

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

464.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 JULHO DE 2010

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013» (parecer exploratório)

(2011/C 44/01)

Relator: **Jan OLSSON**

Em 23 de Fevereiro de 2009, Margot Wallström, vice-presidente da Comissão Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre

Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013.

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, responsável pela preparação dos trabalhos do Comité sobre esta matéria, aprovou o seu parecer em 23 de Junho de 2010.

Na 464.^a reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Julho de 2010 (sessão de 14 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu aprovou por 141 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE está firmemente convicto de que **uma parceria autêntica e aprofundada melhora consideravelmente a eficácia e o sucesso global da política de coesão da UE**. A parceria é um instrumento para o desenvolvimento económico e social sustentável: favorece a capacidade de resposta dos fundos da UE às necessidades dos actores no terreno, aumenta a visibilidade da UE e reforça a democracia. Uma parceria bem sucedida tem de assentar numa **perspectiva a longo prazo de verdadeira participação**, permitindo aos parceiros privados desempenhar um papel activo em pé de igualdade com as autoridades públicas. A UNIÃO FAZ A FORÇA.

1.2 Os regulamentos actualmente em vigor deixam ainda uma margem demasiado grande a uma interpretação do con-

ceito de parceria consoante o Estado-Membro. Há que tornar mais claras estas disposições, e em especial o artigo 11.º do Regulamento geral n.º 1083/2006 do Conselho. O CESE propõe, para o futuro, algumas **alterações à formulação** deste artigo, a fim de definir **requisitos mínimos para a existência de uma parceria**.

1.3 O CESE lamenta que o papel da Comissão Europeia se tenha concentrado, nos últimos tempos, nos aspectos processuais e, por isso mesmo, muito menos nos resultados. O CESE é absolutamente a favor de um **papel mais forte e muito mais pró-activo para a Comissão** enquanto guardiã do princípio da parceria. A Comissão deverá, em conjunto com os Estados-Membros, as regiões e a sociedade civil organizada, fomentar a disseminação do princípio com base no método aberto de coordenação.

1.4 O reforço constante da capacidade dos parceiros é crucial: haverá que disponibilizar assistência técnica aos parceiros sociais e à sociedade civil **em todos os programas operacionais**.

1.5 O CESE considera que as **subvenções globais** são um instrumento muito eficaz para garantir uma real participação dos parceiros, com destaque para as pequenas empresas e a economia social, e devem, por isso, ser usadas **o mais possível por todos os Estados-Membros em programas tanto do Fundo Social Europeu como do FEDER**.

1.6 O CESE também defende um **regresso a programas simplificados de iniciativas da UE orientados para a inovação social e para o desenvolvimento local**.

1.7 **A estrutura e a regulamentação dos programas** para a política de coesão após 2013 **devem facilitar a aplicação do princípio da parceria**, em conformidade com o Relatório Barca, que coloca claramente a tónica na relação entre uma perspectiva de base territorial e a parceria, o que é particularmente pertinente para o FEDER e deveria fazer parte da Estratégia Europa 2020.

1.8 A fim de garantir uma maior participação da sociedade civil em todas as fases da política de coesão, deverá ser criado um **código de boas práticas** a nível europeu, com o acordo de todos os parceiros europeus relevantes.

1.9 **A simplificação é obrigatória** para potenciar o impacto positivo dos programas, nomeadamente em relação a projectos que associem actores mais pequenos. **Os controlos dos projectos devem ser racionalizados. Os pagamentos financeiros** a esses actores devem ser facilitados e agilizados através de pré-financiamento e da pontualidade nos pagamentos.

1.10 O CESE está absolutamente ciente de que não existe uma solução universal. Não obstante, **as boas práticas podem e devem ser largamente difundidas**. Essas boas práticas foram identificadas e estão descritas no anexo ao presente parecer. A Comissão deve apoiar a sua divulgação.

1.11 Na maioria dos Estados-Membros, as regiões são fundamentais para a aplicação do princípio da parceria. O CESE propõe, por isso, que as regiões criem uma **rede de «regiões de excelência no domínio da parceria»** e entende que o Comité das Regiões seria a instância mais adequada para dirigir essa rede.

2. Introdução

2.1 Em Fevereiro de 2009, a Comissão Europeia solicitou ao CESE que emitisse um parecer exploratório intitulado *Encorajar parcerias eficazes na gestão dos programas de política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013*; o parecer deveria contribuir igualmente para preparar o futuro da política de

coesão. Foi solicitado ao CESE que examinasse em particular os aspectos que se prendem com a parceria e a participação da sociedade civil no desenvolvimento da política de coesão. Este parecer não abrange, no entanto, a parceria «vertical» no âmbito da esfera pública, i.e. entre a Comissão Europeia, os Estados-Membros e as autoridades públicas regionais, locais e outras.

2.2 O parecer beneficiou da estreita colaboração com os serviços da Comissão. O relator levou a cabo um trabalho considerável no terreno, associando os membros do CESE, os conselhos económicos e sociais nacionais, os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil, com vista a identificar e a documentar as boas práticas. Realizaram-se audições em Katowice, no Porto e em Schwerin, complementadas com visitas no terreno efectuadas a diversos outros Estados-Membros. O Parlamento Europeu e o Comité das Regiões também deram um contributo valioso.

3. O princípio da parceria e a sua evolução

3.1 O princípio da parceria é uma das pedras angulares da política de coesão da UE. As suas raízes foram lançadas no Tratado de Roma de 1957, que criou o Fundo Social Europeu. Um novo passo foi dado em 1988, ano em que o princípio foi estabelecido como um instrumento comum dos fundos estruturais. No início, a parceria centrava-se unicamente nos actores económicos e sociais tradicionais; *agora, inclui «qualquer outro organismo adequado em representação da sociedade civil, os parceiros ambientais, as organizações não governamentais e os organismos responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres»* (1). Esta evolução espelha o objectivo estratégico da UE de boa governação, recentemente reiterado na Estratégia «Europa 2020».

3.1.1 O artigo 11.º do regulamento geral é central para a definição do âmbito e da aplicação do princípio da parceria. Os Estados-Membros associam os parceiros competentes nas diferentes fases da programação. A seguir, designam os parceiros mais representativos a nível nacional, regional e local nos domínios económico, social, ambiental ou outros «em conformidade com as regras e práticas nacionais». Todos os anos, a Comissão consulta as organizações que representam os parceiros económicos e sociais a nível europeu.

3.2 O regulamento prevê «subvenções globais», podendo a gestão desses fundos ser delegada a organismos intermédios, incluindo organismos de desenvolvimento regional ou organizações não governamentais (art. 42.º).

3.2.1 As medidas de assistência técnica podem destinar-se a todos os parceiros, aos beneficiários da assistência dos fundos e ao público em geral. Entre estas medidas, figuram acções de divulgação de informação, organização em redes, sensibilização, promoção da cooperação e intercâmbio de experiências (arts. 45.º-46.º).

(1) Ver art. 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho relativo aos fundos estruturais.

3.3 Os artigos 163.º do TFUE e 104.º do Regulamento do Conselho supramencionado conferem um papel especial aos parceiros sociais relacionado com o Fundo Social Europeu (FSE). Na administração do FSE, a Comissão é assistida por um Comité composto por representantes dos governos, representantes das organizações sindicais de trabalhadores e das associações patronais.

3.4 Para o Fundo Social Europeu, os aspectos relacionados com a parceria são regidos pelo Regulamento (CE) n.º 1081/2006.

3.4.1 A boa governação, parceria, reforço das capacidades e ensinamentos retirados da iniciativa comunitária EQUAL têm um lugar de destaque e deverão ser promovidos envolvendo os parceiros sociais e outras partes interessadas (Preâmbulo e art. 5.º).

3.4.2 O FSE deverá promover as parcerias, pactos e iniciativas mediante a criação de redes entre as partes interessadas, tais como os parceiros sociais e as organizações não governamentais, a nível transnacional, nacional, regional e local (alínea e) do n.º 1 do art. 3.º). Estas medidas deverão ser apoiadas por um reforço das capacidades (alínea b) do n.º 2 do art. 3.º).

3.4.3 O FSE é particularmente responsável por reforçar os parceiros sociais e o diálogo social nas regiões da convergência. As ONG, em especial, deverão ter um papel activo nos programas relativos à inclusão social, à igualdade de género e à igualdade de oportunidades (art. 5.º).

3.4.4 É dada especial atenção às actividades inovadoras no contexto da parceria. (art. 7.º).

3.5 Contrariamente aos Regulamentos relativos ao FSE ou ao FEADER, o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) não contém disposições específicas sobre a parceria. O CESE entende que o FEDER deveria focalizar-se mais nas pequenas empresas, na inovação e no desenvolvimento local, recorrendo a instrumentos que favoreçam a parceria (medidas específicas, subvenções globais, etc.).

4. A parceria na prática

4.1 Os factores do êxito e da eficácia da política de coesão graças ao princípio da parceria podem resumir-se da seguinte maneira:

- Introdução de uma diversidade de pontos de vista e de conhecimentos valorizando as realidades no terreno.
- Melhor resposta às necessidades e perspectivas dos parceiros.
- Melhor adaptação das intervenções às realidades das empresas, dos trabalhadores e dos cidadãos em geral, graças a uma abordagem local.

— Importância acrescida, nos programas, do ambiente, da igualdade de género e das medidas de luta contra a exclusão social.

— Melhor visibilidade do valor acrescentado das políticas integradas.

— Parceria como instrumento-chave do empenho colectivo e contributo para uma melhor eficiência das despesas públicas e das políticas públicas.

— Uma política de coesão da UE mais próxima dos cidadãos.

4.2 Contudo, o êxito de uma parceria depende largamente do facto de a cultura política nacional ter, ou não, uma tradição de consulta e de participação. Nos países em que essa tradição existe, os parceiros participam mais e são convidados a elaborar e mesmo a executar programas e projectos.

4.3 A experiência mostra que, no geral, a implementação do princípio da parceria parece ter melhorado ao longo dos anos, ainda que essa apreciação conheça grandes variações de um Estado-Membro para outro. Subsistem ainda grandes obstáculos, que variam de país para país e, por vezes, dentro do próprio país. Entretanto, em alguns Estados-Membros a percepção da sociedade civil é de que houve alguns retrocessos em comparação com o período de programação 2000-2006.

4.4 Nos últimos anos, a Comissão tem-se concentrado sobretudo nas formalidades processuais e nos requisitos para as auditorias, o que deixa uma margem mais reduzida às empresas e organizações mais pequenas para gerirem projectos. Quase deixou de haver recursos adequados para financiar pequenos projectos. Os programas de iniciativas da UE foram abolidos, e a sua integração noutras políticas fracassou na maior parte dos Estados-Membros.

4.5 A parceria ainda é muitas vezes encarada de um modo assaz formalista. Há uma certa desconfiança entre as autoridades e os parceiros, já que não existe uma visão comum nem clareza relativamente ao propósito da parceria. Não se sabe ao certo o que entender por sociedade civil organizada, nem qual o seu papel; a falta de clareza da regulamentação e o facto de as autoridades verem a parceria como um encargo suplementar vêm reforçar essa perspectiva. A legitimidade e a representatividade dos parceiros são postas em causa e há receios de que consultas excessivas e morosas possam fazer abrandar o ritmo da implementação dos programas.

4.6 Assim, os procedimentos de consulta são frequentemente inadequados: demasiado complexos, técnicos e com prazos curtos. Existe um défice significativo de informação entre as autoridades competentes e os parceiros. Muitas vezes, os parceiros são envolvidos apenas parcialmente na elaboração das políticas e na sua implementação. Ignorar os parceiros significa não os escutar. Existe também uma certa resistência a ideias inovadoras e a novas formas de pensar. Na verdade, os regulamentos e a sua implementação não estão adaptados à promoção da parceria. Consequentemente, os parceiros não são encorajados, bem pelo contrário, a participar e a comprometer-se.

4.7 A fim de cumprir o seu papel de parceiros, muitos actores socioeconómicos e ONG têm necessidade de conhecimentos, de organização, de capacidades profissionais e de recursos financeiros à altura. É particularmente difícil para as pequenas organizações participar plenamente.

4.8 Um estudo da BusinessEurope revela melhorias significativas no período de programação 2007-2013 em comparação com o anterior, graças à maior experiência das autoridades e dos parceiros sociais, a uma maior transparência nos debates e a uma melhor organização dos processos de consulta e de implementação. A participação é considerada, na generalidade, mais satisfatória a nível nacional do que regional. Impõem-se seguramente melhorias nos Estados-Membros que aderiram à UE recentemente, mas isto também se aplica aos países membros da UE de longa data. A BusinessEurope salienta o fosso existente entre um processo de consulta curto e uma grande demora na implementação dos programas, e apela a um melhor *feedback* do processo de consulta.

4.9 A UEAPME (União Europeia de Artesanato e das PME) é a favor de uma abordagem de carácter ascendente, assente no princípio de «pensar primeiro nos pequenos» (*Think Small First*), adaptada às necessidades das empresas e comunidades locais. A parceria deverá ser desenvolvida no quadro de uma governação a vários níveis e com múltiplos intervenientes. A UEAPME insiste na noção de subsidiariedade horizontal enquanto factor de êxito, i.e., envolvendo parceiros socioeconómicos tanto a nível europeu, como nacional e local. As regras administrativas e financeiras têm de ser simplificadas, verificando-se a necessidade de adiantamentos, bem como de subvenções globais, que são extremamente eficazes. Segundo a UEAPME, há regiões em que as pequenas empresas recebem apenas 1-2 % dos fundos europeus disponíveis. Para ter acesso aos fundos, as PME têm de trabalhar em parceria e através dos organismos intermédios. A assistência técnica é indispensável neste caso. A UEAPME solicita à Comissão que publique um *vademecum* das modalidades de utilização dos fundos.

4.10 A CES (Confederação Europeia de Sindicatos) considera que se registaram poucas melhorias no último período de programação. Exige que o regulamento defina de forma clara a parceria e defende o estabelecimento de requisitos mínimos. A qualidade da parceria depende muito da vontade das autoridades públicas de implementar o princípio. A CES é de opinião de que a parceria funciona melhor a nível nacional e regional do que local. É importante a partilha de experiências. Os programas de cooperação inter-regional devem ser reforçados especialmente através do envolvimento dos Conselhos Sindicais Inter-regionais. A CES publicou um manual baseado nas experiências práticas dos seus membros sobre a forma como os sindicatos podem cooperar com o FSE.

4.11 Em Fevereiro de 2010, os parceiros sociais europeus (Confederação Europeia de Sindicatos, BusinessEurope, Centro Europeu da Empresa Pública) publicaram um relatório conjunto sobre o Fundo Social Europeu. A principal conclusão é que é indispensável reforçar as capacidades para melhorar a eficácia do fundo. Outros entraves destacados foram a rigidez administrativa e a compreensão insuficiente do conceito de parceria em alguns Estados-Membros. Os parceiros sociais apelaram a uma parceria reforçada entre si e os órgãos de poder local e regional.

4.12 A Rede Europeia de Luta contra a Pobreza (EAPN) sugere que a consulta deve ser alargada e aprofundada, abranger diferentes tipos de organizações e recorrer a uma multiplicidade de métodos. As despesas de participação devem ser reembolsadas e as reuniões devem ser suficientemente frequentes. Relativamente à EAPN, é importante integrar os ensinamentos da iniciativa EQUAL no FSE, dando ênfase aos princípios da inovação, da parceria, da integração da dimensão do género e da transnacionalidade. Conviria criar mais espaço para pequenos projectos, como no período de programação anterior.

4.13 O ECAS (Serviço de Acção dos Cidadãos Europeus) propõe que os Estados-Membros e as regiões elaborem um plano de informação, de consulta e de participação que abranja todas as fases dos programas e dos seus projectos. Esses planos devem ser publicados e avaliados num quadro de governação e de parceria multiníveis que reúna os dirigentes locais. O ECAS sugere que as regiões que queiram assumir um papel de primeiro plano no intercâmbio de experiências deverão criar uma comunidade de práticas.

4.14 Num relatório de 2008 publicado pela CpKP da República Checa, várias ONG da Europa Central e Oriental analisaram, através da sua Plataforma para um Futuro Sustentável, a questão da parceria em seis países (Bulgária, Hungria, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia) e concluíram que as capacidades limitadas das ONG constituem o principal problema. A CpKP também concluiu que o apoio político à parceria é fraco. As ONG precisam de formar os seus peritos e gestores através da assistência técnica aos programas. Esta assistência é em geral, mais usada directamente pela administração pública. O processo de selecção para participar nos Comitês de Acompanhamento e noutros órgãos deve ser mais criterioso.

4.15 Um relatório do PE⁽²⁾ baseado em estudos de caso afirma que é importante transferir a governação para níveis territoriais inferiores, assim como criar plataformas intermédias, órgãos de coordenação e redes informais. Recomenda também uma menor complexidade dos programas. Cumpre organizar a aprendizagem das políticas e o reforço das capacidades através de medidas específicas, como debates estratégicos, acções transnacionais, estruturas de apoio e disseminação de boas práticas.

⁽²⁾ «Governação e parceria a nível nacional e regional, e com base em projectos, no domínio da política regional», Relator Jean-Marie Beaupuy, Parlamento Europeu, votado em 21.10.2008.

5. Observações na generalidade

5.1 O CESE está convencido, como afirmado em vários pareceres anteriores, de que uma parceria autêntica e aprofundada conduzirá a uma utilização mais orientada e eficaz dos fundos estruturais e, daí, a projectos mais bem sucedidos. A parceria deve basear-se numa perspectiva a longo prazo de participação real, com igualdade de oportunidades para parceiros privados e poderes públicos. **Uma verdadeira parceira** cria uma situação vantajosa para todas as partes envolvidas.

5.2 O cidadão deve estar no centro de todas as políticas da UE. Por conseguinte, a parceria no quadro dos fundos estruturais deverá reflectir uma abordagem de carácter ascendente e fornecer a todos os cidadãos e às suas organizações oportunidades de se associarem à política de coesão e aos projectos que esta financia. Uma programação e uma execução assentes no princípio da parceria permitem a participação activa dos cidadãos e da sociedade civil organizada na política de coesão, reforçando assim a democracia.

5.3 Fomentar uma cultura de verdadeira parceria é um processo de aprendizagem. Requer a capacitação dos parceiros e a criação de oportunidades iguais para que todos participem em todas as fases da execução da política de coesão. A experiência demonstra que os recursos para o reforço das capacidades têm dado um contributo importantíssimo para tornar a parceria mais eficiente. Assim, esses recursos devem ser usados por todos os parceiros, públicos como privados, e em todos os programas operacionais, e não apenas nas regiões da convergência. É urgente prever mais formação conjunta entre parceiros públicos e privados.

5.4 Verifica-se um desequilíbrio entre parceiros em termos de influência e poder, de acesso à informação, de meios financeiros, de capacidades profissionais, etc. Em relação ao período pós-2013, é absolutamente necessário criar um quadro que gere um novo equilíbrio entre as autoridades públicas e o sector privado através de um modelo de governação assente no princípio da parceria, em que as dimensões regionais e locais, bem como os actores sociais e económicos privados, sejam pedras angulares.

5.5 Todos os parceiros privados e públicos devem confiar uns nos outros e ir além dos seus interesses particulares; isto requer uma mudança de mentalidade. Impõe-se uma nova cultura de diálogo, baseada no princípio de «pensar primeiro nos pequenos» que responda às necessidades das empresas e organizações locais. As autoridades públicas devem estar abertas às contribuições fornecidas. Os parceiros privados precisam, por sua vez, de empenhar-se mais, o que pode ser conseguido através da autorização de mais co-financiamento privado nos projectos. Deverá tentar-se que os parceiros participem desde a fase inicial, confiando-lhes responsabilidades para que desempenhem um papel decisivo e construtivo.

5.6 Os parceiros sociais, enquanto actores socioeconómicos essenciais, devem participar da mesma maneira que as organizações da economia social e as ONG. É importante encorajar o pluralismo incluindo pequenas empresas inovadoras, organizações e outros actores que possam vir a ser protagonistas no futuro. Contudo, a parceria também deve tornar-se mais flexível e adaptada às necessidades específicas dos diferentes programas.

5.7 Como acima referido, a cultura, a tradição e a experiência políticas determinam as modalidades de aplicação do princípio da parceria nos Estados-Membros. Uma vez que estas variam largamente numa União de 27 Estados-Membros, não existe um único modelo homogéneo que corresponda a todos os contextos. Por conseguinte, há que proceder à partilha de práticas no quadro de uma aprendizagem mútua. Todas as partes têm a responsabilidade comum de disseminarem boas práticas a fim de aumentar a eficácia da utilização dos fundos.

5.8 As responsabilidades, os direitos e as obrigações no âmbito da parceria diferem consoante o papel e o estatuto dos parceiros. Isso sucede, especificamente, quando o direito de participação é confrontado com os poderes decisórios em matéria de orçamentos. Mesmo assim, é possível ultrapassar esta dicotomia se todos os parceiros adoptarem uma abordagem consensual relativamente à estratégia e ao financiamento.

5.9 No regulamento actual, são os Estados-Membros que gerem a aplicação do princípio da parceria de acordo com as práticas e regras nacionais. Para o CESE, é absolutamente urgente estabelecer requisitos mínimos europeus sobre as modalidades de organização de padrões elevados de parceria. Por isso, o CESE entende que o FEDER deveria reorientar-se para as pequenas empresas, a inovação e o desenvolvimento local, recorrendo a instrumentos que favoreçam e beneficiem a parceria, tais como programas específicos, subvenções globais, etc.

5.10 A programação em geral pode e deve ser revista a fim de reforçar a parceria, o que pode ser conseguido através da elaboração de programas mais específicos e orientados para os problemas em termos de objectivos e campo de aplicação (por exemplo, zona geográfica, sector, missão, etc.).

5.11 Que as estruturas do programa determinam directamente as perspectivas de êxito da parceria ficou claro em iniciativas comunitárias, como a EQUAL e a URBAN II, em que se requeria explicitamente a parceria. A abolição destas iniciativas pode ser considerada como uma regressão do princípio da parceria em comparação com o período de programação 2000-2006. Muitos Estados-Membros não conseguiram integrar a experiência EQUAL no actual período de programação, apesar de o Regulamento relativo aos fundos estruturais prever uma disposição nesse sentido.

5.12 Orientado para as zonas rurais, o LEADER foi, desde o início, um precursor da implementação do princípio da parceria. Ainda que já não se trate de uma iniciativa da UE, há que notar que o método LEADER está plenamente integrado enquanto **eixo obrigatório dos programas de desenvolvimento rural** no actual período, graças tanto ao sucesso desta iniciativa como às disposições mais estritas do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao FEADER. O seu objectivo é associar e mobilizar os actores locais, criando alianças territoriais para um desenvolvimento local endógeno. A criação de uma parceria local conhecida como «Grupo de Acção Local» (GAL) é uma das suas características originais. Ao nível decisório local, os parceiros socioeconómicos e a sociedade civil estão em maioria. A iniciativa LEADER é apoiada por redes rurais nacionais, compostas por uma ampla parceria que faz a ponte entre os projectos locais e o nível nacional e europeu.

5.13 O CESE lamenta que o papel da Comissão Europeia se tenha concentrado, nos últimos tempos, nos aspectos processuais e, por isso mesmo, muito menos nos resultados. O CESE salienta que **a Comissão deve ser mais dinâmica e pró-activa** na implementação do princípio da parceria. Voltando à filosofia da política de coesão do passado, a Comissão deverá evoluir e, de simples observadora, passar a ser uma «parceira» genuína e participativa.

5.14 O CESE constatou que os complexos procedimentos administrativos e financeiros relacionados com os programas e projectos dos fundos estruturais sufocam, desencorajam e chegam mesmo a dissuadir, concretamente, as PME, microempresas e organizações da economia social de beneficiar dos fundos estruturais. Para o CESE, a **simplificação** desses processos tanto a nível europeu como nacional é, por conseguinte, um corolário lógico da necessidade de conseguir uma parceria bem sucedida, da mesma forma que a agilização dos pagamentos. Trata-se de uma urgência absoluta.

5.15 As subvenções globais revelaram-se extremamente eficazes no sentido de aproximar a gestão dos fundos dos respectivos beneficiários e suas necessidades. Essas subvenções desempenharam um papel fundamental no financiamento de pequenos projectos. O CESE lamenta que este sistema tenha sido drasticamente reduzido no actual período de programação, comparativamente ao período 2000-2006. Defende que **todos os Estados-Membros** devem fazer um **uso mais alargado** das **subvenções globais em ambos os fundos**, com uma real apropriação pelos beneficiários, a fim de libertar o enorme potencial das PME e da economia social.

5.16 A este respeito, seria igualmente de encorajar uma actividade mais intensa e alargada por parte do BEI. O CESE apela igualmente a um reforço do programa JEREMIE, com vista a promover o apoio às pequenas empresas e às suas organizações.

5.17 O CESE reitera o seu pedido de **integrar e coordenar todos os fundos** associados à política de coesão da União, incluindo também o FEADER e o Fundo Europeu para a Pesca em Programas Operacionais Únicos. Essa integração tornará as parcerias mais eficientes, uma vez que dará aos participantes uma visão mais global do desenvolvimento. O CESE considera que também poderia ser útil ponderar a integração com as políticas nacionais, beneficiando assim duplamente de uma abordagem integrada a nível europeu e a nível nacional.

5.18 Este pedido está absolutamente na linha do Relatório de Fabrizio Barca, de Abril de 2009 ⁽³⁾, que salienta o papel da parceria com a sociedade civil organizada a fim de conferir à dimensão territorial da política de coesão uma função central na integração europeia. A parceria é fundamental para uma utilização eficaz e adequada dos fundos. O relatório insiste na necessidade de mobilizar os actores locais nos territórios e de assegurar a participação dos cidadãos através do debate público. Fabrizio Barca sugere para o período de 2010-2012 um verdadeiro debate estratégico envolvendo a sociedade civil, o qual deverá preceder a futura política de coesão para o período pós-2013.

6. Iniciativas europeias para melhorias

6.1 O CESE considera que são necessárias várias medidas, voluntárias e obrigatórias, a nível nacional e europeu para melhorar e reforçar a parceria no âmbito dos fundos estruturais e para alargar a todos os Estados-Membros as soluções consideradas como boas práticas em matéria de parceria. O CESE apela a uma revisão dos vários regulamentos da UE. Além do mais, é necessário um código de boas práticas, associado a uma orientação mais firme por parte da Comissão Europeia.

6.2 O CESE propõe que o artigo 11.º que estabelece as medidas relativas à parceria no Regulamento geral n.º 1083/2006 seja reformulado como segue (figura no Anexo 1 um texto consolidado com todas as alterações propostas), com vista a uma nova versão do regulamento.

6.2.1 Após a formulação «em conformidade com as regras e práticas nacionais vigentes», o n.º 1 deverá ser completado com a formulação «após acordo dos parceiros competentes». Só procurando o consenso entre todos os parceiros sobre a natureza desta parceria é que o processo pode ser verdadeiramente legitimado e conduzir a projectos mais bem sucedidos. O CESE apoia as disposições já adoptadas pelo Comité do Fundo Social Europeu a fim de determinar os parceiros competentes. Esta disposição deve ser alargada a todos os fundos estruturais.

⁽³⁾ Uma agenda para a reforma de política de coesão – Uma abordagem territorial para fazer face aos desafios e às expectativas da União Europeia – Maio de 2009.

6.2.2 O CESE considera que é indispensável incorporar no artigo 11.º a ideia de que a implementação do princípio da parceria deverá ser objecto de um acompanhamento conjunto por parte da Comissão, dos Estados-Membros e da sociedade civil organizada. O método aberto de coordenação (MAC) é um excelente modelo a seguir. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, fixa objectivos, estabelece indicadores e orientações e procede a análises comparativas dos resultados e ao intercâmbio das boas práticas, bem como a análises através de avaliações por pares.

6.2.3 O Tratado de Lisboa reconhece o MAC, como consagrado nos artigos 149.º, 153.º, 156.º, 168.º, 173.º e 181.º do TFUE. Assim, o CESE sugere que se utilize uma formulação semelhante, a qual se deverá juntar ao artigo 11.º: «A Comissão, em estreita colaboração com os Estados-Membros, pode tomar todas as iniciativas para definir orientações e indicadores, organizar o intercâmbio das boas práticas e preparar os elementos necessários à monitorização e à avaliação periódicas». As principais organizações europeias representativas dos parceiros sociais e da sociedade civil também devem ser envolvidas.

6.2.4 A consulta dos parceiros económicos e sociais a nível europeu deverá ter lugar «pelo menos duas vezes por ano» e incluir também os organismos adequados e representativos citados no n.º 1, alínea c), do artigo 11.º, bem como as organizações de desenvolvimento rural, a fim de criar uma ligação com o FEADER. Essa consulta deve ser organizada já a partir de agora como parte de um verdadeiro debate estratégico a nível europeu em antecipação da futura política de coesão após 2013 (ver Relatório Barca).

6.2.5 Da mesma maneira, o CESE propõe a melhoria dos processos de consulta específicos a cada fundo, a nível europeu. Sem reduzir o papel privilegiado dos parceiros sociais, o Comité do FSE deverá, após as consultas adequadas, designar, por cooperação, um número limitado de observadores de outras organizações representativas das partes interessadas.

6.2.6 O CESE é firmemente a favor de uma alteração dos regulamentos relativos ao FEDER e ao FEADER de modo a integrar o conceito desenvolvido no artigo 5.º, sobre «boa governação e parceria», do regulamento relativo ao FSE. O Comité também recomenda a introdução de um comité de parceria no novo Regulamento FEDER.

6.2.7 O CESE salienta em particular que «é afectado um montante adequado dos recursos a medidas de reforço das capacidades, aberto a todos parceiros privados» e recomenda, por isso, que 10 % do orçamento para a assistência técnica sejam reservados, via de regra, para o **reforço das capacidades e a aprendizagem em todos os programas operacionais**. Também devem ser apoiadas as formações europeias que beneficiem o nível nacional, facilitando assim o intercâmbio de experiências e de boas práticas.

6.3 Para conseguir a **simplificação** necessária, o CESE considera que as auditorias e a monitorização dos projectos devem ser racionalizadas. Os pagamentos, as garantias financeiras e o pré-financiamento devem ser adaptados às necessidades dos beneficiários e agilizados, sobretudo quando se trate de pequenos intervenientes. As actuais possibilidades de pré-financiamento permanecem inadequadas, apesar das várias melhorias propostas pela Comissão em 2009.

6.4 Com vista ao cumprimento dos requisitos mínimos que conduzem a normas elevadas de parceria, o CESE propõe a elaboração de um **código de boas práticas** para o exercício do princípio da parceria, em conjunto com os representantes europeus das categorias de parceiros mencionados no artigo 11.º, com base nas seguintes orientações:

- Desde o início, os parceiros públicos e privados competentes devem chegar a acordo sobre um **plano de informação/consulta/participação** para a programação, implementação e avaliação, com objectivos claros e um roteiro a seguir;
- Prever que as autoridades competentes comuniquem como integraram o princípio da parceria nas suas propostas e relatórios. Documentar clara e abertamente os pontos de vista dos parceiros;
- Confiar à parceria a responsabilidade pelos **procedimentos de selecção dos seus membros** para os comités de gestão (CG) e outros órgãos consultivos estabelecidos no quadro dos fundos estruturais. A selecção deve basear-se em critérios de interesse, representatividade e abertura no que se refere a novos actores, dedicados e inovadores;
- Disponibilizar para todos os parceiros e em todos os programas operacionais **assistência técnica** em matéria de reforço das capacidades, de coordenação e de representação; devem ser os próprios parceiros a elaborar e a gerir esses projectos;
- Promover a participação da parceria, desde o início, na definição de **critérios para a selecção de projectos**;
- **Fazer da parceria um critério** para os projectos financiados pelos fundos;
- Aprofundar a **parceria transnacional**;
- Estabelecer indicadores para uma **gestão eficaz do ponto de vista dos beneficiários**;
- Implementar uma **simplificação** dos procedimentos e dos controlos;
- Acelerar os **pagamentos** aos beneficiários;

— Debater **estratégias de longo prazo** nos CG ou em outros organismos apropriados ligados ao QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional).

6.5 Quando os programas operacionais **forem substancialmente revistos** durante o período de programação, o princípio da parceria deverá ser rigorosamente observado e realçado.

6.6 O CESE propõe que as regiões que desejem partilhar as suas experiências e difundir as boas práticas criem uma **rede de «regiões de excelência no domínio da parceria»**. Embriões dessas redes existem já ⁽⁴⁾. A fim de promover esta iniciativa, o CESE propõe levar a cabo uma acção conjunta com o Comité das Regiões e a Comissão Europeia. O Comité das Regiões seria, com efeito, a instância mais adequada para dirigir essa rede.

6.7 Por último, o CESE propõe que a Comissão lidere a formação de um grupo de trabalho, composto por todos os parceiros competentes a nível europeu, com vista a promover o princípio da parceria a partir de perspectivas diferentes, propondo também que as regras relativas aos auxílios estatais e aos contratos públicos não tenham efeitos negativos na parceria.

7. Boas práticas

7.1 Durante a elaboração do presente parecer, as boas práticas foram definidas a partir da perspectiva da participação e do papel dos parceiros privados, e não das autoridades públicas. Os casos apresentados sucintamente num anexo separado são apenas uma amostra. Existem seguramente outros.

7.2 As boas práticas foram apreciadas com base em quatro perspectivas: acesso à parceria, responsabilização dos parceiros, parcerias decisórias e parcerias com objectivos específicos definidos.

7.3 A existência de boas práticas em um dos domínios não significa necessariamente a identificação de boas práticas a nível geral. Por outro lado, o mesmo caso pode constituir uma boa prática em dois ou mais domínios. Há alguns casos que devem ser particularmente destacados, como a abordagem sistemática da parceria na **Inglatera**, o êxito do Programa Peace para a Reconciliação na **Irlanda do Norte**, em que as parcerias locais e a participação popular são factores-chave, a gestão da parceria de todos os fundos (incluindo o FEADER) em prol de um desenvolvimento integrado no **Meclenburgo-Pomerânia Anterior** (estado da Alemanha Federal), a gestão única pela sociedade civil (**Fundação ONCE** e outras) de um programa operacional do FSE (Espanha) ou a estrutura de apoio ao terceiro sector no **País de Gales** (3-SET).

7.4 As quatro perspectivas de boas práticas podem ser observadas em alguns casos interessantes em que os fundos estruturais são explicitamente orientados para responder às **necessidades dos actores locais**: a parceria inovadora (sindicatos/cooperativas/bancos) que gere a subvenção global **ESPRIT na Toscana** (Itália), a utilização estratégica e acrescida das subvenções

globais em **Poitou-Charentes** (França), os **Pactos Territoriais para o Emprego na Áustria** e a gestão descentralizada do FSE no **Bade-Vurtemberg** (Alemanha). Neste contexto, cabe também mencionar os grupos de acção local no quadro do LEADER.

7.5 Um processo dinâmico de melhoria e de desenvolvimento do princípio da parceria constitui também uma boa prática. A Polónia é um exemplo do papel decisivo de gestão descentralizada dos fundos pelos grupos de trabalho. O acordo-quadro nacional (protocolo de entendimento) sobre as regras aplicáveis às parcerias em Itália e o seu seguimento em algumas regiões (como a Apúlia) são exemplos de boas intenções a seguir.

7.6 O CESE constata que, em geral, a participação dos comités económicos e sociais nacionais e/ou regionais é apenas parcial, à excepção do CNEL (Conselho Nacional da Economia e do Trabalho) italiano, que tem um importante papel na formulação e na avaliação da política regional da Itália Meridional. Os comités em, por exemplo, Portugal, França (nível regional) e Malta participam na fase de programação.

7.7 O acesso suscita questões no que respeita às modalidades de selecção dos parceiros e à natureza destes. São necessárias normas em matéria de transparência e legitimidade para definir os parceiros. A selecção, normalmente, não constitui um problema com os parceiros sociais, o que não acontece com as ONG, e sobretudo com as modalidades de inserção de grupos vulneráveis e marginalizados, como, por exemplo, as pessoas com deficiência, os ex-presidiários e minorias étnicas, como os romes e outras.

7.7.1 Deixar à sociedade civil organizada a responsabilidade pela selecção constitui uma boa prática. A este respeito, há um exemplo interessante na República Checa (sistema de eleição).

7.8 Há vários exemplos interessantes de reforço de capacidades e de responsabilização das parcerias, como os a seguir enumerados:

- a aprendizagem do diálogo social (por exemplo, na República Checa);
- o desenvolvimento de capacidades profissionais nas organizações parceiras (Itália Meridional, Alemanha, Espanha, Poitou-Charentes, Eslovénia);
- a criação de centros de conhecimento específicos, ou observatórios («Kompetenzstellen» na Alemanha, 3-SET no País de Gales);
- a elaboração de manuais e de orientações para as organizações da parceria a nível nacional (por exemplo DGB Brandenburg, Alemanha) e a nível europeu (CES, EAPN, Bankwatch).

⁽⁴⁾ Por exemplo, Reves (parceria entre órgãos de poder local/regional e a economia social), Bankwatch Network, IQ net (autoridades regionais de gestão e institutos de investigação), a Iniciativa ECAS e a Comunidade das Práticas, que inclui as autoridades de gestão do FSE.

7.9 Nalguns casos, o verdadeiro poder decisório sobre os projectos a financiar foi delegado a organizações da parceria. As subvenções globais são apenas um exemplo entre outros (Itália, Reino Unido, França). O modelo sueco (Västra Götaland e outras parcerias dos fundos estruturais) e o programa operacional da Fundação ONCE, acima referido, são outros exemplos

7.10 Alguns programas têm objectivos bem específicos (geográficos, grupos, sectores, comunidades, missões específicas, etc.) e, por esse motivo, estão em geral estreitamente associados a um grupo específico de parceiros que detêm o verdadeiro poder de decisão. O Programa Peace na Irlanda do Norte, bem como os Fóruns sobre Crescimento (Dinamarca) e as iniciativas locais mencionadas no ponto 7.4 pertencem a esta categoria de boas práticas.

8. Alterações propostas ao artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho

REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006 DO CONSELHO de 11 de Julho de 2006

que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999

Artigo 11.º

Parceria

1. Os objectivos dos fundos são realizados no âmbito de uma estreita cooperação, a seguir designada «parceria», entre a Comissão e cada Estado-Membro. ~~Se for caso disso, e~~ Cada Estado-Membro organiza, ~~em conformidade com as regras e práticas nacionais e após acordo dos parceiros competentes vigentes,~~ uma parceria com autoridades e organismos, tais como:

a) As autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes;

b) Os parceiros económicos e sociais;

c) Qualquer outro organismo adequado em representação da sociedade civil, os parceiros ambientais, as organizações não governamentais e os organismos responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Cada Estado-Membro designa os parceiros mais representativos a nível nacional, regional e local, bem como no sector económico, social ou ambiental ou noutros sectores, a seguir designados «parceiros», em conformidade com as regras e práticas nacionais, tendo em conta a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável através da integração dos requisitos de protecção e melhoria do ambiente.

2. A parceria é conduzida no pleno respeito pelas competências institucionais, jurídicas e financeiras respectivas de cada categoria de parceiros, definidos no n.º 1. A parceria abrange a preparação, a execução, o acompanhamento e a avaliação dos programas operacionais. Os Estados-Membros associam, ~~se for caso disso em tempo útil,~~ todos os parceiros competentes, particularmente as regiões, nas várias fases de programação e, ~~posteriormente, de execução,~~ dentro dos prazos fixados para cada fase.

A Comissão, em estreita colaboração com os Estados-Membros, pode tomar todas as iniciativas para definir orientações e indicadores, organizar o intercâmbio de boas práticas e preparar os elementos necessários à monitorização e à avaliação periódicas.

3. ~~Todos os anos, a~~ A Comissão consulta, pelo menos duas vezes por ano, as organizações que representam os parceiros ~~económicos e sociais~~ referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 a nível europeu sobre a intervenção dos fundos. A Comissão elabora, em colaboração com os parceiros referidos, um código de boas práticas europeu sobre o exercício do princípio da parceria.

Bruxelas, 14 de Julho de 2010

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI