



Comité Económico e Social Europeu

ECO/314
Fundos estruturais –
Disposições gerais

Bruxelas, 25 de abril de 2012

PARECER

do

Comité Económico e Social Europeu

sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD)

Relator: **Ioannis Vardakastanis**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 177.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na sua 480.ª reunião plenária, de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 9 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

*

* *

1. Conclusões e recomendações

- 1.1 O CESE considera que as políticas económicas aplicadas atualmente na UE (austeridade, restrições orçamentais a nível nacional, limitação do orçamento da UE, pacto orçamental, limitação do BCE, etc.) estão a desencadear um processo de recessão com consequências imprevisíveis, numa altura em que é necessário precisamente o contrário, ou seja, avançar em simultâneo, senão antes, no sentido de apoiar **o crescimento e o emprego** com uma proposta eficaz, mais corajosa. Um contributo significativo para este objetivo poderia ser dado pelos fundos estruturais (e, em parte, numa base temporária, pelos da política agrícola comum), como já foi sugerido na cimeira de 30 de janeiro de 2012, embora de forma limitada.
- 1.2 Há que lançar um plano europeu de crescimento – um «New Deal» – com grandes projetos bem direcionados que envolvam alguns setores fundamentais suscetíveis de colocar a economia da UE de novo em movimento. Este plano poderia ser financiado utilizando, com efeitos imediatos, fundos residuais de 2007-2013, a que se poderia acrescentar, logo que possível e por um tempo limitado, parte dos fundos previstos para 2014-2020. Este fundo deveria ser apoiado e impulsionado por uma intervenção do Banco Europeu de Investimento

(BEI), através da emissão de obrigações¹ (artigo 87.º do novo regulamento), o que teria um efeito multiplicador nos investimentos, pois atrairia capital de fora, e um efeito positivo sobre a dívida soberana e sobre o Euro, que seria reforçado.

- 1.3 O CESE está convicto de que uma **parceria** que envolva todos os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, execução e avaliação ex post dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE contribuirá diretamente para o seu sucesso. O Comité acolhe favoravelmente os avanços introduzidos pelo artigo 5.º das propostas da Comissão Europeia, que fazem da parceria horizontal um elemento obrigatório. Reitera que a participação deve ser efetiva em todas as fases da implementação dos fundos e incluir os parceiros com direito de voto nos comités de monitorização. Neste contexto, o CESE considera que o artigo 5.º do Regulamento que estabelece as disposições comuns deve ser revisto e reformulado de modo que as suas disposições em matéria de parcerias, designadamente no n.º 2, sejam efetivamente aplicadas a todos os níveis administrativos: nacional, regional e local.
- 1.3.1 O CESE está interessado em contribuir para o código de conduta referido no artigo 5.º e profundamente preocupado com os sinais enviados pelo Conselho, em que os Estados-Membros demonstraram a sua intenção de restringir a implementação do princípio da parceria; apela à Comissão e ao Parlamento Europeu para que rejeitem este desenvolvimento. O Código de Conduta deverá incluir uma definição, claramente inclusiva, de organizações não-governamentais, incluindo organizações representativas de grupos vulneráveis, na aceção dos artigos 10.º e 19.º do TFUE, como mulheres, idosos, jovens, orientação sexual, deficiência, religião e minorias étnicas. Além disso, o código de conduta deverá estabelecer regras claras para a implementação de projetos e programas, insistir no seu tratamento em tempo útil e prever um procedimento de reclamação, permitindo, assim, uma implementação e utilização eficazes e não burocráticas dos programas da política de coesão. O Comité considera que quaisquer critérios adicionais para aprovação utilizados pelos Estados-Membros deverão ser, primeiro, sujeitos a escrutínio público, para evitar burocracia adicional (e regulamentação excessiva – «gold-plating» – a nível nacional).
- 1.4 O CESE aprova uma maior utilização da **condicionalidade** ex ante e ex post nos fundos estruturais da UE, a fim de obter resultados mais bem direcionados, efetivos e sustentáveis. Rejeita, porém, a condicionalidade macroeconómica por penalizar as regiões e os cidadãos, que não são responsáveis pelas decisões macroeconómicas tomadas a nível nacional ou europeu.

1

Para mais informações, consultar os pareceres do CESE sobre os temas «Relançar o crescimento», JO C ... (ECO/307) e «Fundo de Coesão», JO C ... (ECO/315 – aguarda publicação JO).

- 1.5 O CESE reconhece os esforços realizados pela Comissão para **simplificar os procedimentos**, mas considera-os insuficientes. Continua a existir um grau excessivo de complexidade. Ao darem uma importância excessiva à auditoria e aos procedimentos, as autoridades nacionais e europeias continuam a entrar o acesso das PME e ONG ao financiamento europeu. É necessário reduzir a burocracia, especialmente nos países em que os sistemas territoriais federais criam vários níveis de burocracia.
- 1.6 O CESE põe à consideração a ideia de criar uma abordagem de «balcão único» para os beneficiários, de modo a tornar a política de coesão mais «orientada para os beneficiários» (uma abordagem com base no cliente). Entende igualmente que é necessário elevar o limiar abaixo do qual os projetos apenas são auditados uma vez, em conformidade com o artigo 140.º, dos atuais 100 000 euros para 250 000 euros. Este montante deve aplicar-se à componente de financiamento comunitário desses projetos, de modo a obter uma maior simplificação das regras.
- 1.7 O CESE considera positivas as propostas da Comissão sobre a **concentração temática**, já que esta será uma forma de reduzir a fragmentação de esforços. Nesta ótica, incita a uma maior coordenação dos esforços entre os vários fundos estruturais, de modo a criar uma política de coesão única e harmonizada, que possa contribuir plenamente para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. É de opinião que facilitar a acessibilidade, por um lado, e reforçar a capacidade das partes interessadas na política de coesão (parceiros na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns), por outro, deverão tornar-se áreas temáticas específicas.
- 1.8 O CESE reitera a importância de alterar o artigo 7.º do Regulamento que estabelece as disposições comuns para que integre o acesso aos fundos e a **acessibilidade das pessoas com deficiência**, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- 1.9 Sublinha a importância de **reforçar as capacidades** dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, e apela à inclusão de uma definição de reforço de capacidades no artigo 2.º, a qual deve ser entendida como uma melhoria da participação dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, implementação e monitorização dos fundos estruturais em todas as fases.
- 1.10 O CESE exorta a Comissão a apresentar o **Quadro Estratégico Comum (QEC)** permitindo às instituições da UE e aos órgãos políticos participarem na negociação e na adoção do mesmo.
- 1.11 O Comité recomenda que seja clarificada a participação dos agentes da **economia social** na prossecução dos diferentes objetivos dos fundos.

- 1.12 O CESE está convicto de que a condicionalidade não deve comprometer a **flexibilidade** das ações estruturais, já que nenhuma solução se adequa a todas as regiões, mas deve preservar objetivos comuns reforçando a coesão através de regras comuns.
- 1.13 O Comité apoia veementemente a proposta de que pelo menos 20% do total de dotações nacionais do Fundo Social Europeu sejam afetados à inclusão social e ao combate à pobreza.
- 1.14 O CESE saúda o esforço com vista à criação de um Regulamento que estabelece as disposições comuns mais orientado para os resultados e considera que os **indicadores** baseados apenas em indicadores macroeconómicos como o PIB são claramente ineficazes para identificar o nível de coesão.
- 1.15 Apela ao **reforço das capacidades** dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, no artigo 51.º do mesmo regulamento. A inclusão destes parceiros neste processo de apoio, estudos, avaliações e assistência de peritos, juntamente com outras ações apoiadas através de **assistência técnica**, levarão a uma participação mais significativa e a uma maior capacidade de participação de todos os parceiros envolvidos nos fundos estruturais e, em última instância, contribuirão para o êxito da implementação da política de coesão. O Comité lamenta que se proponha que os programas operacionais para assistência técnica sejam excluídos das ações em matéria de ambiente, igualdade de oportunidades e igualdade entre homens e mulheres. Esta exclusão deverá ser suprimida do artigo 87.º.
- 1.16 O CESE está convicto da necessidade de aproveitar ao máximo o financiamento limitado disponível, através de uma **engenharia financeira** inteligente, e de garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível. O Comité sublinha a importância de coordenar cuidadosamente as atividades dos vários fundos estruturais e a necessidade de rever as taxas de cofinanciamento para que reflitam melhor as necessidades dos beneficiários no âmbito da atual crise.
- 1.17 Nos termos do artigo 174.º do TFUE, a política de coesão é fundamental para reforçar a coesão económica, social e territorial da UE. Para os Estados-Membros cujo crescimento do PIB no período 2007-2009 foi negativo e que demonstraram uma boa taxa de absorção no período em curso, a taxa de nivelamento será fixada, pelo menos, ao nível do período em curso. O nível da taxa de nivelamento fixado para a política de coesão não é aplicável aos fundos destinados aos setores das pescas e do desenvolvimento rural.
2. **Desafio lançado à UE pela crise: novos fundos estruturais para uma era exigente**
- 2.1 A taxa de desemprego na UE subiu para 10,3% devido à crise económica (mais de cinco milhões são jovens – a «geração perdida») e a percentagem de pessoas em risco de exclusão social aumentou mais de 4% em alguns países da UE, e 3% no caso de pessoas gravemente carenciadas.

- 2.2 Apesar dos esforços até à data das políticas da UE em matéria de coesão, desenvolvimento rural e pescas, as desigualdades entre regiões estão novamente a aumentar. Segundo o Quinto Relatório sobre a Coesão, em geral as disparidades aumentaram, especialmente dentro dos países (as capitais a ficarem mais ricas e as regiões menos desenvolvidas a ficarem mais pobres), e, em alguns casos, de forma bastante dramática. O relatório revela também grandes disparidades entre cidades e zonas rurais, quanto ao nível de desenvolvimento².
- 2.3 O CESE, com base no que foi acordado na cimeira de 30 de janeiro de 2012, solicita à Comissão e ao Conselho que adotem um «procedimento especial» que suspenda os regulamentos atuais durante 5 anos, de modo a permitir uma utilização imediata e rápida dos fundos e eliminar os entraves inúteis e os poderes administrativos discricionários. Isto será especialmente vantajoso para as PME envolvidas na inovação e na melhoria da produção e para os projetos envolvendo jovens.
- 2.4 A política de coesão está no cerne da UE. Segundo o artigo 174.º do TFUE, a União desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.
- 2.5 Neste contexto, o Comité realça que, em relação aos Estados-Membros que apresentam um crescimento médio do PIB negativo no período de 2007 a 2009 e uma boa taxa de absorção no período atual, o teto das dotações será fixado a um nível pelo menos idêntico ao do período atual. O teto das dotações da política de coesão não se aplicará os fundos destinados às pescas e ao desenvolvimento rural.
- 2.6 O CESE colocou grande ênfase na importância de articular os fundos estruturais com a Estratégia Europa 2020. Assim, os seus objetivos e metas devem estar fortemente alinhados pela política de coesão³ e incluir uma referência mais clara e mais evidente à forma como os futuros fundos estruturais contribuirão para os objetivos estabelecidos pelas iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, que terão de ser revistos num futuro próximo, se a UE quiser atingi-los num contexto de crise profunda.
- 2.7 O CESE já salientou em vários pareceres⁴ que os objetivos dos fundos estruturais são mais vastos do que a Estratégia Europa 2020. Por esta razão, os fundos estruturais devem ser um mecanismo para garantir que a economia da UE reforça as suas políticas em matéria de emprego e educação, de modo a conservar e a fortalecer o seu capital humano, bem como o investimento necessário para assegurar o crescimento, o emprego e a inclusão social. Devem

² Ver os pareceres do CESE sobre os temas «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», [JO C 376 de 22.12.2011, p. 7](#), e «Agricultura e artesanato» JO C....., p.... (aguarda publicação JO) (CESE 483/2012 (NAT/530))

³ Ver os pareceres do CESE sobre os temas: «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#), «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 1](#), e «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», [JO C 376 de 22.12.2011, p. 7](#).

⁴ Pareceres do CESE sobre os temas «Política Regional e Crescimento Inteligente», [JO C 318 de 29.10.2011, p. 82](#), e «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#).

contribuir para alcançar outras estratégias e políticas na UE, designadamente a estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015, a lei das pequenas empresas («Small Business Act»), a estratégia energética para a Europa, a estratégia europeia para a deficiência 2010-2020, o quadro da UE para as estratégias nacionais em prol dos ciganos e a estratégia em favor do desenvolvimento sustentável.

- 2.8 O CESE manifesta-se profundamente preocupado com o impacto da crise e acredita que os fundos estruturais podem contribuir para se sair dela, desde que a revisão da governação económica da UE, que atualmente não produz crescimento, emprego ou inclusão social, realce que as medidas de austeridade destinadas à estabilidade macroeconómica não devem comprometer os esforços para maior coesão na UE. As intervenções estruturais deverão produzir resultados em termos de crescimento, inclusão social e melhores níveis de emprego.
- 2.9 A gravidade da crise económica põe em evidência que o montante (376 mil milhões de euros) atualmente proposto pela Comissão para os fundos estruturais 2014-2020 não é suficiente para criar maior coesão económica, social e territorial na UE. Assim, o CESE exorta a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu a reconsiderarem a atual proposta para os fundos estruturais no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) e solicita que as instituições concentrem os fundos da UE nas regiões menos desenvolvidas e que não criem mais burocracia e fragmentação.
- 2.10 A crise não deve impedir a UE de respeitar os seus compromissos e convenções internacionais, como a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

3. Fundos estruturais eficientes requerem princípios sólidos

3.1 Programação estratégica

- 3.1.1 O CESE considera o Quadro Estratégico Comum (QEC) um desenvolvimento fundamental, que garantirá uma ação mais coordenada para a implementação da política de coesão pelos diversos fundos estruturais.
- 3.1.2 Acolhe favoravelmente o QEC mas apela a uma abordagem orientada para os beneficiários. Atualmente, estes enfrentam procedimentos diferentes para obterem os subsídios (por exemplo, diferenças entre o FEDER e o FEADER), o que representa uma carga administrativa para potenciais beneficiários. O QEC, na proposta atual, é apenas um conjunto de critérios administrativos, mas falta a ideia de um balcão único para os beneficiários. O QEC deve também fornecer uma documentação clara e uma interpretação inequívoca das regras a aplicar em todos os Estados-Membros. Tal garantirá que o QEC se torna num instrumento que aumentará a eficácia dos fundos, não acrescentando carga administrativa suplementar.

- 3.1.3 O CESE entende que o QEC deverá fornecer os pormenores das prioridades de investimento, que resultam dos objetivos da Estratégia Europa 2020, e reconhecer, em especial, os canais que permitirão realizar a inclusão social das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, incluindo mulheres, jovens, imigrantes, idosos e pessoas com deficiência.
- 3.1.4 O CESE é também de opinião que o QEC deveria ser decidido com a participação de todas as instituições e órgãos consultivos da UE, para garantir o nível máximo de apropriação por todos.
- 3.1.5 A inclusão dos contratos de parceria é apoiada, para assegurar que as metas comuns a nível europeu, nacional e regional são alcançadas.
- 3.1.6 O CESE preconiza que todos os contratos de parceria e respetivos programas estejam associados aos programas nacionais de reformas, que deverão refletir todos os objetivos definidos na Estratégia Europa 2020, bem como outras obrigações resultantes de compromissos e convenções internacionais, como a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
- 3.1.7 A inclusão dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação e adoção dos contratos de parceria será um elemento-chave para o êxito dos fundos estruturais, incluindo as alterações a propor aos contratos de parceria (artigo 15.º), pelo que o Regulamento que estabelece as disposições comuns proposto deverá ser alterado em conformidade.
- 3.1.8 O CESE solicita a alteração do artigo 14.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns à luz dos artigos 10.º e 19.º do TFUE, de modo a incluir na sua alínea c) referências adequadas aos grupos vulneráveis, como mulheres, idosos, jovens, orientação sexual, deficiência, religião e minorias étnicas.

3.2 **Concentração e simplificação temática**

- 3.2.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns, que define um conjunto comum de regras aplicáveis aos fundos estruturais. Isso dará à UE uma visão comum e maior coerência e eficácia à política de coesão da União.
- 3.2.2 O CESE saúda as 11 áreas temáticas. Porém, acredita que também deveriam ser acrescentadas outras áreas temáticas, como facilitar a acessibilidade, por um lado, e reforçar a capacidade dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, por outro. O Comité exorta a que sejam incluídas no artigo 9.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns.

- 3.2.3 Salienta que todos os países se deveriam concentrar nas áreas definidas no Regulamento que estabelece as disposições comuns, de modo a assegurar sinergias e um crescimento mais coeso e inclusivo.
- 3.2.4 Lembra que tem vindo a apelar à simplificação dos procedimentos administrativos, contabilísticos e de auditoria, «A simplificação deve tornar-se no principal objetivo da política de coesão»⁵, pelo que acolhe com agrado os esforços da atual proposta no sentido de incluir este princípio. É necessário evitar a burocracia excessiva e há que redobrar esforços para que os beneficiários finais tirem partido das ações. A simplificação deverá traduzir-se em maior clareza em matéria de elegibilidade, auditoria, pagamentos e utilização de TIC, o que passa por simplificar o texto do regulamento e reduzir o seu articulado.
- 3.2.5 O limiar de 100 000 euros para a aplicação de regras simplificadas deve ser aumentado para 250 000 euros, para a parte de financiamento comunitário dos projetos que apenas são auditados uma vez segundo o artigo 140.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns. Os orçamentos da maior parte dos projetos custam mais do que o montante de financiamento proposto no regulamento, devido à carga administrativa excessiva. Esta simplificação, com este novo limiar, poderá ter um impacto positivo na aplicação desta regra aos mecanismos das subvenções globais.
- 3.2.6 O CESE põe à consideração a ideia de criar uma abordagem de «balcão único» para os beneficiários, de modo a tornar a política de coesão mais «orientada para os beneficiários» (uma abordagem com base no cliente).
- 3.2.7 A utilização de um vasto leque de reembolsos e de administração em linha também é bem acolhida. O CESE sublinha a importância de garantir que a utilização da administração em linha prevê o acesso por todos, incluindo idosos, pessoas de minorias étnicas e pessoas com deficiência.

3.3 **Quadro de desempenho e condicionalidade**

- 3.3.1 O CESE considera que a inclusão da condicionalidade no Regulamento que estabelece as disposições comuns é um mecanismo adequado para garantir a prossecução efetiva dos objetivos comuns da UE.
- 3.3.2 Acolhe favoravelmente a condicionalidade ex ante, conforme expressou em pareceres anteriores⁶, pois esta abordagem é vista como uma forma de melhorar a qualidade da despesa da UE em matéria de política de coesão. Porém, essa condicionalidade não deverá criar encargos administrativos adicionais, deverá, sim, assegurar uma utilização mais coerente e eficiente dos fundos estruturais.

⁵ Pareceres do CESE sobre os temas «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#), e «Parcerias eficazes para a política de coesão», [JO C 44 de 11.2.2011, p. 1](#).

⁶ Parecer sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#).

- 3.3.3 No entanto, o CESE discorda da utilização da condicionalidade macroeconómica⁷ enquanto metodologia, uma vez que «castiga» as partes erradas. O Comité não apoia qualquer medida coerciva através da política de coesão (incluindo a suspensão dos pagamentos) no próximo (sexto) pacote de governação económica. Quaisquer medidas tomadas no domínio da condicionalidade macroeconómica não devem ter efeito sobre os beneficiários dos fundos estruturais.
- 3.3.4 É essencial que a análise do desempenho inclua a participação e o reconhecimento dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, enquanto intervenientes efetivos na implementação da política de coesão.

3.4 **Flexibilidade**

- 3.4.1 O CESE é de opinião que os princípios da condicionalidade não devem comprometer a flexibilidade das ações estruturais, já que nenhuma solução se adequa a todas as regiões.
- 3.4.2 A flexibilidade não deve comprometer os objetivos comuns da coesão através de regras comuns aplicadas a todos os beneficiários.

3.5 **Governança a vários níveis**

- 3.5.1 O CESE acolhe favoravelmente a abordagem da governança a vários níveis como forma de assegurar a apropriação dos fundos e dos objetivos da coesão social. Os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, deverão participar plenamente, em conformidade com o artigo 5.º, em todas as fases de implementação dos fundos, incluindo ao nível local e regional. O CESE reitera a importância dos pactos territoriais no passado para incluir a participação da sociedade civil.
- 3.5.2 Insiste na importância de assegurar sinergias entre todos os instrumentos estabelecidos pelos fundos estruturais.

4. **Os princípios da política de coesão requerem instrumentos adequados para atingir a coesão**

4.1 **Parceria: com a sociedade civil – o contrato de parceria**

- 4.1.1 O CESE sempre apoiou a aplicação do princípio da parceria à política de coesão⁸. Todas as partes interessadas deveriam estar representadas nos trabalhos preparatórios dos contratos de parceria e de assistência técnica.

7

Parecer do CESE sobre o tema «Política Regional e Crescimento Inteligente», [JO C 318 de 29.10.2011, p. 82](#).

8

Pareceres do CESE sobre os temas «Parcerias eficazes para a política de coesão», [JO C 44 de 11.2.2011, p. 1](#), e «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#).

- 4.1.2 O CESE acolhe, por conseguinte, com grande satisfação o artigo 5.º da atual proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns, bem como a proposta com vista à elaboração de um código de conduta europeu sobre a parceria, do qual constem as várias responsabilidades e os direitos de participação dos diferentes parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns. A preparação do código de conduta deverá assegurar a plena participação destes parceiros.
- 4.1.3 O CESE realça que importa assegurar a participação da sociedade civil com base num acesso em pé de igualdade ao financiamento e através de uma definição inclusiva clara. A sociedade civil é, não raras vezes, excluída do acesso aos fundos devido a obstáculos criados pelas regras de cofinanciamento, encargos administrativos, objetivos desadequados dos programas operacionais nacionais e falta de participação na monitorização dos fundos.
- 4.1.4 O código de conduta deverá estabelecer regras claras para a candidatura, insistir no seu tratamento em tempo útil e prever um procedimento de reclamação, permitindo, assim, uma implementação e utilização eficazes e não burocráticas dos programas da política de coesão. O Comité considera que quaisquer critérios adicionais para aprovação utilizados pelos Estados-Membros deverão ser, primeiro, sujeitos a escrutínio, para evitar burocracia adicional (e regulamentação excessiva – «gold-plating» – a nível nacional).
- 4.1.5 O código de conduta deve indicar claramente as várias responsabilidades e os direitos de participação dos diferentes parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns.
- 4.1.6 Para este efeito, o CESE preconizou igualmente o estabelecimento de um contrato de parceria entre cada Estado-Membro e as suas regiões e sociedade civil⁹.
- 4.1.7 O Comité sublinha a necessidade de criar uma ampla parceria que represente um vasto leque de interesses diferentes. Há que estabelecer formas claras para determinar as responsabilidades e as funções destes parceiros diversos.
- 4.1.8 O CESE lamenta que o regulamento geral não preveja um mecanismo europeu de parceria com os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, e apela, por conseguinte, à inclusão de um mecanismo deste género na proposta de regulamento.
- 4.1.9 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de reforçar as iniciativas de tipo participativo com base na experiência alcançada com a abordagem do Leader. Exorta a que as partes interessadas da sociedade civil sejam representadas nos grupos de ação local do Leader.

⁹

Parecer do CESE sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#), pontos 2.1.6, 6.1 e 6.2.

4.2 Comitês de monitorização

- 4.2.1 O CESE apoia com veemência a atribuição de direitos de voto aos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, presentes nos comités de monitorização, em conformidade com o artigo 42.º do mesmo regulamento, e sublinha, mais uma vez, a importância de assegurar que todos os parceiros tenham aí direitos iguais. Insiste em que é premente que todas as partes envolvidas nos mecanismos estejam em pé de igualdade e apela à inclusão de orientações específicas no QEC.
- 4.2.2 Reitera a importância de uma análise e de uma avaliação minuciosas da utilização dos fundos e destaca que este é um ponto fundamental para compreender o diferente impacto dos fundos no contexto variável das regiões europeias.

4.3 Assistência técnica

- 4.3.1 Apela ao reforço das capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, no artigo 51.º do regulamento geral. A inclusão destes parceiros neste processo de apoio, estudos, avaliações e assistência de peritos, juntamente com outras ações apoiadas através de assistência técnica, levarão a uma participação mais significativa e a uma maior capacidade de participação de todos os parceiros envolvidos nos fundos estruturais. Entende que este deve ser um pré-requisito para a participação.
- 4.3.2 O Comité lamenta que se proponha que os programas operacionais para assistência técnica sejam excluídos das ações em matéria de ambiente, igualdade de oportunidades e igualdade entre homens e mulheres. Esta exclusão deverá ser suprimida do artigo 87.º.
- 4.3.3 O CESE recorda que o Fundo Social Europeu está mais avançado em termos de utilização da assistência técnica para a participação dos parceiros definidos no artigo 5.º, n.º 1. Exorta à aplicação do princípio de parceria, de forma idêntica, em todos os fundos estruturais.

4.4 Reforço de capacidades

- 4.4.1 O CESE apela à inclusão de uma definição de reforço de capacidades no artigo 2.º, a qual deve ser entendida como uma melhoria da participação dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, na preparação, implementação e monitorização dos fundos estruturais em todas as fases, incluindo, nomeadamente, formação, participação na assistência técnica, inclusão de organizações representativas de grupos vulneráveis, apoio à aplicação dos fundos. Deve igualmente ser integrada no QEC.
- 4.4.2 O reforço de capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, deve abranger igualmente o acesso aos fundos, como previsto no artigo 87.º do mesmo regulamento. O CESE lamenta que o princípio da não discriminação no acesso aos fundos não esteja incluído no seu artigo 7.º.

4.5 Não discriminação e acesso aos fundos

- 4.5.1 O CESE acolhe favoravelmente a inclusão da não discriminação na atual proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns. Contudo, lamenta que o princípio de acessibilidade para as pessoas com deficiência, constante do artigo 16.º do atual regulamento geral, não tenha sido mantido na proposta de futuro Regulamento que estabelece as disposições comuns.
- 4.5.2 Os candidatos, os beneficiários e os parceiros deviam ter direitos vinculativos relativamente às autoridades dos Estados-Membros, bem como o direito de acesso a um mecanismo de reclamação que lhes permita levantar objeções.
- 4.5.3 O CESE recorda que o acesso aos fundos exigirá esforços em matéria de reforço das capacidades dos parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, bem como um recurso mais amplo aos mecanismos das subvenções globais. Reitera que a formação, coordenada pela Comissão, pode facilitar substancialmente este acesso.

4.6 Apoio à economia social

- 4.6.1 O CESE acolhe favoravelmente as disposições propostas relativamente aos agentes da economia social e recomenda que a sua participação nos objetivos dos fundos estruturais seja clarificada. Estas não devem limitar os agentes da economia social aos programas de inclusão social, mas também a outras prioridades importantes de todos os fundos, como a promoção do emprego, o combate à pobreza, o melhoramento dos níveis de educação, a criação de empresas, o empreendedorismo, a competitividade empresarial e o apoio às empresas, o desenvolvimento local, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, a formação e o ensino.

4.7 Multifundos – Engenharia financeira

- 4.7.1 O CESE acolhe favoravelmente a possibilidade de combinar fundos para atingir melhores resultados quando da sua implementação.
- 4.7.2 Está convicto de que os fundos estruturais terão um efeito de alavanca e, para o promover no nível local, recomenda que se reserve uma percentagem adequada dos recursos para os fundos mistos suscetíveis de mobilizar os recursos locais endógenos e criar vários mecanismos de financiamento local duráveis, assegurando igualmente a sustentabilidade da ação da UE.
- 4.7.3 O CESE está convicto de que, através do recurso à engenharia financeira, conseguir-se-á aproveitar ao máximo o financiamento limitado disponível, sendo necessário garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível. Há que dar maior uso às obrigações de projeto da Estratégia Europa 2020. O CESE propõe que se

examine cuidadosamente a possibilidade de utilizar os fundos estruturais já reservados para o futuro, bem como as verbas não utilizadas do período de programação 2007-2013, como garantia de empréstimo para continuar a obter adiantamentos reembolsáveis do BEI que seriam disponibilizados às PME e às empresas para impulsionar hoje o crescimento económico da Europa. A este respeito, há que examinar igualmente os fundos renováveis e os microcréditos.

4.8 Afetação

4.8.1 O CESE apoia a proposta de que pelo menos 20% do total de dotações nacionais do Fundo Social Europeu sejam afetados à inclusão social e ao combate à pobreza. Opõe-se à redução deste objetivo. À luz da atual crise económica, é necessário que a Europa social continue visível para os cidadãos. Em particular, as empresas sociais são fundamentais para realizar estes objetivos e dar um contributo significativo para a inclusão dos grupos mais afetados da sociedade e do mercado de trabalho.

4.8.2 O Comité propõe prosseguir a prática existente de financiar os projetos de transportes através de uma rubrica orçamental separada. A repartição no âmbito do Fundo de Coesão proposta pela Comissão Europeia resultaria numa redução do montante disponível para a coesão.

4.9 Taxas de cofinanciamento

4.9.1 As regras de cofinanciamento deviam ser moduladas em função das circunstâncias¹⁰. Há que ter em conta a capacidade de absorção dos vários beneficiários.

4.9.2 O CESE apoia a proposta da Comissão de aumentar as taxas de cofinanciamento para um máximo de 95% para os Estados-Membros com dificuldades financeiras¹¹, apresentada em 2011 e mantida no Regulamento que estabelece as disposições comuns. Entende que o acesso ao cofinanciamento deveria ser igualmente proporcionado aos órgãos locais que não têm acesso a empréstimos, porque não dispõem de um orçamento autónomo, não estando, por isso, em condições de propor o seu próprio contributo.

4.9.3 O CESE apoia a ideia de que os projetos direcionados para as necessidades de grupos vulneráveis e de grupos em risco de exclusão devem beneficiar de taxas de cofinanciamento mais elevadas. Tendo em conta o risco crescente de cortes orçamentais nas políticas sociais nacionais, em virtude das medidas de austeridade, esta taxa devia elevar-se a 100% para os Estados-Membros mais afetados pela crise económica.

¹⁰ Parecer do CESE sobre o tema «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#), pontos 2.2.1 e 6.10.

¹¹ Pareceres do CESE: JO C 24 de 28.1.2012, 2012/C/24/17 a 2012/C/24/19.

4.10 Sensibilização

- 4.10.1 O CESE realça a necessidade de incluir estratégias de sensibilização respeitantes aos requisitos do Regulamento que estabelece as disposições comuns e ao significado dos principais princípios e mecanismos estabelecidos.
- 4.10.2 Há que recorrer à assistência técnica e a outros instrumentos para assegurar que todos os intervenientes no processo (incluindo, em especial, os parceiros na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns), desde as autoridades de gestão até aos responsáveis pela implementação dos projetos, têm um conhecimento suficiente dos principais elementos constantes do regulamento em apreço.

4.11 Habitação social

- 4.11.1 O CESE recorda a importância de incluir a habitação social no Regulamento que estabelece as disposições comuns e indica que este domínio poderia beneficiar de uma definição mais clara no QEC apenso ao regulamento.

4.12 Políticas macrorregionais – Política urbana

- 4.12.1 O CESE apoia a abordagem com vista a reforçar o papel das estratégias de cooperação macrorregional na política de coesão. A cooperação entre macrorregiões tem um elevado potencial para assegurar uma melhor relação custo-benefício das verbas investidas nessas regiões.
- 4.12.2 O CESE apoia plenamente uma maior capacidade de resposta às necessidades das zonas urbanas. Com efeito, 5% do financiamento do FEDER está destinado ao desenvolvimento urbano e à criação de uma plataforma urbana¹².
- 4.12.3 As políticas urbanas deviam concentrar-se na criação de ambientes sustentáveis mais vastos que garantam uma melhor mobilidade para todos os cidadãos, espaços a pensar nos cidadãos, bem como políticas urbanas ecológicas, especialmente para os idosos, as pessoas com mobilidade reduzida e as pessoas com deficiência.
- 4.12.4 O CESE salienta a importância da investigação e desenvolvimento efetuados pelo ESPON (Orate) no domínio do desenvolvimento territorial europeu.

12

Em sintonia com anteriores pareceres do CESE sobre os temas: «As áreas metropolitanas e as cidades-região no âmbito da Estratégia Europa 2020», [JO C 376 de 22.12.2011, p.7](#), e «O papel e as prioridades da política de coesão na Estratégia Europa 2020», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 1](#).

4.13 Indicadores

- 4.13.1 O CESE saúda o esforço com vista à criação de um regulamento mais orientado para os resultados, o que requer indicadores fiáveis.
- 4.13.2 Está convicto de que os indicadores baseados apenas em indicadores macroeconómicos como o PIB são claramente desadequados para identificar o nível de coesão. Há que utilizar outros indicadores na política de coesão¹³. A utilização deste tipo de indicadores deve estar sujeita a avaliação intercalar no período de programação.
- 4.13.3 O CESE recomenda que a Comissão tenha em devida consideração os indicadores de desempenho definidos no nível local e da Comunidade e que melhore a utilização que faz dos indicadores qualitativos a par dos quantitativos, nomeadamente, que melhore a medição do valor acrescentado social e local produzido pelos programas e ações.
- 4.13.4 Os indicadores devem medir o impacto a longo prazo. Não se devem basear exclusivamente na relação custo-benefício, mas devem igualmente ter em conta outros aspetos sociais. É importante que todos os atores da política de coesão recebam formação sobre a utilização dos novos indicadores.

4.14 Âmbito geográfico (artigo 89.º)

- 4.14.1 O CESE insiste em que as ações em matéria de inclusão social, educação e emprego envidadas através dos fundos estruturais envolvam todos os grupos vulneráveis, como as mulheres, os imigrantes e as pessoas com deficiência, e sejam organizadas e implementadas independentemente do âmbito geográfico.

4.15 Progresso estratégico

- 4.15.1 O CESE recorda que os relatórios de progresso devem incluir uma avaliação dos progressos realizados nas ações em matéria de inclusão dos grupos vulneráveis nas regiões objeto das intervenções.
- 4.15.2 Entende que os artigos 49.º e 101.º da proposta de Regulamento que estabelece as disposições comuns deveriam incluir igualmente uma avaliação conjunta das prioridades horizontais e temáticas.

13

Ver o coeficiente de Gini mencionado nos pareceres sobre os temas «Quarto relatório sobre a coesão económica e social», [JO C 120 de 16.5.2008, p. 73](#), e «Quinto Relatório sobre a Coesão», [JO C 248 de 25.8.2011, p. 68](#).

Parecer do CESE sobre o tema «O PIB e mais além – Indicadores complementares», JO C ... (ECO/301 em preparação): ponto «1.5.1 Neste contexto, convém lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento, introduza igualmente elementos de responsabilidade política. Esta nova abordagem requer a identificação das várias dimensões de que é feito o progresso mediante i) a extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais; ii) a utilização de indicadores compostos; iii) a criação de indicadores-chave».

4.15.3 As funções da autoridade de gestão constantes do artigo 114.º deveriam incluir a informação repartida pelos grupos em risco de exclusão.

4.16 Planos de ação conjuntos

4.16.1 O CESE é de opinião que os planos de ação conjuntos deviam estabelecer claramente a participação de todos os parceiros referidos no artigo 5.º, n.º 1.

4.16.2 Estes planos deviam ainda incluir os parceiros, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento que estabelece as disposições comuns, enquanto beneficiários potenciais deste tipo de ações.

5. Cooperação transnacional

5.1 O CESE realça a necessidade de continuar a apoiar os programas operacionais que promovem a cooperação transnacional em todos os fundos, já que isto contribuirá para reforçar o papel da Comissão enquanto facilitadora do intercâmbio de experiências e coordenadora da aplicação das iniciativas pertinentes.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do
Comité Económico e Social Europeu

Staffan Nilsson
