



**Comité Económico e Social Europeu**

**ECO/287**  
**Política Regional e**  
**Crescimento Inteligente**

Bruxelas, 14 de Julho de 2011

**PARECER**

do

Comité Económico e Social Europeu

sobre o

**Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia**

**«Europa 2020»**

COM(2010) 553 final

---

Relator: **Carmelo Cedrone**

---

Em 22 de Outubro de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

*Contributo da Política Regional para um Crescimento Inteligente no quadro da estratégia «Europa 2020»*  
COM(2010) 553 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 24 de Junho de 2011.

Na 473.ª reunião plenária de 13 e 14 de Julho de 2011 (sessão de 14 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor, 6 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

\*

\*       \*

## 1. Conclusões

- 1.1 O Comité concorda que a UE necessita de crescimento inteligente no âmbito da Estratégia Europa 2020 para fazer face aos desafios do presente e do futuro. Uma grande parte da UE não só regista um crescimento lento e escassez de I&D e inovação, mas também se vê a braços com outros problemas, como sejam elevadas taxas de desemprego, sobretudo juvenil, problemas sociais, pobreza e integração, abandono escolar e a consequente ausência de qualificações necessárias para arranjar emprego, desafios demográficos e restrições orçamentais.
- 1.2 A política de coesão foi criada com o intuito de defender o modelo europeu de sociedade, que associa à livre concorrência e à economia social de mercado objectivos de solidariedade e de promoção de prioridades específicas de desenvolvimento económico, social e territorial, em conformidade com o artigo 174.º do TFUE.
- 1.3 O Comité perfilha a noção de que a política regional é um instrumento-chave para a aplicação da Estratégia Europa 2020, uma vez que o sucesso na consecução dos seus objectivos dependerá em larga medida das decisões que forem tomadas a nível local e regional, tal como afirmou o comissário europeu Johannes Hahn<sup>1</sup>.
- 1.4 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que um dos objectivos mais importantes da política de coesão económica, social e territorial – a referência «correcta» a empregar pela Comissão quando trata do crescimento inteligente no quadro da Estratégia

---

<sup>1</sup>

Proferido em Janeiro, quando do lançamento da comunicação sobre o «Contributo da política regional para o crescimento sustentável na Europa 2020» – que também deverá ser entendido como «crescimento inteligente».

Europa 2020<sup>2</sup> – deve continuar a ser o de promover o desenvolvimento harmonioso de toda a União, sobretudo reduzindo as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões para lhes permitir integrar-se plenamente no espaço da UE.

- 1.5 O CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de promover a «inovação em todas as regiões», sem dispersão de recursos, «e garantindo simultaneamente uma complementaridade entre os apoios concedidos pela UE, pelas autoridades nacionais e pelas autoridades regionais à inovação, à investigação e desenvolvimento (I&D)», mas entende que seria útil financiar a investigação com todos os outros fundos e não apenas com os da política de coesão.
- 1.6 A comunicação da Comissão sobre o contributo da política regional para o crescimento inteligente deverá ser considerada um suplemento à iniciativa emblemática «Uma União da inovação» e um apelo ao início do processo, a fim de acelerar o investimento na inovação sem esperar pelo próximo exercício financeiro, no qual a Estratégia Europa 2020 constituirá com certeza um ponto fulcral para os fundos de coesão<sup>3</sup>.
- 1.7 Preocupa o CESE que a política de coesão se disperse e se desvie dos seus objectivos originais, confirmados também pelo Tratado de Lisboa, de financiar os desequilíbrios regionais mediante políticas sectoriais. É preciso assegurar que esta abordagem tenha em conta os desafios, as necessidades e o potencial, numa palavra, a situação à partida de cada região e Estado-Membro, e que não prejudique a coesão, não só do ponto de vista económico, social e territorial, mas também e sobretudo numa perspectiva política e cultural.
- 1.8 O CESE reputa de suma importância a política de promoção da investigação e da inovação proposta pela Comissão, mas salienta a necessidade de abordar estes temas prestando a devida atenção às especificidades territoriais. A inovação de um processo produtivo pode resultar de uma actividade de investigação realizada por determinadas pessoas num determinado espaço geográfico e ser aplicada noutro. Por isso, há que levar igualmente em conta as questões da transferibilidade e da reprodutibilidade dos processos inovadores e da sua difusão a nível territorial. É de louvar, em todo o caso, a tentativa de criar uma sinergia entre a política de coesão e as outras políticas da UE e de melhorar a utilização do FEDER.
- 1.9 O CESE considera, como referido na comunicação, que a prossecução do objectivo de crescimento inteligente deve ter uma articulação territorial própria, assente nas necessidades específicas de cada sector, distrito, metadistrito ou macrorregião, em ligação com instituições de investigação e universidades já existentes e/ou a reforçar, e com empresas locais e redes de comunicação que permitam que se enraízem e se desenvolvam no território, fomentando a especialização e a governação regional.

---

<sup>2</sup> COM(2010) 553 final.

<sup>3</sup> Ibidem.

- 1.10 O CESE preconiza igualmente que a política de coesão e a Estratégia Europa 2020 sejam objecto de um Conselho Europeu específico. É impensável que a política de coesão passe de política estratégica da UE à posição de «parente pobre», assim como não se pode esperar que, por si só, ela constitua o motor da Estratégia Europa 2020.
- 1.11 O lançamento desta proposta da Comissão não deve servir para dispersar fundos a esmo, inclusivamente pelas regiões ricas, com a promessa de um objectivo «ambicioso», mas sim para buscar uma convergência entre as regiões, para afirmar, por meio de indicadores comuns, um conceito europeu de coesão de excelência!
- 1.12 Da mesma forma, é imperioso garantir que todos os Estados-Membros possam participar nos diversos programas da UE e promover a criação de sinergias entre os diferentes programas da União, simplificando procedimentos e derrubando os muros que se ergueram entre as várias DG, ou seja, entre a Comissão no seu conjunto, os Estados-Membros e as regiões, na consciência de que as administrações estão ao serviço dos cidadãos, das empresas e das comunidades, às quais convém simplificar a vida, e não o contrário.
- 1.13 O CESE considera que a Comissão propõe correctamente uma abordagem ampla da inovação, não se cingindo aos aspectos técnicos ou tecnológicos. Contudo, o Comité preferiria que a Comissão desse mais atenção às possibilidades práticas de as várias partes interessadas poderem tirar partido dos programas de inovação. Embora, por exemplo, as PME pudessem beneficiar dos programas de inovação, poucas são as que têm investigadores. Na realidade, há muitas PME que são inovadoras, mas não aproveitam as possibilidades ao seu dispor para obterem apoio de programas da UE, embora deles possam retirar consideráveis benefícios. Há que aumentar o acesso ao capital de risco e, para o efeito, reforçar o programa Jeremie, embora o recurso a este programa não se deva tornar obrigatório e deva caber a cada Estado-Membro decidir se opta por subvenções, empréstimos ou por uma combinação de ambos, bem como o âmbito temático de aplicação. Além disso, conviria simplificar estas questões.
- 1.14 Novas formas de «parceria eficaz» – PLATAFORMA DE CONSENSO – poderiam constituir um instrumento útil para acompanhar a estratégia de inovação, com a participação e o contributo de todas as partes interessadas, públicas e privadas, incluindo os bancos, com regras simples, claras e eficazes, que acompanhem todas as fases dos projectos, estabelecendo prazos, responsabilidades e eventuais sanções.
- 1.15 Além disso, o CESE preconiza uma inversão da actual abordagem da Comissão, mais sensível aos aspectos formais dos programas do que aos seus conteúdos e, mais especificamente, aos seus resultados, que, ao invés, deveriam ser o objectivo prioritário.
- 1.15.1 Pelo contrário, haverá que conceder um apoio paralelo e concertado, com base em análises territoriais, aos dois pólos opostos que são a recuperação dos atrasos e a inovação.

- 1.16 O CESE lamenta as enormes disparidades territoriais não só entre as regiões da UE mas também no interior de cada país. Essas disparidades também se aplicam à I&D e à inovação e realçam a necessidade de uma política reforçada de coesão económica, social e territorial no horizonte 2020.
- 1.17 O CESE destaca igualmente que os Estados-Membros também estão sujeitos a uma concorrência global cada vez mais intensa por parte dos novos países industrializados, onde se assiste a um desenvolvimento considerável no domínio da I&D e da inovação, com destaque para sectores associados às tecnologias de ponta, ao nível dos quais assumiram já a dianteira.
- 1.18 O CESE congratula-se, pois, que a Comissão Europeia, com a sua iniciativa-piloto «Uma União da inovação» no âmbito da Estratégia Europa 2020, e com a comunicação sobre o crescimento inteligente, chame a atenção para determinados problemas e envolva a política regional no processo. Com efeito, se é verdade que são sobretudo as medidas descentralizadas a fomentar a inovação, tal não é possível sem ajudas, e estas, tal como as políticas, devem ser as mesmas em toda a UE.
- 1.19 O CESE concorda que as particularidades das regiões devem ser aproveitadas e que são necessárias novas formas de cooperação com todos os intervenientes nacionais, regionais e locais.
- 1.20 O CESE entende que uma ênfase maior em locais de trabalho inovadores é consentânea com a política de crescimento inteligente e o desenvolvimento de estratégias de especialização inteligentes<sup>4</sup>. No seu parecer sobre ***Locais de Trabalho Inovadores: Fonte de produtividade e de emprego de qualidade*** (SC/034), o CESE sublinhou que os locais de trabalho inovadores estão no centro da Estratégia Europa 2020. Recomenda que a Comissão lance um projecto-piloto sobre este tema no âmbito da iniciativa emblemática «Uma União da inovação».
- 1.21 O CESE regozija-se com o facto de a Comissão estar a planear para o próximo ano um programa mais amplo de investigação para o sector público e a inovação social. O CESE concorda com a introdução de uma ficha de avaliação para a inovação no sector público, com projectos-piloto para a inovação social europeia destinados a ajudar inovadores sociais, e com propostas de inovação social em programas no âmbito do Fundo Social Europeu. Subscrive igualmente a convicção de que as organizações da sociedade civil devem ser envolvidas no processo. Tais iniciativas podem ser encaradas como vias para o crescimento inteligente.

---

4

Estudos recentes na Dinamarca revelam que os hospitais aumentaram a sua eficiência (mais operações), ao mesmo tempo que os empregados estão mais satisfeitos com o seu trabalho, não obstante as reduções no orçamento e de pessoal. Alteraram-se os métodos de trabalho, os médicos ficaram em alguns casos sujeitos a um regime de exclusividade e os pacientes passaram a beneficiar de mais cuidados. Os estudos mostram que os pacientes também estão mais satisfeitos (a solução não passando, portanto, por reduzir simplesmente os orçamentos, mas por alterar os métodos e a organização do trabalho).

- 1.22 O CESE defende o desenvolvimento de estratégias de especialização inteligente por parte das próprias regiões e colectividades locais, com base nas suas exigências específicas e tendo em conta o respectivo nível de desenvolvimento. Em algumas regiões, o crescimento inteligente ainda consiste em desenvolver infra-estruturas essenciais, como telecomunicações, energia ou tratamento das águas.
- 1.23 A política regional e, em particular, o financiamento regional da UE são fundamentais para o crescimento inteligente e, na verdade, para encorajar e apoiar os governos nacionais e regionais a construir estratégias de especialização inteligente que ajudem as regiões a identificar os seus pontos fortes.
- 1.24 Tal como a Comissão argumenta na comunicação em apreço, concentrar recursos num número limitado de actividades garantirá uma utilização mais eficaz e eficiente dos fundos e contribuirá para aumentar os níveis de investimento privado, desde que as prioridades em termos de actividades e de investimento sejam determinadas pelos órgãos de poder local apropriados em conjunto com os respectivos agentes económicos e parceiros da sociedade civil.
- 1.25 Em conclusão, os objectivos da Estratégia Europa 2020 são consentâneos com os da coesão. A política de coesão, devido à sua estrutura única de governação a vários níveis, está bem colocada para facultar os auxílios e as ajudas necessários para que os níveis macrorregional, inter-regional, local e regional se apropriem dos objectivos da Estratégia Europa 2020. Todavia, o quadro institucional da sua aplicação carece de elementos financeiros e jurídicos comuns que, pela sua interacção, se poderiam transformar em factores de melhoria da eficácia.
- 1.25.1 Por conseguinte, seria conveniente reforçar a cooperação com vista à consecução dos objectivos referidos.

## 2. **Propostas**

- 2.1 **Definições:** há muitas definições de inovação. No plano da iniciativa «Uma União da inovação», a inovação refere-se a mudanças que aceleram e melhoram a forma de conceber, desenvolver, produzir e aceder a novos produtos, processos industriais e serviços – mudanças que criam mais emprego, melhoram a vida das pessoas e constroem sociedades melhores e mais verdes. O CESE subscreve esta definição, antes de mais porque abrange um grande número de domínios políticos.
- 2.1.1 Ao mesmo tempo, a definição em causa pressupõe que muitas direcções-gerais da Comissão Europeia participem na inovação e na coesão social, económica e territorial, para além de que todos os fundos da UE têm de fazer parte deste processo.

- 2.2 **Reunir os recursos:** o CESE entende que, para atingir o objectivo da inovação regional como instrumento para «libertar o potencial de crescimento da União Europeia», há que utilizar também outros recursos da UE, como, por exemplo, a PAC – pelo menos, no atinente aos investimentos destinados à inovação e ao crescimento inteligente no sector agrícola – e o Fundo Social Europeu. Além disso, os instrumentos financeiros da UE devem ser coordenados e utilizados em sinergia com os seus correspondentes nacionais e regionais. Mais, cada Estado-Membro deve ter acesso a todas as oportunidades proporcionadas pelos instrumentos financeiros da UE, importando simplificar este aspecto.
- 2.3 **Definir prioridades:** o CESE reputa oportuno precisar os tipos de inovação, salvaguardando a sua vertente regional, tomar decisões no atinente aos programas, aos sectores interessados (por exemplo, desenvolvimento sustentável, energia, ambiente ou transportes) e às regiões a envolver neste processo, tendo em conta os seus desafios, necessidades e potencial, numa palavra, a sua situação à partida, a sua vocação empresarial, as condições da investigação e a sua capacidade para renovar as instalações ou mudar a produção. Há que promover a ligação entre as macrorregiões e abandonar a política das «mil flores». As prioridades devem ser estabelecidas em concertação entre as autoridades públicas, privadas e a sociedade civil organizada, a vários níveis.
- 2.4 **Conhecer, comunicar e informar:** é fundamental divulgar e partilhar experiências positivas entre os sectores e os territórios. É, por isso, necessária uma estratégia adequada de comunicação e de informação integrada directamente nos programas da Comissão.
- 2.5 **Formar:** a formação é um outro instrumento fundamental para alcançar os objectivos que a Comissão se propõe na comunicação em apreço. Seria muito útil, particularmente para os jovens, favorecer a divulgação da cultura da inovação. O CESE considera igualmente que, se este objectivo for cumprido, facilitará a utilização dos fundos, reduzirá os montantes não executados e evitará desperdícios, a fim de lograr uma utilização óptima dos fundos, promovendo a governabilidade do território.
- 2.6 **Consolidar as parcerias:** para o CESE, há que privilegiar os programas e os projectos elaborados directamente pelas associações de PME ou pelos centros de investigação já existentes, juntamente com os representantes dos trabalhadores e da sociedade civil interessada, e com a participação dos órgãos de poder local. O estabelecimento de parcerias a todos os níveis constitui um valor acrescentado de grande relevância, havendo, por isso, que dar prioridade aos projectos elaborados por via das mesmas, para além de que contribuem significativamente para a **governança territorial**.
- 2.7 **Avaliar os resultados:** trata-se de um imperativo que a Comissão deve apoiar sem reservas, através de parâmetros e de sistemas comuns de avaliação de resultados, tanto para a inovação como para a investigação, constituindo este um objectivo prioritário da Comissão e da UE. Há que prever, para as regiões ou zonas que não os atinjam ou não utilizem os fundos

previstos, outras formas de intervenção dos Estados nacionais e/ou da Comissão, que deveria conduzir este processo.

- 2.8 Promover **a colaboração público-privada**, inclusivamente através de um sistema de financiamento misto para os programas particularmente relevantes ou de especial interesse, tanto para a investigação como para a inovação.
- 2.9 **Encorajar os Estados-Membros**, em conjunto com a Comissão e a UE, a agirem com maior determinação sem abdicarem do seu papel pelas razões tantas vezes esgrimidas. Há que privilegiar os projectos inter-regionais, que possuem uma lógica e um âmbito europeus, devendo a Comissão voltar a desempenhar um papel de orientação, inclusivamente nas fases de elaboração, de execução e, em especial, de avaliação dos resultados.
- 2.10 **Favorecer o acompanhamento e o aconselhamento:** o CESE considera que as PME e, em particular, as micro-empresas, que não dispõem de investigadores nem de peritos próprios, precisam de colmatar esta lacuna acedendo facilmente a serviços de acompanhamento e de aconselhamento eficazes e adequados. Preconiza uma política de apoio às acções de acompanhamento e de aconselhamento de organizações intermediárias, nomeadamente mediante contratos de objectivos regionais e o financiamento de postos de consultores para a inovação em tais organizações.
- 2.11 **Tornar mais clara a comunicação.** Para o CESE, a comunicação deve ser simplificada e tornada mais clara relativamente aos objectivos a que se propõe. Haveria que inverter a abordagem, solicitando propostas a partir da base, na convicção de que deve ser o dinheiro a seguir as ideias e não o contrário.
- 2.12 **Simplificar** – A simplificação a todos os níveis é um objectivo preliminar. Há que apostar em permanência numa *estratégia da simplificação* para reduzir os tempos e os custos, criando um formulário único e seguindo o princípio «apenas uma vez»; acelerar também os pagamentos e facilitar os financiamentos antecipados às empresas, em particular às PME; e, finalmente, harmonizar as regras financeiras e realizar uma auditoria única válida para todas as instâncias.
3. **Revisão do orçamento da UE, coesão e crescimento inteligente**
- 3.1 Na sua comunicação sobre a revisão do orçamento, a Comissão consagra um longo capítulo à política de coesão, mas dedica muito menos atenção à PAC, por exemplo, que ainda representa 43% das despesas da UE. A secção dedicada à coesão chama-se «crescimento inclusivo». O título é sugestivo, mas tem de ser aplicado na prática.
- 3.2 Os próprios subtítulos da secção são exaustivos: a) Política de coesão e a Estratégia Europa 2020; b) Uma maior concentração e coerência; c) Quadro estratégico comum; d) Um contrato de parceria no domínio do desenvolvimento e do investimento; e) Melhoria da qualidade das



despesas. Exceptuando este último e importante objectivo, os outros já deveriam ter sido realizados.

- 3.3 O CESE avalia positivamente o esforço e as propostas da Comissão destinadas a criar sinergias entre a política de coesão e as restantes políticas da UE e dos Estados-Membros, incluindo algumas prioridades indicadas na Estratégia Europa 2020. Contudo, reputa necessário recorrer a todos os recursos para concretizar os objectivos do «crescimento inteligente».
- 3.4 A revisão do orçamento deveria constituir uma oportunidade para conciliar a política de coesão, a PAC e a Estratégia Europa 2020, levando em conta o pacto de estabilidade em curso de revisão, a fim de reconsiderar e de requalificar o orçamento europeu e os dos Estados da zona euro (por exemplo, a educação e a investigação não deveriam ser consideradas despesas correntes).
- 3.5 **Ajudar as PME** é uma questão prioritária para o êxito da proposta. Isto deve ser feito simplificando e facilitando o financiamento, nomeadamente através de um seguro de riscos para a concessão de crédito, em conformidade com os princípios estabelecidos no exame do *Small Business Act* (Lei das Pequenas Empresas), ou de financiamentos directos para a inovação, com uma política de apoio e de acompanhamento. Tal também pode ser facilitado com a consolidação e a utilização das associações de PME e de microempresas. Deveriam ser os Estados-Membros, ao nível mais adequado, a decidir se optam por subvenções, empréstimos ou por uma combinação de ambos.

#### 4. **Observações**

- 4.1 O CESE considera positivas as acções a realizar pela Comissão para favorecer o cumprimento dos objectivos, em particular no tocante à análise e à informação relativas aos resultados obtidos e ao fornecimento de capitais de risco e de garantias às PME empenhadas na inovação, disponibilizando financiamentos adaptados à realidade das PME e das micro-empresas.
- 4.2 As cinco áreas de especialização inteligente enunciadas na comunicação da Comissão afiguram-se algo genéricas, pertencem a sectores e a domínios de referência muito diferentes entre si, não estão calibradas em função das especificidades das regiões, não contemplam possíveis sinergias resultantes de políticas de incentivo à inovação previstas noutros domínios de intervenção da UE (concorrência, agricultura, mercado interno, ambiente e energia, educação, etc.) ou noutros programas europeus, não havendo, por exemplo, qualquer referência à economia social. Tampouco se contempla o envolvimento dos parceiros sociais ou de outras partes interessadas da sociedade civil organizada na definição e na aplicação das políticas implicadas na especialização inteligente.

- 4.3 Não se faz, porém, qualquer referência à necessidade de coordenar a iniciativa da UE para a inovação com as políticas de inovação dos Estados-Membros, que evidentemente dispõem de mais recursos e já definiram e empreenderam programas de investigação e de acção nos sectores em que é preciso reforçar actividades de I&D. Realizaram-se poucas análises sobre os motivos que impediram ou não permitiram a utilização dos fundos, o que permanece **o problema mais grave de todos** – não obstante a abundância de análises que a Comissão Europeia realiza!
- 4.4 No entanto, a Comissão concentra-se essencialmente nas regiões mais bem preparadas, nomeadamente quando afirma que algumas regiões já são competitivas a nível mundial, ao passo que outras se debatem para atingir o mesmo nível. Ao mesmo tempo, isso não significa que as outras regiões estejam completamente atrasadas. Para reduzir as disparidades, a política regional deve ser aplicada com uma ênfase acrescida no desenvolvimento das regiões mais fracas, o que é igualmente um objectivo da política de coesão no seu todo.
- 4.5 O CESE julga preocupante, ainda assim, que o fosso entre as regiões ricas e pobres da UE seja cada vez maior e que sejam também as regiões economicamente menos favorecidas as mais atrasadas em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação, mas salienta que a nova ficha de avaliação revela que são justamente as actividades de I&D as que apresentam maiores oportunidades de crescimento nos países e nas regiões menos desenvolvidos.
- 4.6 Neste contexto, a Comissão deveria colaborar com os Estados-Membros a fim de repartir melhor a política de I&D e inovação, para que as regiões mais prósperas de cada país não absorvam todos os recursos, o que distorceria a repartição a nível nacional.
- 4.7 A comunicação lança as bases para que os diferentes instrumentos técnicos da investigação possam contribuir mais amplamente para o apoio à inovação. Trata-se de empréstimos a taxas reduzidas, garantias de empréstimos e capitais de risco. O Grupo BEI é igualmente uma das instâncias que deveria receber recursos adicionais destinados a beneficiar mais especificamente as PME.

Bruxelas, 14 de Julho de 2011

O Presidente  
do  
Comité Económico e Social Europeu

Staffan Nilsson

---