



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.4.2012
SWD(2012) 106 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

**O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum –
elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria**

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria

Exoneração de responsabilidade: *O presente documento é um documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia e tem carácter meramente informativo. Foi elaborado com base nas propostas de regulamentos aprovados pela Comissão Europeia em 6 de outubro de 2011, 12 de outubro de 2011 e 2 de dezembro de 2011. Não prejudica a natureza final dos atos, nem o conteúdo de qualquer ato delegado ou de execução que possam ser preparados pela Comissão. Não representa nem antecipa qualquer posição oficial da Comissão nesta matéria.*

1. INTRODUÇÃO

A ação em prol do crescimento e do emprego exige o empenho dos políticos ao mais alto nível e a mobilização de todos os atores europeus. A parceria é um elemento chave para a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020¹.

Acresce que a parceria desde há muito que constitui um dos princípios fundamentais para a utilização dos fundos ligados ao Quadro Estratégico Comum (QEC) da União Europeia. O princípio da parceria implica uma colaboração estreita entre as autoridades nacionais, regionais e locais, mas também com o setor privado e o terceiro setor. Os parceiros devem participar ativamente em todo o ciclo do programa - preparação, implementação, acompanhamento e avaliação. Os parceiros devem ser considerados em estreita relação com o modelo de governação a vários níveis e à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Entende-se por governação a vários níveis a ação concertada entre a União Europeia, os Estados-Membros e as autoridades locais e regionais, com base no princípio da parceria e tendo em vista a definição e a aplicação de políticas europeias².

Várias avaliações evidenciaram as vantagens e os potenciais benefícios das parcerias, quando se trata da utilização dos fundos europeus³, do reforço do empenho na ação e de uma maior identificação com as políticas da UE, de aumentar os conhecimentos, as competências e as ideias acerca de como desenhar e aplicar estratégias e, por fim, de garantir maior transparência no processo de decisão. A governação a vários níveis ajuda a reduzir as disparidades em termos de coordenação e de meios na elaboração das políticas, no que se refere à informação, aos recursos e ao financiamento, além de que ajuda a colmatar os problemas da fragmentação administrativa e política⁴.

Contudo, a experiência mostra que o princípio da parceria é aplicado de forma muito dispare nos Estados-Membros, variando em função do regime institucional e da cultura política de cada um. A eficácia deste princípio depende também da habilidade técnica dos parceiros para contribuir de forma significativa para o processo, o que suscita a questão do reforço das capacidades.

O Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu publicaram diversas resoluções, pareceres e livros brancos em que apelam a um reforço do princípio da parceria na utilização dos fundos europeus⁵. A proposta da Comissão relativamente aos fundos do QEC⁶ decorre da necessidade de uma aplicação mais coerente do princípio da parceria.

¹ Estratégia Europa 2020, COM(2010) 2020 de 3.3.2010.

² cf. Livro Branco do Comité das Regiões, Committee of the Regions, Livro Branco sobre governação a vários níveis, CONST – IV – 020, 2009

³ cf. *Rede de peritos do FSE em avaliação, relatório final, 2011*
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=evaluation&mode=advancedSubmit&langId=en>.

⁴ Cf. documento de síntese da OCDE, *Bridging the gaps between the levels of government*

⁵ Cf. parecer do CESE «Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013», CESE 967/2010.

⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de

Artigo 5.º da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns relativamente aos fundos do QEC

- (1) Para o contrato de parceria e cada programa operacional, respetivamente, o Estado-Membro deve estabelecer uma parceria com os seguintes parceiros:
 - (a) as autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes;
 - (b) os parceiros económicos e sociais; bem como
 - (c) os organismos que representem a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação.
- (2) Em conformidade com a abordagem de governação a vários níveis, os parceiros devem ser envolvidos pelos Estados-Membros na preparação dos contratos de parceria e dos relatórios sobre os progressos realizados, bem como na preparação, execução, monitorização e avaliação dos programas. Os parceiros devem participar nos comités de monitorização dos programas.
- (3) São conferidos poderes à Comissão para adotar atos delegados, em conformidade com o artigo 142.º, a fim de estabelecer um código de conduta europeu que defina objetivos e critérios para apoiar a execução da parceria e facilitar a partilha de informações, experiências, resultados e boas práticas entre os Estados-Membros.
- (4) [Pelo menos uma vez por ano, em relação a cada Fundo QEC, a Comissão consulta as organizações que representam os parceiros a nível da União sobre a execução do apoio dos Fundos QEC⁷.](#)

Acresce que o regulamento em questão contém disposições que fazem referência direta à parceria ou que estão relacionadas com o acompanhamento, o relato e a avaliação.

As propostas da Comissão para a atribuição dos fundos do QEC para o período 2014-2020 deixam clara a obrigação de os Estados-Membros organizarem parcerias, mas remetem para as autoridades nacionais a definição de modalidades específicas para a participação dos parceiros que serão envolvidos nas diversas fases da programação. O Código de Conduta Europeu sobre Parcerias (CCEP) enunciará as condições mínimas a cumprir para se chegar a uma parceria bem sucedida na utilização dos fundos, deixando aos Estados-Membros ampla margem de manobra para decidir sobre a participação de cada parceiro.

O presente documento de trabalho dos serviços a Comissão tem por objetivo ajudar os Estados-Membros a organizar as parcerias de forma adequada durante os trabalhos que precedem a adoção dos regulamentos. Contem exemplos de boas práticas em matéria de aplicação do princípio da parceria, com base nas conclusões da Comissão e em vários inquéritos.

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 de 6.10.2011].

⁷ Esta consulta deve ser feita pelo menos duas vezes durante o período de programação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), em conformidade com o artigo 9.º do regulamento específico do fundo em questão.

Evidencia os principais requisitos de um tal código, os quais poderiam servir de base para as discussões com o Parlamento Europeu e o Conselho, a fim de facilitar o processo legislativo em curso e permitir que os vários intervenientes participem nos debates. A sua adoção deveria ocorrer sob forma de ato delegado, logo após a aprovação do regulamento que estabelece as disposições comuns relativas aos fundos do QEC.

2. QUE PARCEIROS SELECIONAR?

O regulamento que estabelece as disposições comuns exige que os Estados-Membros organizem uma parceria com a) autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes, b) parceiros económicos e sociais, e c) organismos que representem a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação. As parcerias devem ser estabelecidas de acordo com o regime institucional de cada Estado-Membro. Nos Estados-Membros com estruturas descentralizadas, as regiões desempenham um papel essencial na organização das parcerias.

Como primeiro passo na preparação do contrato de parceria, recomenda-se que os Estados-Membros identifiquem no respetivo território os intervenientes estratégicos em sede de fundos do QEC, os incentivos ou entraves legais e administrativos às parcerias, bem como formas possíveis de resolver os problemas existentes. Os Estados-Membros são também incentivados a apoiar-se em estruturas de parceria já existentes à escala nacional/regional/local, a fim de evitar duplicações e ganhar tempo. Pode acontecer que as capacidades dos intervenientes devam ser reforçadas para que a parceria seja representativa e eficaz.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que levem os Estados-Membros a garantir processos de seleção abertos e transparentes e a zelar por que os parceiros estejam cientes das suas obrigações em matéria de confidencialidade e conflito de interesses.

A natureza e a dimensão das parcerias dependem das prioridades políticas e das condições específicas de cada território. **O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições** que exijam a inclusão na parceria de instituições, organizações e grupos capazes de influenciar a implementação dos programas e de ser por ela condicionadas. Haverá que dar especial atenção aos grupos que os programas podem afetar mas que carecem de meios para os influenciar, designadamente as categorias mais vulneráveis e marginalizadas, como as pessoas com deficiência, os migrantes, as populações ciganas, etc. É importante incentivar o pluralismo nas parcerias, associando diferentes componentes do setor público, juntamente com empresas, associações, estruturas de voluntariado, representativas de organizações de diferentes tipos e dimensões, incluindo os pequenos agentes inovadores.

Na Roménia, a autoridade de gestão do FSE foi encarregue da realização de um estudo de conjuntura antes da adesão do país à UE. Esta análise tornou-se o principal documento de programação no âmbito do quadro de referência estratégico nacional (QREN) e dos programas operacionais (PO). Para além da necessidade de trabalhar em parceria com os principais intervenientes políticos no exercício de programação à escala nacional, ficou claro que eram necessários mecanismos de parceria à escala regional e local para reforçar a

capacidade dos intervenientes para tomar decisões e agir. Assim, foi analisada a situação de cada região no que se refere ao emprego e à inclusão social, através de reuniões e discussões com interlocutores regionais e locais. No nordeste do país, por exemplo, estiveram envolvidos mais de 200 intervenientes.⁸

Na Hungria, a metodologia aplicada para a consulta pública sobre o QREN seguiu as recomendações de organizações da sociedade civil. Cerca de 4 000 organizações parceiras (designadamente sindicatos, trabalhadores reunidos em grupos de interesse e ONG, representantes do mundo empresarial, do ensino e da ciência) foram convidados a pronunciar-se sobre a orientação a dar ao QREN e aos PO. O público teve oportunidade de consultar o QREN e os PO e de sobre eles se pronunciar através da Internet. Foram organizados seminários para discutir os projetos na presença dos parceiros profissionais e sociais e das autoridades governamentais competentes⁹.

2.1. *Participação das autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes*

Uma cooperação mais estreita entre as administrações ao nível nacional, regional e local permite uma abordagem mais coerente e integrada na utilização dos fundos. Sendo elas que trabalham no terreno, as autoridades regionais e locais têm um papel essencial a desempenhar e um interesse essencial na consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, assim como na coesão económica, social e territorial.

O grau de participação depende do quadro institucional de cada Estado-Membro e, em especial, das capacidades jurídicas e orçamentais em cada nível territorial relativamente ao âmbito de aplicação dos diferentes fundos. No plano nacional, os Estados-Membros são incentivados a apoiar-se nas associações e nas redes existentes à escala regional, sub-regional e local, valendo-se da sua representatividade e experiência prática.

As regiões desempenham um importante papel na parceria, visto que estão ativamente associadas à preparação de documentos estratégicos e à utilização dos fundos do QEC à escala nacional. As regiões e em especial as que estão investidas de competências constitucionais, também por vezes atuam como autoridades de gestão, pelo que lhes cabe garantir a participação dos parceiros na preparação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que os diferentes níveis de administração territorial num dado Estado-Membro estejam representados na parceria e participem nas várias fases de implementação dos apoios dos fundos do QEC, em função das respetivas competências. Quando as regiões atuam como autoridades de gestão dos programas, devem organizar parcerias e velar por que as entidades locais, municipais e outras instâncias competentes, os parceiros económicos e sociais e os organismos representativos da sociedade civil, incluindo os parceiros da área do ambiente, as ONG e os

⁸ Comunidade de Prática no âmbito do FSE, guia *How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership*, 2011.

⁹ Idem nota 8

organismos que operam na esfera da igualdade e do combate à discriminação sejam associados à preparação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas.

Atendendo à escala geográfica das intervenções e das interdependências funcionais entre os diferentes territórios, o **código de conduta poderia ainda completar o regulamento** com disposições que chamassem os Estados-Membros a garantir que as zonas urbanas onde estão previstos investimentos territoriais integrados participem diretamente na preparação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas, a fim de constituir uma abordagem estratégica que tenha em conta as suas necessidades específicas.

Em **Liverpool (UK)**, um grupo técnico foi incumbido de garantir que todos os projetos financiados pelo FEDER tinham sido efetivamente considerados pela municipalidade de Liverpool/Merseyside. O grupo é composto por representantes das autoridades locais, do setor privado, do ensino superior, do mundo associativo e do voluntariado, dos transportes públicos e dos serviços locais de emprego. Beneficia do apoio de dois técnicos contratados com o apoio financeiro decorrente das medidas de assistência técnica e da autoridade de gestão e tem funções consultivas. O grupo pronuncia-se sobre os pedidos de intervenção do FEDER, identifica domínios de intervenção prioritários, contribui para o desenvolvimento de consórcios para a realização de atividades em toda a região de Liverpool (empreendedorismo, empresas sociais, apoio às empresas, eficiência energética dos edifícios, de habitação, etc.) e pode influenciar a conceção e a implementação das iniciativas JESSICA e JEREMIE naquela região, etc.

2.2. Participação dos parceiros económicos e sociais

O diálogo com os parceiros sociais constitui um dos pilares do modelo social europeu que o artigo 152.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) consagra. Com efeito, os parceiros sociais distinguem-se de outras organizações como os grupos de pressão ou de interesse pelo facto de que estão habilitados a participar nas negociações coletivas e assim influenciar as normas sociais do respetivo Estado-Membro.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que especifiquem que os Estados-Membros devem velar por que as organizações de parceiros sociais, em especial as organizações setoriais e interprofissionais, participem nas parcerias. Neste contexto, deve ser garantida uma representação equilibrada das organizações patronais e das organizações de trabalhadores.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam uma participação forte das associações empresariais, designadamente as que representam as PME, as câmaras de comércio, as universidades e os centros de investigação. Estas entidades constituem parceiros essenciais para incentivar o desenvolvimento, a inovação e a competitividade. A sua ação conjunta na implementação das intervenções dos fundos do QEC será essencial para a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020 – em linha com as prioridades para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Por fim, o código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que deixem claro que os parceiros socioeconómicos são agrupamentos ou associações que

representam o interesse geral de setores ou ramos de atividade, empregadores e trabalhadores, mas nunca os interesses de uma só sociedade, empresa ou grupo económico (empresa-mãe ou filial).

O modelo de parceria tradicional da Áustria reflete-se nas iniciativas do FSE e do FEDER. Os parceiros sociais estiveram envolvidos na conceção e no acompanhamento do QREN (*STRAT.AT*) no âmbito de um órgão permanente, a Conferência austríaca sobre ordenamento territorial (ÖROK). O *STRAT.AT plus* é um instrumento inovador para o período de programação em curso. Trata-se de uma plataforma de acompanhamento estratégico. Esta iniciativa destina-se a permitir um processo de diálogo das bases para o topo que visa uma ampla parceria para desenvolver novas estratégias. São organizados periodicamente encontros (*Foren* e *Synergien*) para troca de experiências¹⁰.

2.3. *Participação dos organismos representativos da sociedade civil e dos que promovem a igualdade e a não-discriminação*

As ONG que representam a sociedade civil, designadamente nas áreas do ambiente, da inclusão social, da igualdade entre homens e mulheres e a igualdade de oportunidades deveriam ser consultadas e associadas ao processo de programação.

Nos casos em que o número de organizações interessadas - a partir de possíveis parcerias —é muito elevado, poderia ser oportuno que os potenciais parceiros estabelecessem plataformas de coordenação e organizações de cúpula, designando um representante comum para participar na elaboração e na implementação dos programas, a fim de garantir maior representatividade ao funcionamento da parceria.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que prevejam que a seleção dos parceiros deve incluir as ONG mais representativas que operam nas áreas de intervenção dos vários fundos. As organizações não governamentais devem ter plenos poderes para designar os seus representantes em cada parceria. Se houver um número importante de ONG associadas a um mesmo projeto, podem ser criadas plataformas com vista à designação de um só representante.

Em Espanha, a necessidade de integrar o princípio da igualdade entre homens e mulheres no funcionamento dos fundos está plenamente reconhecido. O *Instituto de la Mujer* participa nos comités de acompanhamento do FEDER, do FSE, do Fundo de Coesão, do FEADER e do FEP. Foi criada uma rede de ação em prol da igualdade entre homens e mulheres, com o objetivo de garantir uma integração eficaz deste princípio nas intervenções financiadas pelos fundos europeus.

Na Eslovénia, foi introduzido um modo de financiamento específico de acordo com a prioridade do FSE relativamente às capacidades institucionais e administrativas e que se destina ao desenvolvimento de ONG e em especial de redes de ONG. Entre estas redes ao nível nacional, importa referir o CNVOS que integra mais de 200 associações. O CNVOS

¹⁰ Parecer exploratório do CESE «encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013»CESE 967/2010.

apoia as ONG na utilização dos fundos estruturais e designa representantes para participarem nos comités de acompanhamento. Acresce que foram constituídos 10 redes regionais de ONG com o objetivo de incentivar o seu desenvolvimento à escala regional e local e de lhes dar meios para intervirem com maior intensidade nas políticas públicas. Também foi concedido apoio a 12 redes temáticas, a fim de melhorar o diálogo em setores específicos (cultura, ambiente, saúde, etc.)¹¹.

2.4. Adaptar as parcerias aos programas

Para os programas do FEADER, os parceiros estratégicos serão as administrações regionais e locais responsáveis pelas zonas rurais, as organizações setoriais, os parceiros socioeconómicos no domínio agrícola e florestal, os representantes de outras organizações públicas e privadas cujas atividades estão ligadas ao desenvolvimento das zonas rurais, associações de empresas regionais ou locais, associações de mulheres em zonas rurais, ONG especializadas nas questões do ambiente, igualdade e combate à discriminação, representantes das associações nacionais ou regionais (consoante o nível de programação) de grupos de ação local envolvidos no desenvolvimento ao nível local e as associações que participam no desenvolvimento rural integrado (por exemplo, as associações de agências de desenvolvimento local). Estes parceiros estratégicos estão por vezes já ligados através da rede rural nacional, o que pode constituir um importante apoio à consecução das parcerias.

Para os programas do EMFF, as instâncias locais e regionais, os representantes do setor das pescas e da aquacultura e de outros setores como a transformação, as organizações setoriais de parceiros sociais, as ONG do ambiente, as associações de mulheres no setor das pescas, as organizações setoriais de científicas e os centros de investigação, bem como as redes nacionais ou regionais de grupos de ação local no domínio das pescas têm uma importância crucial.

Para o FEDER e o Fundo de Coesão, os parceiros implicarão as instâncias locais e regionais, designadamente as cidades que implementam programas de desenvolvimento urbano integrado e duradouro no âmbito de investimentos territoriais integrados, assim como ao parceiros socioeconómicos, representantes de ONG especializadas em questões transversais como a igualdade entre homens e mulheres ou a acessibilidade para as pessoas com deficiência, e nos domínios abrangidos pelos fundos, bem como representantes das universidades e institutos de investigação, câmaras de comércio e associações de empresas.

Para o FSE, a participação dos parceiros socioeconómicos é essencial. As autoridades locais e regionais serão também parceiros essenciais, assim como as câmaras de comércio, as associações de empresas, as associações de ensino e formação para trabalhadores, os centros de formação e ensino, os prestadores de serviços médicos e sociais, as ONG e as organizações competentes nos domínios da igualdade entre homens e mulheres, da luta contra a discriminação e da inclusão, em estreita relação com grupos desfavorecidos, tais como as pessoas com deficiência, os migrantes, os ciganos, etc.

No que se refere aos programas abrangidos por diversos fundos, os parceiros devem incluir as

¹¹ *SF Team for Sustainable Future study 'Why bother with partnership?', 2011.*

instituições, as organizações e os grupos que são destinatários dos fundos em questão.

3. COMO ASSOCIAR OS PARCEIROS SOCIAIS À PREPARAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO?

Para garantir e correta utilização dos fundos, é essencial que todas as partes interessadas participem ativamente nas fases iniciais da programação, em especial na preparação do contrato de parceria ao nível nacional e nos programas nacionais e/ou regionais. A participação dos parceiros na preparação dos programas deveria ocorrer sem prejuízo das consultas realizadas em conformidade com as exigências da diretiva relativa à avaliação ambiental estratégica (AAE)¹². Será necessário esforçar-se para criar sinergias entre as posições expressas durante os processos de consulta relativamente à diretiva AAE e à parceria.

3.1. *Preparação do contrato de parceria e dos programas*

Em conformidade com a proposta da Comissão relativamente ao regulamento que estabelece disposições comuns, o contrato de parceria e os programas devem ser elaborados pelos Estados-Membros ou por instâncias por estes designadas (no caso dos programas), em concertação com os parceiros. É necessário analisar cuidadosamente os métodos mais adequados para associar os diferentes intervenientes no processo de elaboração, no que se refere ao calendário, aos recursos e ao contexto específico, podendo o mesmo incluir reuniões, consultas, inquéritos e seminários.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que os parceiros participem ativamente i) na análise dos desafios e das necessidades a que os fundos do QEC; ii) na escolha dos objetivos e das prioridades no momento de lhes fazer face; e iii) nos mecanismos de coordenação criados para explorar da melhor forma as sinergias entre os vários instrumentos existentes, a fim de facilitar um crescimento inteligentes, duradouro e inclusivo.

Nos casos em que foram celebrados acordos entre vários níveis das administrações públicas, como os pactos territoriais da estratégia Europa 2020,¹³ **o código de conduta poderia completar o regulamento com disposições** que chamem os Estados-Membros a ter efetivamente em conta os métodos de governação a vários níveis acordados no pacto territorial, no âmbito da preparação do contrato de parceria, a fim de garantir a eficácia das políticas.

¹² Diretiva AAE 2001/42/CE.

¹³ Os pactos territoriais da estratégia Europa 2020 foram criados por iniciativa do Comité das Regiões, a fim de imprimir uma dimensão territorial à estratégia e favorecer a identificação com os seus objetivos ao nível subnacional. Estes pactos são acordos celebrados entre diferentes níveis (local, regional e nacional) das administrações públicas de um mesmo país. Os signatários de um pacto territorial comprometem-se a coordenar e a sincronizar as suas ações, a fim de melhor centrarem as respetivas atividades e os recursos financeiros disponíveis em torno dos objetivos da estratégia Europa 2020. Os pactos territoriais devem ter por objetivo: definição de objetivos nacionais, eventualmente regionais, com recurso, se necessário, a indicadores e metas que não o PIB; realização de pelo menos uma iniciativa emblemática; e identificação dos obstáculos à consecução dos objetivos nacionais.

Na Letónia, as ONG que operam na esfera do ambiente constituíram, em Maio de 2005, uma coligação centrada nos aspetos relacionados com o ambiente, no âmbito da preparação dos programas. Estiveram envolvidas nestes trabalhos 8 a 10 ONG. Em 2005 e 2006, decorreram encontros e trocas de experiências com os ministérios das Finanças e do Ambiente, que levaram a um reforço das interações entre representantes de ONG e o governo. Houve também uma estreita colaboração com as ONG que operam noutros domínios, designadamente a educação, a igualdade entre homens e mulheres ou as questões sociais. O êxito deste tipo de participação das ONG deve-se em parte às oportunidades decorrentes dos acordos que favorecem a sua participação, designadamente com meios informáticos adequados, procedimentos de participação claros, tais como consultas públicas sobre projetos de documentos ou avaliação estratégica do impacto ambiental. Todas as informações relativas à programação dos fundos europeus foram publicadas num sítio Internet criado especialmente para o efeito. As reuniões entre ONG e ministérios tinham objetivos claramente definidos, já que as ONG propunham consultas e que os ministérios respondiam favoravelmente, o que permitiu que o processo de consulta fosse mais do que uma mera formalidade¹⁴.

Em **Malta**, foram criados vários grupos de trabalho centrados em domínios prioritários – desenvolvimento económico, emprego, inclusão social – a fim de preparar os programas. Estes grupos eram compostos de pessoal dos ministérios, ONG e parceiros socioeconómicos. Foram distribuídos questionários aos principais intervenientes e organizadas reuniões bilaterais. Em setembro de 2005, mais de 80 organizações participaram num seminário nacional que analisou os desafios e as oportunidades que se colocam ao desenvolvimento. Entidades locais, ONG e outras organizações da sociedade civil participaram nos diálogos públicos organizados pelo Gabinete do Primeiro Ministro durante o primeiro trimestre de 2006.

3.2. Definir regras claras e prazos concretos para a parceria

A importância dos participantes a título individual e o seu grau de participação variam fortemente em função do Estado-Membro, consoante os enquadramentos institucionais. Contudo, é essencial que as parcerias sejam organizadas de forma transparente para todos os parceiros e que cada participante conheça a finalidade da parceria, o papel de cada um e os resultados esperados.

Recomenda-se fortemente a elaboração de um programa de trabalho, com objetivos claros e um itinerário concreto. Este programa poderia enumerar os instrumentos e as ações específicas para associar os parceiros à elaboração do contrato de parceria e dos programas, fixando a participação de cada entidade na preparação dos documentos de programação e do calendário correspondente.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que chamem os Estados-Membros a fixar exigências mínimas para garantir i) a divulgação oportuna de informações durante as discussões dos documentos estratégicos; ii) um prazo suficiente para que os interessados discutam os documentos, consultem os respetivos mandantes e tomem posição; iii) vias para permitir que os interessados coloquem questões, formulem sugestões e

¹⁴ SF Team for Sustainable Future study 'Why bother with partnership?', 2011.

comentários; iv) transparência na forma como as propostas são consideradas, explicando porque são aceites ou rejeitadas; e v) a divulgação dos resultados da consulta. Há que considerar também a acessibilidade do processo a pessoas com deficiência, tanto em termos de ambiente físico, como do tipo de informação que é prestada.

3.3. *Informar sobre as modalidades de implementação da parceria nos documentos de programação*

Em conformidade com a proposta da Comissão relativa ao regulamento que estabelece disposições comuns, o contrato de parceria deve definir as ações empreendidas para associar os parceiros, assim como o respetivo papel na elaboração do referido contrato.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que o contrato de parceria e os programas circunstanciem, em especial, i) a lista dos parceiros, as suas responsabilidades e a amplitude da sua participação; ii) como foram identificados os parceiros e como foram aplicados os princípios da transparência e da acessibilidade; iii) as medidas tomadas para facilitar uma participação ampla e ativa dos parceiros; iv) as estruturas e os processos de coordenação no programa e com outras operações de financiamento do QEC; v) a forma como os recursos ligados à assistência técnica serão utilizados para promover a parceria (natureza dos serviços de apoio, recursos e dispositivos de gestão previstos); e vi) a opinião dos parceiros sobre a implementação do princípio da parceria, explicitada de forma clara e aberta.

4. COMO ASSOCIAR OS PARCEIROS NA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO?

4.1. *Participação nos comités de acompanhamento*

Os comités de acompanhamento desempenham um papel essencial na execução dos programas e encarnam o princípio da parceria nesses programas.

4.1.1. *Composição dos comités de acompanhamento*

De acordo com a proposta da Comissão relativa ao regulamento que estabelece disposições comuns para os fundos do QEC, os membros dos comités de acompanhamento devem ser nomeados pelos Estados—Membros, em concertação com a autoridade de gestão. Um Estado-Membro pode criar um só comité de acompanhamento para vários programas cofinanciados pelos fundos do QEC. Os comités de acompanhamento devem ser compostos por representantes da autoridade de gestão, dos organismos intermediários e dos parceiros.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que

i) a seleção dos membros dos comités de acompanhamento tenha em conta parceiros que tivessem participado na elaboração do programa, a fim de garantir a continuidade e uma apropriação dos objetivos por parte dos intervenientes entre as fases de programação e de implementação; ii) que a representação dos diferentes parceiros assenta nas respetivas responsabilidades na execução dos programas; iii) que os parceiros possam escolher e nomear os seus representantes nos comités de acompanhamento e outros órgãos consultivos e grupos de trabalho criados no âmbito dos fundos do QEC; iv) que a composição dos comités de acompanhamento seja equilibrada em termos de género e de diversidade; v) que a composição dos comités de acompanhamento e dos outros grupos de trabalho seja tornada pública; vi) que cada um dos parceiros selecionado conheça os seus deveres em matéria de confidencialidade e de conflito de interesses, mercê de uma formação específica e da assinatura de declaração de honra.

4.1.2. *Mandato e procedimento dos comités de acompanhamento*

Em conformidade com a proposta da Comissão relativa ao regulamento que estabelece disposições comuns para os fundos do QEC, os comités de acompanhamento devem controlar a execução dos programas e o cumprimento dos objetivos. Devem ainda analisar em detalhe todas as questões que têm incidência nos resultados dos programas. Devem ainda ser consultados e pronunciar-se sobre todas as alterações dos programas. Podem dirigir recomendações às autoridades de gestão acerca da execução dos programas e respetiva avaliação, e controlar as medidas tomadas para lhes dar seguimento.

No que se refere ao procedimento, cada comité de acompanhamento aprova o respetivo regulamento interno. A proposta da Comissão precisa ainda que cada membro do comité de acompanhamento tem direito de voto, exceto a Comissão e o Banco Europeu de Investimento, que têm função consultiva. O presidente deve providenciar para que todos os parceiros possam pronunciar-se e que lhes seja dado tempo suficiente para o fazerem. Recomenda-se fortemente que os comités de acompanhamento tomem as suas decisões por consenso.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que os Estados-Membros fixem no regulamento, no mínimo, i) os prazos para a convocação das reuniões e a transmissão dos documentos, prazos esses que não devem ser inferiores a duas semanas; ii) os direitos de voto dos membros ; iii) os procedimentos em matéria de adoção, publicação e consulta das atas; iv) um dispositivo transparente para o estabelecimento e o funcionamento dos grupos de trabalho e v) as modalidades de publicação e consulta dos documentos preparatórios apresentados aos comités de acompanhamento.

Na Alemanha (Meclemburgo-Pomerânia Ocidental), o comité de acompanhamento é uma instância a quem cabe definir os contornos da política geral de desenvolvimento regional. O comité em questão trata não apenas do FSE e do FEDER, mas também do FEADER, tendo ainda uma palavra a dizer quando se trata de definir critérios de seleção dos projetos. O comité de acompanhamento reúne cinco ou seis vezes por ano e possui um regulamento próprio. O sistema de participação inclui também os grupos de trabalho e outros órgãos consultivos. As suas tarefas são definidas pelos membros da parceria¹⁵.

Na Dinamarca, as decisões do comité de acompanhamento relativas ao programa de desenvolvimento rural são sempre tomadas por consenso. Na prática, nunca se procede a votação. Da mesma forma, no âmbito do programa de desenvolvimento rural polaco, o comité de acompanhamento conta com ampla e intensa participação e as trocas de experiências e posições fazem-se durante as reuniões e através de troca de correspondência.

Na Irlanda, observa-se uma cooperação eficaz no comité de acompanhamento do programa do FEP: reuniões regulares, ampla representação (cerca de cinquenta membros) com representantes do setor das pescas, de ONG e de entidades locais (Axis 4/Leader), participação ativa e forte influencia de todos os membros nas decisões. Antes da aprovação do programa, os mesmos parceiros são associados à elaboração dos documentos de programação (plano estratégico nacional, e programa operacional).

4.2. Participação na seleção dos projetos

Pode revelar-se muito útil utilizar os conhecimentos especializados dos intervenientes na elaboração dos convites à apresentação de propostas e na análise dos dossiers. **A participação** na seleção de projetos permite às organizações parceiras compreender melhor o funcionamento destes processos, incluindo a qualidade dos critérios de avaliação, a sua aplicação e o seu propósito¹⁶.

Todavia, a participação dos parceiros no processo de seleção suscita o problema do conflito de interesses, razão pela qual a divulgação de informações e a transparência ao longo do processo são essenciais para evitar essas situações.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que

¹⁵ Anexo do Parecer do Comité Económico e Social Europeu «Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013» CESE 967/2010.

¹⁶ SF Team for Sustainable Future study 'Why bother with partnership?', 2011.

as autoridades de gestão i) associem os parceiros, sempre que fosse o caso, na elaboração dos convites à apresentação de propostas e na análise dos dossiers; ii) evitem, mercê de procedimentos claros, que as pessoas que representam organizações parceiras e com interesses diretos ou indiretos relacionados com alguma entidade que participe nos convites à apresentação de propostas possa participar na elaboração desses convites e na análise das candidaturas; iii) prevejam uma renovação regular do pessoal que trabalha na elaboração dos convites à apresentação de propostas, a fim de evitar ou sanar eventuais conflitos de interesse; e iv) garantam que cada parceiro selecionado conhece os seus deveres de confidencialidade e em matéria de conflitos de interesse, mercê de formação específica e da assinatura de uma declaração de honra.

Na República Checa, para o programa operacional «Recursos humanos e emprego» do FSE, os interessados participam na elaboração dos programas de subvenções individuais, formulando observações e discutindo as mesmas nas reuniões dos grupos de peritos. A lista detalhada dos intervenientes depende do teor de cada programa. Foi criada uma base de dados que reúne todos os avaliadores de projetos e facilita a colaboração em linha. Os avaliadores recebem formação geral e específica¹⁷.

Na Suécia, as parcerias para os fundos estruturais ao nível regional são maioritariamente compostas de responsáveis políticos e representam muitos setores. As parcerias estão no centro da implementação das intervenções do FEDER e do FSE, estando incumbidas de estabelecer prioridades relativamente aos vários pedidos de subvenções no momento da seleção dos projetos. Podem assim dar prioridade aos projetos que melhor corresponde aos planos de desenvolvimento e às necessidades de cada região. Os oito parceiros dos fundos estruturais estabelecidos na Suécia funcionam numa base consensual e criam sinergias entre os projetos ligados ao FSE e ao FEDER.

4.3. Participação nas atividades de relato

As propostas da Comissão relativas ao próximo período de programação impõem aos Estados-Membros que lhe deem conta anualmente da execução de cada programa. Os comités de acompanhamento analisam e aprovam os relatórios em questão antes que os mesmos sejam enviados à Comissão. Para o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, os relatórios a apresentar em 2017 e 2019 devem também ter em conta, entre outros aspetos, a participação dos parceiros nas atividades de execução, o acompanhamento e a avaliação dos programas operacionais.

O projeto de regulamento da Comissão relativo às disposições comuns prevê ainda que os parceiros sejam consultados sobre o avanço da execução dos contratos de parceria apresentados pelo Estado-Membro nos primeiros semestres de 2017 e de 2019. Estes relatórios servirão de base para o trabalho de avaliação do desempenho a realizar pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros, com referência ao quadro de desempenhos constante do contrato de parceria e dos programas. Os relatórios de atividade devem ainda descrever e avaliar o papel dos parceiros na execução do contrato de parceria.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que

¹⁷ Comunidade de Prática no âmbito do FSE, guia *How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership*, 2011.

as autoridades de gestão associem ativamente os parceiros através dos comités de acompanhamento à elaboração dos relatórios anuais de execução dos programas e solicitando aos Estados-Membros que façam o mesmo quando elaborarem os relatórios de atividade em 2017 e 2019, relatórios esses que devem incluir uma resenha das opiniões expressas pelos parceiros na consulta e da forma como as mesmas foram consideradas.

5. COMO ASSOCIAR OS PARCEIROS NA FASE DE AVALIAÇÃO?

A participação dos parceiros na elaboração, execução e acompanhamento das avaliações é importante para garantir a imparcialidade e permitir a todos os intervenientes retirar ensinamentos.

Segundo as propostas da Comissão relativamente aos fundos do QEC, a autoridade de gestão deve elaborar um plano de avaliação para cada um dos programas. O plano em questão será discutido entre os parceiros nos vários comités de acompanhamento para o FEDER, o FSE, o EMFF e o Fundo de Coesão. No que se refere ao FEADER, deve ser apresentado um plano de avaliação para o qual a Comissão fixará exigências mínimas, no âmbito de cada programa de desenvolvimento rural, devendo o mesmo ter sido objeto de discussão pelos parceiros no decurso da elaboração dos programas.

Os parceiros devem verificar regularmente os progressos realizados na execução do plano de avaliação, através dos comités de acompanhamento. Os parceiros receberão todas as avaliações dos vários programas e serão informados do seguimento dado às conclusões dessas avaliações relativamente ao FEDER, FSE, EMFF e ao Fundo de Coesão. Os comités de acompanhamento encarregados dos programas do FEADER analisarão as atividades e os resultados relacionados com os planos de avaliação destes programas.

Para o FSE, o FEDER e o Fundo de Coesão, as autoridades de gestão devem apresentar à Comissão, até 31 de dezembro de 2020 e relativamente a cada programa, um relatório que retome os resultados das avaliações efetuadas durante o período de programação.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que as autoridades de gestão associem os parceiros ao processo de avaliação através dos comités de acompanhamento, desde a definição do mandato à conclusão da avaliação. Poderia ainda ser exigido aos Estados-Membros que estes avaliem o desempenho e a eficácia da parceria durante o período de programação para o conjunto dos fundos e dos programas. Por fim, poderia solicitar-se às autoridades de gestão dos programas ligados ao FEDER, FSE e Fundo de Coesão que consultem os parceiros sobre os relatórios que fazem a síntese das principais conclusões das avaliações efetuadas durante o período de programação.

No Reino Unido, o subcomité de avaliação do comité de avaliação do programa do FSE para a Inglaterra reúne uma vez por ano. É composto de membros propostos pelo comité de acompanhamento do programa do FSE. Num espírito de parceria, os membros do subcomité de avaliação são consultados sobre a estratégia de acompanhamento do programa operacional e são ativamente associados às discussões e ao *feedback* sobre as principais questões

relacionadas com as várias etapas da avaliação dos projetos. O subcomité de avaliação poderá propor representantes para os grupos encarregados de dirigir várias avaliações.

Em Portugal, os parceiros são consultados pelos avaliadores independentes dos QREN. Os parceiros presentes nos comités de acompanhamento podem também pronunciar-se nos relatórios de avaliação, os quais são analisados nas reuniões dos comités. Acresce que vários parceiros deram um contributo importante para o plano de ação que devia ser redigido em cumprimento das recomendações formuladas nos relatórios de avaliação.

6. ASSISTÊNCIA AOS PARCEIROS

A aplicação do princípio da parceria consiste efetivamente em dar meios de ação a todos os parceiros, em especial aqueles que têm recursos mais limitados.

Certos intervenientes têm dificuldades em trabalhar em parceria porque não dispõem de recursos nem dos conhecimentos necessários para o efeito. Assim acontece sobretudo com os pequenos agentes que devem formar os respetivos gestores e quadros, ou ainda com as organizações que operam num setor emergente ou intersetorial, ainda pouco presente na agenda política. Assim, afigura-se essencial um reforço contínuo das capacidades de parceria.

O código de conduta poderia completar o regulamento com disposições que exijam que os Estados-Membros e as autoridades de gestão utilizem uma parte da sua assistência técnica dos atuais e dos próximos períodos de programação para que os parceiros, em especial as pequenas entidades locais, os parceiros socioeconómicos e as ONG, disponham das capacidades necessárias para participar na elaboração, aplicação e avaliação do contrato de parceria e dos programas. Este apoio poderá assumir a forma de workshops específicos, sessões de formação, estruturas de coordenação e de criação de redes, ou ainda de participação em despesas dos parceiros relativas a reuniões para a elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação dos programas. A fim de encorajar ativamente o desenvolvimento das parcerias, recomenda-se um misto de parceiros públicos e privados. Recomenda-se ainda uma sensibilização dos parceiros individuais para a importância de uma boa gestão financeira.

No sul da Itália, foi criada uma estrutura financiada através da assistência técnica, para reforçar o empenho dos parceiros socioeconómicos nos programas regionais e setoriais¹⁸. Também no sul da Itália, no período 2000-2006, os parceiros socioeconómicos criaram com grande sucesso um projeto de assistência técnica com o objetivo de melhorar o conhecimento dos programas de desenvolvimento e reforçar a capacidade de participação nos mesmos. Esta iniciativa constitui uma boa prática, que do ponto de vista da governação, quer dos resultados obtidos, tendo prosseguido durante o atual período de programação.

Na Eslováquia, no âmbito do programa operacional na área da saúde, financiado pelo FEDER, a autoridade de gestão solicitou aos membros do comité de acompanhamento que preenchessem um questionário sobre o funcionamento do comité e a execução do programa

¹⁸ Comunidade de Prática no âmbito do FSE, guia *How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership*, 2011..

operacional. Na sequência desta consulta, as regras de elegibilidade para assistência técnica foram revistas para permitir que os membros do comité de acompanhamento participassem em atividades de formação em cuidados de saúde e na área dos fundos estruturais europeus.

7. INTERCÂMBIO CONTÍNUO DE BOAS PRÁTICAS

Organismos de tutela e ONG temáticas, parceiros e redes socioeconómicas, bem como associações representativas de instâncias locais, municipais e regionais que operam à escala europeia no âmbito de política de coesão participam atualmente em reuniões de diálogo estruturado organizadas pela Comissão para discutir a utilização dos fundos do QEC. Este exercício poderia dar lugar a futuras reuniões oficiais organizadas após 2013 a título do artigo 5.º, n.º 4).

Acresce que vão ser dinamizadas trocas de experiências regulares no comité de coordenação dos fundos (COCOF), no comité do FSE, no comité para o desenvolvimento rural e no comité do EMFFC. As redes de responsáveis de informação e comunicação à escala da UE (Inform para o FEDER e o Fundo de Coesão, INIO para o FSE) servirão para trocar boas práticas sobre formas de tornar mais visível a política de coesão, em especial através de um acesso facilitado à informação (publicação da lista de operações e de beneficiários, descrição das operações e melhoria das funções de busca). No que se refere ao FEADER, a rede europeia para o desenvolvimento rural e as redes nacionais estabelecidas em cada Estado-Membro procurarão reforçar a participação dos intervenientes no desenvolvimento rural. Para facilitar as parcerias sobre questões específicas, deveriam ser incentivadas as redes temáticas existentes, designadamente a rede europeia de autoridades governamentais para a política de coesão (ENEA) ou as redes europeias e nacionais para o desenvolvimento rural.

As autoridades de gestão em causa serão incentivadas a estabelecer uma comunidade de prática em matéria de parceria comum aos cinco fundos, com base na Comunidade de Prática atual financiada pelo FSE.

A Comunidade de prática sobre parcerias, financiada pelo FSE, é uma rede de autoridades de gestão do FSE e de organismos intermediários de nove Estados-Membros. Durante três anos (2008-2011), esta comunidade trocou experiências sobre as diferentes formas de constituir parcerias seguindo um método de crítica construtiva. A rede concentra-se nas parcerias criadas pelos programas operacionais nacionais e regionais dos Estados-Membros e das regiões. Os membros da comunidade discutiram diferentes formas de aplicar o princípio da parceria, insistindo em especial no processo de governação e na ação. A Comissão tomou a iniciativa de providenciar para que o orçamento da comunidade de prática fosse cofinanciado pela assistência técnica. A rede produziu vários relatórios, dispôs de um portal web com uma base de dados sobre experiências de parceria e no início de 2012 publicou um guia sobre parceria.

A Rede Europeia de Autoridades Ambientais para a Política de Coesão (ENEA) foi criada em setembro 2004, para facilitar a integração das políticas de ambiente e desenvolvimento duradouro nos programas operacionais da política de coesão dos Estados-Membros da UE e dos países candidatos à adesão. Em 2010, a parceria foi alargada às autoridades de gestão dos programas da política de coesão. O papel da ENEA consiste em encorajar as trocas de experiências e a identificação de boas práticas entre instâncias competentes na área do ambiente e promover, na medida do possível, as redes de autoridades ambientais que recorrem aos fundos estruturais e de coesão. Neste contexto, vários Estados-Membros como a Espanha, a Polónia, a Grécia, a Itália ou a Alemanha criaram redes deste

tipo à escala nacional. As ONG que operam na área do ambiente são membros da rede ENEA e participam nas suas reuniões.

Bibliografia

- Livro branco da Comissão Europeia sobre governança – COM(2001) 428 final.
- Resolução do Parlamento Europeu sobre a boa governação no domínio da política regional da UE: [procedimentos de assistência e controlo por parte da Comissão Europeia](#), P7_TA(2010)0468
- [Resolução do Parlamento Europeu sobre governação e parceria nacional e regional, base para projetos no domínio da política regional](#), P6_TA(2008)0492.
- Parecer exploratório do Comité Económico e Social Europeu sobre Encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo de 2007-2013
CESE 967/2010.
- Livro Branco do Comité das Regiões sobre a Governação a Vários Níveis (CdR 89/2009 fin)
- Documento de discussão da Comissão Europeia (DG REGIO), «A parceria no período de programação 2000-2006: análise da aplicação do princípio da parceria» , novembro de 2005.
- OCDE-LEED, Fórum sobre parcerias e governação local, *Successful partnerships: a guide*, janeiro de 2006
- [Grupo de trabalho ad hoc sobre parceria](#), *The principle of partnership in the new ESF programmes* (2007-2013), Junho de 2006
- [OCDE-LEED, Fórum sobre parcerias e governação local](#), *Vienna Action Statement on Partnerships*, fevereiro de 2010
- Comunidade de Prática no âmbito do FSE, guia *How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership*, 2011
- Estudo da rede de consultoria SF Team for Sustainable Future, *Why bother with partnership?*, 2011.
- Análises internas dos serviços da Comissão (p.ex. avaliação intermédia do FEP).