

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria

(parecer de iniciativa)

(2013/C 44/04)

Relator: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Em 24 de maio de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

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

SWD(2012) 106 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 21 de novembro de 2012.

Na 485.^a reunião plenária de 12 e 13 de dezembro de 2012 (sessão de 12 de dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 158 votos a favor, com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE está convicto de que uma verdadeira parceria que envolva todos os parceiros e partes interessadas da sociedade civil organizada ⁽¹⁾ na preparação, execução e avaliação *ex post* dos programas e dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE contribuirá diretamente para uma melhor qualidade e eficácia da sua aplicação. O princípio de parceria é um excelente exemplo de como se pode aplicar a boa governação a outras políticas da UE e, assim, concretizar eficazmente a Estratégia Europa 2020.

1.2 Após ter solicitado a elaboração de um código de boa conduta, o CESE apoia firmemente a iniciativa da Comissão e subscrive em grande medida as recomendações propostas. Aprecia o facto de o Parlamento Europeu (PE) e o Comité das Regiões (CR) terem apoiado o código, mas lembra que a parceria deve estabelecer-se em igualdade de condições para todos os parceiros públicos e privados.

1.3 No entanto, o CESE está profundamente dececionado com o facto de o Conselho ter suprimido nesta fase o projeto de código de conduta da proposta da Comissão e apela a uma ação conjunta com o Comité das Regiões para defender o dito código.

⁽¹⁾ A sociedade civil organizada é, segundo a definição do CESE: *a parte da sociedade civil que se expressa através de organizações que são por sua vez componentes básicos da sociedade. Por outras palavras, a sociedade civil organizada inclui todas as organizações não estatais de iniciativa privada e os seus respetivos membros que participam ativamente na configuração dos assuntos públicos com base nas suas próprias preocupações e recorrendo aos seus conhecimentos, capacidades e domínios de ação específicos. Esta definição abrange um vasto leque de organizações que abrange as federações de empresários, os sindicatos, as associações criadas para defender determinadas causas de interesse geral e as chamadas organizações não governamentais (ONG).*

1.4 O CESE está profundamente preocupado com a crescente inquietação da sociedade civil organizada em relação à aplicação do princípio de parceria. Dos relatos de alguns Estados-Membros deduz-se uma tendência atual para a diluição deste princípio de parceria e uma diminuição da participação da sociedade civil organizada. A supressão do código de conduta das propostas da Comissão é também motivo de grande preocupação. Neste tempo de crise, é necessário um empenho ainda mais firme dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil.

1.5 Apesar de se tratar apenas de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD), este texto chegou no momento apropriado, uma vez que a programação dos fundos estruturais para 2014-2020 já se iniciou em vários Estados-Membros e regiões. A Comissão deverá divulgá-lo ativamente de modo a poder ser utilizado pelos parceiros pertinentes. O CESE exorta os seus membros a envolverem ativamente as respetivas organizações em projetos e programas da política de coesão da UE, com o apoio do código de conduta.

1.6 O CESE gostaria de destacar que os programas operacionais devem orientar-se para ações e medidas «favoráveis à parceria». A igualdade de tratamento e o pluralismo nas parcerias, as parcerias orientadas para programas específicos e o reforço das capacidades deviam ser as principais orientações.

1.7 O CESE é de opinião que os comités de acompanhamento devem ser completados por outros instrumentos de parceria. Neste contexto, o CESE reitera que, na alteração do Parlamento Europeu ao artigo 5.º do RDC, há que substituir os termos «cooperar com os parceiros» por «envolver os parceiros».

1.8 O CESE propõe um «**controlo da parceria**» gerido pelos próprios parceiros. Considera que a Comissão, em conjunto com as organizações das partes interessadas europeias, deve pôr em prática um sistema europeu de acompanhamento com base numa simples lista de verificação e em avaliações inter pares. O CESE está muito interessado em participar ativamente neste processo.

1.9 A aplicação correta do princípio de parceria, como disposto no código de conduta, deve ser uma condição prévia para a assinatura pela Comissão dos contratos de parceria com os diversos Estados-Membros. Neste contexto, os recursos para os programas operacionais poderão ser aumentados de forma a incentivar o cumprimento desta condição.

2. O contexto – a parceria em evolução

2.1 O princípio de parceria tem vindo a ser implementado gradual e lentamente desde o seu lançamento em 1988. A sociedade civil organizada foi incluída no processo, nomeadamente os parceiros sociais. Os países onde a parceria é parte integrante das tomadas de decisão aceitaram mais facilmente este princípio, que se reforçou quando a Comissão passou a ter mais responsabilidade direta na política de coesão e quando se introduziram iniciativas da União como EQUAL e LEADER.

2.2 No entanto, em muitos casos, a parceria constituía apenas um processo formal. No período de programação para 2006-2013, não se promoveu ativamente a parceria, embora, ao mesmo tempo, a participação das partes interessadas se tornasse um dos pilares da implementação da Estratégia de Lisboa. A política de coesão da UE teve de enfrentar novos desafios quando 10 países aderiram à UE, em 2004, seguindo-se a Bulgária e a Roménia em 2007.

2.3 A Comissão detetou deficiências e os parceiros da sociedade civil criticaram os obstáculos ao processo. Em resposta à mudança das relações entre os Estados-Membros e a Comissão na gestão da política de coesão da UE, passou a dar-se mais importância à divulgação de boas práticas.

2.4 Em 2009, a Comissão solicitou ao CESE a elaboração de um parecer exploratório sobre a forma de promover a parceria nos fundos estruturais com base nas boas práticas. O parecer do CESE foi completado com uma publicação intitulada «A união faz a força», que apresentou exemplos concretos de boas práticas utilizadas nos Estados-Membros. A Comissão teve em conta a proposta do CESE de elaborar um código de boas práticas.

2.5 A atual situação mostra que a parceria com a sociedade civil organizada está a evoluir na maioria dos Estados-Membros. A Polónia pode, em alguns casos, servir de modelo no que diz

respeito à evolução das boas práticas. A implementação de parcerias é certamente um desafio para os Estados-Membros mais recentes, como a Bulgária e a Roménia, a que se juntará brevemente a Croácia. Este é também o caso em alguns Estados-Membros que aderiram em 2004, bem como nos que são membros há mais tempo, como Portugal e a Grécia.

2.6 Há efetivamente uma preocupação crescente na sociedade civil organizada relativamente à aplicação do princípio de parceria. As expectativas ficam aquém do desejado. Dos relatos de alguns Estados-Membros deduz-se uma tendência atual para a diluição deste princípio de parceria, a diminuição da participação da sociedade civil organizada e a exclusão do código de conduta pelo Conselho. Em alguns países, iniciou-se a programação para o período de 2014-2020 sem que as partes interessadas privadas fossem realmente convidadas a participar no processo. Importa diminuir esta relutância política para poder aplicar corretamente o código de conduta europeu sobre parcerias (CCEP).

3. A proposta da Comissão

3.1 Segundo as propostas da Comissão para os fundos do QEC para o período de 2014-2020, os Estados-Membros terão a obrigação clara de organizar uma parceria com base num código de conduta europeu sobre parcerias (CCEP), que estabelecerá objetivos e critérios para a implementação das parcerias e facilitará a partilha de informações, experiências, resultados e boas práticas entre os Estados-Membros. O CCEP será adotado pela Comissão como um ato delegado num prazo de três meses após a adoção do regulamento que estabelece as disposições comuns (RDC).

3.2 O documento de trabalho da Comissão (SWD) é um primeiro passo para tornar o princípio de parceria efetivo. Em seis capítulos, enumera 18 orientações detalhadas. Estes seis títulos são os seguintes:

- Que parceiros selecionar
- Como associar os parceiros sociais à preparação dos documentos de programação
- Como associar os parceiros na fase de implementação
- Como associar os parceiros na fase de avaliação

— Assistência aos parceiros

— Intercâmbio de boas práticas

3.3 Importa assinalar que o CCEP proposto foi traduzido em todas as línguas da UE, o que facilitará a sua difusão e utilização.

4. Trabalhos anteriores do CESE no domínio da parceria

4.1 O CESE abordou o princípio de parceria em 2010 (ECO/258 - relator Jan Olsson ⁽²⁾), a pedido específico da Comissão Europeia, e analisou amplamente as propostas da CE sobre a parceria no seu parecer sobre o RDC (ECO/314 - relator: Ioannis VARDAKATSANIS).

4.2 O CESE propôs que um **código de boas práticas** assentasse numa série de orientações, quase todas levadas em conta no documento SWD da Comissão:

— um plano de informação/consulta/participação para envolver os parceiros;

— responsabilidade das autoridades;

— seleção dos parceiros de um amplo espectro da sociedade;

— assistência técnica aos parceiros;

— parceria como critério para projetos;

— **simplificação** dos procedimentos e dos controlos;

— aceleração dos **pagamentos**.

4.3 O CESE está firmemente 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. Acolhe favoravelmente os progressos que as propostas da Comissão Europeia introduzem no artigo 5.º, que fazem da parceria um elemento obrigatório. Reitera que a participação deve ser efetiva em todas as fases da implementação dos fundos, incluindo os parceiros com direito de voto nos comités de acompanhamento.

4.4 O CESE apela a uma ação conjunta com o Comité das Regiões para defender o CCEP e insta a Comissão Europeia e o

Parlamento Europeu a inverterem a exclusão pelo Conselho. Além disso, o CESE expressou firmemente a sua posição na reunião de ministros informal em Nicósia, em 6 de novembro de 2012.

5. Reações iniciais de outras instituições da UE

Conselho

5.1 O Conselho rejeitou a proposta da Comissão de um código de conduta, o que sem dúvida enfraquecerá na prática a implementação do princípio de parceria.

Parlamento Europeu

5.2 O Parlamento Europeu propôs uma alteração global sobre o código de conduta no artigo 5.º do RDC com base em nove especificações. O CESE apoia esta abordagem. A proposta de alteração é reproduzida *infra* ⁽³⁾. No entanto, o CESE expressa preocupação por o PE estabelecer uma distinção entre parceiros públicos e privados, abrindo assim caminho a um tratamento desigual dos parceiros.

Comité das Regiões

5.3 O CR apoia o CCEP e insta os órgãos territoriais interessados a organizarem parcerias. Destaca, entre outras coisas, que se devem ter em conta as condições específicas dos Estados-Membros, a importância da subsidiariedade e da proporcionalidade, e o processo de seleção de parceiros com base no pluralismo, de modo a poder também incluir grupos marginalizados. O CR levanta a questão dos direitos e das responsabilidades dos parceiros, distinguindo também entre parceiros públicos e privados.

⁽³⁾ 3a. O Código de Conduta Europeu deve incluir, entre outras, as seguintes especificações:

- a) requisitos mínimos e princípios para assegurar uma seleção transparente dos parceiros e clareza sobre o seu papel no processo político e as suas responsabilidades;
- b) requisitos mínimos, recomendações e indicações sobre a forma de identificar parceiros pertinentes, como autoridades de diferentes níveis territoriais, parceiros económicos e sociais, sociedade civil, comunidades religiosas, organizações científicas e tecnológicas e órgãos responsáveis pela promoção da igualdade de género, da inclusão social e da não discriminação, ou que participam ativamente nos domínios da cultura, da educação e da política da juventude;
- c) o procedimento de cooperação entre as autoridades nacionais, regionais e locais competentes;
- d) orientações sobre a forma de adaptar a parceria aos programas, incluindo as características específicas dos programas multifundos, os planos de ação conjunta e os investimentos territoriais integrados;
- e) requisitos mínimos para garantir uma participação significativa de parceiros na elaboração do contrato de parceria e dos programas;
- f) requisitos mínimos no que diz respeito aos procedimentos estabelecidos para assegurar uma organização eficaz das parcerias;
- g) orientações sobre a participação dos parceiros nos comités de acompanhamento, na seleção de projetos, no acompanhamento e na avaliação;
- h) requisitos mínimos sobre as orientações fornecidas aos parceiros e sobre o modo de facilitar o reforço de capacidades entre eles;
- i) descrição do quadro para o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros. ECO/258, «Parcerias eficazes para a política de coesão».

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre as «Parcerias eficazes para a política de coesão» - JO C 44 de 11.2.2011, p. 1.

6. Reações da sociedade civil organizada

6.1 A sociedade civil organizada europeia considera que a ausência de parcerias foi uma das principais causas do impacto limitado dos fundos estruturais no período de 2007-2013 em vários Estados-Membros.

6.2 Há que afirmar mais claramente que a sociedade civil organizada representa o interesse geral, juntamente com as autoridades públicas.

6.3 A sociedade civil organizada é, não raras vezes, excluída das parcerias reais e efetivas devido a obstáculos criados pelas regras de cofinanciamento, encargos administrativos, objetivos desadequados dos programas operacionais nacionais e falta de participação na monitorização dos fundos.

6.4 A sociedade civil organizada reconhece os esforços enviados pela Comissão Europeia para simplificar os procedimentos, mas considera-os insuficientes para permitir uma absorção oportuna e fácil dos fundos pelo setor privado em geral. Continua a existir um grau excessivo de complexidade e encargos administrativos. É preciso reduzir a burocracia. Devem levar-se em conta os seguintes aspetos:

- proceder à uniformização de documentação (oportuna - facilmente acessível - de fácil compreensão),
- evitar introduzir mudanças durante a implementação,
- aplicar taxas de cofinanciamento flexíveis,
- reduzir dos prazos de pagamentos tardios.

6.5 A sociedade civil organizada sublinha a importância do reforço das capacidades dos parceiros e solicita que se inclua uma definição de reforço das capacidades. Esta definição deve ser entendida como uma melhoria da participação dos parceiros na preparação, implementação e monitorização dos fundos estruturais em todas as fases.

6.6 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.

7. Observações na generalidade

7.1 A aplicação efetiva do princípio de parceria é um processo contínuo. A proposta da Comissão é um primeiro passo na formalização e codificação deste princípio ao nível da UE.

O CESE constata com satisfação que o PE e o CR apoiam um princípio de parceria efetivo. O princípio de parceria é de facto um excelente exemplo de como se pode aplicar a boa governação a outras políticas da UE e, assim, concretizar eficazmente a Estratégia Europa 2020.

7.2 O CESE está profundamente preocupado por o Conselho querer restringir o princípio de parceria, revertendo às regras mais restritivas atualmente em vigor para o período de programação para 2006-2013. Solicita, por conseguinte, à Comissão e ao Parlamento Europeu que ajudem a inverter esta tendência.

8. Observações na especialidade

8.1 Uma vez que a programação dos fundos estruturais para 2014-2020 já se iniciou em vários Estados-Membros, é importante que as administrações públicas e a sociedade civil organizada utilizem o documento de trabalho SWD da Comissão. O CESE aprecia o facto de o código de conduta ter sido traduzido para todas as línguas da UE. A Comissão Europeia deverá divulgar ativamente as suas propostas nos Estados-Membros em cooperação com as administrações públicas e as organizações da sociedade civil.

8.2 O CESE considera que as propostas da Comissão não desenvolvem suficientemente a questão do acompanhamento. Cabe pôr em prática um sistema europeu de acompanhamento com base numa simples lista de verificação e em avaliações pelos pares, em conjunto com as organizações das partes interessadas europeias. O CESE está muito interessado em participar neste processo.

8.3 A lista de verificação deve basear-se em especificações mínimas relativas, em particular, à seleção, à participação nas diversas etapas e ao reforço das capacidades dos parceiros. Também importa avaliar a forma de resolver os conflitos de interesse. As especificações poderiam ser apoiadas por uma análise SWOT (centrada nas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) que permitiria realizar melhoramentos.

8.4 No âmbito deste sistema, as partes interessadas ou os parceiros privados deveriam realizar uma «**controlo da parceria**», com base na lista de verificação acima proposta. O CESE propõe uma simples grelha de avaliação, com três níveis: insuficiente, suficiente e excelente. Um tal controlo reforçaria a participação dos parceiros na avaliação como sugerido no documento SWD da Comissão.

8.5 O CESE reitera que a redação proposta pelo Parlamento Europeu para o artigo 5.º do RDC («cooperar com os parceiros») deverá ser substituída por «envolver os parceiros».

8.6 O CESE reitera a sua proposta de que as regiões que desejem partilhar as suas experiências e difundir boas práticas criem uma rede de «regiões de excelência no domínio da parceria».

8.7 As boas práticas ilustradas no folheto do CESE «A união faz a força» foram muito apreciadas. Poderá ser muito útil testar estes exemplos noutros países (mesmo se a parceria tiver de ser adaptada às circunstâncias nacionais). O CESE propõe que se atualize este folheto com uma versão revista, que inclua as lições tiradas das más práticas.

8.8 O CESE sublinha a importância de envolver os parceiros desde o início num diálogo estabelecido no âmbito de um programa de trabalho (plano de informação/consulta/participação) e de um roteiro preciso, como sugerido pelo CESE e apoiado pela Comissão. Este processo deve também ser definido no contrato de parceria. A aplicação correta do princípio de parceria, como disposto no código de conduta, deve ser uma condição prévia para a assinatura pela Comissão dos contratos de parceria com os diversos Estados-Membros. O CESE sugere que os recursos dos programas operacionais sejam utilizados para reforçar as capacidades dos parceiros de forma a incentivar o cumprimento desta condição.

8.9 A seleção dos parceiros deve realizar-se tendo em conta o princípio de «pluralismo nas parcerias». Além dos parceiros

económicos e sociais e das organizações pertinentes da sociedade civil, há que incluir outras partes interessadas, como setores da sociedade inovadores, emergentes e marginalizados, que devem ter acesso à parceria e um papel a desempenhar no âmbito da mesma. O modelo de plataformas de coordenação é muito útil para estes setores. Do mesmo modo, também as microempresas mais pequenas (com o seu elevado potencial de emprego) e a economia social (no seguimento da Iniciativa de Empreendedorismo Social) devem ser envolvidas como parceiros económicos na parceria.

8.10 A proposta de concentração temática dos programas, bem como de outros instrumentos de seleção de programas (geografia, grupos, setores, etc.) contribuirão para uma parceria mais centrada e eficaz.

8.11 O trabalho nos comités de acompanhamento é muito formal e não cumpre as exigências de uma verdadeira parceria. Deve, por isso, ser completado com órgãos consultivos, grupos de trabalho e outros instrumentos de parceria para reforçar o processo de parceria.

8.12 É necessário reforçar as capacidades dos parceiros em todos os Estados-Membros, de modo a contribuírem substancialmente para o processo. Para tal, cabe recorrer à assistência técnica e aos fundos próprios dos Estados-Membros.

Bruxelas, 12 de dezembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
