

# **Manual sobre a gestão dos Fundos Estruturais da União Europeia**

2ª edição

Brian Harvey



***Ficha Técnica:***

**Título**

Manual sobre a gestão dos Fundos Estruturais da União Europeia

**Autor**

Brian Harvey

**Coordenação**

Task Force dos Fundos Estruturais da EAPN

Nuria Molina

Patrizia Brandellero

**Tradução**

Armandina Heleno

**Edição em português**

Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal

Rua de Costa Cabral, 2368

4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250

E-mail: [geral@reapn.org](mailto:geral@reapn.org)

[www.reapn.org](http://www.reapn.org)

**Data da Edição**

2ª ed. 2006

**Nº de exemplares**

500

**Depósito legal**

241843/06

*Acção desenvolvida com o apoio da Comissão Europeia*

Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal

# **Manual sobre a gestão dos Fundos Estruturais da União Europeia**

2ª edição

Brian Harvey



2006

3

## Prefácio

A Rede Europeia Anti-Pobreza considera que os fundos estruturais podem desempenhar um papel importante na luta contra a pobreza, a exclusão social e as desigualdades. É importante lembrar a dimensão destes fenómenos. Actualmente na Europa, 72 milhões de pessoas vivem abaixo do limiar da pobreza, e perto de 19 milhões de pessoas vivem no desemprego. A privação tem um impacto desproporcional sobre determinados grupos nomeadamente, sobre as mulheres e as crianças, e afecta uma variedade de grupos vulneráveis como os imigrantes, minorias étnicas e as pessoas com deficiência.

A União Europeia está envolvida na luta contra a pobreza desde os anos 70 e o combate à pobreza é um objectivo que está hoje inscrito nos Tratados. A Estratégia de Lisboa, adoptada em 2000, deu um impulso significativo ao reforço do objectivo da inclusão social. A reforma dos fundos estruturais, que deverá entrar no seu 4º período de programação em 2007-2013, constitui um recurso inestimável para melhorar o bem-estar económico e social da Europa.

As Organizações Não-Governamentais (ONG's) têm estado, ao longo dos anos, directamente envolvidas na luta contra a pobreza e a exclusão social. Estas ONG's variam desde pequenas associações comunitárias, rurais e urbanas ou grupos de maior dimensão que prestam serviços sociais, até redes ou federações de âmbito nacional. Depois de 1990, as ONG's activas na luta contra a exclusão social intensificaram a sua colaboração à escala regional, nacional e europeia. Em 1990, um grande número destes grupos uniu-se para formar a Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN). A importância destas redes na luta contra a exclusão foi reconhecida pela União Europeia no seu Livro Branco sobre o papel das ONG's e das Fundações (1997). O contributo das ONG's e da sociedade civil foi, posteriormente, reconhecido no Livro Branco sobre Governança, em 2001.

O presente manual pretende analisar em que medida as organizações não governamentais podem realmente influenciar a gestão dos Fundos Estruturais, de maneira a que estes possam ser eficazmente canalizados para a redução e a erradicação da pobreza e exclusão social na União Europeia. Não pretende ser um documento de orientação política sobre os Fundos, nem um simples guia sobre como as ONG's podem ser mais perspicazes na obtenção de fundos. Pretendemos, antes de mais, fazer uma análise da forma como os Fundos são calculados, planeados, publicitados, distribuídos, monitorizados e avaliados. Melhor dizendo, como é que os Fundos são *geridos* e como é que as ONG's podem desempenhar o seu papel neste processo. O manual baseia-se na prática, na experiência de terreno das ONG's na actual ronda de fundos (2000-2006) e examina o novo período de programação (2007-

2013). Ao longo do manual são citados ou resumidos exemplos de vários Estados Membros. O manual não pretende dar uma representação exactamente igual de cada Estado Membro – numa UE de 25 Estados esta tarefa seria impossível – mas tenta transmitir uma visão geral do passado, do presente e do futuro ao nível da gestão dos Fundos Estruturais, por toda a Europa. Os países citados representam uma mistura de pequenos e grandes Estados, da “antiga” e da “nova” Europa, desde o Norte ao Mar Mediterrâneo, do Oeste aos países Bálticos, assim como diferentes modelos de desenvolvimento.

Os principais capítulos do Manual (2 - 7) estruturam-se da seguinte forma:

- O quadro dos Fundos Estruturais sob um variado número de questões chave: informação, planificação e parceria, inclusão social, monitorização e avaliação, assistência técnica;
- A realidade veiculada pelas ONG's que lutam contra a pobreza e a exclusão social, com base na experiência dos membros da EAPN, nos diferentes Estados. O manual dá detalhes práticos e tenta desenhar um quadro realista da situação no terreno;
- Sugestões, sob a forma de uma lista de conselhos – *checklist* – a seguir, de acções que as ONG's que promovem a inclusão social podem implementar para garantirem a sua participação na gestão dos Fundos Estruturais. As *checklists* encontram-se no final de cada capítulo;
- Informação complementar e exemplos de boas práticas são dados nos destaques inseridos.

## Agradecimentos

A preparação deste manual foi possível com a coordenação da *Task Force* dos Fundos Estruturais da EAPN, composta pelos seguintes membros: Ray Phillips (Reino Unido), Rosalia Guntin (Espanha), Anna Koziel (Polónia), David Stulik, Ilona Sniegonova (República Checa), Massimo Crucoli (Itália), Istvan Dande (Hungria). Pela EAPN: Patrizia Brandellero e Nuria Molina.

Um agradecimento especial a todos, assim como a Patrizia Brandellero e a Nuria Molina que coordenaram a recolha de informação para este manual. A *task force* convidou as organizações, membros da EAPN, a darem os seus contributos. Para tal foi enviado um questionário para todas as organizações, convidando-as a propor exemplos de boas práticas. O autor deseja ainda expressar os seus agradecimentos a todos aqueles que responderam e pelos esforços encetados:

*Bélgica:* Julia Rottiers | *Chipre:* Takis Konis | *República Checa:* David Stulik | *Dinamarca:* Ole Meldgaard | *Alemanha:* Andreas Hutter | *Espanha:* Rosalia Guntin, com o apoio de Maite Pozo e de José Manuel Fresno | *Estónia:* Pille Teder | *Hungria:* Istvan Dande | *Irlanda:* Robin Hanan | *Itália:* Massimo Crucoli | *Polónia:* Anna Koziel | *Lituânia:* Maryte Leliugiene, Mantas Uosis and Boleslovas Stankus | *Holanda:* Annie van der Bosch | *Portugal:* Fátima Veiga | *Malta:* pela EAPN, Godfrey Kenely e Claudia Taylor East | *Em representação do Governo de Malta:* Alison Sceri, Edward Grima Baldachiniao e Ray Muscat | *Reino Unido:* Ray Phillips | *França:* Banques Alimentaires

No caso de Malta foi compilada informação complementar por parte da Autoridade de Gestão Governamental ligada ao Gabinete do Primeiro-ministro e do Ministério da Família e da Segurança Social, Unidade do Fundo Social Europeu.

## Índice

### Capítulo 1 – Como Funcionam os Fundos Estruturais

- 1.1. Os fundos
- 1.2. O processo
- 1.3. Os objectivos
- 1.4. A operacionalização dos Fundos Estruturais

### Capítulo 2 – A Informação

- 2.1. Os Fundos Estruturais a nível europeu
- 2.2. Os Fundos Estruturais a nível nacional
- 2.3. Onde obter informação
- 2.4. As ONG's de Inclusão Social e a Informação
- 2.5. Conclusões: *'se a informação não vem até nós, vamos nós até à informação'*
- 2.6. Checklist

### Capítulo 3 – A Planificação, a concepção e a parceria

- 3.1. Que parceiros? Que tipo e que qualidade de parceria?
- 3.2. A participação das ONG's de Inclusão Social, concepção, planificação, parceria
- 3.3. As ONG's de Inclusão Social e a parceria: conclusões
- 3.4. Checklist

### Capítulo 4 – A Inclusão Social

- 4.1. A Inclusão Social nas propostas para 2007-2013
- 4.2. A Inclusão Social nos actuais Fundos
- 4.3. Conclusões: a inclusão social e os fundos estruturais
- 4.4. Checklist

### Capítulo 5 – A Distribuição e o acesso

- 5.1. Distribuição e Acesso: Quem? O quê? Onde? Como?
- 5.2. Acesso e distribuição: *global grants* (subvenções globais)
- 5.3. As ONG's de Inclusão Social, distribuição e acesso
- 5.4. Conclusões: distribuição e acesso
- 5.5. Checklist

### Capítulo 6 – A Monitorização: estruturas, indicadores e conhecimento

- 6.1. Monitorização – deveres, responsabilidades, papel
- 6.2. ONG's de Inclusão Social, monitorização e avaliação
- 6.3. Conclusões sobre as ONG's de Inclusão social Monitorização e avaliação
- 6.4. Checklist

### Capítulo 7 – A Assistência Técnica

- 7.1. A utilização da assistência técnica
- 7.2. ONG's de Inclusão Social e a assistência técnica
- 7.3. Conclusões: as ONG's e a assistência técnica
- 7.4. Checklist

## Capítulo 1 – Como Funcionam os Fundos Estruturais

Neste capítulo é apresentada uma descrição dos Fundos Estruturais: definição, modalidades de adopção, operacionalização, financiamento e objectivos. São também efectuadas comparações chave entre o período 2000-2006 e as propostas para 2007-2013.

### 1.1. Os Fundos

Os fundos estruturais constituem a segunda linha orçamental mais importante da União Europeia, precedida apenas pela Política Agrícola Comum (PAC). Inicialmente havia 5 fundos estruturais (apesar dos últimos dois se terem denominado “instrumentos financeiros”):

- O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- O Fundo Social Europeu (FSE);
- O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA);
- O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP);
- O Fundo de Coesão.

Para o período de 2007-2013 haverá apenas três Fundos Estruturais: o FEDER, o FSE (os dois mais importantes) e o Fundo de Coesão. O FEOGA irá tornar-se o Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural e funcionará separadamente dos Fundos Estruturais.

Apesar dos Fundos Estruturais remontarem historicamente aos anos 60, foram reformados e reagrupados no final dos anos 80 e programados por períodos plurianuais de 5 anos e depois de 7 anos denominados quadros comunitários de apoio: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013. Cada período de programação dispõe de orçamentos gerais, no quadro do orçamento da União Europeia, conhecidos como Perspectivas Financeiras (PF).

### 1.2. O processo

Os Fundos Estruturais são o resultado de um complexo conjunto de negociações a nível europeu. O procedimento pode resumir-se da seguinte forma:

- A Comissão Europeia formula as propostas globais para a próxima ronda de Fundos Estruturais. Estas tomam a forma de um documento político, como por exemplo a *Agenda 2000* (1997), *O Terceiro Relatório de Coesão* (2004). O organismo responsável é a Direcção Geral dos Assuntos Regionais (DG REGIO)



da Comissão Europeia, seguida pela Direcção Geral para o Emprego e os Assuntos Sociais (DG EMPREGO).

- Estas propostas são depois objecto de discussão no seio das instituições da União Europeia (Conselho de Ministros, Parlamento, Comité Económico e Social, Comité das Regiões). Os governos nacionais e regionais, assim como outras partes interessadas dão a conhecer os seus pontos de vista (parceiros sociais, sociedade civil).
- A Comissão propõe então as regulamentações para colocar estas propostas em prática. Estas tomam a forma de um regulamento geral, acompanhado de regulamentos mais pequenos, específicos, para cada um dos diferentes Fundos. Uma vez aprovadas as regulamentações pelo Conselho de Ministros, pelo Parlamento e pela Comissão, estas adquirem força legal. Para o período 2007-2013 foram também publicadas as orientações políticas (> Destaque das *Orientações*).
- Os Estados Membros tornam públicos planos sobre como tencionam utilizar os Fundos Estruturais no seu país. Estes Planos são normalmente denominados por Planos Nacionais de Desenvolvimento.
- As negociações têm então lugar entre a Comissão e cada Estado Membro para decidir de forma específica o funcionamento, a nível nacional, garantindo que isto ocorra de acordo com as regulamentações. A Comissão pode recusar os planos ou os programas operacionais que não estejam em conformidade com os objectivos e as prioridades Comunitárias. Uma vez adoptados estes programas, as duas partes assinam um documento legal próprio (ver 1.4. *A operacionalização dos Fundos Estruturais*). Os procedimentos são postos em prática de forma a garantir a verificação, o controle, a avaliação e a monitorização dos Fundos.
- Os Fundos são de seguida disponibilizados em tranches e em conformidade com determinados prazos. Em quase todos os casos, os Fundos nacionais, regionais e locais envolvem um co-financiamento da União Europeia.

Apesar dos Fundos Estruturais provirem de Bruxelas (do orçamento da União Europeia), a forma como efectivamente são utilizados é negociada entre a Comissão Europeia e o governo de cada Estado Membro. Não “solicitamos directamente os Fundos Estruturais a Bruxelas”. A maior parte dos Fundos Estruturais são concedidos pelos governos nacionais aos seus departamentos e organismos, onde beneficiam de co-financiamentos.

No entanto há algumas excepções. Primeiro, a União Europeia dispõe de pequenas somas para a assistência técnica ao nível europeu, que estão disponíveis para a gestão, promoção, avaliação e estudos a nível europeu. Segundo, entre 1988 e 2006, a União Europeia conduziu Programas de Iniciativa Comunitária (PIC's), para

acompanhar os temas que possuem interesse Europeu em todos os Estados Membros. Contrariamente à principal componente “nacional” dos Fundos Estruturais, os Programas de Iniciativa Comunitária são concebidos em Bruxelas. Estes dispõem também das suas próprias regulamentações e funcionamento segundo os acordos entre a Comissão e cada Estado Membro. A parte dos Fundos Estruturais consagrados aos PIC’s desceu de 9% entre 1994-1999 para apenas 5.35% em 2000-2006. Nenhum montante foi disponibilizado para 2007-2013 e os temas e os métodos abordados nos PIC’s (desenvolvimento transfronteiriço, igualdade, desenvolvimento rural e desenvolvimento urbano) é suposto serem integrados transversalmente – *mainstreamed*.

### 1.3. Os objectivos

A atribuição dos Fundos Estruturais faz-se em função de objectivos (geralmente em número de três). O termo “objectivo” pode suscitar uma certa confusão: apesar de se aplicar, normalmente, a uma zona geográfica, pode igualmente aplicar-se a um tema. No quadro seguinte são apresentados os objectivos dos Fundos Estruturais, assim como uma comparação entre 2000-2006 (colunas da esquerda) e 2007-2013 (colunas da direita):

Objectivo	2000-2006	2007-2013	Objectivo
1	Regiões onde o produto interno bruto é inferior a 75% da UE	Regiões onde o produto interno bruto é inferior a 75% da média da UE	Convergência
2	Regiões em conversão económica	O restante (sem zona)	Competitividade
3	Adaptação e modernização dos sistemas de educação, formação e emprego (tema)	Cooperação transfronteiriça	Cooperação

No quadro dos três novos objectivos para 2007-2013, a Comissão fixou um conjunto de temas chave (ver Destaque *Temas dos Fundos Estruturais propostos para 2007-2013*). Os Estados Membros são encorajados a concentrarem-se nestes temas, mas o projecto das regulamentações posteriores fornecem aos Estados Membros uma enorme inventariação de potenciais actividades a desenvolver.

Os níveis de assistência técnica variam igualmente, desde 75% para o objectivo 1 ou zonas de convergência e 50% para as restantes. A política da Comissão pretende

concentrar os recursos nas zonas de objectivo 1 ou de convergência, como o ilustra a tabela seguinte.

Objectivo	2000-2006	2007-2013	Objectivo
1	69.7%	78%	Convergência
2	11.5%	18%	Competitividade
3	12.3%	4%	Cooperação
Reserva	4%	3%	Reserva
Assistência Técnica (a nível da UE)	0.25%	0.3%	Assistência Técnica (a nível da UE)

O *Objectivo 1/Convergência* é o mais simples de descrever. Apesar dos termos 'objectivo 1', 'objectivo 2', etc. datarem já de algum tempo, não foram utilizados na terminologia do quadro comunitário para 2007-2013. As “zonas de Objectivo 1” corresponderam sempre às regiões mais pobres da União Europeia, ou “às regiões com atraso no desenvolvimento”.

No decurso da primeira parte do período de 2000-2006, estas correspondiam à Grécia, a uma grande parte de Portugal e regiões pobres dos Estados mais desenvolvidos. As novas zonas de “convergência”, como serão agora chamadas, compreenderão a maior parte dos novos Estados Membros e algumas regiões do antigo objectivo 1:

Regiões de Objectivo 1 (2000-2006)	Zonas de Convergência (2007-2013)
Grécia	A maior parte da Grécia
Portugal (à excepção de Lisboa)	Portugal, excepto Lisboa e Algarve
Zonas fronteiriças, Midland e o Oeste da Irlanda	Eslovénia
Espanha, à excepção do nordeste	Sul de Espanha
Alemanha de Leste	Grande parte da Alemanha de Leste
Sul de Itália, à excepção de Molise	Sul de Itália, excepto Molise
França: territórios além-mar	França: territórios além-mar
Grã Bretanha: South Yorkshire, West Wales, Cornualha e Scilly, Merseyside	Grã Bretanha: SW, West Wales
Áustria: Burgenland	Eslováquia
Suécia, Finlândia: regiões pouco povoadas	República Checa, excepto Praga
	Hungria
	Letónia
Novos Estados Membros a partir de Maio de 2004	Lituânia
	Estónia
	Polónia
	Malta

Para tornar o processo ainda mais complicado, algumas regiões estão em fase de sair do objectivo 1 - *'phasing out'*.

O *Objectivo 2* em 2000-2006 compreendia regiões em conversão económica e social. Estas correspondiam a cerca de 18% do território da União Europeia. Dos 18%, a maioria eram zonas industriais em mutação (10%), regiões rurais em declínio (5%), zonas urbanas em dificuldade (2%) e zonas em depressão dependentes da pesca (1%). Para 2007-2013, as regiões de Objectivo 2 são re-denominadas regiões de *'competitividade'*. Em vez de se aplicar a zonas específicas, a zona de *'competitividade'* engloba todas as restantes regiões da União. Por outras palavras, todas as que não fazem parte do Objectivo 1, nem são zonas de convergência. Estas são por definição, as regiões mais ricas da União Europeia.

O *Objectivo 3* não incidia sobre uma base geográfica, mas temática, e aplicava-se a regiões da União não abrangidas pelos Objectivo 1 ou 2. Neste caso, a União Europeia apoiava projectos do Fundo Social Europeu com o objectivo de modernizar os recursos humanos e as políticas nos domínios da educação, da formação e do emprego. Este objectivo, sob esta forma, desaparece em 2007-2013.

Em 2000-2006 havia quatro Iniciativas Comunitárias (IC):

- O INTERREG, para a cooperação transfronteiriça;
- O URBAN, para o desenvolvimento urbano;
- O LEADER, para o desenvolvimento rural;
- O EQUAL, para a igualdade e o desenvolvimento dos recursos humanos.

Das quatro iniciativas comunitárias, o EQUAL foi o mais importante para o sector não governamental e a luta contra a exclusão social, financiando mais de 2 mil projectos. As ONG's participaram também, embora em menor dimensão, nas outras três iniciativas.

Para o período 2007-2013 não é proposto qualquer programa de Iniciativa Comunitária.

O que acontece é o seguinte:

- O INTERREG torna-se o objectivo da "cooperação" (que poderia ter sido chamado de "Objectivo 3");
- Os Estados Membros são convidados a submeter projectos urbanos modelos;
- O LEADER continua sob o novo Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural;
- O EQUAL desaparece, mas os seus princípios devem ser integrados transversalmente – *mainstreamed*.

O INTERREG é com efeito promovido ao nível de um objectivo dos Fundos Estruturais. Neste caso, a Comissão propôs que uma nova entidade legal – um Agrupamento

Europeu para a Cooperação Transfronteiriça (EGCC – composto por autoridades locais e regionais, fosse incumbido da implementação de programas e fundos transfronteiriços em cada região fronteiriça).

O LEADER torna-se um eixo prioritário no novo Fundo Agrícola Europeu para o Desenvolvimento Rural (FAEDR). Os grupos de acção local do LEADER continuarão a funcionar e surgirão também novos grupos. No caso do URBAN, os Estados Membros são convidados a submeter uma lista de mais de 70 cidades susceptíveis de serem financiadas no quadro de um pacote de acções específicas, possivelmente, através de uma subvenção global - *global grant*. É de lamentar que não fosse proposta qualquer medida específica no *Terceiro Relatório de Coesão* a fim de garantir o futuro do EQUAL, mas foram eventualmente dados alguns passos neste sentido, no âmbito das Orientações Estratégicas Comunitárias (destaque).

#### **A integração transversal – *Mainstreaming* - do EQUAL**

As Orientações Estratégicas Comunitárias referem que:

*...a experiência bem sucedida da Iniciativa Comunitária EQUAL, que promove uma sociedade inclusiva pelo combate à discriminação e à exclusão (...) incorporado no conjunto de acções para prosseguir a construção do partenariado, empowerment, inovação e cooperação transnacional, permitindo aos Estados Membros a partilha de boas práticas... (#5.5)*

#### **Fundo de Coesão**

Por outro lado, o Fundo de Coesão está operacional nos Estados Membros onde o Rendimento Nacional Bruto é inferior a 90% da média da União Europeia. Este Fundo foi introduzido em 1994 e destinava-se aos quatro Estados Membros mais pobres, à época: Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda. O Fundo de Coesão concentra-se nos projectos ambientais e de transporte e reveste-se de grande importância para as ONG's activas nestes domínios. O Fundo de Coesão oferece um nível muito mais elevado de ajuda financeira: 85% do total dos custos.

#### **Temas propostos para os Fundos Estruturais 2007-2013**

Inovação e economia do conhecimento  
Ambiente e prevenção de riscos  
Acessibilidade e serviços de interesse económico geral  
Reformas para o pleno emprego  
Melhorar a qualidade e produtividade no trabalho  
Inclusão e coesão

### 1.3. A operacionalização dos Fundos Estruturais

Como podemos constatar, os Fundos Estruturais funcionam com base numa série de objectivos comuns, de Fundos e de programas, integrados no seio de uma política quadro (a *Agenda 2000*, o *Terceiro Relatório de Coesão*). Para 2000-2006, os Estados Membros foram convidados a elaborarem um Plano Nacional de Desenvolvimento ou um documento semelhante, apresentando de que forma utilizariam os Fundos Estruturais, em conformidade com as prioridades e valores do documento de programação. Após esta primeira fase, foi concluído um acordo formal entre a Comissão e cada Estado Membro detalhando com precisão, como é que isso seria feito: o documento em questão chamava-se Quadro Comunitário de Apoio (QCA) ou Documento Único de Programação (DUP). De uma maneira geral, os QCAs ou DUPs continham um conjunto de prioridades, programas e medidas detalhando a forma como os Fundos Estruturais seriam despendidos. Um novo documento seria então publicado pelo Estado Membro dando ainda mais detalhes sobre as medidas, incluindo grupos-alvo e indicadores de avaliação do progresso - o Complemento de Programação (CP). Procedia-se de seguida à identificação dos organismos de execução dos Fundos Estruturais ou seja, as entidades gestoras.

O sistema para a ronda 2007-2013 é diferente:

- A Comissão publica as Orientações Estratégicas Comunitárias (OEC), identificando os objectivos gerais para os Fundos Estruturais em todos os Estados Membros.
- Em resposta, cada Estado Membro elabora um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que apresenta como os Fundos serão utilizados, respeitando as linhas directrizes ou Orientações Estratégicas Comunitárias. Os Quadros de Referência Estratégicos Nacionais são documentos mais breves que os antigos QCAs ou DUPs, entrando menos em detalhe. Neste período de programação não haverá Complementos de Programação. Os Estados Membros podem igualmente, se o desejarem, dotarem-se de um Plano Nacional de Desenvolvimento, mas isto não é obrigatório.
- Os programas operacionais seguem os Quadros de Referência Estratégicos Nacionais. Estes continuam a ser objecto de um acordo formal entre a Comissão e os Estados Membros. O diálogo entre a Comissão e os Estados Membros será sobre o Quadro de Referência Estratégico Nacional e sobre os programas operacionais obrigatórios que o seguirão. Com efeito, os Estados Membros beneficiam de mais liberdade para gerir os Fundos Estruturais – mas têm que o

fazer dentro dos limites das regulamentações e dos parâmetros gerais acordados nas Orientações Estratégicas Comunitárias. As orientações prevêm compromissos a favor da inclusão social; é importante para as ONG's assegurarem que os Quadros de Referência Estratégicos Nacionais estejam em conformidade com as Orientações.

As Orientações Estratégicas Comunitárias comportam três linhas directrizes, acompanhadas de 12 subtítulos. Estas abordam as seguintes questões:

- A importância de reforçar e promover a inclusão social;
  - A necessidade de maior capacitação institucional de forma a garantir a eficácia da distribuição dos Fundos Estruturais;
  - A importância de uma melhor governança no funcionamento dos Fundos.
- > 4.1 *Inclusão Social nas propostas de 2007-2013.*

<b>Orientações Estratégicas Comunitárias 2007-2013</b>	
<b><i>I Tornar a Europa e as suas regiões espaços mais atractivos para investir e para trabalhar</i></b>	
1	Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes
2	Reforçar as sinergias entre a protecção ambiental e o crescimento
3	Abordar a questão da utilização intensiva das fontes de energia tradicionais pela Europa
<b><i>II Melhorar os conhecimentos e a inovação em prol do crescimento</i></b>	
1	Reforçar e melhorar o investimento na investigação, desenvolvimento e tecnologia
2	Facilitar a inovação e promover o espírito empresarial
3	Promover a sociedade da informação para todos
4	Melhorar o acesso ao financiamento
<b><i>III Mais e melhor emprego</i></b>	
1	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social
2	Melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores, empresas e aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho
3	Reforçar o investimento no capital humano melhorando a educação e as competências
4	Capacidade administrativa
5	Contribuir para manter uma população activa saudável

O título oficial e as referências às linhas directrizes é: *Comunicação da Comissão – uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: Orientações Estratégicas Comunitárias, 2007-2013.* COM 2005/299, Bruxelas, 5 Julho de 2005.

Neste capítulo foi feita uma contextualização geral. No capítulo 2, analisaremos onde se pode obter mais informação sobre os Fundos Estruturais.





## Capítulo 2 – A Informação

Para as organizações não governamentais interessadas nos Fundos Estruturais, é fundamental estarem bem informadas. Este capítulo apresenta os sistemas de informação relativos aos Fundos Estruturais e a experiência das organizações não governamentais para obterem a informação em questão.

Antes de mais, deve ser referido que a entidade gestora é responsável, no quadro da actual regulamentação geral, pela difusão da informação relativa aos Fundos Estruturais junto de todos os cidadãos, e deve assegurar, em particular, que os eventuais beneficiários, *os organismos comerciais e profissionais, os parceiros sociais e económicos, os organismos de promoção da igualdade entre homens e mulheres e as organizações não governamentais implicadas sejam informados das possibilidades de assistência existentes* (#46). No projecto da regulamentação geral, os Estados Membros são obrigados a garantir a “transparência” das ajudas dos Fundos Estruturais. (#68).

### 2.1. Os Fundos Estruturais a nível europeu

Ao nível europeu, os principais documentos são:

A **nível Político** os principais documentos políticos que esboçam os Fundos:

- *Agenda 2000* (2000-2006)
- *Terceiro Relatório de Coesão* (2007-2013)<sup>1</sup>.

A natureza entre os dois diverge ligeiramente. A *Agenda 2000* era um relatório consagrado ao futuro dos Fundos Estruturais a partir de 2000. Ao contrário, o *Terceiro Relatório de Coesão* fazia parte de uma lista de relatórios de avaliação regulares, figurando as propostas para o novo período de programação em anexo.

**Regulamentos:** os principais documentos de regulamentação são as regulamentações gerais, acompanhadas de regulamentações mais breves e específicas para cada Fundo, nomeadamente:

#### Para 2000-2006

- Regulamento Geral: 1260/99, publicado no Jornal Oficial de 21 de Junho de 1999.
- Regulamentos Específicos para cada Fundo:
  - 1784/99 Fundo Social Europeu
  - 1783/99 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

---

<sup>1</sup> *Para uma nova coesão na Europa – convergência, competitividade e cooperação, o terceiro relatório sobre a coesão económica e social*, mas é correntemente utilizada a designação abreviada de *Terceiro Relatório de Coesão*.

1263/99	Instrumento Financeiro para a Pesca
1257/99	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
1264/99	Fundo de Coesão

### **Para 2007 – 2013**

- Projecto de regulamento geral;
- Projectos de regulamentos específicos para cada Fundo: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão, com um regulamento para o “Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça” para o objectivo da cooperação.
- Fora dos Fundos Estruturais, *Proposta para o apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADR)*.
- *Projecto das Orientações Estratégicas Comunitárias*. Estas foram publicadas em 2004 e transmitidas ao Conselho de Ministros para negociação e adopção.  
Uma vez aprovados os projectos de regulamentos, cada novo regulamento terá uma referência definitiva no Jornal Oficial.> Referências dos projectos: COM 2004/492 (regulamento geral), 2004/493 (FSE), COM 2004/494 (Fundo de Coesão), COM 2004/495 (FEDER), COM 2004/496 (transfronteiriça) e 2004/499 (FEADR), todos publicados em 14 de Julho de 2004.

## **2.2. Os Fundos Estruturais a nível nacional**

A nível nacional, os principais documentos em cada Estado Membro são os seguintes:

### **Para 2000 – 2006**

- Plano Nacional de Desenvolvimento.
- Quadro Comunitário de Apoio ou Documento Único de Programação.
- Para cada programa operacional, um Programa Operacional e um Complemento de Programação.

Com efeito, o Plano Nacional de Desenvolvimento mostra como o país pretende utilizar os Fundos Estruturais. Os governos tentam elaborar o seu Plano Nacional de Desenvolvimento em conformidade com as exigências da Comissão, mas no decurso das negociações, certas partes do Plano Nacional de Desenvolvimento desaparecem, são modificadas ou adicionadas.

A situação dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) ou Documentos Únicos de Programação (DUP) pode ser complicada. Cada país tem um QCA ou um DUP (os DUP são mais frequentes nos países pequenos). Uma região terá provavelmente um DUP mas pode ter também um Programa Operacional (PO). Um Programa Operacional

cobre geralmente uma região ou um tema em operacionalização em várias regiões, ou em todas as regiões do país. Cada Programa de Iniciativa Comunitária dispõe do seu programa operacional. A cada programa operacional corresponde um Complemento de Programação. Trata-se, verdadeiramente, de um instrumento do Comité de Monitorização e pode ser modificado por este (para tal não é necessária a aprovação de Bruxelas). Assim a ronda de 2000-2006 foi governada por mais de mil Programas Operacionais.

#### **Para 2007 – 2013**

- Quadro de Referência Estratégico Nacional.
- Plano Nacional de Desenvolvimento (não obrigatório).
- Programas Operacionais, como anteriormente, mas sem Complementos de Programação.

Está previsto que o Quadro de Referência Estratégico Nacional seja um documento muito mais conciso que os antigos CQA's ou DUP's e que deve respeitar as prioridades das Orientações Estratégicas Comunitárias (> Capítulo 1: *Como funcionam os Fundos Estruturais*).

Os Estados Membros podem, se desejarem, elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento mais detalhados, mas estes não constituem uma componente essencial do processo e não necessitam da aprovação da Comissão.

Os documentos dos programas operacionais adoptam, geralmente, o mesmo formato: a cor azul escura, incluem o âmbito do programa, finalidades e objectivos, prioridades, medidas a implementar e procedimentos financeiros. Alguns são curtos e outros mais longos; uns são claros e outros menos claros. Para as ONG's, estes são documentos indispensáveis, caso desejem acompanhar a gestão dos Fundos Estruturais em detalhe.

### **2.3. Onde obter informação**

Geralmente, estes documentos nacionais e europeus estão disponíveis junto:

- Da Comissão, em Bruxelas, nas respectivas Direcções Gerais envolvidas (DG REGIO, DG EMP). Tanto a DG Emprego como a DG Régio dispõem de unidades dirigidas por 'Chefes de Unidade' designados para um dado país (normalmente um grupo de dois ou três países por cada funcionário). Estes chefes de unidade são por vezes chamados de "responsáveis locais" – *desk officers* (> Destaque *Directório Oficial de Publicações Úteis*).
- Dos governos nacionais: principalmente junto do departamento ou ministério responsável pelos Fundos Estruturais (geralmente o Ministério das Finanças) ou outros departamentos governamentais e os seus *websites*;

- Dos *guichets* públicos de informação da Comissão nos Estados Membros.

A estes documentos chave juntam-se uma variedade de materiais analíticos e promocionais. Estes incluem relatórios pontuais sobre fundos individuais, programas e projectos. As melhores fontes são os Gabinetes que representam a Comissão, os *websites* da DG REGIO e da DG Emprego e os representantes locais – *desk officers*. Diversos tipos de documentos sobre os Fundos Estruturais podem igualmente ser publicados por departamentos e agências governamentais e pelos seus serviços de informação. Muitas bibliotecas universitárias funcionam também como Centros de Informação Europeia. Estes recebem uma grande variedade de informação e relatórios de fácil acesso para qualquer cidadão.

#### **Principais *websites* da Comissão**

Os Fundos Estruturais são geralmente da responsabilidade da Direcção Geral dos Assuntos Regionais (DG REGIO). O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é da responsabilidade da DG REGIO. O Fundo Social Europeu é da responsabilidade da Direcção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades (DG EMPL).

#### ***Para encontrar estes websites***

*Click* no portal geral da União Europeia <http://europa.eu.int>

- Escolha a língua que pretende
- Encontrará uma opção entre 'Actividades', 'Instituições' etc.
- Escolha 'Instituições' e depois 'Comissão'
- *Click* em 'Regiões (Política Regional) – (DG REGIO) ou 'Emprego e Assuntos Sociais' (DG EMPL), dependendo da sua escolha.

A página de acolhimento (*home page*) da DG REGIO consagra várias secções aos Fundos Estruturais, enquanto que a DG EMPL consagra uma ao Fundo Social Europeu.

#### **Principais documentos a obter**

##### **2000-2006**

*Agenda 2000*, regulamento geral, regulamentos específicos  
Plano Nacional de Desenvolvimento  
Quadro Comunitário de Apoio /  
Documento Único de Programação  
Programas Operacionais Apropriados  
Complementos de Programação

##### **2007-2013**

- *Terceiro Relatório de Coesão*, regulamentação geral, regulamentos específicos
- Orientações Estratégicas Comunitárias
- Planos Nacionais de Desenvolvimento (caso existam)
- Quadro de Referência Estratégico Nacional

## 2.4. As ONG's de Inclusão Social e a Informação

Teoricamente é assim que as coisas se processam. Mas, o que é que realmente acontece na prática?

Na Bélgica, as principais fontes de informação são as Unidades do Fundo Social Europeu, no seio dos Ministérios do Trabalho, a nível federal e a nível da comunidade francesa e flamenga. Publicam três manuais: um destinado aos promotores de projectos, outro consagrado aos parceiros e um guia de contabilidade. A Unidade dispõe de um bom e acessível *website* e publica igualmente brochuras informativas. Apesar de haver informação publicada sobre inclusão social, esta enquadra-se no âmbito do mercado de trabalho.

No Chipre, os Fundos Estruturais são publicitados/promovidos pelo *Bureau* de Planificação do governo. A principal fonte de informação é o documento: *Os Fundos Estruturais da União Europeia no Chipre*, publicado em inglês e grego. A informação está disponível neste documento ou no *website* ([www.planning.cy](http://www.planning.cy)). Não existe informação disponível sobre cada um dos Fundos nem sobre o papel dos Fundos Estruturais no combate à exclusão.

Na República Checa, existe um *website* central com todos os documentos e a informação chave: [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que detém igualmente a função de entidade gestora do Quadro Comunitário de Apoio. Todos os programas operacionais e documentos explicativos estão disponíveis *on-line*, enquanto que os diferentes ministérios dão a conhecer os seus próprios programas operacionais. A informação sobre os aspectos da inclusão social dos Fundos Estruturais pode ser encontrada no *site* do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais, [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz). A informação sobre do Fundo Social Europeu está disponível em [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz).

O Ministério dos Assuntos Económicos e Empresariais é responsável pelos Fundos Estruturais na Dinamarca. A principal fonte de informação sobre os aspectos sociais e os Fundos Estruturais é o *website*, [www.socialfonden.dk](http://www.socialfonden.dk). O Fundo Social Europeu, o Fundo de Desenvolvimento Regional, o FEOGA e o Fundo de Coesão dispõem todos da sua própria fonte de informação. A informação está disponível *on-line*, em formato papel, acompanhada por brochuras informativas. O fluxo de informação sobre o Fundo Social Europeu no combate à pobreza é bastante eficaz.

A responsabilidade pelos Fundos Estruturais na Alemanha recai sobre o Ministério da Economia e do Trabalho do governo federal, da Agência Nacional de Emprego e dos 16 estados regionais ou *Länder*. As ONG's alemãs de luta contra a pobreza utilizam

como principais fontes de informação os programas operacionais dos Lãnder e o programa operacional para as regiões de Objectivo 1. Cada fundo dispõe da sua fonte de informação, em formato papel e *on-line*. As ONG's alemãs de luta contra a pobreza dispõem de bastante informação sobre os Fundos Estruturais e sobre o seu papel na inclusão social, mas isto deve-se sobretudo ao facto, de terem criado uma rede bem organizada para recolher e difundir este tipo de informação.

Em Espanha, a informação sobre os Fundos Estruturais está disponível nos *websites* dos diferentes ministérios. A fonte mais utilizada pelas ONG's é o *site* da Unidade Administrativa do Fundo Social Europeu (*Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*) ([www.mtas.es/uafse](http://www.mtas.es/uafse)). As pequenas ONG's não têm ainda o hábito de consultar estes *websites* e o conteúdo dos programas geridos pelos governos regionais autónomos não parecem estar acessíveis. Foram publicadas algumas brochuras e panfletos, mas apenas chegaram às organizações envolvidas nos Programas de Iniciativa Comunitária. Os apelos a candidaturas são publicados no jornal oficial (*Boletín Oficial del Estado*). São igualmente organizadas sessões de informação.

A Estónia tem uma página na *internet* consagrada aos Fundos Estruturais: [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee), que fornece os detalhes, as prioridades, as medidas e os contactos. O Ministério dos Assuntos Financeiros assume a responsabilidade geral dos Fundos. Cada prioridade tem a sua própria agência de implementação que dispõe do seu próprio *site*. As ONG's de luta contra a pobreza da Estónia podem obter informação junto das agências de implementação, dos programas operacionais e através de sessões de informação. Existem *websites* para cada um dos diferentes Fundos e um dedicado à iniciativa EQUAL ([www.tta.ee/equal](http://www.tta.ee/equal)). Existe informação disponível sobre o contributo dos Fundos Estruturais no combate à exclusão social e de uma forma geral esta informação é credível.

Na Hungria os responsáveis pelos Fundos Estruturais são as diversas entidades gestoras e os ministérios. A informação sobre os diferentes Fundos e programas operacionais está disponível através dos seus *websites* sendo por vezes incluída também em inglês ([www.nfh.hu/angol/index2.htm](http://www.nfh.hu/angol/index2.htm)). Os documentos dos programas operacionais estão disponíveis tanto em versão reduzida como completa. As brochuras explicativas estão igualmente disponíveis em formato papel, como em PDF, para *download*. Apesar de não existir informação sobre a ligação entre os Fundos Estruturais e a inclusão social, tem havido um grande enfoque sobre a disponibilização de informação para ajudar os candidatos a utilizarem a terminologia correcta na submissão dos projectos. Apesar de se poder encontrar informação satisfatória na *internet*, as pequenas comunidades rurais que ainda não têm acesso à Internet encontram-se em desvantagem neste processo.

Na Irlanda, o organismo responsável pela promoção dos Fundos Estruturais é a Unidade de Informação sobre o Quadro Comunitário de Apoio, uma divisão do Departamento das Finanças. As principais fontes de informação utilizadas são o Quadro Comunitário de Apoio, o Plano Nacional de Desenvolvimento e os programas operacionais. Existe informação, igualmente disponível, nos *sites* do Plano Nacional de Desenvolvimento ([www.ndp.ie](http://www.ndp.ie)) e do Fundo Social Europeu ([www.esf.ie](http://www.esf.ie)). Se em geral a informação é satisfatória, a que diz respeito especificamente à ligação entre a inclusão social e os Fundos Estruturais é escassa.

Em Itália, a informação sobre os Fundos Estruturais está disponível em diversos ministérios, particularmente no Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. O Quadro Comunitário de Apoio, o Plano Nacional de Desenvolvimento e os Planos Regionais de Desenvolvimento são publicados nos jornais oficiais e disponíveis nos *websites* que dedicaram secções aos Fundos Estruturais. As ONG's têm que procurar informação por elas próprias, uma vez que nada lhes é enviado sem ser solicitado. À excepção do objectivo 3, não existe informação sobre o papel dos Fundos Estruturais no combate à pobreza. O Instituto para o Desenvolvimento da Formação Profissional dos Trabalhadores – *Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori* ively, ISFOL – publica brochuras e desdobráveis sobre os Fundos Estruturais. Na Polónia, os ministérios e os organismos de implementação são responsáveis pela promoção e divulgação da informação sobre os Fundos Estruturais. As ONG's dependem dos programas operacionais sectoriais e regionais para obterem informação ([www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)) e desenvolvem um importante trabalho na divulgação desta informação ([www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)). Neste *website* geral, uma parte é consagrada a informação sobre o Fundo Social Europeu ([www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl)). A informação relativa, especificamente, aos Fundos Estruturais na luta contra a pobreza é bastante insuficiente. As ONG's podem aceder à informação geral sobre Fundos Estruturais, mas não recebem qualquer informação temática.

*As ONG's não estão, nem em melhor nem em pior situação, que outras entidades, quando se trata de receber informação sobre os Fundos Estruturais. – Portugal*

*A melhor fonte continua a ser a internet – Polónia*

O governo e os diversos ministérios são responsáveis pela promoção dos Fundos Estruturais na Lituânia. A principal fonte de informação é o Documento Comum de Programação (o chamado BPD em lituano), disponível no Ministério das Finanças, organismo responsável pela matéria ([www.finmin.lt](http://www.finmin.lt)). A informação é igualmente difundida na *internet*, nos jornais e na televisão, em brochuras, seminários, conferências e no âmbito de programas educativos. Este material foi gratuito até 2005, data à qual começou a ser pago. A informação está disponível nos departamentos do

governo (*websites* e brochuras), na Agência Central de Gestão de Projectos ([www.cpva.it](http://www.cpva.it)), junto de Fundações de apoio ([www.esf.it](http://www.esf.it)) e de outras entidades. O Ministério dos Assuntos Sociais e do Trabalho difunde informação sobre o papel dos Fundos no combate à exclusão social, mas esta não é suficiente.

Na Holanda, as ONG's dependem do Ministério dos Assuntos Sociais e de redes transnacionais, como a ATD Quart Monde, para obterem informação sobre os Fundos Estruturais.

Em Portugal, a informação sobre os Fundos Estruturais está disponível nos departamentos e organismos governamentais, tendo a Entidade de Gestão do Quadro Comunitário de Apoio publicado as orientações sobre esta matéria e organizado seminários. Existe um *website* consagrado ao Quadro Comunitário de Apoio ([www.qca.pt](http://www.qca.pt)) com os programas operacionais e informação sobre os Fundos. Cada um dos Fundos dispõe ainda do seu próprio *site*. Os gestores de certos programas esforçaram-se para dar a conhecer as suas actividades e medidas através de diversos meios, nomeadamente publicações, seminários, linhas telefónicas e anúncios na imprensa. O Programa Operacional sobre o Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) dispõe de um boletim informativo que divulga as estratégias, medidas, projectos, resultados e entrevistas, assim como um Directório de Projectos e diversas *newsletters*.

No Reino Unido, o organismo governamental responsável pelos Fundos Estruturais é o Departamento do Comércio e da Indústria juntamente com o Departamento do Trabalho e o Departamento da Educação responsáveis pelo Fundo Social Europeu, assim como o Gabinete do Vice-Primeiro Ministro responsável pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). As ONG's consideram os planos operacionais e os documentos de programação como as suas principais fontes de informação; estes documentos estão disponíveis em formato papel ou na *internet*. A informação pode igualmente ser obtida através dos *sites* oficiais do governo e de *sites* de redes de formação financiadas pela assistência técnica ao nível do programa, ao nível nacional e sub-regional. As agências governamentais e as redes de formação financiadas pela assistência técnica difundem informação sobre o papel dos Fundos Estruturais na luta contra a exclusão social.

Em Malta, a principal fonte de informação sobre os Fundos Estruturais é o Documento Único de Programação e o seu Complemento de Programação, disponíveis no *website* da entidade gestora ([www.ppcd.gov.mt](http://www.ppcd.gov.mt)). Está ainda disponível informação sobre o Fundo Social Europeu em [www.esf.gov.mt](http://www.esf.gov.mt). Apesar disto, as ONG's de luta contra a pobreza sentem que não recebem informação suficiente e de qualidade, sobre o papel dos Fundos Estruturais no combate à pobreza.



Em França, para os *Banques Alimentaires*, os principais textos são os regulamentos do FEOGA de 1987 e 1992 (mais precisamente 3730/87 e 3149/92 respectivamente), publicados no Jornal Oficial.

O que faz a maior parte dos governos	O que fazem os bons governos
<ul style="list-style-type: none"> <li>√ <i>Website</i></li> <li>√ Brochuras informativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>√ Propõem documentos dedicados, especificamente, à ligação entre os Fundos Estruturais e a inclusão social</li> <li>√ Disponibilizam informação sobre os diferentes Fundos no seu <i>website</i></li> <li>√ Disponibilizam documentos chave para <i>downloading</i> – resumos e versões completas</li> <li>√ Informação dirigida às ONG's</li> <li>√ Disponibilizam assistência técnica para as ONG's para que estas obtenham informação</li> <li>√ Utilizam outras formas de <i>media</i> para além da <i>internet</i> (imprensa, TV, conferências, seminários, linhas telefónicas). Boletins informativos e directórios de projectos (Portugal). Manuais nacionais sobre Fundos Estruturais: promotores, parcerias, contabilidade (Bélgica)</li> </ul>

#### Formação sobre informação na Polónia

Para se preparar para os Fundos Estruturais, foi criado um programa – o 'Euro ONG'. Entre 10 e 17 pessoas receberam formação em cada região (*voivodship*) num total de 203 pessoas. Deste número, 94% foram certificadas. Estas 203 pessoas ficaram assim habilitadas a dar informação sobre os Fundos Estruturais às ONG's da sua região, nomeadamente conselhos sobre como candidatarem-se ao financiamento, formação em procedimentos e animação do próprio sector associativo. Subsequentemente, organizaram um total de 215 sessões de formação e 184 reuniões com mais de 11,000 participantes, dos quais 2,600 eram representantes de ONG's. Só no decurso de 2004 responderam a 4,300 pedidos de informação, deram aconselhamento a 1,500 casos e organizaram 500 consultas. No seguimento desta campanha de informação, as ONG's propuseram um total de 160 projectos. Os peritos das ONG's esforçaram-se por chegar a pequenas vilas e a zonas rurais remotas. O trabalho de formação beneficiou do apoio das autoridades locais que ajudaram a organizar um grande número de reuniões. O departamento polaco das ONG's, em Bruxelas, pode garantir que a informação sobre os Fundos Estruturais esteja sempre actualizada.

> Mais informações em: [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl); [www.splot.ngo.pl](http://www.splot.ngo.pl); [www.eu.ngo.pl](http://www.eu.ngo.pl)

## **2.5. Conclusões: ‘se a informação não vem até nós, vamos nós até à informação’**

Verificamos um aumento evidente na quantidade de informação disponível sobre os Fundos Estruturais, ao longo dos últimos cinco anos. Durante o anterior quadro comunitário, em alguns países, as ONG's debateram-se com muitas dificuldades para acederem à informação sobre os Fundos. Os documentos chave eram mal conhecidos, parecendo muitas vezes que eram intencionalmente guardados. Esta situação mudou completamente. Todos os Estados Membros disponibilizam informação chave sobre os Fundos Estruturais em *sites* oficiais do governo. As ONG's são capazes de identificar documentos importantes como os Planos Nacionais de Desenvolvimento, Quadros Comunitários de Apoio, Documentos Únicos de Programação, Programas Operacionais. Todos os países parecem ter fontes adicionais de informação para os diferentes fundos e muitas ONG's conhecem a informação publicada sobre o Fundo Social Europeu. Este circuito de informação não depende exclusivamente da *Internet* uma vez que todos os governos disponibilizam, igualmente, documentos em formato papel e brochuras explicativas.

Dito isto, poucos governos parecem ter implementado uma estratégia espontânea de divulgação ou de promoção dos Fundos Estruturais. Em todos os países citados anteriormente, se existe informação disponível, é preciso procurá-la para a obter. Isto não colocaria nenhum problema se todos os cidadãos estivessem numa situação de igualdade face à obtenção da informação; infelizmente, este não é o caso das pessoas que vivem em situação de exclusão social. Para além do material publicado e a *internet*, poucos países utilizaram outras formas de promoção como os jornais, televisão, seminários e conferências (uma abordagem adoptada pela Lituânia). Uma abordagem mais sistemática foi evidente na enorme variedade de métodos de informação utilizada em Portugal. O sistema mais inteligente revelou ser o do Reino Unido, onde as ONG's podem obter assistência técnica para melhorar o seu nível e a qualidade da informação sobre os Fundos Estruturais.

Uma segunda crítica diz respeito à escassez da informação relativa à exclusão social. Nenhum país parece interessar-se sobre o papel que os Fundos Estruturais podem desempenhar no combate à exclusão social. Onde havia informação sobre inclusão social, esta está limitada a alguns programas, especialmente no âmbito do Fundo Social Europeu. Isto levanta uma questão grave sobre a eficácia dos Fundos na luta contra a pobreza, se a informação básica sobre o papel dos Fundos não está

disponível para este fim. A disponibilidade de assistência técnica no Reino Unido oferece, pelo menos, um mecanismo que permite ultrapassar em parte esta lacuna, mas parece tratar-se de uma exceção (> *Assistência Técnica*, capítulo 7).

#### **Sítes nacionais úteis**

*Chipre:* [www.planning.cy](http://www.planning.cy)

*República Checa:*

    geral: [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz);

    inclusão social: [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz);

    Fundo Social Europeu: [www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz).

*Dinamarca:* [www.socialfonden.dk](http://www.socialfonden.dk)

*Espanha:* [www.mtas.es/uafse](http://www.mtas.es/uafse)

*Estónia:* [www.struktuurifondid.ee](http://www.struktuurifondid.ee)

*Hungria:* [www.nfh.hu/angol/index2.htm](http://www.nfh.hu/angol/index2.htm)

*Irlanda:* [www.ndp.ie](http://www.ndp.ie)

*Polónia:* [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)

*Lituânia:* [www.finmin.lt](http://www.finmin.lt)

*Portugal:* [www.qca.pt](http://www.qca.pt)

*Malta:* [www.ppcd.gov.mt](http://www.ppcd.gov.mt)

#### **Sítes europeus úteis**

*Rede Europeia Anti-Pobreza:*

[www.eapn.org](http://www.eapn.org)

*Plataforma das ONG's do Sector Social:*

[www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org)

*Euro Citizen Action Service:*

[www.ecas.org](http://www.ecas.org)

*Website da União Europeia:*

<http://europa.eu.int>

*ONG's da Polónia:*

[www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

#### **Publicações Úteis**

*Comissão Europeia:*

*Acções Estruturais 2000-2006 – comentário e regulamentos.* €9.50, junto do Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, L 2985 Luxemburgo. ISBN 9282877671

*Greater London Enterprise:*

*Fast forward grants - report on the London ESF global grants programme Fast Forward grants 2002-3.* Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel 00.44.207.403.0300, [mail@gle.co.uk](mailto:mail@gle.co.uk), [www.gle.co.uk](http://www.gle.co.uk)

*Comissão Europeia:*

*Directório Oficial da União Europeia.* €50, junto do Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, L 2985 Luxemburgo. ISBN 9278402583

*Daniel Guégin:*

*The new practical guide to the EU labyrinth*, 7ª edição, 2005, ISBN 2 930409 01 0, €25 junto da EIS Publishing, Europe Information Service, avenue Adolphe Lacombé 66, B 1030 Bruxelas, tel 322.737.7709, fax 322.732 6757, e: [eis@eis.be](mailto:eis@eis.be)

## 2.6. Checklist

Apresentam-se de seguida algumas sugestões para ONG's activas no domínio da inclusão social, interessadas em melhorar os seus conhecimentos sobre os Fundos Estruturais:

- √ Dispõem de cópias dos principais documentos europeus?
- √ Dispõem de cópias dos principais documentos nacionais?
- √ Mantêm-se informadas visitando com regularidade os *websites* nacionais e europeus sobre os Fundos Estruturais?
- √ Estão em contacto com os gabinetes da Comissão responsáveis pelo vosso país?
- √ Lêem os relatórios e as análises críticas e independentes sobre os Fundos Estruturais?
- √ Estão envolvidas em redes nacionais e europeias que trabalham com Fundos Estruturais?
- √ Pedem ao vosso governo para implementar estratégias pro-activas para difundir informação interessante e de qualidade sobre os Fundos Estruturais? Pedem ao vosso governo para vos facultar informação específica sobre o papel dos Fundos Estruturais no combate à pobreza? Pedem assistência técnica para que tal informação possa ser disponibilizada?
- √ Organizaram, no seio da vossa própria rede, um sistema de disseminação da informação sobre Fundos Estruturais?

## **Capítulo 3 – Planificação, concepção e parceria**

Este capítulo descreve a forma como os Fundos Estruturais são concebidos e planeados. É igualmente dada uma atenção particular à questão da parceria.

O procedimento de planificação de uma ronda de Fundos Estruturais necessita de aproximadamente dois anos. O regulamento actual estipula que:

- A preparação das operações dos Fundos Estruturais em cada Estado Membro é função da parceria entre as autoridades locais e regionais, outras entidades públicas competentes, os parceiros sociais e económicos e outros organismos competentes para o efeito;
- A parceria deve envolver a preparação, a implementação, o financiamento, a monitorização, e a avaliação;
- Os Estados Membros devem submeter à Comissão um plano elaborado pelas entidades competentes, depois de terem consultado os parceiros que devem dispor do tempo necessário para apresentarem o seu ponto de vista.

O Quadro Comunitário de Apoio deve enunciar a estratégia e as prioridades. Os Programas Operacionais devem mencionar as prioridades, os objectivos e uma descrição das medidas propostas. Os Complementos de Programação devem fornecer detalhes das medidas, indicadores de monitorização e a definição dos beneficiários finais. Os Documentos Únicos de Programação devem indicar a estratégia e o resumo das medidas planeadas. Os projectos grandes (mais de 50 milhões de euros) têm que ser submetidos a uma análise de custo-benefício assim como a uma análise dos benefícios sócio-económicos.

Adicionalmente, o valor acrescentado é claramente um requisito a considerar na concepção dos Fundos: para se produzir um impacto real, os Fundos não podem substituir as despesas públicas estruturais ou equivalentes do Estado Membro.

### **3.1. Que parceiros? Que tipo e que qualidade de parceria?**

No estabelecimento de parcerias, os Estados Membros têm que criar uma “larga e eficaz associação de organismos relevantes, em conformidade com as regras e as práticas nacionais, tendo em consideração a necessidade de promover a igualdade

entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável através da integração de requisitos no âmbito da protecção e melhoria ambiental”.

**“Uma nova parceria para a coesão”**

**O Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social**

*Os representantes da sociedade civil deveriam ser cada vez mais envolvidos, através de mecanismos apropriados, na definição, implementação e monitorização das intervenções [dos Fundos Estruturais].*

Na prática, tanto os parceiros como a natureza da parceria demonstraram ser áreas problemáticas. Os governos têm tido dificuldades em reconhecer as ONG's em geral e as ONG's do sector social em particular, como verdadeiros parceiros. Mesmo quando o fizeram, a qualidade da parceria tem sido por vezes medíocre, sendo dadas às ONG's um papel periférico e todas as decisões importantes são tomadas pelo governo, com pouca consulta.

**O que dizem as Orientações Estratégicas Comunitárias sobre parceria**

*O incentivo à participação da sociedade civil na formulação e na execução das políticas públicas, bem como a melhoria da interacção entre as comunidades e dentro de cada uma delas podem contribuir para gerar o capital humano e social que conduz ao emprego sustentável, ao crescimento, à competitividade e à coesão social.*

*A parceria é essencial para a elaboração e a execução das estratégias de desenvolvimento e depende da consulta e da participação dos interessados, tais como as autoridades competentes, os parceiros económicos e sociais e os representantes da sociedade civil, incluindo as organizações não-governamentais (3.5).*

Para 2007-2013, o projecto do artigo #10 do regulamento geral propôs alargar a parceria à sociedade civil e às organizações não governamentais, definindo os parceiros da seguinte forma:

- As autoridades regionais, locais, urbanas e outras autoridades públicas competentes;
- Parceiros económicos e sociais;

- Qualquer outro organismo adequado, representante da sociedade civil, parceiros ambientais, organizações não governamentais e os organismos responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Cada Estado Membro designará os parceiros mais representativos a nível nacional, regional e local, bem como no sector económico e social, ou em outros sectores, a seguir designados por “parceiros”. O Estado Membro deve garantir uma participação ampla e eficaz de todos os organismos implicados em conformidade com as regras e as práticas nacionais e ter em conta a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável, através da integração de requisitos de protecção e melhoramento ambiental. A parceria abrangerá a preparação e o acompanhamento do quadro de referência estratégico nacional bem como a preparação, implementação, monitorização e avaliação dos programas operacionais. Os Estados Membros farão intervir todos os parceiros adequados e particularmente as regiões, nas várias fases de programação dentro dos prazos fixados para cada fase.

A perspectiva do género deve ser integrada nas diversas fases de implementação dos Fundos.

O projecto de regulamento do FSE propõe (#5) que:

*Os Estados Membros e a entidade gestora de cada programa operacional deverão garantir o envolvimento dos parceiros sociais e a consulta adequada de todos os actores não governamentais, ao nível territorial adequado, desde a programação, à implementação e à monitorização do apoio do FSE.*

A EAPN congratula-se com este tipo de linguagem, que corresponde bem à ideia, segundo a qual, é necessário envolver cada vez mais a sociedade civil e as ONG's, nas políticas europeias e nacionais. A menção de 'organizações não governamentais' foi controversa no seio do Conselho de Ministros e o texto final ainda não foi adoptado.

E se os governos nacionais continuarem a não dar muita importância à questão da parceria? Aqui, a forma como cada Estado Membro aborda a questão da parceria na fase inicial da programação dos fundos estruturais é crucial. É neste âmbito que as ONG's de inclusão social devem concentrar todos os seus esforços de forma a influenciarem os organismos nacionais responsáveis pelos Fundos Estruturais.

A Comissão Europeia não pode obrigar os Estados Membros a adoptar uma forma esclarecida de partenariado. A única sanção que a Comissão poderá aplicar é não aprovar o programa operacional que, claramente, não faz um esforço ao nível da parceria. Mas, no diálogo permanente entre a Comissão e o Estado Membro, a

Comissão perguntará: *Qual é a natureza da parceria no vosso país? Qual é a qualidade dessa parceria? Quem é que está envolvido e de que forma?* Os funcionários da Comissão que colocarão estas questões são os responsáveis geográficos por esse país (> 2.3 *Onde obter informação*). Por isso, é tão importante manter o funcionário da Comissão, o chefe da unidade responsável pelo vosso país, informado sobre o funcionamento do partenariado. Se contrariamente ao que prevê o regulamento, o Estado Membro continua a não respeitar o princípio da parceria, então é possível apresentar uma queixa formal junto da Comissão. Trata-se de um procedimento muito simples sob a forma de exposição escrita dirigida ao gabinete da Comissão localizado no Estado Membro (> 2.3). A Comissão é obrigada a dar seguimento às queixas formais e tal acção colocará o Estado Membro sobre pressão adicional para adoptar uma forma de parceria mais construtiva.

#### **A ilusão da consulta**

Analizando a questão da parceria nos novos Estados Membros da Europa Central e de Leste, o relatório do EuroCitizen Action Service (ECAS) intitulado “*A ilusão da inclusão*” (2004), constata que:

- Poucos governos desenvolveram um processo de consulta junto das organizações não governamentais.
- Esta consulta teve lugar nas fases iniciais que antecederam a redacção dos planos de desenvolvimento nacional, mas não durante as fases posteriores. Foi durante estas fases posteriores que estes documentos sofreram as alterações mais importantes.
- A consulta foi, quase sempre, efectuada “à pressa”, deixando muito pouco tempo para que as ONG’s apresentassem os seus contributos.
- Nos casos em que houve consulta foi muito difícil observar, se, e como, é que os contributos das ONG’s foram tidos em conta.
- Poucos governos, ou nenhum, tiveram um verdadeiro plano de consulta.
- Apenas um governo (o da Estónia) publicou um relatório sobre o processo de consulta.

> *The illusion of inclusion*, do Euro Citizen Action Service, rue de la Concorde 53, B 1050 Bruxelas, Bélgica, [www.ecas.org](http://www.ecas.org)

> Ver também: *Public eye on the EU funds: civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds - examples from central and eastern Europe*. CEE Bankwatch Network and Friends of the Earth Europe, 2005, tel 322.542.0180, [info@foeeurope.org](mailto:info@foeeurope.org)



### **3.2. A participação das ONG's de inclusão social na elaboração, planificação e parceria**

Na Bélgica, os Fundos Estruturais são planificados pelos três ministérios do emprego e do trabalho (o federal, o da Comunidade Francesa e o da Comunidade Flamenga). As ONG's não são consultadas a nível federal. Apesar das ONG's serem reconhecidas como parceiros nos Fundos Estruturais, apenas um número muito reduzido de entre elas é seleccionado, nomeadamente as uniões sindicais, as ONG's ligadas a partidos políticos e/ou grupos religiosos. Muito poucas são ONG's independentes. As ONG's que intervêm no domínio da exclusão social são excluídas desta parceria.

No Chipre, a concepção e a planificação dos Fundos Estruturais é da responsabilidade do Gabinete de Planeamento do Governo. As ONG's de inclusão social ainda não foram envolvidas neste processo de parceria.

Na República Checa, a entidade responsável pela planificação dos Fundos Estruturais é o Ministério do Desenvolvimento Regional. Para o período de programação 2004-2006, as ONG's sectoriais nacionais e as ONG's intermediárias com contactos nas regiões foram convidadas a participar como parceiros. As ONG's do sector social ainda não encontraram nenhum obstáculo em serem aceites como parceiros dos governos estatal e regional. A ONG's que desejarem reagir às propostas que se encontram no *website* e participar no processo de consulta, podem fazê-lo livremente. Na prática, o processo de definição tornou-se caótico, desorganizado, mas espera-se que decorra de forma mais sistematizada da próxima vez. As ONG's do sector ambiental estão envolvidas na maior parte dos programas operacionais. Para o período 2007-2013, as ONG's checas, por intermédio do Centro para o Trabalho Comunitário e a Associação das ONG's, participam em seminários nacionais, mesas redondas, boletins electrónicos, videoconferências contribuindo assim para o novo Quadro de Referência Estratégico Nacional e para o Plano Nacional de Desenvolvimento.

#### **Dizer ao governo o que é uma consulta efectiva**

Antes mesmo do início do período de programação de 2007-2013, as ONG's checas apresentaram ao governo, um plano de consulta, indicando de que maneira estas deveriam ser consultadas. O objectivo era criar um processo estruturado, responsável e transparente. O governo deveria seguir seriamente esta proposta.

Na Dinamarca, os Fundos Estruturais são planificados pelo Ministério dos Assuntos Económicos em concertação com o Ministério dos Assuntos Sociais, com o Ministério da Educação, o Ministério do Emprego, outros ministérios, o poder local e as

organizações comerciais. As ONG's são consultadas apenas relativamente a programas específicos e não sobre os Fundos Estruturais no seu conjunto. As ONG's do sector Social foram reconhecidas como parceiros para os programas HORIZON e INTEGRA em 1994-1999, mas não solicitaram uma parceria a nível nacional.

Em França, o Ministério para os Assuntos Sociais organizou em 2005 uma consulta a propósito do Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período de 2007-2013 para a qual convidou duas ONG's representativas, para participar ao lado das regiões, dos departamentos, das cidades, dos parceiros económicos e sociais.

Na Alemanha, os Fundos Estruturais são concebidos e planeados pelos ministérios federais competentes. Para as ONG's, a única maneira de expressar os seus pontos de vista é através de comentários efectuados no contexto de reuniões do Comité de Monitorização, recebendo “volumosos” documentos preparatórios apenas uns dias antes. É possível fazer pequenas alterações, desde que as ONG's trabalhem em colaboração com outras organizações, como os sindicatos e os grupos de mulheres. Na Alemanha, as ONG's reconhecidas como parceiras dos Fundos Estruturais são as cinco organizações de solidariedade social de maior dimensão, das quais não faz parte o Rede Europeia Anti-Pobreza da Alemanha. As ONG's de inclusão social solicitaram esta parceria, mas sem sucesso. 'As ONG's são tratadas como parceiros de segunda. Os governos não querem que nos intrometamos nos seus assuntos – elaboração de políticas e distribuição de Fundos – mas estamos um passo à frente do que estávamos nos anos 90'.

Em Espanha, os Fundos Estruturais são definidos por vários ministérios, em concertação com as regiões autónomas. Na generalidade, as ONG's não são consultadas, apesar de algumas organizações do sector social terem sido ocasionalmente consultadas sobre os Programas de Iniciativa Comunitária (PIC's) 'mais a título de informação do que da concepção'. O Instituto da Mulher e o Instituto dos Serviços Sociais são oficialmente reconhecidos como parceiros dos Fundos Estruturais. Pela primeira vez, as ONG's como a Cáritas, a Cruz Vermelha, a Fundacion Secretariado General Gitano, a Fundação Diagrama, a Fundação ONCE e a Fundação Luís Vives, foram reconhecidas como parceiras não apenas nos PIC's mas também nos principais programas – como o programa operacional de luta contra a discriminação. O Quadro de Referência Estratégico Nacional (*Marco Estratégico Nacional de Referencia*) para o período 2007 – 2013 foi elaborado pelo Ministério das Finanças, em colaboração como o Ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais. Foi distribuída informação breve a quatro ONG's nacionais que participaram no programa temático operacional contra a discriminação (*Lucha contra la discriminación*), mas as ONG's não foram nem activamente envolvidas, nem consultadas. A Rede Europeia

Anti-Pobreza de Espanha elaborou as suas próprias propostas, com sessões de formação, *workshops* e grupos de trabalho.

Na Estónia, os Fundos Estruturais são concebidos e planificados pelo Ministério das Finanças. Foram poucas as ONG's consultadas sobre os Fundos Estruturais (a União das ONG's é um dos exemplos) e foram no geral as mais fortes e mais poderosas. As ONG's tendem a ser consultadas apenas sobre as questões sociais ou áreas sectoriais (ex. a União do Bem-Estar da Criança no âmbito das problemáticas infantis) e não cobrem o plano no seu todo. As ONG's são oficialmente reconhecidas como parceiros mas na realidade estas representam apenas 5% dos participantes no processo. Não se sabe concretamente como é que o governo selecciona os parceiros entre as ONG's, mas constatamos que a tendência é para privilegiar as organizações mais importantes e mais sólidas a nível financeiro. Cerca de dez ONG's de inclusão social foram consultadas como o Centro de Apoio à Criança de Talinn. 'Pedem-nos estatísticas e a nossa opinião sobre determinadas questões'.

Na Hungria é a Comissão Interministerial de Coordenação da Política de Desenvolvimento (CICPD) que planifica e coordena os Fundos Estruturais. As ONG's não são bem-vindas como parceiras dos Fundos Estruturais. A lei sobre o Desenvolvimento Regional permite às ONG's nomearem um representante comum nos conselhos nacionais e regionais competentes, mas esta possibilidade inclui apenas as ONG's que trabalham no domínio da protecção do ambiente ou da igualdade entre homens e mulheres.

Os Fundos Estruturais na Irlanda são planificados pelo governo. Existem várias áreas problemáticas. Primeiro, nada ou quase nada, prova que as propostas e opiniões das ONG's são realmente ouvidas. Segundo, a consulta visa essencialmente as ONG's que têm um acordo com o governo no âmbito da política nacional (intitulado *Sustaining progress* – Sustentar o Progresso) e não o conjunto das ONG's que são mais críticas relativamente à política social do governo. As ONG's que não apoiam o *Sustaining progress* foram excluídas de várias Comissões de Acompanhamento. Para o período 2007-2013, a Rede Europeia Anti-Pobreza da Irlanda solicitou, e obteve, uma reunião como o Ministério das Finanças, a instância responsável pela elaboração do Quadro de Referência Estratégica Nacional, numa fase muito inicial do processo de redacção deste documento.

Não existe um mecanismo formal para envolver as ONG's na planificação e concepção dos Fundos Estruturais em Itália. A parceria social, neste país, resume-se aos padrões e aos sindicatos. Os Fundos Estruturais são planificados pelos ministérios competentes e por uma conferência entre o governo central e os governos regionais. Alguns governos regionais organizam reuniões de consulta com ONG's. O ISFOL (*Instituto per*

*lo sviluppo della formazione professionale dei laboratory*) Instituto para o Desenvolvimento dos Trabalhadores e da Formação Profissional, organiza conferências e seminários para os organismos de execução que se preocupam com as problemáticas do mercado de trabalho. As ONG's foram apenas consultadas enquanto organismos que desenvolvem programas de formação. As ONG's foram parceiras de autoridades provinciais e locais em projectos e programas ao nível local (ex. EQUAL).

Na Polónia, os Fundos Estruturais são definidos pela entidade responsável pela sua implementação. As ONG's são reconhecidas como parceiras nos Fundos Estruturais embora as ONG's do sector social não tenham especificamente solicitado a parceria social. A consulta, quando tem lugar, faz-se essencialmente via *internet*, o que significa que é um processo demasiado alargado, generalizado e pouco dirigido. Muitas vezes a consulta tem lugar através do Conselho do Bem-Estar Público, um conselho governamental de carácter consultivo que inclui representantes de ONG's. Apesar de tudo, o processo de consulta é muitas vezes um *pro forma*, insuficiente, os quadros elaborados são desadequados e os resultados medíocres.

#### **Fazer funcionar o partenariado na Polónia**

O gabinete das ONG's polacas em Bruxelas foi estabelecido como um secretariado para apoiar as ONG's da Polónia na sua participação na consulta sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento para 2007-2013. Entre outras actividades, o gabinete criou uma secção especial no seu *website* – [www.npr.ngo.pl](http://www.npr.ngo.pl) – onde reproduziu os documentos, as opiniões e os comentários das ONG's, bem como um grupo de discussão por e-mail. Os peritos regionais em Fundos Estruturais incentivaram o debate nas regiões da Polónia e a rede SPLOT criou um programa de micro-subvenções para facilitar os debates sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento. As ONG's foram também convidadas a participar em conferências de âmbito regional, patrocinadas pelo governo. O gabinete das ONG's polacas achou que o envolvimento das ONG's no processo consultivo, não poderia ser bem sucedido sem a criação de um grupo de peritos conhecedor dos sistemas de consulta, capaz de analisar documentos do governo, de elaborar documentação específica e de cooperar estreitamente com as instâncias públicas competentes. O governo esteve disposto a comunicar às ONG's os projectos de Plano Nacional de Desenvolvimento e a coordenar uma parte das suas actividades de consulta, uma atitude particularmente positiva do processo. Mais de um milhar de ONG's participaram activamente na consulta sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento e o documento propriamente dito evoluiu enormemente até ao final do processo.

São os governos e os ministérios que planificam os Fundos Estruturais na Lituânia, mas a consulta das ONG's que se realiza através de seminários, parece limitar-se a determinados sectores e actividades. As ONG's são oficialmente reconhecidas como parceiras nos Fundos Estruturais, mas este parceria faz-se essencialmente através de projectos e de ONG's mais representativas.

Em Portugal a negociação dos fundos estruturais recai sobre a Comissão de Coordenação do III Quadro Comunitário de Apoio, que inclui departamentos de governo, enquanto que a gestão é da responsabilidade da Comissão de Gestão dos Fundos Estruturais. O Fundo Social Europeu é gerido pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu. As ONG's são consultadas sobre os Fundos Estruturais, mas apenas indirectamente, através do Conselho Económico e Social. O envolvimento das organizações sociais, económicas e da sociedade civil é incentivado no quadro da elaboração dos programas de desenvolvimento regional.

No Reino Unido, as ONG's estão fortemente envolvidas na definição e planificação dos Fundos Estruturais. Estas incluem a Rede Europeia Anti-Pobreza do Reino Unido, as quatro confederações nacionais (a Scottish Council for Voluntary Organizations, a Wales Council for Voluntary Action, a Northern Ireland Council for Voluntary Action e a Third Sector European Network) e redes regionais de formação, apoiadas pela assistência técnica. O seu trabalho de influenciar a planificação e a definição tem-se saldado por resultados mitigados, alguns sucessos em determinadas áreas, mas também algumas derrotas. As ONG's de vários sectores e as ONG's de inclusão social são reconhecidas como parceiras sociais desde os anos 80 e estas têm sido particularmente fortes em termos de trabalho com as comunidades locais e de trabalho de terreno, junto das populações.

#### **Parceria e respeito**

*Os nossos contributos têm sido respeitados e os governos nacionais têm financiado o desenvolvimento de investigações em domínios difíceis como o reforço das capacidades – capacity building. Há ainda muito por fazer para tornar os fundos estruturais mais acessíveis, direccionados e democráticos, mas nós dispomos de uma margem de manobra bem maior do que qualquer outro programa de financiamento comparável para atingir estes objectivos.*

- Reino Unido

Em Malta, o Documento Único de Programação (DUP) foi elaborado pela Divisão da Planificação e da Coordenação das Prioridades. Este documento foi redigido em concertação com diversos parceiros sociais e a sociedade civil, seleccionados pelo Conselho para o Desenvolvimento Económico e Social de Malta e pela Comissão da Sociedade Civil. Foram estabelecidos nove grupos de trabalho sectoriais, incluindo um sobre política social, de forma a 'chegarem a uma visão comum' e convidadas a considerarem temas horizontais como o ambiente e a igualdade do género.

As estratégias sectoriais serviram de base à elaboração do projecto de Documento Único de Programação (DUP) que foi publicado, enviado para consulta ao Conselho para o Desenvolvimento Económico e Social de Malta e aos representantes da sociedade civil e depois apresentado em dois Seminários para os quais estavam convidados todos os cidadãos. Um CD-ROM contendo o projecto do DUP foi enviado a todos os cidadãos; foi ainda colocado no *website* da Divisão da Planificação e da Coordenação das Prioridades, convidando toda a população a dar os seus contributos. Foram publicados artigos na imprensa sobre o projecto do DUP com o objectivo de suscitar assim o debate público. As ONG's são reconhecidas como parceiras nos Fundos Estruturais através do Conselho para o Desenvolvimento Económico e Social designado pelo primeiro-ministro. São oficialmente reconhecidas quatro ONG's (a National Council for Women, a Nature Trust and Friends of the Earth, a Farmers Central Cooperative Society e a National Cooperative tas-Sajd). Onze ONG's de inclusão social estabeleceram parcerias no âmbito da Iniciativa Comunitária EQUAL (ex. a Cruz Vermelha, a Comissão dos Emigrantes e organizações feministas).

As ONG's de Malta que trabalham no domínio da inclusão social não têm uma opinião tão positiva sobre este processo; não foram consultadas na fase de planificação dos Fundos Estruturais nem foram reconhecidas como parceiras. Segundo a EAPN Malta, 'apesar de não parecer haver um sistema específico para excluir as ONG's, a falta de informação dada directamente às ONG's traduziu-se na sua falta de participação ou envolvimento'. O Conselho para o Desenvolvimento Económico e Social de Malta conta apenas com a participação de uma ONG social – *National Council of Women* – e não existe qualquer mecanismo pelo qual esta esteja ligada às ONG's de inclusão social.

Em França, os *Banques Alimentaires* foram reconhecidos pelo Ministério dos Assuntos Sociais, desde 1976, como parceiros e beneficiários do programa de ajuda alimentar, bem como outras três organizações (a Secours Populaire, os Restaurants du Coeur, a Croix Rouge); esta situação mantém-se ainda hoje.

#### **A parceria não é....**

- X Consultar as ONG's apenas sobre os aspectos sociais dos Fundos Estruturais
- X Consultar 'para informação e não para definição'
- X Limitar o papel das ONG's à parceria no âmbito de execução de alguns projectos
- X Seleccionar apenas as ONG's que não são críticas
- X Trabalhar apenas com um número reduzido de ONG's grandes e poderosas
- X Enviar documentos demasiado volumosos e dar prazos muitos curtos para respostas ou comentários
- X Pedir às ONG's que expressem as suas opiniões, mas depois não as ter em conta, ou seja, ignorá-las
- X Pressupor que as ONG's estão representadas por uma ou duas grandes Associações (confederações)
- X Consultar depois das principais decisões já terem sido tomadas

### **3.3. As ONG's de Inclusão Social e a parceria: conclusão**

Na maioria, mas não em todos os Estados Membros, as ONG's são hoje oficialmente reconhecidas como parceiros dos Fundos Estruturais. Apesar disto, o reconhecimento fica ainda aquém do que seria aceitável, por três ordens de razões. Primeiro, os governos, aparentemente, apenas consultam as ONG's sobre um número restrito de acções financiadas pelos Fundos Estruturais no domínio social, ambiental e da igualdade, não sendo consultadas sobre o plano no seu conjunto. Segundo, alguns governos parecem ter uma noção muito restrita de parceria, limitada a parcerias de projectos e não ao nível de políticas. Terceiro, os governos tendem a consultar apenas certas ONG's e estas nem sempre são ONG's de inclusão social.

Parece que a parceria com os governos tem evoluído progressivamente ao longo dos tempos:

*Aceitação do princípio do partenariado*

*Alargar o partenariado a outros parceiros para além dos tradicionais*

*(empregadores e sindicatos)*

*Alargar a parceria para além das ONG's ambientais e de promoção da igualdade do género*

*Alargar a parceria a todas as ONG's e não apenas às que têm uma situação mais estável*

Paralelamente, o processo de planificação e concepção parece passar por várias fases e dimensões. Muitos governos não foram para além da publicação de um plano e do

convite a uma primeira ronda de comentários. A implementação é um processo complicado; um processo sofisticado de planificação supõe:

- Realizar consultas nas diferentes fases do processo (início, meio e fim);
- Ser abrangente de forma a recolher o maior número de opiniões;
- Agir com profundidade, convidando a análises aprofundadas, o que supõe documentos detalhados;
- Ser sectorial assim como geral;
- Aplicar diversos métodos para abranger um largo número de grupos, comunidades e cidadãos;
- Não temer a crítica e como tal convidar participantes com diferentes pontos de vista para analisar os diversos modelos de desenvolvimento;
- Ser transparente, anunciando o sistema de planificação e o seu cronograma antes do arranque do processo;
- Ser responsável, apresentar as contas após o processo ter terminado sob a forma de relatório final.

**O que se entende por um bom processo de consulta?**

**O que os governos podem e devem fazer**

- √ Reconhecer as ONG's como parceiros sociais efectivos, incluindo as ONG's de inclusão social;
- √ Praticar uma política aberta às ONG's, durante a planificação e definição dos Fundos Estruturais;
- √ Publicar um plano de consulta e um cronograma, precisando claramente as diversas etapas;
- √ Garantir que cada fase dispõe do tempo suficiente: começo, meio e fim;
- √ Fornecer assistência técnica às ONG's para que estas possam participar na consulta;
- √ Partilhar os planos e os projectos de documentos, o mais cedo possível; Disponibilizar rapidamente versões actualizadas;
- √ Criar grupos de trabalho temáticos e envolver ONG's nestes grupos;
- √ Recorrer a diversos *media* para dar a conhecer os processos de consulta: *websites*, publicações em papel, imprensa, CD-ROM;
- √ Envolver as ONG's que trabalham com os grupos mais excluídos (ex. Rom, ciganos);
- √ Mostrar de que maneira os comentários foram integrados – e se não, porquê;
- √ Dar conta do processo de consulta – quem foi consultado, como, o que foi dito, em que é que isso modificou o plano.



### **3.4. Checklist**

Apesar dos governos não terem tido um bom desempenho no que se refere ao envolvimento das ONG's na planificação e na consulta sobre os Fundos Estruturais, há muita coisa que as ONG's de inclusão social podem fazer:

- √ Pediram para serem envolvidas no processo de “consulta” sobre os Fundos Estruturais?
- √ Solicitaram, especificamente, a vossa participação nos documentos do novo Quadro de Referência Estratégico Nacional? Emitiram um parecer sobre o vosso QREN?
- √ Fizeram saber ao vosso governo como é que um bom processo de consulta deve ser conduzido?
- √ Protestaram se não foram consultados?
- √ Deram a conhecer a vossa posição?
- √ Informaram o responsável geográfico da Comissão responsável pelo vosso país?
- √ Comentaram o Plano Nacional, o Quadro Comunitário de Apoio, o Documento Único de Programação, o Quadro de Referência Estratégico Nacional, os programas operacionais?
- √ Expuseram e criticaram as formas de parceria desadequadas?

## Capítulo 4 – A Inclusão Social

A inclusão social constitui um domínio importante da política da União Europeia. A União Europeia financia projectos de luta contra a pobreza desde 1975. Quinze anos mais tarde, o Conselho de Ministros votou uma resolução sobre a inclusão social (1989). Em 1997, a inclusão social foi reconhecida como um domínio oficial de trabalho da União Europeia graças ao artigo 39 do Tratado de Amesterdão. Mas, a questão é saber qual é a importância da inclusão social nos Fundos Estruturais.

### 4.1. A Inclusão Social nas propostas para 2007-2013

O projecto de regulamento geral dos Fundos Estruturais para o período de 2007-2013 descreve a inclusão social como um dos maiores desafios para as regiões em matéria de competitividade. É através do Fundo Social Europeu que os Fundos Estruturais vão apoiar as políticas existentes em matéria de inclusão social. O reforço da inclusão social e a luta contra a discriminação constituem uma das quatro prioridades políticas. A inclusão social é um aspecto importante do projecto das Orientações Estratégicas Comunitárias (> ver Capítulo 1, *Como funcionam os Fundos Estruturais*). A necessidade de um equilíbrio entre as políticas económicas, sociais e ambientais é salientada em vários pontos das orientações, assim como também a importância de promover a inclusão social. A Orientação 4.1.1, *Desenvolver e melhorar as infra-estruturas de transportes*, estipula que é necessário ter em conta as implicações ambientais e sociais dos projectos de infra-estruturas e que se deve alcançar um equilíbrio entre as vias rodoviárias e outros meios de transporte, para que os grupos alvo, como os idosos e as pessoas com deficiência, possam ter acesso aos serviços de transporte colectivo. A Orientação 4.2.4, *Melhorar o acesso ao financiamento*, propõe abranger grupos específicos como os jovens ou empresárias ou grupos desfavorecidos, incluindo as minorias étnicas. A Orientação 4.3: *Mais e melhor emprego*, sublinha a necessidade de promover sociedades inclusivas e mercados de trabalho favoráveis à inclusão de pessoas desfavorecidas e de lutar contra a pobreza. Uma das prioridades é garantir mercados de trabalho inclusivos para pessoas desfavorecidas ou em risco de exclusão social, tais como os jovens em situação de abandono escolar precoce, os desempregados de longa duração, as minorias e as pessoas com deficiência. Estas situações exigem um apoio ainda mais diversificado como forma de construir percursos de integração e de lutar contra a discriminação, apoio social e serviços de assistência, nomeadamente através do desenvolvimento da economia social. As secções seguintes das orientações (5.1) abordam a questão das políticas urbanas, colocando a ênfase na

necessidade de combater a exclusão social, de apoiar o desenvolvimento de proximidade e de assegurar o acesso aos serviços chave.

#### **4.2. A inclusão social nos Fundos Estruturais actuais**

Na Bélgica, a inclusão social é um dos objectivos declarados dos Fundos Estruturais e até 52% do seu montante é-lhe consagrado. Os Fundos colocados à disposição do Ministério da Integração Social são úteis, mas eles são destinados às pessoas à procura de emprego e aos que usufruem do salário mínimo, não para aqueles que procuram a integração social fora do mercado de trabalho. De facto a inclusão social foi pouco mencionada durante o debate sobre a planificação dos Fundos Estruturais.

No Chipre, os Fundos Estruturais 2004-2006 foram elaborados muito rapidamente, dando prioridade ao desenvolvimento económico, dedicando pouco tempo à discussão sobre as suas finalidades e objectivos mais abrangentes. Como resultado, os Fundos estão apenas indirectamente relacionadas com a inclusão social. Só as ONG's preocupadas com as questões do emprego e do ambiente foram realmente envolvidas. No futuro, espera-se que haja debates mais alargados e uma maior participação dos grupos, tendo em conta a inclusão social.

Na República Checa, a inclusão social foi considerada na planificação do Fundo Social Europeu. A rede das ONG's sociais, SKOK, participou nos grupos de trabalho sobre FSE e a inclusão social. A inclusão social é uma das quatro prioridades temáticas do programa operacional para o desenvolvimento dos recursos humanos. Cerca de 10% da totalidade dos Fundos Estruturais são consagrados à questão da exclusão social.

Os principais grupos-alvo são:

- Minorias étnicas e outras minorias;
- Famílias monoparentais;
- Pessoas com deficiência;
- Grupos socialmente vulneráveis provenientes de zonas pobres;
- Desempregados, especialmente jovens;
- Ex-reclusos;
- Toxicodependentes;
- Idosos;
- Imigrantes e requerentes de asilo.

Não há omissões significativas no processo de apoio. A importância da dimensão do género e da exclusão social é repetidamente enfatizada.

Na Dinamarca, a inclusão social é tomada em consideração desde a fase de elaboração dos Fundos Estruturais pela tomada em conta das opiniões do Conselho

das Pessoas Socialmente Marginalizadas, um grupo independente implementado pelo Ministério dos Assuntos Sociais. A inclusão social é um objectivo declarado dos Fundos Estruturais dinamarqueses; as pessoas que vivem em situação de exclusão social constituem um grupo-alvo e a questão da igualdade entre homens e mulheres é tomada em consideração. Existe a preocupação que a inclusão social possa perder importância no futuro, se os Fundos Estruturais forem reduzidos devido à transferência de recursos para Leste. Os Fundos Estruturais têm constituído um complemento importante e fortemente apreciado nas medidas nacionais mas convém notar que este tipo de recursos continua indispensável.

Na Alemanha, se a inclusão social é tomada em consideração na programação dos Fundos Estruturais, é unicamente com o objectivo de respeitar os requisitos mínimos legais impostos pelas regulamentações europeias. É sobretudo o Fundo Social Europeu que trata das questões da exclusão com recursos consideráveis dedicados aos jovens e aos imigrantes. Existe um forte enfoque na inclusão no mercado de trabalho em vez de uma abordagem mais alargada à inclusão social, privilegiando grupos como os jovens, imigrantes, desempregados de longa duração e pessoas com deficiência, com uma forte incidência na dimensão do género.

Em Espanha, os objectivos de inclusão social são evidentes nos programas operacionais para combater a discriminação. (*Lucha contra la discriminación*). Os principais grupos alvo identificados são os imigrantes, os emigrantes, jovens excluídos, reclusos, os Rom, mulheres em situação de desfavorecimento e pessoas com deficiência. De uma maneira geral, os programas do Fundo Social Europeu privilegiam o emprego mais do que os objectivos de inclusão social. O FEDER é muito pouco consagrado a objectivos sociais.

A inclusão social não é directamente mencionada como um objectivo dos Fundos Estruturais na Estónia, mas a prática é outra, porque os grupos-alvo são identificados. A 'luta contra a pobreza' não é directamente mencionada e tudo se resume a 'activar os grupos através do emprego'. Concretamente, os objectivos de inclusão social encontram-se no capítulo consagrado aos recursos humanos. Cerca de 25% dos Fundos Estruturais da Estónia são consagrados à inclusão social, privilegiando os jovens, os desempregados e as mulheres, com bastante enfoque na dimensão do género. Os Fundos Estruturais parecem esquecer os idosos, as crianças e as pessoas com deficiência.

Na Hungria, a relação entre os Fundos Estruturais e a inclusão social é difícil de distinguir e existe pouca informação específica sobre esta questão. Os Fundos privilegiam a integração no mercado de trabalho e omitem grupos como as pessoas idosas. A promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres é pouco

considerada, nomeadamente nos projectos de integração das mulheres no mercado de trabalho, mas esta dimensão não é verdadeiramente integrada a todos os níveis.

A inclusão social é explicitamente mencionada nos Fundos Estruturais da Irlanda e existe uma Comissão de Coordenação sobre a Igualdade e a Inclusão Social. A inclusão social é um dos objectivos dos actuais Fundos Estruturais que permitem investir na educação, na formação, na guarda de crianças, na aprendizagem ao longo da vida, no desenvolvimento das qualificações e de serviços de proximidade – apesar de certos montantes serem reduzidos e de difícil acesso. O governo declara que cerca de 40% dos fundos são direccionados para o domínio da inclusão social, mas esta percentagem não é tão elevada e eficaz como no passado. Os Fundos destinam-se aos principais grupos excluídos, mais especificamente aos desempregados, ao abandono precoce do ensino, aos que necessitam de cuidados e guarda de crianças, especialmente famílias monoparentais. A questão da igualdade do género faz parte dos objectivos e beneficia de uma boa monitorização. Se os Fundos Estruturais têm sido importantes na Irlanda, a sua utilização não tem sido equilibrada, privilegiando as infra-estruturas (ex. estradas) e subsidiando alguns sectores (ex. turismo) no âmbito de acções que nem sempre se traduzem no aumento do emprego ou em benefícios locais. Apesar dos compromissos no domínio da *poverty-proof* e do *gender-proof*, as medidas do Plano Nacional de Desenvolvimento Irlandês são qualificadas pelas ONG's irlandesas, como simbólicas, o que leva a que se sintam bastante frustradas no seu trabalho de luta contra a pobreza e na promoção da igualdade.

Em Itália, as questões da inclusão social são abordadas de forma muito superficial no processo de programação dos Fundos Estruturais; está apenas limitada ao objectivo 3 e às questões económicas e do emprego. Para além disto, é dada pouca atenção aos programas sócio-culturais, à excepção dos programas de Iniciativa Comunitária como o EQUAL. Os projectos italianos dos Fundos Estruturais destinam-se aos grupos geralmente identificados como excluídos ao nível europeu, nomeadamente pessoas com deficiência, jovens que abandonam precocemente a escola, reclusos e toxicodependentes. Se a questão da igualdade do género é tida em conta, e existe um plano desenvolvido pelo Ministério da Igualdade de Oportunidades, há ainda muito a fazer neste domínio.

Na Lituânia, a inclusão social não é um objectivo declarado dos Fundos Estruturais. A consulta com as ONG's da Lituânia sobre a inclusão social é reduzida, e não há espaço suficiente para os projectos ligados à inclusão social.

Em Portugal, certos programas operacionais têm um eixo específico relativo à inclusão social. Os programas mais eficazes são o POEFDS e o EQUAL. O EQUAL tem como objectivo apoiar o desenvolvimento comunitário e social, a integração das pessoas com deficiência e os grupos desfavorecidos, o desenvolvimento social e cooperativo. Existe

um pilar específico para as questões da igualdade de género e está previsto um estudo de incidência neste domínio. Após a revisão do meio-termo dos Fundos Estruturais em Portugal, em 2003, que revelou a não existência de estatísticas sobre inclusão social, a coesão económica e social revelou-se como uma das três novas linhas estratégicas para o resto do período de programação.

No Reino Unido, as ONG's envidam esforços para integrar a inclusão social nos Fundos Estruturais – definindo os grupos desfavorecidos alvo, dando prioridade à atribuição de fundos direccionados para estes grupos e para que os recursos sejam canalizados para o desenvolvimento económico, de proximidade e para o reforço das capacidades das comunidades locais. A inclusão social é um objectivo explícito dos Fundos Estruturais no Reino Unido e articula-se em torno de três objectivos: os programas de objectivo 1, cerca de 15 % a 25% do objectivo 2 vão para a prioridade do desenvolvimento económico de proximidade, e cerca de 35% a 40% do objectivo 3 são dedicados à prioridade relativa aos grupos desfavorecidos. Tradicionalmente, no Reino Unido, os Fundos têm sido essencialmente consagrados a programas de inclusão. Mais especificamente, têm privilegiado os desempregados de longa duração, os jovens desempregados, os indivíduos ou grupos economicamente inactivos, os grupos étnicos minoritários, refugiados e requerentes de asilo, pessoas com deficiência, pessoas com dependentes a cargo, pessoas com doenças mentais, sem-abrigo, toxicodependentes, reclusos e ex-reclusos e pessoas com problemas de analfabetismo e cálculo. Estes não visaram as crianças, os idosos, e as pessoas que vivem em situação de pobreza e que não têm qualquer laço com o mercado de trabalho. As questões da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres estão integradas no conjunto dos Fundos Estruturais e não apenas ao nível dos Fundos destinados às pessoas excluídas.

Em Malta, as questões da inclusão social figuram num certo número de planos sectoriais. Uma parte importante dos Fundos destinaram-se à prioridade 2, medida 2.3 do Documento Único de Programação de Malta, que previa integrar as pessoas com deficiência e pessoas socialmente excluídas do mercado de trabalho, através de programas específicos de emprego ou do programa EQUAL. 16.9% do FSE são consagrados à inclusão social, a par de medidas mais gerais destinadas aos desempregados. Os grupos-alvo identificados pelo FSE são: os desempregados, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de 40 anos, os trabalhadores pouco ou não qualificados, famílias monoparentais, pessoas institucionalizadas, pessoas que querem ingressar no mercado de trabalho após um certo período de ausência, ex-reclusos, sem-abrigo e outros grupos vulneráveis. As questões do género são uma prioridade horizontal para todos os Fundos Estruturais, não apenas para aqueles que são direccionados para as pessoas desfavorecidas.

### 4.3. Conclusão: a inclusão social e os Fundos Estruturais

A inclusão social é um dos objectivos dos Fundos Estruturais na maioria dos Estados Membros e ocupa um lugar preponderante num certo número de países. Com uma ou duas excepções, os Fundos parecem ter obtido progressos notáveis no que diz respeito à tomada em conta da promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Um outro ponto positivo parece ser a identificação dos grupos-alvo. As ONG's do sector indicam que existem provas que mostram a eficácia nesta identificação de grupos excluídos (> destaque *Fundos Estruturais: grupos-alvo e grupos omissos*). Somos no entanto forçados a admitir que certos grupos ficaram de fora, o que poderá ser corrigido no período de programação 2007-2013. O montante exacto dos Fundos dedicados à inclusão social em cada Estado Membro nem sempre é claro, com estimativas variando entre os 10% e os 52% e as bases para estas estimativas não sendo mais precisas.

Existem diferentes possibilidades para reforçar a dimensão da inclusão social dos Fundos Estruturais. A inclusão social é, essencialmente, considerada como uma das componentes dos programas de emprego e é vista através do prisma estreito da "integração no mercado de trabalho", apesar dos regulamentos serem hoje mais diversificados e permitirem o financiamento de um leque mais vasto de actividades. A inclusão social deve ser igualmente uma prioridade do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, sendo um desafio para a próxima ronda.

#### **Fundos Estruturais: grupos-alvo e grupos omissos**

##### *Grupos-alvo*

- Minorias étnicas e outros grupos minoritários como por exemplo os Rom
- Famílias monoparentais
- Pessoas com deficiência
- Grupos socialmente vulneráveis provenientes de regiões desfavorecidas
- Desempregados, especialmente jovens desempregados
- Ex-reclusos e reclusos
- Toxicodependentes
- Imigrantes e requerentes de asilo
- Sem-abrigo
- Pessoas com mais de 40 anos
- Pessoas institucionalizadas
- Trabalhadores pouco/não qualificados
- Jovens

- Pessoas com problemas de analfabetismo e de cálculo
- Pessoas com dependentes a cargo
- Doentes mentais
- Pessoas economicamente inactivas
- Pessoas que deixam precocemente o ensino
- Emigrantes
- Mulheres desfavorecidas

*Grupos omissos*

- Idosos
- Crianças
- Pessoas consideradas como estando fora do mercado de trabalho

### **4.3. Checklist**

- √ O Plano Nacional de Desenvolvimento, o Quadro Comunitário de Apoio ou o Documento Único de Programação dão prioridade à inclusão social? A inclusão social é um objectivo geral? Que porção é exactamente consagrada à inclusão social?
- √ Para 2007-2013, o novo Quadro de Referência Estratégica Nacional considera a inclusão social como uma prioridade? Este Quadro reflecte a prioridade dada à inclusão social nas Orientações Estratégicas Comunitárias?
- √ É a inclusão social um aspecto preponderante na planificação, na concepção e nos debates sobre os Fundos Estruturais?
- √ Quais são os grupos socialmente excluídos considerados como grupos-alvo? Podem os grupos ou pessoas não considerados em 2000-2006 serem incluídos no plano para 2007-2013?
- √ A inclusão social é uma parte integrante do trabalho do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional?



## Capítulo 5 – Distribuição e acesso

Os Fundos Estruturais são sobretudo distribuídos através dos governos nacionais, dos seus ministérios, departamentos e organismos. As organizações não-governamentais que lutam contra a pobreza argumentaram que o **como** e **para quem** os Fundos Estruturais são concedidos, reveste-se de uma grande importância para que os Fundos devem chegar às pessoas em maior risco de pobreza. Se os Fundos chegarem aos mais excluídos, têm que ser distribuídos através de pessoas e entidades que trabalham em proximidade com os grupos e comunidades marginalizadas.

A EAPN acredita que as organizações não governamentais podem desempenhar um papel importante na distribuição e implementação dos Fundos Estruturais. As ONG's que trabalham com os pobres e excluídos podem implementar projectos e programas de forma a terem em conta as necessidades e as aspirações dos grupos e comunidades em situação de exclusão. Por estas razões, é importante que as ONG's tenham acesso aos Fundos Estruturais. Apesar dos Fundos Estruturais serem construídos em torno das prioridades governamentais e das decisões de investimentos, as ONG's deveriam também ter aí um papel importante. Não existe nenhuma regra que diga que o governo e os seus departamentos devam fazer a distribuição de *todas* as partes dos Fundos Estruturais. No passado, as ONG's desempenharam um papel importante nos Programas de Iniciativa Comunitária e quase todos os projectos do EQUAL foram promovidos e executados por ONG's. **A que nível** as ONG's podem ter acesso aos Fundos Estruturais, ou **para que** fins e **como**, são questões importantes a considerar.

### 5.1. Distribuição e acesso: Quem? O quê? Onde? Como?

É de salientar que os regulamentos do Fundos Estruturais pouco respondem à questão "*quem deveria distribuir os Fundos Estruturais?*". A implementação dos Fundos Estruturais é definida como uma responsabilidade do Estado Membro. Devem ser distribuídos pelas autoridades de gestão, definidas como organismos públicos ou privados ao nível, nacional, regional e local, e designadas pelo Estado Membro, ou mesmo o próprio Estado Membro.

Os Fundos Estruturais para 2007-2013 são concebidos de forma a permitir às organizações não governamentais envolverem-se na distribuição e implementação de programas relevantes para os grupos e comunidades em situação de exclusão. O Fundo Social Europeu tem a capacidade de financiar medidas para um mercado de trabalho activo, projectos em matéria de igualdade de oportunidades, actividades nas

áreas da formação, educação e aprendizagem ao longo da vida, iniciativas locais para o emprego e a sociedade da informação. As actividades elegíveis incluem vias para a integração no mercado de trabalho, cobrindo a aprendizagem e a formação profissional, a economia social e medidas de acompanhamento no domínio dos serviços e cuidados e do desenvolvimento sócio-educativo. Em conformidade com o projecto de regulamento para 2007-2013, o Fundo Social Europeu enuncia como objectivo, a necessidade de promover a inclusão social e as medidas para a educação, formação e igualdade entre homens e mulheres. Especificamente:

- *As autoridades gestoras de cada programa operacional deverão encorajar a participação e o acesso adequado das organizações não governamentais às actividades financiadas, nomeadamente no domínio da inclusão social e da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens.*
- *2% dos recursos do FSE têm que ser atribuídos a medidas de reforço das capacidades e a actividades empreendidas conjuntamente pelos parceiros sociais, nas áreas do objectivo de convergência;*

Existe uma disposição que prevê o reforço da administração pública de maneira a que esta possa apoiar os actores socio-económicos, incluindo os parceiros sociais e as organizações não governamentais relevantes.

O campo de aplicação do projecto de regulamento do Fundo Social Europeu estende-se aos recursos humanos, incluindo os trabalhadores pouco qualificados e idosos; às medidas relativas ao mercado de trabalho; às actividades que visam a promoção da igualdade do género; à acção específica que visa reforçar a integração social dos imigrantes, a educação e a formação e:

*Reforçar a inclusão social das pessoas em desvantagem e luta contra a discriminação, em especial através da promoção do seguinte:*

- *Vias de integração no emprego para as pessoas em desvantagem, pessoas vítimas de exclusão social, jovens que abandonam prematuramente os estudos, minorias e pessoas com deficiência, através de medidas de empregabilidade, incluindo no domínio da economia social, de acções complementares e dos serviços pertinentes de apoio e atenção social;*
- *Diversidade no local de trabalho e luta contra a discriminação no acesso ao mercado laboral através de campanhas de sensibilização e de participação de entidades e empresas locais.*

O regulamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional torna possível o investimento não apenas no emprego e nas infra-estruturas mas também nas infra-estruturas de desenvolvimento local e do emprego e nas estruturas que fornecem serviços de proximidade. O projecto de regulamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para 2007-2013 prevê investimentos em matéria de investimentos produtivos, de infra-estrutura e outras iniciativas de desenvolvimento incluindo os fundos de desenvolvimento local, os serviços de proximidade e de troca de experiências entre regiões, as cidades e os actores sociais, económicos e ambientais pertinentes. As medidas em favor da inclusão social podem igualmente ser financiadas nos domínios dos objectivos de cooperação. Nos projectos de desenvolvimento urbano, os Fundos podem apoiar 'o emprego local e o desenvolvimento local, assim como a provisão de serviços á população tendo em conta a evolução das estruturas demográficas'.

Na prática, as autoridades gestoras são normalmente identificadas nos Quadros Comunitários de Apoio, nos Documentos Únicos de Programação e nos documentos de Programas Operacionais. Por outro lado, as agências de implementação são identificadas em sub-programas individuais, medidas e acções subordinadas. Existe portanto um amplo espaço para que as ONG's tenham acesso aos Fundos Estruturais para fins e objectivos sociais esclarecidos.

## **5.2. Acesso e distribuição: *global grants* (subvenções globais)**

O actual regulamento prevê que os Fundos Estruturais sejam distribuídos por subvenção global. Aqui, uma subvenção é dada a um organismo ou agência intermediária com as competências de gestão necessárias, funcionando unicamente na respectiva região e com uma certa experiência no domínio em questão. Este organismo deve estar investido de uma missão de interesse público 'e envolver adequadamente os interesses socio-económicos directamente afectados pela implementação das medidas previstas'. Podem tratar-se de autoridades locais, órgãos de desenvolvimento regional ou organizações não governamentais, de preferência habituadas a acompanhar iniciativas de desenvolvimento. A utilização de uma subvenção global requer o acordo do Estado Membro.

O mecanismo de subvenções globais pode contribuir enormemente para que os grupos e as comunidades em situação de pobreza tenham acesso aos Fundos Estruturais. As entidades intermediárias que têm um conhecimento da exclusão social, podem estar em posição ideal para distribuir os Fundos Estruturais, frequentemente sob a forma de pequenas subvenções, aos grupos activos no domínio do desenvolvimento local e terem um impacto real ao nível local. Os órgãos de financiamento intermediário foram

utilizados com grande sucesso, na implementação de dois programas *Peace*, nas duas partes da Irlanda.

Apesar do seu potencial e do sucesso alcançado onde foram aplicadas, as subvenções globais têm sido muito pouco utilizadas nos Fundos Estruturais e os Estados Membros têm usado de uma prudência extrema na utilização deste mecanismo. O projecto de regulamento para 2007-2013 capacita os Estados Membros para confiarem a gestão e a distribuição de parte de um programa operacional a um ou mais órgãos intermediários. Encoraja igualmente os Estados Membros a utilizarem as subvenções globais para projectos urbanos. O projecto de regulamento do Fundo Social Europeu diz: “ O apoio no âmbito de um programa pode ser fornecido através de subvenções globais”.

#### **Exemplos de programas de subvenções globais, 2000-2006**

*República Checa*: Fundação NROS

*Espanha*: Fundação Luís Vives

*Inglaterra*: Programa de subvenções globais do FSE para as empresas da Greater London

> Ver Greater London Enterprise: *Fast forward grants - report on the London ESF global grants programme Fast Forward grants 2002-3*. Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel. 0044.207.403.0300, [mail@gle.co.uk](mailto:mail@gle.co.uk), [www.gle.co.uk](http://www.gle.co.uk)

### **5.3. As ONG's de inclusão social, distribuição e acesso**

Na Bélgica, os Fundos Estruturais são distribuídos por agências governamentais e não por ONG's. Os Fundos Estruturais são, essencialmente, disponibilizados para projectos que intervêm na área temática do rendimento mínimo e não para aspectos mais alargados da exclusão social, ainda que, numerosas ONG's desenvolvam trabalho de formação. As que obtêm os financiamentos do FSE recebem-nos através dos projectos para a igualdade entre homens e mulheres. Mesmo neste caso, as ONG's são fortemente prejudicadas pela demora nos pagamentos e têm de dispor de uma estrutura sólida para sobreviver a estes atrasos.

No Chipre, os Fundos Estruturais são distribuídos pelo governo sob a autoridade do *Bureau* de Planificação. Não estão acessíveis às ONG's para o período de 2004-2006, uma vez que foi decidido que, para acelerar o processo, só as agências governamentais deveriam ter acesso a estes Fundos.

Com apenas uma excepção, só a administração pública nacional ou regional é responsável pela distribuição dos Fundos Estruturais na República Checa. A Fundação NROS é a única organização não governamental a distribuir os fundos e isto foi feito através da subvenção global para projectos e serviços de inclusão social para pequenas e médias ONG's. As ONG's podem aceder aos Fundos Estruturais para a inclusão social através deste programa de subvenção global da NROS. Existem dois obstáculos principais a este acesso: a inexperiência financeira e de gestão e o sistema administrativo demasiado complicado relativo à utilização dos Fundos.

Os Fundos Estruturais dinamarqueses são distribuídos pelo governo nacional e regional. As ONG's podem ter acesso aos Fundos Estruturais pela via de subvenções globais. É difícil para as pequenas ONG's utilizar o Fundo Social Europeu devido às condições financeiras, às exigências do co-financiamento e à necessidade de crédito. Apesar de tudo, verificaram-se resultados positivos e 'um bom número de projectos mudou a vida' de muitas pessoas que viviam em situação de exclusão.

Na Alemanha, os Fundos Estruturais são distribuídos pelo governo federal e estatal e pelos organismos governamentais, e não por agências independentes ou ONG's. As subvenções globais não são utilizadas. As ONG's têm uma longa e reconhecida experiência em matéria de acesso aos Fundos Estruturais para os programas relativos ao mercado de trabalho. Apesar de constituírem uma fonte fiável de financiamento, os Fundos Estruturais apresentam problemas de co-financiamento e pré-financiamento. É necessário um grande retorno em matéria de emprego e para cada vez mais grupos-alvo. Os projectos que não atinjam o ponto de referência fixado são obrigados a devolver o financiamento.

Os Fundos Estruturais espanhóis são distribuídos pelo Ministério da Agricultura (LEADER), pelo Ministério da Economia e das Finanças (FEDER) e pela Unidade Administrativa do Fundo Social Europeu (*Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*, UAFSE) (FSE) em colaboração com os governos das comunidades autónomas. Para as ONG's, as partes mais acessíveis dos Fundos Estruturais são o programa EQUAL e o programa operacional de luta contra a discriminação, assim como, mas em menor escala, o LEADER e o INTERREG. O programa de luta contra a discriminação é gerido conjuntamente por vários ministérios e cinco ONG's de grande dimensão (Caritas, Cruz Vermelha, Secretariado General Gitano, Fundação Diagrama, Fundação ONCE, Fundação Luís Vives). A Fundação Luís Vives gere uma subvenção global que prevê um mecanismo de apoio financeiro para as ONG's, para fins de gestão do trabalho em rede e da qualidade. Quanto às restantes ONG's, devido à sua

complexidade, o acesso aos Fundos Estruturais, continua a ser difícil para pequenas ONG's e para aquelas que não dispõem de uma estrutura administrativa forte.

Na Estónia, os Fundos Estruturais são distribuídos pelo governo. Até ao momento, as ONG's não parecem ter acesso suficiente aos projectos dos Fundos Estruturais e houve apenas um período de candidaturas no domínio das crianças. É extremamente difícil para as ONG's candidatarem-se a projectos, uma vez que a maior parte exige cerca de 20% a 50% de co-financiamento, mais do que os regulamentos europeus e bem mais do que as pequenas ONG's podem disponibilizar. Numerosas propostas de projectos são obra do governo e de autoridades locais que empregam profissionais para o fazerem: as ONG's não dispõem dos montantes necessários para competirem e têm que apresentar as suas propostas no decurso do seu trabalho quotidiano. As suas ideias são muitas vezes excelentes, mas nem sempre são bem apresentadas. O governo tem em relação às ONG's uma posição de cepticismo, ainda que estas tenham um melhor acesso aos grupos-alvo. As propostas são rejeitadas, o governo apenas trabalha com parceiros com quem já colaborou anteriormente.

Os Fundos Estruturais na Hungria são distribuídos pelos ministérios do governo; determinados ministérios estão envolvidos em vários programas. As ONG's não são envolvidas na distribuição dos Fundos Estruturais e o governo parece desconhecer a existência das subvenções globais. Em teoria, as ONG's podem aceder aos Fundos Estruturais, mas isto é difícil para pequenas e/ou organizações recentemente criadas, que na realidade têm que trabalhar em parceria com organizações maiores (ex. com uma ONG mais representativa ou com o governo local). No plano financeiro, a participação é um combate desigual: as ONG's têm que primeiro encontrar co-financiamento e só dois ou três meses mais tarde é que chega o dinheiro dos Fundos Estruturais, e no entretanto, estas organizações podem entrar em colapso financeiro. Pior, as entidades gestoras impõem às ONG's novas condições após o projecto ter sido aprovado. Não são apenas as ONG's mas há também outros parceiros sociais que são afectados por esta má gestão.

Na Irlanda, as ONG's têm acesso aos Fundos Estruturais para aspectos relativos à inclusão social. Os principais pontos de acesso têm sido o programa EQUAL e o programa Peace, que têm servido para financiar directamente ONG's na sua luta contra a pobreza. Os Fundos Estruturais têm sido úteis em matéria de inovação e no desenvolvimento do sector comunitário, mas tem sido colocada demasiada ênfase no facto dos projectos serem 'inovadores', às custas do desenvolvimento a longo prazo; actualmente, parece haver poucas pequenas subvenções disponíveis.

Os Fundos Estruturais em Itália são distribuídos pelos ministérios nacionais e pelos governos regionais. Determinadas agências nacionais independentes executam tarefas de assistência técnica e várias ONG's participaram em iniciativas especiais através de subsídios adjudicados para projectos de integração de grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. É mais provável que as ONG's participem em projectos em que as autoridades municipais, provinciais ou regionais desenvolvem medidas sistemáticas que agrupam as questões ligadas à saúde, sociais, económicas, formação, culturais e relativas aos direitos. A situação das ONG's italianas melhorou nos últimos anos e muitas delas estão actualmente envolvidas em projectos no âmbito dos serviços, da formação profissional e de integração no mercado de trabalho, desenvolvendo modelos inovadores de educação, formação, de novas empresas, de exercício dos direitos e de luta contra a exclusão. Os critérios de elegibilidade tornaram-se mais flexíveis. Um leque mais vasto de entidades tem hoje acesso aos Fundos. Os projectos são mais participativos, há uma menor dependência de peritos conhecedores dos procedimentos e os governos nacional e regional asseguram uma melhor divulgação e publicitação dos períodos de abertura de candidaturas, através da *Internet*. Porém, a complexidade da planificação e da produção de relatórios coloca entraves de acesso aos Fundos Estruturais para as pequenas ONG's.

Apesar dos Fundos Estruturais na Polónia serem distribuídos pelo governo e não pelas ONG's ou entidades independentes, as ONG's activas no domínio da inclusão social têm acesso a estes Fundos. Até ao momento, este acesso tem sido difícil, uma vez que as capacidades das ONG's é limitada, os Fundos Estruturais requerem um nível de conhecimento à *priori*, bastante elevado e a participação exige elevados níveis de gestão financeira, planeamento, implementação e competências ao nível da avaliação. Os Fundos Estruturais na Lituânia são distribuídos pelo governo nacional. As ONG's não são envolvidas e não existe nenhum mecanismo de subvenções globais. As ONG's podem aceder aos Fundos Estruturais mas o processo é muito complicado e acredita-se que os financiamentos são concedidos em função do posicionamento político das organizações.

O acesso dos Fundos Estruturais na Holanda é muito difícil e as exigências burocráticas são demasiado pesadas para as pequenas ONG's de luta contra a exclusão social.

Em Portugal, os Fundos Estruturais são distribuídos por organismos governamentais (FEDER - Direcção Geral do Desenvolvimento Regional; FSE - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu) e apesar de estarem contempladas na legislação portuguesa,

as subvenções globais não são utilizadas. As ONG's portuguesas podem candidatar-se a projectos, especialmente os que são financiados pelo Fundo Social Europeu. Existem três áreas problemáticas. Primeiro, têm que ser acreditadas como entidades formadoras reconhecidas pelo Instituto para a Qualidade na Formação (IQF). Segundo, o período de espera de aprovação é extremamente longo, mais do que o permitido pelos regulamentos. Terceiro, apesar dos regulamentos nacionais permitirem um financiamento plurianual, na prática as ONG's recebem financiamento para cada ano, separadamente. As ONG's têm acesso aos Fundos Estruturais, mas não é fácil devido ao facto do nível de gestão dos fundos ser pobre, à lentidão em termos da tomada de decisão, aos procedimentos administrativos rígidos, às condições para a atribuição dos fundos e a demora nos pagamentos.

Os Fundos Estruturais no Reino Unido são distribuídos pelo governo, organismos governamentais, entidades independentes e pelas ONG's. Graças ao apoio activo do governo, as subvenções globais são utilizadas. As ONG's distribuem entre 15% e 55% do Fundo Social Europeu e uma parte considerável do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Mesmo as ONG's de menor dimensão podem aceder aos fundos, desde que os seus programas estejam ligados ao mercado de trabalho ou a iniciativas no âmbito da empregabilidade. As ONG's funcionam melhor se receberem uma boa assistência técnica, mas mesmo que usufruam desta assistência, podem sempre enfrentar dificuldades. As propostas de projectos podem não ser aprovadas se não estiverem intimamente ligadas ao mercado de trabalho. As ONG's consideram os formulários de candidatura difíceis de preencher, os sistemas de pagamento pouco amigáveis e as condições de parceria problemáticas. Para certas ONG's, a participação nos projectos dos Fundos Estruturais pode tornar-se arriscada devido à demora nos pagamentos, o que pode levar à fragilização súbita da organização. A calendarização não é realista e a administração pesada, tendo ainda, por vezes, os projectos que ser reformulados para responder às exigências administrativas dos fundos. Apesar destas dificuldades, as ONG's tem podido aceder a um fluxo regular de financiamento, depois de alguns anos, o que as ajudou igualmente a obter financiamentos nacionais.

Os Fundos Estruturais em Malta são distribuídos pelo governo central, ainda que uma larga gama de organismos possa propor projectos. As subvenções globais não são utilizadas. As ONG's estão em posição de candidatar-se aos Fundos Estruturais, apesar de terem de enfrentar dificuldades devido à sua falta de experiência em matéria de gestão e condições de co-financiamento. As ONG's participaram, na qualidade de parceiros, no programa EQUAL.



#### **Onde é que as ONG's têm acesso aos Fundos Estruturais?**

##### *Fundos Estruturais que estão geralmente acessíveis às ONG's*

Reino Unido  
Portugal  
Itália  
Alemanha  
Dinamarca

##### *Fundos Estruturais de acesso limitado ou difícil para as ONG's*

Bélgica  
Estónia  
Lituânia  
Malta (EQUAL)  
Irlanda (EQUAL, Peace)  
Polónia  
Hungria  
República Checa (através do programa de subvenções gerais)  
Espanha

##### *Fundos Estruturais não acessíveis às ONG's*

Chipre

#### **5.4. Conclusão: distribuição e acesso**

A distribuição e acesso aos Fundos Estruturais pelas ONG's do sector social continuam a ser problemáticos. Só apenas em um país – Reino Unido – é que os fundos estruturais são efectivamente *distribuídos* de forma expressiva pelas ONG's. Em dois países, as subvenções globais são utilizadas para ajudar as ONG's (NROS na República Checa, e a Fundação Luís Vives em Espanha).

Nos restantes países, o acesso aos Fundos Estruturais conhece um nível variável de dificuldade. Parece que as ONG's activas no domínio da inclusão social podem solicitar um financiamento num número bastante restrito de programas. Um segundo obstáculo diz respeito à limitação dos projectos a um conceito estreito de mercado de trabalho e às exigências do Fundo Social, que podem ser aplicadas mais restritamente do que o imposto pelo regulamento. Esta situação pode impedir numerosas ONG's de inclusão social de candidatarem-se, chegando mesmo algumas delas a ser excluídas do processo depois de se terem candidatado. Quando as ONG's conseguem aceder aos Fundos, têm que enfrentar um outro conjunto de dificuldades de ordem financeira e administrativa (ver *destaque*). Estas dificuldades são um entrave à capacidade das ONG's desempenharem um papel eficaz nos Fundos Estruturais, e por sua vez

diminuem os próprios fundos. Isto é mais evidente onde as ONG's que conseguiram de forma bem sucedida aceder aos Fundos, reportando que "os bons projectos mudaram a vida de numerosas pessoas" (Dinamarca).

As subvenções globais continuam, no seu conjunto, a ser sub-utilizadas. O Reino Unido e a República Checa mostram que as subvenções globais podem ser uma maneira eficaz de implementar os Fundos Estruturais; é surpreendente que, à luz dos resultados alcançados, não sejam já utilizados em todos os Estados Membros. As subvenções globais estão particularmente adaptadas às pequenas ONG's, o que é importante na medida em que muitas das ONG's que trabalham mais eficazmente no domínio da exclusão social são bastante pequenas.

#### **Fundos Estruturais: o que torna o seu acesso difícil**

As ONG's continuam a testemunhar sérios obstáculos administrativos à sua participação nos programas de Fundos Estruturais, nomeadamente:

- X A natureza das exigências do co-financiamento
- X A aplicação das regras relativas ao mercado de trabalho
- X A alteração das regras depois da submissão das candidaturas dos projectos
- X As exigências para receberem a acreditação para fins de formação
- X A longa espera pela aprovação
- X O financiamento anual de projectos plurianuais
- X A má gestão das autoridades de gestão
- X Os atrasos nos pagamentos
- X Pouco adaptados às pequenas ONG's

#### **5.5. Checklist**

- √ Como é que o próximo período de programação visa tornar os Fundos Estruturais mais acessíveis às ONG's activas no domínio da inclusão social? O Plano Nacional de Desenvolvimento ou o Quadro de Referência Estratégico Nacional dedicam a necessária atenção à questão da implementação e do acesso aos Fundos?
- √ As questões da distribuição e do acesso são colocadas durante a fase de planificação e concepção? As ONG's pedem um sistema de distribuição e acesso que contribuirá para a promoção da inclusão social?
- √ Existe uma disposição que permita às ONG's distribuir os Fundos Estruturais como organismos intermediários?
- √ Existe uma provisão relativa às subvenções globais?

- √ As ONG's têm consciência das reais dificuldades que surgem no acesso e na gestão dos Fundos Estruturais? Vale a pena fazerem-no? Não é por vezes melhor não se candidatarem?
- √ A má gestão dos Fundos Estruturais, tal como foi aqui relatada, é documentada e dada a conhecer às autoridades nacionais e regionais? A má administração é assinalada junto do mediador ou de outras instituições de apelo?

## Capítulo 6– Monitorização: estruturas, indicadores e conhecimento

A monitorização é um elemento importante dos Fundos Estruturais. Esta é essencial para uma gestão eficaz, para garantir que o dinheiro é utilizado de acordo com o previsto e para obter os resultados esperados. A monitorização é um processo contínuo que segue os Fundos Estruturais em tempo real. A eficácia da monitorização depende de *quem* é o responsável, do *tipo de informação* recolhida, e a *maneira* como são utilizados os conhecimentos obtidos. Os indicadores são importantes, uma vez que são usados para testar o progresso dos Fundos Estruturais relativamente aos objectivos propostos. Os indicadores devem ser úteis, informativos e proporcionais ao esforço necessário para os obter, e neste caso, devem dar-nos informação útil sobre a inclusão social.

Aqui, as questões chave são: os Fundos Estruturais têm em conta os progressos realizados pelos Fundos na promoção da inclusão social e se as ONG's estão envolvidas nos processos de monitorização e avaliação. No âmbito do princípio da parceria, as ONG's deveriam participar e os comités de monitorização deveriam dar-lhes uma oportunidade de acompanharem os Fundos Estruturais mais de perto. Este capítulo mostra os sistemas de monitorização, a experiência das ONG's envolvidas, os conhecimentos adquiridos e a sua futura participação.

### 6.1. Monitorização – deveres, responsabilidades, papel

No quadro dos regulamentos, os organismos de gestão são formalmente responsáveis pela eficácia e correcção dos sistemas de monitorização e de avaliação. Os órgãos de gestão têm que criar sistemas de monitorização em termos estatísticos e financeiros, enviar relatórios anuais (os chamados relatórios anuais de implementação) para a Comissão e assegurar a conformidade com as políticas da União Europeia. O regulamento especifica que deve existir um comité de monitorização para cada Quadro Comunitário de Apoio, para o Documento Único de Programação e para o Programa Operacional. Os comités de monitorização devem ser estabelecidos em cada Estado Membro em consulta com os parceiros, e devem promover uma participação equilibrada entre homens e mulheres. O papel dos comités de monitorização consiste em:

- Confirmar e ajustar o Complemento de Programação (> Capítulo 1: *Como funcionam os Fundos Estruturais*).
- Escolher os critérios para os projectos.

- Avaliar os progressos, examinar os resultados da implementação e a concretização dos objectivos, examinar e aprovar os relatórios anuais.
- Alterar as tranches financeiras, com a aprovação da autoridade de gestão.

As autoridades de gestão e os comités de monitorização devem definir os indicadores físicos e financeiros, com a ajuda das orientações metodológicas publicadas pela Comissão. Estes indicadores devem dizer respeito à assistência relacionada com a situação socio-económica, estrutural e ambiental do Estado em questão. As autoridades devem escolher objectivos específicos e as estatísticas devem ser realizadas tendo em conta a dimensão do género. Os relatórios anuais de monitorização devem abranger as tendências socio-económicas e as mudanças das políticas nacionais, com detalhes dos progressos realizados.

Em geral, os comités de monitorização são compostos por representantes dos governos nacionais, dos ministérios, dos departamentos e autoridades regionais, da Comissão Europeia e pelos representantes dos patrões, dos agricultores e dos sindicatos. Os comités reúnem-se habitualmente em sessões diárias, duas vezes por ano. Certos comités dispõem de sub-comités responsáveis por fazer avançar os trabalhos entre reuniões. Alguns comités são bastante alargados, com cerca de 40 a 50 membros. Para o período de 2007-2013, a Comissão indicou que supervisionará o processo de monitorização menos directamente. Apesar dos funcionários da Comissão terem o direito de participar nas reuniões, estarão menos presentes do que no passado.

**Monitorização: projecto de regulamento geral 2007-2013**

1. A autoridade gestora e o comité de monitorização deverão assegurar a qualidade da execução do programa operacional.
2. A autoridade gestora e o comité de monitorização assegurarão o processo de monitorização por referência a indicadores financeiros e de implementação, de resultados e de impacto, definido no programa operacional. Desde que a natureza da intervenção o permita, as estatísticas devem ser desmembradas por sexo e pela dimensão das entidades beneficiárias.

A avaliação é um aspecto importante de qualquer programa ou projecto. As duas questões chave são: o processo dos Fundos Estruturais aborda as questões da inclusão social? Em segundo lugar, as ONG's estão envolvidas ou são consultadas no processo de avaliação?

A avaliação é um processo mais alargado e aprofundado do que o processo da monitorização porque analisa o funcionamento dos Fundos a três níveis distintos em cada período de programação: antes, durante e depois. Para os períodos antes, durante e depois, a Comissão fala respectivamente de avaliações *ex-ante*, a meio-termo e *ex-post*.

- A avaliação *ex-ante* deve servir de base para a preparação do plano de desenvolvimento e deve analisar a situação do Estado Membro, a situação socio-económica, o contexto ambiental e a situação dos homens e das mulheres. Um objectivo importante consiste em garantir a coerência entre os objectivos comunitários e as acções previstas a nível nacional. Dos três tipos de avaliação, esta tende a ser a mais curta de todas.
- A avaliação a meio-termo deve estudar os primeiros resultados do período de programação, avaliar em que medida os objectivos foram cumpridos e fazer recomendações sobre as mudanças relativas às afectações previstas para o resto do período de programação, à luz das novas circunstâncias. Das três avaliações esta é, certamente, a mais importante.
- A avaliação *ex-post* tem lugar depois da conclusão do período de programação e avalia os sucessos, os resultados e o impacto. Tira igualmente conclusões sobre a coesão socio-económica. Tem que ser realizada durante os três anos seguintes à conclusão do período de programação. Em geral, esta avaliação não está disponível antes do novo período de programação ter sido já iniciado, o que faz com que a sua pertinência possa ser reduzida.

A avaliação é concebida de forma a testar se os Fundos atingem os objectivos definidos, se reforçam a coesão económica e social e o seu impacto nas prioridades de cada país. Os resultados devem estar disponíveis. Em geral, as avaliações nacionais são organizadas pelo Estado Membro e a autoridade de gestão. No caso da avaliação de meio-termo, esta passa normalmente pelo comité de monitorização dos Fundos Estruturais ou do comité de monitorização do Documento Único de Programação. Os comités de monitorização individuais são normalmente responsáveis por organizar avaliações dos programas operacionais individuais. O projecto geral do regulamento dos Fundos Estruturais para 2007-2013 sugere que a avaliação seja de 'natureza estratégica a fim de examinar a evolução de um programa ou de um grupo de programas', deixando espaço para temas, como por exemplo, a exclusão social. Tradicionalmente as ONG's têm sido pouco consultadas ou envolvidas no processo de avaliação. Nos países onde as ONG's são membros de comités de monitorização,

estas têm a possibilidade de comentar o processo de selecção dos avaliadores, dos cadernos de encargos e os relatórios de avaliação. Isto pode ser importante uma vez que os cadernos de encargos dos avaliadores são cruciais para determinar o tipo de relatório a elaborar. Neste caso as ONG's podem encorajar uma avaliação que dedique a devida atenção ao impacto social dos Fundos e ao impacto sobre a inclusão social do programa em questão.

## 6.2. As ONG's de Inclusão Social – monitorização e avaliação

Na Bélgica, as ONG's não participam na monitorização dos Fundos Estruturais.

No Chipre, as ONG's deparam-se com grandes dificuldades para obterem informação sobre a eficácia dos Fundos Estruturais em matéria de luta contra a exclusão social, ou outra. Os comités de monitorização em Chipre são nomeados pelo Gabinete do Planeamento e estão ligados aos projectos a financiar: estão incluídos os empregadores, os sindicatos e os ambientalistas.

Na Hungria participam no programa operacional de desenvolvimento dos recursos humanos, quatro ONG's activas no domínio da inclusão social.

Os Fundos Estruturais na Dinamarca são geridos pelo Comité Nacional de Monitorização, o *Overågningsudvalget*. As ONG's não participam directamente, mas estão representadas ao nível do Comité de Monitorização dos Fundos, através do Conselho das Pessoas Marginalizadas, do Ministério dos Assuntos Sociais.

Participação das ONG's na monitorização	
<i>Países onde as ONG's de Inclusão Social não participam nas Comissões de Acompanhamento</i>	<i>Países onde as ONG's de inclusão social participam</i>
Bélgica	República Checa
Estónia	Alemanha
Lituânia	Hungria
Chipre	Irlanda
Dinamarca	Polónia
	Reino Unido
	Espanha (duas)

Na República Checa, cada programa operacional tem um comité de monitorização. As ONG's participam mas têm apenas 2 lugares, de um total de 40 ou 50. A rede das ONG's sociais participa nos programas operacionais para o desenvolvimento dos recursos humanos, enquanto que as ONG's feministas participam no Comité de Monitorização do EQUAL e no do Documento Único de Programação para Praga. As redes de ONG's do sector social participam em outros comités de programas operacionais, com as associações de ONG's no comité do INTERREG. Estas ONG's foram seleccionadas através de um concurso aberto e transparente segundo critérios previamente determinados, sendo a decisão final confirmada pelo Conselho Governamental para as ONG's. Na prática, o trabalho dos comités de monitorização é mais formal do que técnico e estão sob a orientação das estruturas de gestão e dos ministérios, que detêm mais de 50% dos lugares. Os debates abertos são escassos e em caso de voto, os ministérios insistem sempre em fazer prevalecer a sua posição e uma vez que detêm a maioria, os resultados são conhecidos à *priori*. As ONG's que levantam questões mais delicadas são imediatamente reduzidas ao silêncio por parte dos ministérios.

A Alemanha dispõe de comités de monitorização de âmbito federal e regional (Land) que reúnem duas vezes por ano. Após uma campanha de promoção da participação, as ONG's regionais e nacionais (mas não as de proximidade, as de intervenção directa no terreno) foram convidadas pelos ministérios nacionais e pelos Länder a juntarem-se aos comités. Os comités constituem pontos de contacto úteis com os gestores dos fundos e para a obtenção de informação. A monitorização e a avaliação aparecem de forma clara nos relatórios anuais, mas a sua eficácia é discutível. O governo dispõe de numerosos mecanismos para definir e decidir o que é 'sucesso' ou não. Apesar das críticas, o Fundo Social Europeu pode melhorar a situação das pessoas marginalizadas. Ainda que se trate dum uma abordagem limitada à exclusão social constitui, de qualquer forma, uma abordagem.

Em Espanha, estão representadas seis ONG's no comité de acompanhamento do EQUAL (a Associação dos Trabalhadores Imigrantes Marroquinos, o Secretariado General para os Ciganos, o Comité Espanhol das Pessoas com Deficiência, a Federação das Mulheres Progressistas, a Plataforma das ONG's Sociais, o Conselho Nacional das ONG's de Acção Social). Para além disto, as ONG's participam pouco e não estão presentes em nenhum comité de monitorização dos governos regionais das comunidades autónomas. As avaliações são, normalmente, realizadas externamente por organismos universitários ou consultores. A avaliação do EQUAL foi publicada na



*Internet* e apresentada publicamente. O EQUAL foi objecto de um acompanhamento bastante eficaz através da utilização da assistência técnica. Mas em geral, as avaliações favorecem mais a quantidade do que a qualidade. O impacto dos Fundos Estruturais na exclusão social é medida apenas indirectamente. Por exemplo, existem indicadores para medir o número de imigrantes e membros das minorias étnicas que encontram emprego, pessoas que adquirem novas qualificações profissionais e novas competências e o número de pessoas que criam o seu próprio emprego.

Na Irlanda, existem comités de acompanhamento para cada comité temático e regional. Os comités são importantes uma vez que permitem aceder aos funcionários, mesmo que não tenham impacto sobre as suas decisões, a responsabilidade ou eficácia – as ONG's sentem que as decisões são tomadas sem serem objecto de uma verdadeira consulta. As ONG's sociais receberam, pelo menos, um lugar no comité de monitorização de cada programa operacional, nos comités horizontais de coordenação e nos comités de acompanhamento dos programas de iniciativa comunitária, e dois lugares no comité do Plano Nacional de Desenvolvimento/Quadro Comunitário de Apoio. As ONG's sociais que não aceitaram o acordo de parceria nacional com o governo foram afastadas de alguns comités. Os representantes das ONG's não têm formação suficiente e não dispõem de recursos suficientes. A EAPN da Irlanda e outra rede irlandesa – a Community Workers Co-operative – prepararam, para os representantes comunitários e voluntários dos comités de monitorização, um encontro de formação que lhes permitisse identificar e abordar as questões ligadas à sua participação. Para as avaliações, a Irlanda dispõe de uma unidade nacional de avaliação e de uma série importante de procedimentos de análise independentes para os diferentes programas operacionais – mas os avaliadores parecem ter uma abertura limitada relativamente aos utentes.

Em Itália, os comités de monitorização (*comitati di sorveglianza*) incluem peritos dos ministérios governamentais e das regiões. Estes comités são muito formais, reúnem-se raramente e têm muito pouco contacto com o nível local. Recentemente, algumas comunidades locais e ONG's foram convidadas a expressarem as suas opiniões a este respeito. Os indicadores utilizados para os Fundos Estruturais são fundamentalmente administrativos e financeiros, com a utilização menos frequente de medidas qualitativas, por exemplo com projectos para as pessoas desfavorecidas. Existem bons indicadores qualitativos no Plano Nacional de Acção para a Inclusão mas a falta de uma ligação entre estes e os Fundos Estruturais é uma fragilidade real.

### **A mais valia dos Comitês de Monitorização**

*Nos comités de monitorização, podemos obter a informação desejada, falar directamente com a Comissão e colocar questões. Por vezes, podemos repetir este exercício várias vezes. Podemos compreender melhor a situação e transmitir a informação às outras ONG's.*

- Alemanha

### **A eficácia dos indicadores e da monitorização**

*Os governos definem em que medida a sua política pode impedir a exclusão social. Mesmo quando uma política nacional que visa o mercado de trabalho, tem um elemento de trabalho forçado, pode lutar contra a exclusão permitindo reintegrar pessoas no mercado de trabalho. Esta informação será passada pelo governo no relatório anual, a entregar à Comissão Europeia. Mesmo que as ONG's protestem será difícil mudar este facto.*

- Alemanha

### **Monitorização pouco democrática**

*Na prática, o trabalho dos comités de monitorização são formais e técnicos e seguem a orientação dada pelas estruturas de gestão e os ministérios que detêm mais de 50% dos lugares. Os debates abertos são raros e, em caso de voto, os ministérios fazem sempre valer as suas posições uma vez que estão em maioria, o resultado é assim antecipado. As ONG's mais críticas são imediatamente silenciadas pelos ministérios.*

- República Checa

Na Estónia, se algumas ONG's participam nos comités de monitorização, tal não é o caso de nenhuma ONG do sector social. A qualidade da monitorização é má e as ONG's presentes não compreendem o seu papel.

As ONG's não participam nos comités de monitorização dos Fundos Estruturais na Lituânia.

Um dos principais programas portugueses – o POEFDS – aborda a exclusão social na mesma óptica que o Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL. No entanto, não existe um sistema para avaliar o impacto global dos Fundos Estruturais sobre a pobreza e a exclusão social. A avaliação da implementação dos Fundos Estruturais não tem em conta a exclusão social. Portugal dispõe ainda de um comité de acompanhamento dos Fundos Estruturais Comunitários, de um supervisor dos Fundos Estruturais (um funcionário governamental) e de um observatório dos Fundos Estruturais. O Observatório organiza seminários e é responsável pela elaboração dos relatórios.

No Reino Unido, as ONG's, incluindo as ONG's sociais, estão particularmente envolvidas no acompanhamento dos Fundos Estruturais. Com efeito, a experiência das ONG's presentes nos comités, é muitas vezes melhor e mais longa do que a dos representantes do governo (devido à sua constante rotação) a tal ponto que, as ONG's são muitas vezes solicitadas para dar formação aos representantes do governo. O programa de acompanhamento aborda temas transversais (como a igualdade de oportunidades, apoios locais, inovação e desenvolvimento sustentável) mas é ainda atribuída demasiada importância ao simples facto de terem de conceder o dinheiro.

#### **Democracia, ONG's e os Comitês de monitorização na Polónia**

Em 2004, na Polónia, depois de uma campanha empreendida pelas ONG's sobre o princípio do parceria, o governo convidou as ONG's para participarem nos comités de monitorização dos Fundos Estruturais. O *Bureau* das ONG's polacas procedeu então às seguintes etapas:

- Convidou as ONG's a proporem os seus candidatos (um homem e uma mulher) que segundo elas possuíam as qualificações apropriadas;
- Os candidatos eram então votados por todas as ONG's;
- Os candidatos que receberam o maior número de votos foram de seguida apresentados ao ministério para ratificar o resultado.

As nomeações e as eleições foram realizadas via *internet*. Foi feito um acompanhamento de forma a assegurar que apenas os votos válidos eram considerados. Este sistema garantiu um procedimento aberto, transparente e democrático. Os representantes eleitos democraticamente estavam legitimados para responder pelos seus mandatos. Os problemas associados à escolha de representantes das ONG's por parte do governo foram evitados desta forma.

#### **Comités de coordenação transversal na Irlanda**

Os Fundos Estruturais na Irlanda para o período 2000-2006 foram supervisionados por comités transversais e temáticos que se juntaram aos comités de seguimento do programa operacional. Estes comités garantiram o acompanhamento de temas específicos em todos os Fundos Estruturais. Os comités de coordenação horizontal cobrem o desenvolvimento rural, o ambiente, a igualdade e a inclusão social. Como resultado, a visibilidade destas questões no contexto dos Fundos Estruturais, aumentou.

#### **As ONG's sociais fazem a sua própria avaliação na Irlanda**

A fim de coincidir com a revisão de meio termo do Plano Nacional de Desenvolvimento / Quadro Comunitário de Apoio, a EAPN Irlanda, em colaboração com várias organizações locais e voluntárias que desenvolvem o seu trabalho no âmbito da luta contra a pobreza e a exclusão, realizaram uma investigação com o objectivo de estudarem a experiência adquirida pelas associações locais e nacionais assim como pelas organizações voluntárias, sobre o programa. Os objectivos eram vários: tomar consciência do processo de revisão, oferecer a estas organizações a possibilidade de influenciarem a revisão em si, relembrar do conteúdo do programa e influenciar a próxima ronda dos Fundos Estruturais depois de 2006.

Malta conta com um comité de monitorização para o Documento Único de Programação e para o EQUAL. As ONG's estão representadas através do Conselho para o Desenvolvimento Económico e Social de Malta. Estas ONG's trabalham no domínio da igualdade de oportunidades, do ambiente ou da agricultura e pesca, não parecendo ocuparem-se especificamente da inclusão social. Os projectos devem apresentar relatórios trimestrais assim como uma base de dados sobre os Fundos Estruturais e o seu contributo para os objectivos do programa. O progresso dos Fundos Estruturais no combate à exclusão social é registado em detalhe nos relatórios anuais de implementação.

Para os *Banques Alimentaires*, a distribuição de alimentos é controlada através do registo estatístico das toneladas de produtos distribuídos nomeadamente, cereal, arroz, manteiga e leite em pó.

### **6.3. Conclusões sobre ONG's de inclusão Social, monitorização e avaliação**

O padrão de envolvimento das ONG's de inclusão social nos comités de monitorização dos Fundos Estruturais é assimétrico, reflectindo os problemas de funcionamento do princípio do partenariado. As ONG's de inclusão social participam nos comités de monitorização em cerca de metade dos Estados Membros. Dada a importância da inclusão social, e tendo em mente o princípio do partenariado, o facto de metade dos Estados Membros não envolverem a ONG's neste processo é inaceitável.

Mesmo onde as ONG's de inclusão social são envolvidas, os comités de monitorização colocam problemas. A República Checa é um bom exemplo da forma como os ministérios controlam os comités e dão pouco espaço às opiniões críticas. Este tipo de situação encontra-se igualmente em outros países como na Alemanha. Os Comités de monitorização são formais, reúnem-se com pouca frequência e concentram-se nos relatórios financeiros. Existe pouco espaço para abordarem de forma sistemática questões estratégicas, como por exemplo a inclusão social. O principal interesse destes comités é o de facilitarem o acesso aos funcionários, assim como o ilustra o relatório irlandês.

As ONG's de inclusão social parecem pouco envolvidas no processo de avaliação e parecem bastante mais afastadas deste processo. A avaliação não parece dar prioridade à inclusão social, ou ligar-se a questões ou grupos de inclusão social. A avaliação parece mais concentrada nos resultados puramente financeiros dos Fundos estruturais. Muitos países, como a Itália, referiram a falta de ligação entre a avaliação dos Fundos Estruturais e os indicadores já elaborados em torno dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão – o que é pena, uma vez que foi já realizado algum trabalho na matéria e os Fundos Estruturais deveriam coordenar as políticas da União Europeia.

#### **6.3. Checklist**

##### **Geral**

- √ As ONG's participam nos comités de monitorização?
- √ Conhecem os membros dos comités de monitorização e estão em contacto com eles? Estes tomam em conta a perspectiva das ONG's? Recebem relatórios anuais? Os comités de monitorização funcionam abertamente? (ex. publicam os seus relatórios na *internet*?)
- √ Em caso de recusarem a participação das ONG's nos comités de monitorização, estas protestam e chamam a atenção dos governos nacionais e da Comissão Europeia?

***Quando as ONG's participam nos Comitês de monitorização***

- √ Os representantes das ONG's recebem a devida formação, apoio e assistência?
- √ Os comités utilizam os indicadores para elaborarem relatórios de impacto sobre a inclusão social? Podemos tomar conhecimento do impacto dos fundos estruturais na inclusão social?
- √ Existe o equilíbrio do género no comité?

***Sobre a avaliação***

- √ Dispõem de relatórios de avaliação do actual e dos anteriores períodos de programação?
- √ Fazem com que sejam consultados sobre o processo de avaliação?
- √ Sabem quem são os avaliadores? Reúnem-se com os avaliadores e apresentam-lhes os vossos pontos de vista?
- √ As avaliações:
  - √ Dedicam uma atenção adequada à inclusão social?
  - √ Medem o impacto dos fundos sobre a pobreza e a exclusão social?
- √ Fazem comentários sobre as avaliações após a sua publicação?

## Capítulo 7 – Assistência técnica

A assistência técnica pode parecer um assunto técnico, enfadonho, mas está longe de o ser. A assistência técnica pode, eventualmente, desempenhar um papel importante nos Fundos Estruturais. Esta é concebida para abranger estudos relativos à operacionalização dos fundos, à troca de informação e de experiências, e às relações com os beneficiários finais (essencial para a inclusão social), a avaliação e os sistemas computadorizados de dados. Uma utilização inteligente da assistência técnica pode influenciar a qualidade da gestão dos fundos – ‘a boa governança’.

Na prática, os Estados Membros, têm tendência a absorver o conjunto de orçamentos consagrados à assistência técnica na gestão interna, os custos das reuniões do comité de monitorização, materiais publicitários, posters, etc.. Raros são os Estados Membros que canalizam a assistência técnica para estudos, para melhorar as relações com os beneficiários finais ou para proceder a uma troca de informação ou de experiências. Um problema adicional reside no facto de se tornar muito difícil de saber, a que nível a assistência técnica é realmente utilizada ou mesmo quem toma essas decisões.

### 7.1. A utilização da assistência técnica

Não existe uma boa razão que impeça a utilização criativa da assistência técnica – por exemplo, para financiar os estudos sobre a relação entre os fundos e a exclusão social; para reaproximar os fundos das organizações não governamentais; para chegar aos grupos e comunidades mais excluídas; para financiar e apoiar a participação das ONG's ou dos seus representantes. No Reino Unido, o orçamento da assistência técnica tem sido utilizado para financiar o envolvimento das organizações não governamentais nos Fundos Estruturais a fim de promover a inclusão social. A assistência técnica permitiu o financiamento de organismos de informação, de aconselhamento e de formação para que as ONG's pudessem aceder aos programas dos Fundos Estruturais e neles participarem.

#### **A chave**

*A assistência técnica tem sido a chave para nos abrir a porta dos Fundos Estruturais.*

- Reino Unido

O projecto de regulamento geral para 2007-2013 estipula que a assistência técnica pode financiar o apoio preparatório, administrativo e técnico, assim como as medidas de avaliação, de auditoria e de inspecção. Mais precisamente, pode apoiar:

- A realização de estudos relativos à elaboração das orientações estratégicas;
- As avaliações, relatórios de peritos, estatísticas e estudos;
- Medidas destinadas aos parceiros, aos beneficiários da intervenção dos Fundos e ao público em geral, incluindo acções de informação;
- Acções de difusão de informação, trabalho em rede, sensibilização, a promoção da cooperação e troca de experiências ao nível da União Europeia;
- A implementação, o funcionamento e a interconexão dos sistemas informáticos de gestão, monitorização, de controlo e de avaliação;
- A melhoria dos métodos de avaliação e troca de informação sobre práticas.

Dado que 'os beneficiários da assistência dos fundos' podem ser pessoas que vivem em situação de exclusão, a assistência técnica reveste-se de uma grande importância. Para o período 2007-2013, os Estados Membros podem despende até 4% de cada programa operacional em assistência técnica nos objectivos de convergência e de competitividade; e até 6% no objectivo da cooperação.

O projecto das Orientações Estratégicas Comunitárias sublinha a importância de uma governança dos Fundos. Este refere que os Estados Membros devem garantir que a necessidade de aumentar a eficácia e a transparência seja abordada. Mais precisamente, devem desenvolver acções para reforçar as capacidades, em domínios como os procedimentos da auditoria social, de abertura dos princípios governamentais e do apoio aos principais serviços e actores socio-económicos (4.3.4). Tanto os regulamentos como as linhas directrizes estipulam que os Fundos devem ser utilizados para uma governança da política social e para contribuir para a implicação das organizações não governamentais e da sociedade civil nestas questões.

## **7.2. As ONG's de inclusão social e a assistência técnica**

Na Bélgica, as ONG's não beneficiam da assistência técnica. A Unidade do Fundo Social Europeu é o principal beneficiário. Este é igualmente o caso da Estónia.

Na República Checa, a assistência técnica limita-se às autoridades governamentais, as ONG's não podem beneficiar desta assistência. A assistência técnica serve para financiar a produção de materiais promocionais como sacos, taças, *souvenirs*, as relações públicas e a publicidade contratada a agências externas, assim como alguma formação. Na Dinamarca, apenas as autoridades públicas beneficiam da assistência técnica, não incluindo portanto as ONG's. O mesmo se passa na Alemanha 'não existe nenhum meio para nós'.



Em Espanha, a unidade administrativa responsável pelos Fundos Estruturais oferece uma assistência técnica às ONG's no âmbito do programa operacional de luta contra a discriminação, uma escolha que provou ter sido muito útil. As subvenções servem para facilitar o acesso das ONG's aos programas regionais administrados pelos governos autónomos, assim como no programa operacional para a promoção do emprego.

Em Itália, a assistência técnica vai para o Instituto ISFOL (*Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*, Instituto para o Desenvolvimento e a Formação Profissional dos Trabalhadores) e, de tempos a tempos, outros organismos técnicos oferecem assistência sob a forma de ajuda contabilística e administrativa, beneficiando também as ONG's desta actividade. A assistência técnica em Portugal está aberta a todas as organizações beneficiárias, incluindo as ONG's. Também em Malta, a assistência técnica é fornecida pela entidade de gestão e pelos organismos intermediários, sendo as ONG's elegíveis para usufruírem desta assistência.

No Reino Unido, as ONG's beneficiam de um elevado nível da assistência técnica para actividades de formação e informação. Os orçamentos de assistência técnica atribuem subvenções significativas às ONG's para publicitarem e promoverem os Fundos Estruturais através de redes regionais de formação.

#### **Contornar o problema de assistência técnica na Polónia**

Toda a assistência técnica na Polónia foi para os ministérios e agências governamentais. Foi então que numerosos financiadores privados decidiram encontrar formas de promover um programa semelhante de assistência técnica para as ONG's, nomeadamente através da criação de um gabinete de ONG's polacas, em Bruxelas, e de programas de formação. A Fundação Stefan Batory forneceu assistência para a organização de conferências sobre Fundos Estruturais em cada uma das 16 *voivodships* (regiões) da Polónia, com a nomeação para formação de dois peritos para cada região, com peritos sectoriais em domínios como o ambiente e a agricultura. Estes peritos servem depois como consultores para as ONG's em cada região e de interlocutores entre as autoridades regionais. Estes fornecem informação, conselho sobre projectos e notícias provenientes do *Bureau* das ONG's polacas, em Bruxelas.

### 7.3. Conclusões destinadas às ONG's e à Assistência Técnica

A utilização limitada da assistência técnica é decepcionante. Apenas um país, o Reino Unido, parece tirar partido do valor da assistência técnica, utilizando-a plenamente. Em alguns países (como em Malta e Portugal), a assistência técnica está teoricamente acessível às ONG's, mas nada prova que tal seja o caso na prática. Na maior parte dos outros países, os governos indicam claramente que, o que quer que diga o regulamento europeu, as ONG's não obterão assistência técnica.

Apesar deste quadro desolador, a situação poderá mudar com o tempo. Em outros domínios da gestão dos Fundos Estruturais, as ONG's têm vindo pouco a pouco a reforçar a sua posição, nomeadamente ao nível da informação, parceria e monitorização, podendo o mesmo acontecer relativamente à assistência técnica. O exemplo de boas práticas da Polónia, ilustra uma forma imaginativa de contornar as escolhas pouco inspiradas de certos governos. A prioridade dada pela Comissão ao conceito de "boa governança" deveria sustentar a nossa argumentação.

### 7.4. Checklist

- √ Sabem *quem* decide sobre a assistência técnica no seu país?
- √ Sabem onde é que a assistência técnica tem sido gasta até agora, e para quê?
- √ Se o governo despende o orçamento da assistência técnica em organismos governamentais, tem sido responsabilizado por não o utilizar de uma forma mais alargada?
- √ Já solicitaram assistência técnica para financiar a participação nos Fundos Estruturais das ONG's activas no campo da luta contra a pobreza? O vosso governo está consciente do quanto a assistência técnica pode ser útil na promoção da participação das ONG's de inclusão social, como acontece no Reino Unido? O vosso governo está ao corrente do sucesso da experiência britânica? Conhece a abrangência do novo regulamento?
- √ Se ainda não solicitaram assistência técnica, já pensaram como iniciar o diálogo com o governo sobre esta matéria? Que tipo de acções se impõe para que a assistência técnica financie o objectivo da promoção da inclusão social?
- √ Se o vosso governo responde negativamente, têm uma estratégia para o persuadir a retroceder na sua decisão?

### **Algumas dicas para influenciar os Fundos Estruturais**

- √ Obtenham e leiam a informação. Saibam quais os textos importantes que necessitam (ex. regulamentos, orientações, quadros de referência estratégicos nacionais, programas operacionais).
- √ Mantenham-se informados através dos *websites* nacionais, europeus, da EAPN e outros
- √ Identifiquem, contactem, reúnam com os responsáveis dos Fundos Estruturais nos ministérios nacionais ou da Comissão Europeia (*desk officers*).
- √ Fazer da inclusão social uma prioridade dos Fundos Estruturais, constitui um objectivo político que as ONG's nacionais devem fazer valer junto do seu governo, em casa, no próprio Estado Membro.
- √ Não parem os vossos esforços para influenciar propostas, planos, documentos, relatórios na fase mais inicial possível.

