

EAPN

**Manual dos Fundos Estruturais
2009-2011**

Terceira edição

por *Brian Harvey*

2009

Índice

Introdução

Glossário

Capítulo 1: Período de programação de 2007-2013

Capítulo 2: Influenciar os fundos estruturais

Capítulo 3: A utilização dos fundos por parte das ONG para a inclusão social

Capítulo 4: Voz crítica

Capítulo 5: Monitorização crítica e avaliação

Capítulo 6: Definir indicadores

Capítulo 7: Pós-EQUAL

Capítulo 8: Preparação para os desafios de 2014-2020

Agradecimentos

Índice de quadros:

- 1 Detalhes financeiros da actual ronda dos fundos estruturais, 2007-2013
- 2 Os actores dos fundos estruturais
- 3 Fazer uma análise crítica do programa operacional
- 4 Seguir um programa operacional
- 5 Socialmente inclusivo ou não? Programas para vigiar
- 6 Porque é que os comités de monitorização são úteis?
- 7 Sugestão de normas mínimas para os comités de monitorização
- 8 Testes para a monitorização da inclusão social
- 9 Testes para a monitorização e avaliação do período de programação
- 10 Exemplos de indicadores utilizados para a inclusão social, por tema
- 11 Indicadores *hard* e *soft*
- 12 Etapas práticas para uma parceria transnacional no âmbito do pós-EQUAL

Introdução

Este é o terceiro de uma série de manuais publicados pela EAPN (*European Anti Poverty Network*) para os seus membros e para as Organizações Não-Governamentais (ONG) de Inclusão Social, de forma a assegurar que os fundos estruturais são instrumentos efectivos capazes de fazer da Europa uma sociedade mais inclusiva. A pobreza continua a ser um sério problema na Europa, com 78 milhões de pessoas a viver abaixo do limiar da pobreza, registando 16 milhões de desempregados e mais de 3 milhões de sem-abrigo. Os fundos estruturais constituem um dos principais instrumentos financeiros da União Europeia e oferecem, simultaneamente, a oportunidade de combater o problema social mais grave da Europa.

A edição anterior do manual apresentou a actual ronda dos fundos estruturais de 2007-2013 aquando da sua introdução. Esta terceira edição não se refere a nenhuma particularidade do período mencionado, embora seja cuidadoso ao observar a forma como a utilização dos fundos estruturais se foi alterando em áreas que merecem maior atenção. O seu principal objectivo é, por outro lado, concentrar-se na forma como as ONG podem tornar-se uma voz crítica em prol da inclusão social nos fundos estruturais bem como aproveitar as oportunidades existentes, como participar nos acordos do pós-EQUAL, e, acima de tudo, como enfrentar a próxima ronda. O manual identifica também as questões com as quais as ONG podem tentar convencer os seus governos para que estes sejam mais eficazes na utilização dos fundos. O manual disponibiliza ainda um conjunto de informações, exemplos, estudos de caso, indicações, sugestões e conselhos práticos. São disponibilizadas listas de verificação como acções para consideração das ONG de inclusão social. São também utilizados estudos de caso de boas práticas por forma a ilustrar a participação das ONG no novo ciclo. E para estabelecer um equilíbrio, são igualmente incluídos alguns exemplos de “más práticas”[⊗].

Este manual foi organizado com base numa análise da documentação preparada pela Comissão Europeia e pelos governos nacionais no decorrer da apresentação do actual período de programação dos fundos estruturais; na requisição aos membros da EAPN no intuito de fornecerem informações sobre a sua participação através de estudos de caso que ilustrassem essa experiência; a realização de inquéritos aos *desk officers* responsáveis pelo Fundo Social Europeu e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional da Comissão Europeia para a obtenção de informações sobre a participação das ONG de inclusão social nos fundos estruturais, bem como inquéritos subsequentes aos governos nacionais. O autor agradece especialmente àqueles que responderam e que tão generosamente cederam um pouco do seu tempo e atenção. Estes agradecimentos serão incluídos no final do manual.

Glossário de termos e acrónimos

Competitividade	Regiões de competitividade, sobretudo os Estados mais antigos e os mais ricos
Convergência	Regiões de convergência – são as regiões mais vezes favorecidas pelos fundos estruturais, tratando-se sobretudo dos “novos” Estados-Membros
<i>Desk officer</i>	Membro da Comissão responsável pelos fundos estruturais de um país específico (ou grupos de países)
DG	Direcção-Geral – trata-se da principal unidade administrativa da Comissão Europeia, seguida de uma nome estenográfico, como REGIO (assuntos regionais) e EMPL (emprego)
EAPN	<i>European Anti Poverty Network</i> (Rede Europeia Anti-Pobreza)
<i>Earmarking</i>	Subsídio resultante de uma percentagem dos fundos estruturais em cada país europeu de modo a apoiar a Estratégia de Lisboa (<i>quod vide</i>)
EQUAL	Programa de Iniciativa Comunitária que visou promover a igualdade e a inclusão social entre 2000-2006
Estratégia de Lisboa	Estratégia desenvolvida pelo Conselho Europeu, em 2000, no sentido de fazer com que a União Europeia tenha a economia do conhecimento mais dinâmica e mais competitiva do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável com mais e melhores empregos e uma maior coesão social
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
Fundo de Coesão	Fundo para transportes e projectos ambientais nos Estados-Membros mais pobres
Fundos estruturais	Os fundos da União Europeia que visam promover o desenvolvimento. Existem dois fundos: o Fundo Social

	Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
MPE	Membro do Parlamento Europeu
$n+2$	Princípio pelo qual os fundos estruturais devem ser despendidos num período mínimo de dois anos
OEC	Orientações Estratégicas Comunitárias – princípios estabelecidos para os fundos estruturais
ONG	Organização Não-Governamental
Parceiros sociais	Patrões, sindicatos e organizações de agricultores, que devem trabalhar oficialmente com o governo em matéria de política social e económica (parceria social)
Parceria	Conceito de que os fundos estruturais deveriam ser planeados e geridos conjuntamente pelo governo, várias autoridades, parceiros sociais, ONG e sociedade civil
PDN	Planos de Desenvolvimento Nacionais – documentos nacionais que delineiam cuidadosamente os fundos estruturais (e por vezes outros gastos)
PI	Planos de Implementação – explicam o funcionamento minucioso dos fundos estruturais
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária – programa de financiamento europeu levado a cabo nos fundos estruturais precedentes
PNAI	Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social – cada Estado-Membro combate a pobreza e a exclusão, sob a égide de um modelo europeu comum; estratégia de inclusão social (> <i>vide</i> Protecção Social e Inclusão Social)
PNB	Produto Nacional Bruto
PO	Programa Operacional
Política de Coesão	Política desenvolvida pela União Europeia com o objectivo de acabar com o fosso entre as regiões mais pobres e as mais prósperas

Princípio horizontal	Valor ou regra específicos aplicados em todos os fundos estruturais (ex.: género, ambiente, inclusão social)
Programação	Os fundos públicos da União Europeia operam em períodos de programação que ocorrem de 7 em 7 anos (ex.: 2007-2013)
PSIS	Protecção Social e Inclusão Social. Espera-se que cada país desenvolva uma estratégia nacional que se ajuste à Estratégia Europeia para a protecção social e a inclusão social (> <i>vide</i> PNAI)
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional – documento nacional que orienta os fundos estruturais
Sociedade civil	Concepção de um espaço onde é a própria sociedade que se organiza de forma independente, livre do controle governamental, e da qual fazem parte as ONG e as associações

Capítulo 1 – O período de programação de 2007-2013

O capítulo I apresenta ao leitor os fundos estruturais, o actual período de programação e o princípio de parceria. O período de 2007-2013 constitui a quarta ronda dos reformados fundos estruturais (os períodos de 1988-93, 1994-99, 2000-06 representam as anteriores rondas). A apresentação dos fundos estruturais de 2007-2013 registou três desenvolvimentos importantes:

- Em primeiro lugar, os fundos estruturais mantiveram um papel importante ao redistribuírem os recursos das regiões mais ricas para as mais pobres. Continuou a considerar-se a desigualdade na Europa como um problema regional, de regiões e *lugares* prósperos e pobres, e não como uma questão de política social, de *populações* ricas e pobres.
- Em segundo, foi dado mais poder às administrações nacionais para decidirem e distribuírem os fundos estruturais, através de um sistema de monitorização ainda mais claro (“subsidiariedade”).
- Em terceiro lugar, os fundos foram simplificados, com apenas três regiões (convergência, competitividade, cooperação territorial) e dois fundos (o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE)). Nunca mais se verificaram Programas de Iniciativa Comunitária, dos quais as ONG de inclusão social eram as grandes beneficiárias (ex.: o programa EQUAL (> *capítulo 7*)).

De um modo geral, a EAPN ficou decepcionada ao saber que o período de programação de 2007-2013 não foi um instrumento mais eficaz no combate à pobreza e à exclusão social. A Comissão estima que foram concedidos apenas 12,4% do FSE a medidas de inclusão social. Não houve um grande aproveitamento das subvenções globais e da assistência técnica que permitisse às ONG ter um desempenho mais activo nos fundos estruturais (> *Capítulo 3*). Há programas importantes dos quais as ONG se encontram excluídas, sendo utilizados pelos governos para programas de rotina, não se tendo envidado novos esforços para combater a pobreza.

Introdução ao período de programação de 2007-2013

A actual ronda de fundos estruturais, 2007-2013, foi concebida em 2003. Os regulamentos foram introduzidos em 2004 e aprovados em 2006, a tempo de entrarem em funcionamento em 2007. Como já acontecera antes, este processo demora entre 18 a 36 meses até que os Estados-Membros e a Comissão ponham o novo ciclo em total funcionamento. Perante aquilo que é designado de princípio $n+2$, o dinheiro dos fundos estruturais pode continuar a ser desembolsado durante mais de dois anos após o período em que é atribuído. Veja-se o caso da ronda de 2000-2006 em que os dispêndios se perpetuaram até ao final de 2008. Do mesmo modo, os dispêndios relativos a 2007-2013 podem ocorrer até Dezembro de 2015.

A atribuição dos fundos estruturais de 2007-2013 rege-se por três princípios:

Objectivo	Localização
Áreas de convergência	Regiões com menos de 75% do Produto Interno Bruto médio da UE
Áreas de competitividade	As restantes
Cooperação	Áreas transfronteiriças

A maior parte dos fundos, cerca de três quartos, são consagrados a regiões desfavorecidas. Destacam-se sobretudo os novos Estados-Membros que se juntaram à UE em, ou depois de, 2004: Eslovénia, Eslováquia, República Checa (salvo as regiões em torno de Praga), Hungria, Letónia, Lituânia, Estónia, Polónia, Malta, Bulgária, Chipre e Roménia. As áreas de convergência também incluem algumas regiões pobres nos Estados-Membros mais antigos: grande parte da Grécia, grande parte de Portugal (excepto Algarve e Lisboa), a Alemanha Oriental (a antiga República Democrática Alemã) com excepção de Berlim, o Nordeste da Baixa Saxónia, o sudeste da Itália (excepto Molise), o departamento ultramarino da França, o Sul e Este de Espanha (e as Ilhas Canárias) e, na Grã-Bretanha, o Oeste e o Sudoeste de Gales. O nível da ajuda financeira por parte da UE é muito maior nas regiões de convergência – 75% em comparação com, apenas, 50% nas regiões de competitividade, e onde o cofinanciamento de 50% provirá certamente de outras fontes. Além disso, o Fundo de Coesão opera em Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto é inferior aos 90% da média europeia. Este fundo concentra-se em projectos no domínio dos transportes e do ambiente e traz um nível de ajuda financeira ainda maior, em 85%.

Quando utilizamos a expressão “fundos estruturais”, referimo-nos aos dois fundos: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE):

- O FEDER é utilizado essencialmente para projectos e infra-estruturas como estradas, pontes, caminhos-de-ferro – mas pode, e deve, ser utilizado para serviços e equipamentos sociais e comunitários, serviços de proximidade e desenvolvimento comunitário.
- O FSE surgiu inicialmente como um fundo destinado à formação. É considerado como, entre os dois fundos, o mais “soft”, sendo utilizado para os recursos humanos, actividades de formação e educativas e para a inclusão social.

O FEDER é gerido pela Direcção-Geral da Política Regional da Comissão – DG REGIO – ao passo que o FSE é gerido pela Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades – DG EMPL. Cada um destes fundos tem um “desk officer”

atribuído a cada um dos grupos de países seleccionados, sendo um importante e potencial ponto de contacto com as ONG de inclusão social.

No quadro abaixo poder-se-á verificar todos os dados financeiros:

Quadro 1: Dados financeiros dos fundos estruturais de 2007-2013

Objectivo	FEDER	FSE	Fundo de Coesão	Total
Convergência	152,6 milhões de milhões de euros	61,5 milhões de milhões de euros	69,6 milhões de milhões de euros	283,7 milhões de milhões de euros
Competitividade	41,5 milhões de milhões de euros	13,5 milhões de milhões de euros		55 milhões de milhões de euros
Cooperação	8,8 milhões de milhões de euros			8,7 milhões de milhões de euros
Total	202,8 milhões de milhões de euros	75 milhões de milhões de euros	69,6 milhões de milhões de euros	347,4 milhões de milhões de euros

Fonte: Comissão Europeia

Por conseguinte:

- A maior parte dos fundos é encaminhada para os mais pobres, regiões de convergência, cerca de 81%, e apenas 15% para as regiões de competitividade;
- O fundo regional – o FEDER – é o maior dos dois fundos; 73% refere-se aos totais conjuntos do FEDER e do FSE;
- A cooperação transfronteiriça é muito pequena, com apenas 2.5% da totalidade dos fundos.

Os fundos estruturais abrangem um número importante de subsídios, conhecidos como “*earmarking*”. “*Earmarking*” é um sistema por meio do qual se atribui uma percentagem considerável dos fundos como forma de apoiar a Estratégia de Lisboa renovada em matéria de *Crescimento e Emprego*. A Estratégia de Lisboa enumera um conjunto de princípios que incluem: crescimento, emprego, pesquisa, energia, sociedade da informação, transporte e inclusão social. A Estratégia de Lisboa inclui

igualmente (linha 71) caminhos que impulsionam a integração e o regresso ao emprego das pessoas mais desfavorecidas, combatendo, deste modo, a discriminação quando se trata de aceder e melhorar o mercado social de emprego, bem como promover a diversidade no local de trabalho. 60% dos Fundos Estruturais devem destinar-se às áreas de convergência no sentido de apoiar a Estratégia de Lisboa, e 75% destinam-se às áreas de competitividade. Os Estados-Membros devem pronunciar-se anualmente sobre a contribuição dos fundos estruturais para a realização da Estratégia de Lisboa. Far-se-ão relatórios concisos para a Comissão em 2009 e 2012, que irão formar as bases de dois relatórios estratégicos da Comissão (2010, 2013). O *earmarking* é obrigatório nos velhos 15 Estados-Membros. É uma ferramenta indicativa mas não tem um vínculo legal, esperando-se que todos os Estados-Membros lhe dêem prioridade. Espera-se igualmente que os Fundos Estruturais actuem em conjunto com a Estratégia de Lisboa (a nível nacional, através do Programa Nacional de Reforma) e com a Estratégia de inclusão social da União Europeia (igualmente a nível nacional, em conformidade com o Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social – PNAI).

Para 2007-2013, o funcionamento dos fundos estará de acordo com um conjunto de planos e documentos de orientação:

- Orientações Estratégicas Comunitárias (OEC), adoptadas pelas instituições europeias em 2006¹;
- As regulamentações legais sobre os fundos estruturais, adoptadas pelas instituições europeias em 2006²;
- Em cada país, um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) preparado pela autoridade nacional responsável pelos fundos estruturais, sendo por norma o Ministério das Finanças;
- Logo depois, os Programas Operacionais (PO). Um PO deve cobrir uma região ou um tema de actividades através de um conjunto de regiões ou de um país. Estes últimos descrevem prioridades individuais, eixos, medidas e submedidas. Há, ao todo, 466 PO;
- Seguidamente, em alguns casos, os Planos de Implementação (PI). Em alguns países, é utilizado um outro tipo de terminologia, tal como os planos de acção.

Alguns países podem ter um Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN), não sendo, no entanto, obrigatório. Para alguns países, este é um plano sobre como utilizar os

¹ Decisão do Conselho de 6 de Outubro de 2006, 2006/72/EC, Jornal Oficial da União Europeia, L291/11.

² O regulamento geral é o regulamento do Conselho EC 1083/2006, Jornal Oficial da União Europeia, 31.7.2006, L 210/25. O regulamento para o Fundo Social Europeu é o EC 1081/2006, Jornal Oficial da União Europeia, 31.7.2006, L 210/12. O regulamento para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional é o EC 1080/2006, Jornal Oficial da União Europeia, 31.7.2006, L 210/1.

Fundos Estruturais, enquanto noutros países nada tem que ver com os Fundos Estruturais (ex.: Irlanda).

□ Para as ONG de inclusão social, é fundamental ter acesso aos principais documentos que regulam os fundos estruturais: directrizes, regulamentações, QREN, PO, PI e PDN. São o ponto de partida fundamental e normalmente podem ser encontrados na Comissão Europeia e/ou nos governos nacionais ou regionais, tratando-se frequentemente do Ministério das Finanças, mas também os Ministérios responsáveis pela economia, pelo emprego e assuntos sociais. Na Comissão, a Direcção-Geral, totalmente responsável pelos Fundos Estruturais, é a DG REGIO. A maneira mais eficiente de conseguir as directrizes e as regulamentações é através do *site* da DG REGIO:

Clique no portal geral da União Europeia: <http://europa.eu>

Escolha a sua língua

Ser-lhe-á mostrado “Actividades”, “Instituições”, etc. Ir para “Instituições”

Ir para “Comissão”

Ir para “Assuntos Regionais” (DG REGIO) ou “Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades” (DG EMPL), conforme.

A página inicial da DG REGIO tem várias secções sobre os fundos estruturais, enquanto a DG EMPL tem apenas uma secção para o Fundo Social Europeu.

Os regulamentos são do foro técnico, mas o nível de dificuldade relativamente à sua leitura não é tão grande como seria de prever. As ONG não se encontram numa boa posição para poderem argumentar sobre os Fundos Estruturais com os seus governos ou enfrentar as autoridades sem antes conhecerem bem os regulamentos. Conhecê-los bem permitirá às ONG ter uma boa posição na fase das negociações.

□ Encontram-se disponíveis na Comissão Europeia dados sobre os seus membros no *site* de cada Direcção-Geral, no qual vem publicado um organigrama de todas as unidades e do pessoal (também disponível no *Directório Oficial da União Europeia*, www.bookshop.europa.eu (em suporte papel)). A Comissão também possui escritórios em cada um dos Estados-Membros, que podem igualmente ajudá-lo com a informação mas que provavelmente chamarão a sua atenção para os *sites*:

>Para o FSE, http://ec.europa.eu/employment_social/esf

>Para o FEDER, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

O princípio de parceria

Um dos aspectos mais importantes da ronda de 2007-2013 (e os seus antecessores) é o princípio de parceria. Esta foi possivelmente a questão mais controversa aquando da preparação dos regulamentos dos Fundos Estruturais, pelo que alguns governos demoraram algum tempo a reconhecer o papel das ONG. Porém, no final, §11 do regulamento geral indica que cada Estado-Membro organizará, *adequadamente e em conformidade com as actuais regras e práticas nacionais, uma parceria com autoridades e organismos como:*

- *Autoridades regionais, locais, urbanas e públicas competentes;*

- *Parceiros económicos e sociais;*
- *Qualquer outro organismo adequado que represente a sociedade civil, parceiros ambientais, organizações não-governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade entre homens e mulheres.*

Cada Estado-Membro designará os parceiros mais representativos a nível nacional e local, na esfera económica e social ou ainda noutras esferas (seguidamente referidos como parceiros) em conformidade com as regras e práticas nacionais, tomando em consideração a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável através da integração da protecção ambiental e exigências de melhoria. [...]

A parceria velará pela preparação, implementação, monitorização e avaliação dos programas operacionais. Os Estados-Membros devem envolver, quando apropriado, cada um dos parceiros adequados e especialmente as regiões nas várias etapas de programação dentro do tempo limite estabelecido para cada uma das etapas.

Enquanto o regulamento do FSE (§5) indica que:

Os Estados-Membros devem assegurar o envolvimento dos parceiros sociais e a participação e consulta adequadas de todos os “stakeholders”, a um nível territorial apropriado, na preparação, implementação e monitorização do apoio do FSE.

Isto significa que as ONG de inclusão social, tal como as ONG de outras áreas importantes da política dos fundos estruturais (ex.: ambiente) *deveriam* envolver-se na concepção e distribuição dos fundos estruturais, sobretudo as suas instituições e métodos operacionais (ex.: comités de monitorização, avaliação, indicadores). Alguns governos têm sido mais perspicazes ao observar o princípio de parceria em comparação com outros governos. Na Grã-Bretanha, as ONG estão preocupadas com o facto de que uma parceria efectiva baseada num número de actores, sobretudo a sociedade civil, dê lugar a uma parceria na qual os fundos estruturais são distribuídos por grandes empresas através de um modelo de mercado. §11 significou um importante desafio para as ONG convencerem as autoridades nacionais a fazerem delas parceiras activas, ora associando-as ao processo de consulta ora facultando-lhes lugares nos comités de monitorização. A participação das ONG em parcerias requer que estas sejam eficazes e defensoras sofisticadas.

A Comissão tem solicitado ao longo dos tempos relatórios ocasionais sobre a qualidade do processo de parceria nos Estados-Membros. Estes relatórios têm sido pouco eficientes, carecendo de análise na sua abordagem e de senso crítico nas suas conclusões, pelo que raramente recorrem à opinião das ONG de inclusão social.

Uma abordagem útil para as ONG em geral e em particular para as ONG de inclusão social é constituir *normas mínimas que visem a parceria* – exactamente aquilo que é esperado por parte do governo. Estas normas devem abranger:

- A forma como o governo deveria consultar as ONG de inclusão social;
- Meios que assegurem que a consulta sobre a concepção dos fundos estruturais é *geral e profunda*, circunscrevendo organizações grandes e pequenas, novos grupos, bem como os grupos já existentes, áreas geográficas, grupos-alvo distintos; utilização de uma multiplicidade de métodos, desde o tradicional ao electrónico; e que haja um relatório de consulta no final;
- A maneira como as ONG deveriam ser seleccionadas para a associação dos comités de monitorização e dos grupos consultivos;
- Sistemas que transmitam transparência e um diálogo sustentável, regular e estruturado entre o governo, as autoridades de gestão e as ONG.

Para as ONG de inclusão social, é importante alcançar um nível de parceria que respeite o regulamento geral dos §11 e §5 do regulamento do FSE, os quais fazem parte da lei. Deveriam fazer uma avaliação da qualidade e da natureza dessa parceria. Quando os governos não respeitam os requisitos, é sempre possível participar formalmente à Comissão, alegando que a lei europeia não está a ser cumprida, pelo que é formalmente permitido à Comissão investigar. O procedimento consiste em fazer uma queixa formal escrevendo ao principal representante da Comissão no país em questão, solicitando uma investigação formal da alegada violação do regulamento.

Listas de verificação para as ONG de inclusão social

- Possui alguns dos principais documentos – aqui enumerados – sobre os fundos estruturais? Tem uma ideia de como os fundos estruturais funcionam?
- Conhece e mantém-se em contacto com as autoridades nacionais e regionais? Está em permanente contacto com os *desk officers* do seu país (FSE, FEDER)? Dá indicações aos seus Membros do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões, pedindo-lhes que abordem determinadas questões em seu nome?
- Está satisfeito com a qualidade e o padrão de parceria do seu país? Já alguma vez solicitou uma análise da qualidade de parceria, enviando-a depois à Comissão e dando-lhe o devido seguimento? Já alguma vez enviou uma queixa formal pelo facto de a qualidade da parceria não seguir os requisitos legais?

Capítulo 2 – Exercer influência sobre os Fundos Estruturais

As ONG de inclusão social têm tentado, desde 1988, influenciar a concepção dos Fundos Estruturais de modo a torná-los instrumentos mais eficazes para a inclusão social. Por ora, observemos a forma como tentaram fazê-lo antes de o período de programação de 2007-2013.

Introdução ao exercício de influência sobre os Fundos Estruturais

As ONG de inclusão social já possuem uma experiência significativa em observar e por vezes participar nas operações dos Fundos Estruturais tendo em conta que sabem quais as melhores características de concepção dos fundos estruturais. Eis:

- Uma concepção que tenha por objectivo central a inclusão social;
- A inclusão social enquanto objectivo transversal ou horizontal de *todos* os programas (como o género e o ambiente);
- Uma percentagem significativa dos fundos (FSE e FEDER) dedicada à inclusão social;
- A indicação de grupos desfavorecidos que deveriam ser abrangidos pelos Fundos Estruturais (ex.: desempregados, a comunidade Rom, pessoas portadoras de deficiência, refugiados e requerentes de asilo, famílias monoparentais, jovens que abandonam precocemente a escola, zonas rurais e urbanas desfavorecidas);
- Métodos que assegurem que os Fundos Estruturais alcançam efectivamente estes grupos. Neste caso, a melhor abordagem seria que tais métodos fossem desenvolvidos pelos cidadãos e pelas ONG locais e de terreno.

Influência das ONG ante a concepção dos fundos

Durante o período de introdução da ronda de 2007-2013, as ONG de inclusão social realizaram uma série de campanhas por forma a influenciar a concepção dos fundos estruturais.

Exemplos de ONG que influenciam a concepção dos fundos estruturais

Na Estónia, tanto o QREN como os programas operacionais foram preparados por grupos de trabalho que incluíam representantes das ONG. Um número significativo de ONG esteve envolvido nestes grupos de trabalho, organizados pelos Ministérios da Educação e da Investigação (24 ONG), Assuntos Sociais (29), Cultura (6), Ambiente (5), Assuntos Económicos e Comunicações (30), Agricultura (32) e Interior (20). As ONG envolvidas nos grupos de trabalho convocados pelo Ministério

dos Assuntos Sociais incluíram organizações que representam as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, as mulheres, serviços de integração e de acompanhamento, bem como a rede de organizações sem fins lucrativos. Foi publicada a lista de participantes das ONG.

Na Letónia, foram organizadas audiências públicas para o QREN e os programas operacionais individuais. As ONG foram convidadas a associarem-se a estas audiências públicas, pelo que participaram um total de 15 ONG (entre as quais as organizações de mulheres).

Na Eslováquia, as ONG mostraram-se participantes activos ao prepararem os programas operacionais para a educação, assim como para a investigação e o desenvolvimento.

Na Grã-Bretanha, as redes regionais das ONG sociais, fundadas pela assistência técnica, promoveram a consulta pública do FSE, e o governo colocou no seu *site* as opiniões do *Voluntary Sector Training Consortium* de Londres.

Na Baixa Saxónia, na Alemanha, as ONG sociais mostraram-se participantes activos no órgão de desenvolvimento de programas, que preparou os programas operacionais para o FSE e o QREN sob a direcção do Ministério da Economia. Por conseguinte, com a utilização do §34 dos regulamentos gerais, foi possível melhorar os projectos relativos à infra-estrutura social a fim de complementar as intervenções do FSE.

Na Grécia, as ONG tentaram influenciar a gestão da ajuda estrutural. As autoridades “tomaram, claramente, em consideração as sugestões” e a Comissão Europeia revelou o seu agrado quanto ao resultado.

Na Eslovénia, o Ministério da Administração Pública elaborou várias medidas de consulta para o programa operacional visando o desenvolvimento dos recursos humanos. Os parceiros sociais e as ONG participaram na concepção do programa e, segundo a unidade do FSE, as suas opiniões foram tidas em conta para a versão final do documento.

□ **Estudo de caso: alterar a concepção do QREN na Bulgária**

Quando o QREN original e o programa dos fundos estruturais foram publicados na Bulgária, não houve quase nenhuma referência à Comunidade Rom. Num ápice, 47 organizações Rom reuniram-se para apresentar propostas tendo em vista uma significativa melhoria relativamente a esta situação. Ocorreram duas reuniões nacionais das ONG Rom e foram feitas duas apresentações ao Ministério das Finanças. O resultado foi o seguinte:

- Um capítulo inteiro sobre *a minoria cigana*;
- A comunidade Rom incluída como um grupo-alvo de intervenção específico, com o reconhecimento de que as necessidades da comunidade Rom são maiores do que as reconhecidas no recenseamento;

- *Mainstreaming* formal das questões mais agudas com as quais a comunidade Rom se defronta: educação, saúde, serviços sociais, habitação e tecnologia da informação;
- O QREN reconheceu o órgão responsável pelas políticas da comunidade Rom, políticas essas já estabelecidas na Bulgária e no exterior, destacando-se o *Programa-quadro para uma integração equitativa da comunidade Rom na Bulgária, o Plano de Acção Nacional para a Década de Inclusão da comunidade Rom, o Programa nacional para melhorar as condições habitacionais da comunidade Rom*;
- Uma frase de reconhecimento do papel das ONG Rom.

O QREN final reconheceu a contribuição das ONG Rom na sua concepção, declarando que, “em conformidade com o princípio de parceria, foram revistos comentários e recomendações entre os quais cerca de 90% foram aceites e integrados no programa”. As organizações descreveram esta campanha como “uma das mais bem-sucedidas de sempre”.

□ **Estudo de caso: influenciar a concepção do QREN, do PDN na República Checa**

Na República Checa, as ONG organizaram a campanha *Compromisso das ONG sem fins lucrativos na preparação do Plano de Desenvolvimento Nacional e Quadro de Referência Estratégico Nacional, 2007-2013*. O objectivo consistiu na recolha conjunta de observações, opiniões e propostas das ONG, assentes num amplo processo de consulta com os cidadãos, a nível local, em seis regiões da República Checa. Foi financiado pelo Departamento de Recursos de Informação do governo sobre questões europeias. Os métodos utilizados circunscreveram-se às mesas redondas, às discussões públicas, conferências, conferências electrónicas e à circulação de esquemas do PND e do QREN, com sumários. O propósito era não só melhorar o PND e o QREN como também estabelecer um ambiente aberto e transparente para o debate democrático. O resultado foi a consolidação do PND e do QREN num número de áreas:

- Reconhecimento do trabalho não pago;
- Mais apoio a candidatos que possuam poucos bens patrimoniais;
- Pagamentos antecipados;
- A economia social;
- Melhores oportunidades de projectos para as ONG.

□ **Estudo de caso: influenciar a concepção do programa de saúde na Bulgária**

As organizações da comunidade Rom da Bulgária ficaram descontentes com a medida – *5.3 Empregabilidade através de uma saúde melhor* do programa operacional de 2007-2013 para o Desenvolvimento de Recursos Humanos –, e sobretudo com as sub-medidas relativas à informação sanitária e ao diagnóstico precoce do cancro. As medidas aplicadas a projectos são apresentadas unicamente pelos departamentos governamentais (neste caso, o Ministério da Saúde), não havendo qualquer tipo de consulta para com a comunidade Rom. Em conformidade, a Associação *Amalipe* e a

ONG *Stara Zagora (Mundo sem Fronteiras)* preparou o caso de modo a que a medida se estendesse não só para envolver o Ministério, mas também as agências, visando uma parceria equitativa com a comunidade Rom. Trouxeram, assim, o assunto ao comité de monitorização, o qual apoiou as suas opiniões. A isto seguiu-se uma reunião com o Secretário de Estado dos Assuntos Sociais, que lhes assegurou que seria dado seguimento a uma parceria. Tendo sido revisto, o esquema estabelece o princípio das “actividades conjuntas para grupos vulneráveis”, tais como a comunidade Rom, “assegurando”, deste modo, a parceria.

□ **Estudo de caso: mobilizar as ONG para se exercer influência sobre os Fundos Estruturais em Portugal**

A partir de Maio de 2006, a EAPN Portugal realizou um conjunto de iniciativas para informar as ONG portuguesas acerca dos Fundos Estruturais 2007-2013. Tal incluiu a distribuição do manual da EAPN sobre os Fundos Estruturais que foi traduzido em português, um *memorandum* sobre a nova ronda e três *workshops* em Lisboa, Porto e Coimbra. Pretendeu-se com os *workshops* promover tanto o debate sobre o papel da inclusão social nos fundos estruturais, como garantir a participação das ONG na fase prévia de concepção dos fundos. Uma das edições da revista *Rediteia* da EAPN Portugal dedicou-se ao tema dos Fundos Estruturais, fornecendo informação e artigos. O objectivo destes esforços era disseminar informação, manter a capacidade de fazer *lobby* das ONG a participar tanto em negociações e nas etapas subsequentes dos fundos estruturais.

Lista de Verificação para as ONG de inclusão social

□ Já tentou influenciar a concepção da actual ronda dos Fundos Estruturais? Quais foram os resultados? O que se pode aprender com a experiência entretanto adquirida?

Capítulo 3 – ONG's a utilizar fundos para a inclusão social

Para além de influenciar a concepção dos Fundos Estruturais, muitas ONG tentaram obter financiamento no intuito de participar directamente na realização de programas e projectos. Em primeiro lugar, o capítulo expõe a utilidade do sistema de entrega. Logo depois, há exemplos de projectos relativos à inclusão social realizados pelas ONG no *mainstream* dos Fundos Estruturais. Seguidamente, o capítulo concentra-se em outras formas pelas quais as ONG de inclusão social podem aceder aos Fundos Estruturais: subvenções globais, reforço das capacidades e assistência técnica.

Introdução: Porque *interessará* a forma como os projectos são realizados?

A EAPN não discute quanto a ser apenas as ONG a distribuir os Fundos Estruturais, ou que os governos tenham de ser necessariamente infelizes a distribuí-los. Contudo, a EAPN alega que as ONG de inclusão social estão sobremaneira mais próximas dos grupos que necessitam dos fundos estruturais e que confiam nelas, têm experiência suficiente para realizar projectos que funcionem e utilizar métodos aplicáveis que produzem resultados positivos (ex.: desenvolvimento comunitário). Na Espanha, por exemplo, as avaliações realizadas aos fundos estruturais mostraram claramente que os projectos realizados pelas ONG abrangeram com sucesso uma grande quantidade de pessoas socialmente excluídas (ex.: comunidades de imigrantes e de minorias étnicas), melhorando significativamente as suas competências e qualificações e conduzindo-as a uma melhor qualidade de vida.

De forma notável, os regulamentos dos fundos estruturais não se referem muito sobre *quem* deveria distribuir os fundos estruturais, salvo o facto de ser da responsabilidade dos Estados-Membros e das suas autoridades administrativas, que são definidas como organismos públicos ou privados a nível local, regional e nacional e as quais são nomeadas pelos próprios Estados-Membros. Os regulamentos dão uma grande margem de manobra às medidas de inclusão social que possam ser financiadas. Além disso, muitas das acções propostas pelo Fundo Social Europeu são da responsabilidade das ONG de inclusão social. O regulamento do FSE declara:

§5.4 A autoridade administrativa de cada programa operacional deverá encorajar a participação e o acesso adequados das organizações não governamentais às actividades financiadas, nomeadamente nos domínios da inclusão social, igualdade entre géneros e igualdade de oportunidades.

Devemos portanto analisar uma parte significativa dos fundos estruturais para que sejam “amigos” das ONG. Em particular, devem utilizar sistemas que encorajem e promovam a participação das ONG, tais como assistência técnica e subvenções globais. Uma análise mais atenta, o £3 do regulamento do FSE proporciona medidas para:

(c) Consolidar a inclusão social das pessoas mais desfavorecidas tendo em vista a sua integração sustentável no emprego e combater todas as formas de discriminação no mercado de trabalho, especialmente através da promoção de:

(i) vias para a integração e reentrada no emprego das pessoas mais desfavorecidas, tais como pessoas que vivem em situação de exclusão social, jovens que abandonam precocemente a escola, minorias, pessoas portadoras de deficiência e pessoas que fornecem cuidados a pessoas dependentes, através de medidas relativas à empregabilidade, incluindo o campo da economia social, comunidade e serviços de acompanhamento que melhoram as oportunidades de emprego;

(ii) aceitação da diversidade no local de trabalho e o combate à discriminação no aperfeiçoamento e no acesso ao mercado de trabalho, incluindo através do aumento da sensibilização, do envolvimento das comunidades locais e empresas e a promoção de iniciativas de emprego locais.

Isto aponta para projectos nas áreas da formação, educação, serviços sociais e apoio à economia social. Há também uma maior margem de manobra do que é normalmente apercebida para o financiamento das medidas relativas à inclusão social através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. O regulamento do FEDER inclui em áreas de convergência serviços de proximidade (£4.3), saúde, infra-estrutura social e local (§4.11) e programas urbanos, desenvolvimento comunitário (§8). Apesar destas aberturas nos regulamentos, a maioria das ONG sociais se deparam com um FEDER impenetrável.

Muitos dos problemas vividos pelas ONG nas rondas dos fundos estruturais precedentes repetiram-se neste período de 2007-2013, tais como requisitos para o co-financiamento, garantias, projectos anuais ao invés de plurianuais e falta de transparência. Um problema específico na ronda de 2007-2013 é que parece haver, em muitos países, muito menos espaço para pequenos projectos, com os Estados-Membros a favorecer projectos muito maiores, normalmente conduzidos pelos governos (um processo conhecido por “massificação”).

Influenciar e aceder aos Fundos Estruturais requer que as ONG de inclusão social invistam tempo e energia a conhecerem, a ajudarem e a influenciarem as suas autoridades administrativas, bem como a desenvolverem relações de trabalho com os responsáveis em causa (> *Capítulo 4*).

□ A Comissão publicou uma *Colectânea de textos sobre o planeamento consistente dos programas do FSE*, ambos disponíveis do site da DG EMPL e em publicação impressa. É uma ferramenta de gestão para as ONG de inclusão social que contemplam ou realizam projectos do FSE.

□ Alguns países fornecem orientações e manuais úteis sobre como requerer os fundos estruturais e projectos executáveis. Exemplo disso é Luxemburgo, onde a secção de gestão do FSE do Ministério do Trabalho publicou um *Guide de l'Utilisateur* (Guia do Utilizador). A Bulgária fornece um *Manual de procedimento geral para a gestão dos fundos estruturais* (www.eufunds.bg), bem como um site substancial e informativo sobre os fundos estruturais.

Projectos de inclusão social aplicados pelas ONG

Programas operacionais combinam medidas adoptadas pelos departamentos governamentais ou Ministérios, agências governamentais, grupos contratados e ONG. Os programas operacionais podem ser por vezes bastantes vagos relativamente a quem conceberá os programas, como e quando. Pode existir um grande contraste entre algumas medidas, que são classificadas de dia para dia como despesas dos departamentos governamentais e Ministérios e, num outro extremo, a apelos públicos altamente visíveis para projectos e competições abertas. Em conformidade, as ONG de inclusão social deparam-se com um grande desafio ao terem de saber quais as medidas que se encontram disponíveis através da realização de inquéritos com as autoridades de gestão. Em casos extremos, onde parece que os fundos não estão a ser devidamente utilizados, ou onde não é possível aceder a qualquer tipo de informação, as ONG de inclusão social deveriam considerar apresentar uma queixa formal junto da Comissão e/ou do Provedor de Justiça Europeu.

Exemplos de ONG que acedem aos Fundos Estruturais

Em Portugal, a EAPN Portugal candidatou vários projectos c ao FSE para o eixo prioritário 3 (*Gestão profissional e formação complementar*) e o eixo prioritário (*Cidadania, inclusão e desenvolvimento social*) que pertencem ao Programa Operacional *Potencial humano*. No eixo 3, foram aprovadas três candidaturas equivalentes para um programa de formação e um programa de acção na área da economia social, designado de QUAL-IS e uma quarta candidatura denominada SIQ. Aqui, encontram-se envolvidas cerca de 89 instituições com o objectivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados. Estes projectos representaram a contratação de uma nova equipa de cerca de dez técnicos contratados para o período de 2008-9. O projecto do eixo 6, desenvolvido em Santarém, oferece formação a pessoas desfavorecidas, sem qualificação e beneficiários do rendimento mínimo.

Na República Checa, membros individuais da Rede Europeia Anti-Pobreza realizam projectos na ronda de 2007-2013 em áreas onde ocorre um aperfeiçoamento dos serviços sociais, e ainda da educação e da formação para os prestadores de serviços sociais e serviços que promovam uma participação mais activa das pessoas que se encontram excluídas do mercado de trabalho.

Em Espanha, há 19 programas operacionais regionais e três programas multiregionais (adaptabilidade e emprego; a luta contra a discriminação; e assistência técnica, cooperação transnacional e inter-regional). Aqui, as ONG elaboram projectos de luta contra a discriminação.

Na Alemanha, organizações de solidariedade social negociaram um programa do FSE por €40m para (1) a economia social e (2) a integração social das pessoas que se encontram excluídas do mercado de trabalho, com um comité directivo na *Federal Association of Voluntary Welfare Agencies* em Berlim. Na Baixa Saxónia, na Alemanha, há um programa de €91.3m para apoiar as pessoas desfavorecidas e para a integração no mercado de trabalho. Ainda na Baixa Saxónia, as seis maiores ONG que promovem a solidariedade social, que trabalham como escritório europeu para as *Voluntary Welfare Agencies*, obtiveram um orçamento para desenvolver e melhorar projectos-modelo na área da inclusão social (> Assistência técnica). “As organizações de solidariedade social têm acesso sobretudo às pessoas desfavorecidas e sabem melhor que ninguém como apoiar estas pessoas a aproximarem-se do mercado de trabalho”, segundo afirmam.

Na Flandres, a Rede flamenga contra a Pobreza realizou um relatório sobre a activação de pessoas que vivem em situação de pobreza e preparou um projecto do FSE que envolveu as pessoas em situação de pobreza.

Na Eslovénia, há duas medidas relativas à inclusão social que financiam as ONG no interior do programa operacional para o desenvolvimento dos recursos humanos. Trata-se das seguintes medidas: 4.1 *Igualdade de Oportunidades no mercado de trabalho e consolidação da inclusão social* e 4.3 *Aumento da empregabilidade de grupos vulneráveis no campo da cultura e apoio à sua inclusão social*, com um subsídio de €58.25m. 4.1 visará desempregados de longa duração, à volta de 50 desempregados, jovens em risco, aqueles que procuram trabalho pela primeira vez, ex-reclusos, toxicodependentes, migrantes, pessoas com deficiência, membros de grupos pertencentes a minorias étnicas e a comunidade Rom, através tanto de projectos quanto de campanhas contra a discriminação. Espera-se que os projectos mais comuns que incluam as questões do empreendedorismo social, serviços de cuidados a crianças e idosos, formação e criação profissional.

Na Grã-Bretanha, existem 6 programas operacionais do FSE e 16 do FEDER, com as ONG sociais envolvidas a todos os níveis e o apoio às redes regionais das ONG sociais, principalmente referidas no FEDER. Na Inglaterra, a prioridade do FSE, *Alargar as oportunidades de empregabilidade*, encorajou as ONG a pretenderem e a trabalharem com um grande número de pessoas desfavorecidas.

□ Ver *Fundo Social Europeu em acção, 2000-6: histórias de sucesso*. Comissão Europeia, DG EMPL, 2005.

□ **Estudo de caso: programa operacional contra a discriminação em Espanha**

Em Espanha, há um programa operacional para a luta contra a discriminação para 2007-2013, que ocupa o lugar de um programa que teve sucesso na ronda de 2000-6. O velho programa era grande na sua dimensão, com 192.000 participantes de 600 organizações distintas que trabalhavam com mulheres vulneráveis, minorias étnicas, ciganos, pessoas portadoras de deficiência e outras pessoas que viviam em situação de exclusão.

O novo programa é gerido ao todo por dez órgãos intermediários. Cinco são entidades públicas nacionais de carácter administrativo e os outros cinco ONG que trabalham em campos de empregabilidade e de inclusão social: *Cáritas Española*, *Cruz Roja Española*, (Cruz Vermelha), *Fundación Luis Vives*, *Fundación ONCE* e *Fundación Secretariado Gitano* (para pessoas de etnia cigana). O principal objectivo consiste em promover a coesão social especialmente através do apoio da inclusão de grupos desfavorecidos e lutar qualquer tipo de discriminação em razão, entre outros, da origem étnica.

O segredo do sucesso do novo programa foi a forma vigorosa como o velho programa foi promovido e a forma como as ONG coordenaram os pedidos feitos às autoridades públicas em Espanha para o apoio financeiro ao novo programa. O velho programa foi promovido através de *sites*, publicações extensas e por meio de uma persuasão feita à Comissão Europeia para apoiar o programa como exemplo de uma boa prática. Foi publicado nas directrizes da Comissão para a boa prática do FSE e foi feito tema de uma *peer review* internacional, com um seminário que ocorreu em Córdoba em 2007. Por conseguinte, o programa teve excepcionalmente grande visibilidade e, como se costuma dizer, “havendo sucesso, não há argumentos”.

□ **Estudo de caso: aceder aos fundos estruturais para a educação na Bulgária**

Quando a medida educativa no programa operacional de Desenvolvimento dos Recursos Humanos foi introduzida na Bulgária (a medida de €12.7m *Criar um ambiente multicultural favorável*), as autoridades locais foram nomeadas como os possíveis órgãos de distribuição dos fundos. O representante da comunidade Rom, presente no comité de monitorização, estendeu esta questão até à próxima reunião do comité de monitorização, o qual apoiou o seu ponto de vista que considerava que outras organizações, como escolas e ONG, deveriam reunir os requisitos necessários para serem elegíveis. Quando os projectos foram finalmente aprovados, as ONG obtiveram a maior parcela de projectos, 27 no total, no convite à apresentação de propostas para o Ministério da Educação e da Ciência, com outros projectos a serem encaminhados para escolas e autoridades locais. As ONG também foram bem-sucedidas ao ganharem 83 de 256 projectos na medida *Fazer da escola um lugar atractivo para os jovens*, ou 34% dos fundos, e só depois às escolas.

Subvenções globais

As subvenções foram introduzidas nos Fundos Estruturais revistos de modo a permitir que os programas fossem elaborados de forma mais directa para os grupos-alvo. Está patente nos regulamentos gerais a questão das subvenções:

§§42-3 *O Estado-Membro ou a autoridade de gestão deve confiar a gestão e a operação de uma parte do programa operacional a um ou mais órgãos intermediários, os quais nomeados pelos Estados-Membros ou pela autoridade de gestão, incluindo as autoridades locais, órgãos de desenvolvimento regional, ou organizações não governamentais.*

A abordagem da subvenção global tem um potencial considerável para trazer directamente os fundos estruturais a grupos e comunidades que vivam em situação de pobreza. Os órgãos intermediários, que têm uma noção da exclusão social, podem ser idealmente encarregados de distribuir os Fundos Estruturais, muitas vezes em forma de pequenas subvenções, a grupos que trabalham em áreas de desenvolvimento comunitário, surtindo assim um verdadeiro impacto a nível local. O sistema de subvenção global tem sido amplamente e com sucesso utilizado na Grã-Bretanha ao longo de vários anos, onde existe uma grande compreensão e um procedimento de candidatura acessível, 100% de financiamento antecipado, relatório claro e requisitos de monitorização, bem como o apoio directo aos candidatos e beneficiários das subvenções. Na Espanha, o programa operacional contra a discriminação de 2000-6 foi elaborado através de uma subvenção global gerida pela *Fundación Luis Vives*, possivelmente a maior subvenção até então atribuída (> Estudo de caso, acima).

Apesar dos seus benefícios conhecidos, parece ter havido infelizmente pouca utilização das subvenções globais na ronda de 2007-2013 e a Comissão não exerceu uma pressão visível sobre os Estados-Membros. A decisão de aprovar uma subvenção global é da responsabilidade do Estado-Membro. Agora que os programas estão a ser realizados, torna-se difícil nesta fase ver muitos programas adaptados às subvenções globais.

Exemplos de Subvenções globais:

Na Grã-Bretanha, há subvenções globais destinadas a micro-projectos sob programas regionais designados de *Subvenções comunitárias*. O relatório e as condições de pagamento são muito mais estritos do que antes, assemelhando-se ao principal FSE. Em relação a relatórios e estudos sobre a experiência da subvenção global na Grã-Bretanha, ver *London Voluntary Services Training Consortium: A história do FSE londrino através do olhar do terceiro sector*. www.lvstc.org.uk

Na França, dois membros regionais do FNARS (*FEMA National Rádio System*), uma ONG que lidera o fenómeno dos sem-abrigo, são organizações intermediárias que elaboram micro-projectos para associações (Centro e Ilha de França). A vertente transnacional do FSE é administrada por uma organização intermediária, Racine. A rede húngara da EAPN fez uma proposta e uma apresentação formais à autoridade de gestão para um sistema de subvenções globais.

Portugal ainda não possui subvenções globais, mas o decreto §312 / 2007 diz que é possível no futuro a existência de tais subvenções no quadro do período 2007-2013. As organizações não governamentais são distinguidas como possíveis órgãos intermediários.

Reforço da capacidade e assistência técnica

Para além de se poderem inscrever e elaborar projectos através dos principais programas operacionais e das subvenções globais (sendo estes os principais itinerários), existem outros dois caminhos por onde as ONG podem aceder aos fundos estruturais: o reforço da capacidade e a assistência técnica. Por reforço da capacidade entende-se um programa ou uma medida que visa dinamizar, ao longo de um determinado período, a aptidão das ONG de distribuir e fomentar os seus serviços através do desenvolvimento do seu conhecimento e das suas competências. A assistência técnica é um fundo que visa apoiar as operações dos fundos estruturais. Embora os governos utilizem a assistência técnica para financiar a habitual administração dos fundos estruturais, também se encontra disponível para tarefas importantes, tais como eventos, actividades, e o apoio dado às organizações para que realizem de forma mais eficaz as operações dos fundos estruturais.

Aqui encontram-se mais alguns detalhes sobre cada um destes dois caminhos. Em primeiro lugar, os fundos estruturais facultam o financiamento daquilo que é chamado de “apoio à capacidade administrativa”. Nas áreas de convergência, o regulamento do FSE assegura a existência de apoio financeiro para:

§3.2 Fortalecer a capacidade institucional e a eficácia [...] dos parceiros sociais e das organizações não governamentais.

Incluindo, em suma,

Reforço da capacidade na elaboração das políticas e dos programas em campos relevantes, principalmente através da habitual administração, da formação do pessoal e do apoio específico aos serviços essenciais e aos actores económico-sociais, incluindo parceiros sociais e ambientais, organizações não governamentais importantes e associações profissionais representativas.

Poder-se-á fazê-lo através de programas e medidas diferenciados, com um verdadeiro potencial para o FSE contribuir para a consolidação da capacidade das ONG. Na Hungria, por exemplo, no programa operacional de *renovação social*, há uma medida 5.5.1 *Desenvolvimento das comunidades locais e da sociedade civil*. Na Eslovénia, o programa operacional para o desenvolvimento dos recursos humanos tem uma medida 5.3 *Promoção do desenvolvimento das ONG, do diálogo civil e social*, que pretende consolidar as capacidades das ONG, organizações, redes e pontos essenciais. Foi atribuído um orçamento de €13.4m e foram apoiados oito projectos na primeira ronda, essencialmente para serviços de informação e aconselhamento. Infelizmente, não é certo que este orçamento esteja a ser amplamente utilizado.

Em segundo lugar, os programas dos Fundos Estruturais incluem disposições em matéria de assistência técnica. O regulamento geral (§46) especifica que a assistência técnica poderá estar disponível para a preparação, gestão, monitorização, avaliação, informação e actividades de controlo dos programas operacionais em conjunto com actividades que consolidem a capacidade administrativa de implementação dos

fundos. A publicidade, a avaliação e as reuniões do comité de monitorização, por exemplo, são financiadas a partir da assistência técnica. Como acontece com quem distribui os fundos, não há nada que afirme que a assistência técnica deva limitar-se única e exclusivamente ao governo. Sendo assim, as ONG podem recorrer automaticamente à assistência técnica no que se refere a todas estas actividades, bem como aceder e gerir melhor os Fundos Estruturais.

Para 2007-2013, os Estados-Membros devem desembolsar mais de 4% de cada programa operacional sobre a assistência técnica para os objectivos de convergência e de competitividade; e mais de 6% para o objectivo de cooperação. As Orientações Estratégicas Comunitárias salientam a importância da boa governação, e asseveram que os Estados-Membros deveriam assegurar uma grande eficácia e transparência, assim como deveriam ter em consideração acções que realçassem o reforço da capacidade, em áreas como os procedimentos de auditoria sociais, princípios governamentais receptivos e apoio aos serviços essenciais e aos actores económico-sociais.

□ Na prática, a maioria dos governos mantém a assistência técnica para eles mesmos. Alguns gestores de programas (ex.: Irlanda) chegaram mesmo a tomar uma posição radical de excluir a assistência técnica às ONG, aparentemente em qualquer circunstância. Um outro problema prende-se com o facto de não ser difícil saber aonde se aplica a assistência técnica ou até mesmo saber quem toma essas decisões.

Apesar disso, há exemplos de outros países em que as ONG obtêm com sucesso a assistência técnica com o objectivo de: participar em actividades dos fundos estruturais para a elaboração de programas; para aqueles que ainda não estão efectivamente a distribuir os fundos, empreender uma actividade informativa sobre os fundos estruturais; e, igualmente, realizar uma análise e uma avaliação sobre a forma como os fundos estão a ser utilizados.

Exemplos do reforço da capacidade e da assistência técnica

Na Espanha, a assistência técnica às ONG é fornecida através de dois órgãos intermediários, o Instituto das Mulheres, um órgão governamental, a *Fundación Secretariado Gitano* (para a comunidade Rom) sob a direcção de a *Assistência técnica, cooperação inter-regional e transnacional*. A *Fundación Secretariado Gitano* fornece assistência técnica a fim de viabilizar a rede europeia sobre a inclusão social e a comunidade Rom (> *Capítulo 7*).

Na Grã-Bretanha, as autoridades de gestão forneceram uma assistência técnica nacional e regional para as ONG sociais através do FSE e do FEDER de forma contínua desde 1993 (ex.: através do *London Voluntary Sector Training Consortium* (LVSTC)). Recentemente, o LVSTC encabeçou uma parceria com a duração de dois anos juntamente com outras oito organizações a fim de elaborar um projecto regional sobre o reforço da capacidade, apoiando, desta forma, 3100 micro-projectos de nível local. Tal sofreu um adiamento por parte da Comissão Europeia que interveio para acabar com o regime de imposição, o qual ajuda as agências de distribuição a aumentarem o financiamento correspondente em prol da assistência técnica.

Na Baixa Saxónia, na Alemanha, as seis principais organizações de solidariedade social nacionais (*Diakonie, Caritas, Rote Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Parität, Jüdische Wohlfahrt*) receberam assistência técnica daquilo que é designado de Gabinete Europeu das *Voluntary Welfare Agencies*. O gabinete europeu disponibiliza informações, sugestões para projectos, apoio ao desenvolvimento de ideias sobre o financiamento, assistência ao aumento do número de aplicações, advertência sobre um financiamento equivalente, formação, *workshops*, conselhos e ideias para projectos, bem como o trabalho em rede com parceiros de negócios. O seu slogan é “Juntemos os nossos intelectos para perceber como as vossas ideias podem ser transformadas em projectos elegíveis para o financiamento”. A nível nacional, existe um gabinete que desenvolve e administra projectos no programa *Fomentar a economia social*.

□ Gabinete Europeu das *Voluntary Welfare Agencies*, *Heiligengeiststraße 28, 21355 Lüneburg 21355*, Alemanha, Tel. 49 4131 221 4990, fax 49 4131 221 4991, europabuero-lueneburg@lag-fw-nds.de.

Em Portugal, o programa operacional para a assistência técnica sintetizou uma série de actividades em que as organizações não governamentais pudessem desempenhar um papel activo, tais como estudos e acções inovadoras. A assistência técnica encontra-se disponível para estudos de modo a aprofundar o conhecimento em áreas políticas e de intervenção, ambas nacionais e o FSE, na Estratégia Europeia para o Emprego e o Plano Nacional de Emprego; na Estratégia Europeia de Inclusão Social e Programa Nacional sobre a Inclusão; na integração da perspectiva de género e a implementação do Plano Nacional para a Igualdade e o Plano Nacional para a Integração de Pessoas portadoras de deficiência. Existe uma assistência técnica para estudos e avaliações relacionados com as intervenções do Fundo Social Europeu, por exemplo em áreas transversais e temáticas como a igualdade de oportunidades, transnacionalidade e inovação. A assistência técnica encontra-se disponível para projectos inovadores em áreas como a educação, formação e políticas para o emprego, e grupos desfavorecidos.

Na Eslovénia, o Ministério da Administração Pública, juntamente com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social forneceram assistência técnica às ONG para a preparação de projectos – mas a “prática mostrou” que tal assistência poderia ser igualmente importante no apoio às ONG no que toca à implementação.

□ **Estudo de caso: assistência técnica para ceder ao FSE na França**

Para o período de programação de 2007-2013, muitas redes intervêm em simultâneo por forma a proporcionar uma maior aplicação e adopção de programas de economia social no FSE. Obtiveram o financiamento do FSE assegurado pela assistência técnica da Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional (em Francês, DGEFP) para executar este programa de Janeiro de 2008 a Dezembro de 2010. Outrora, as propostas das ONG de inclusão social tiveram grandes dificuldades em conceber e apresentar projectos com qualidade.

A campanha foi dirigida pelo FNARS (*FEMA National Rádio System*), uma ONG que lidera o fenómeno dos sem-abrigo, organização de cúpula no que respeita à provisão de serviços sociais e de saúde, UNIOPSS (*Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux*), pelo que ambos são membros activos da EAPN França. Utilizando um órgão intermediário profissional familiarizado com a economia social, Avise (*Agence de valorisation des initiatives sócio-économiques*), as primeiras propostas para financiar estes programas foram feitas à DGEFP (*Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*) já em 2004. Avise sintetizou a forma como as ONG de inclusão social podem desenvolver a sua capacidade e apresentar mais projectos de sucesso, "tornando-os mais profissionais" através dessas ferramentas como forma de preparar bem as propostas, gestão do projecto, instrução técnica e metodologias aperfeiçoadas. A formação completou-se por meio de uma orientação prática, linha directa, *site*, uma rede de especialistas em recursos, seminários, estudos que mostram a importância dos projectos financiados pelo FSE, bem como exemplos de boa prática de projectos da economia social. O manual prático *Gérer et financer un project avec l'appui du fonds social européen* é constituído por 93 páginas com as seguintes secções: *Desenvolver uma ideia, Desde a ideia até ao projecto, Procedimentos internos, Escolha do programa, Complementar a proposta, Contratos, Monitorização, Finanças, balanço e Etapa pós-projecto*. Há material básico, um CD-ROM, e os leitores são encorajados a utilizarem a linha directa.

Desde então, foram distribuídos cerca de 1000 manuais, em que 542 pessoas o estudaram. O FNARS (*FEMA National Rádio System*) e a UNIOPSS (*Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux*) organizaram um dia dedicado à informação para 155 participantes, em Outubro de 2007, com o objectivo de discutir as oportunidades para as ONG locais que lutam pela inclusão social a participarem no novo FSE, incluindo as rubricas orçamentais que foram as que apresentaram a maior panóplia de oportunidades. O resultado deste projecto e as campanhas realizadas em torno dele:

- Reconhecimento das ONG enquanto parceiras dos fundos estruturais;
- Permanência de uma rubrica orçamental para as ONG, embora a um nível inferior ao de 2000-6 e sem operar em duas regiões;
- As ONG elegíveis relativamente à maioria das medidas nos programas operacionais do FSE;
- O financiamento do FSE para promover a participação das ONG de inclusão social nos fundos estruturais através do manual, de ferramentas de gestão, linha directa, rede regional de especialistas e formação.

□ **Estudo de caso: assistência técnica para aceder aos fundos estruturais em Malta**

O Centro de Recursos de Malta, que é o secretariado da EAPN Malta estava ciente do interesse nos Fundos Estruturais entre as ONG de inclusão social nas ilhas maltesas, mas estavam igualmente conscientes da falta de capacidade em propor projectos e lidar com estes fundos. O Centro candidatou-se directamente à autoridade de gestão para a assistência técnica para um programa de formação e obteve 75% de financiamento da vertente da assistência técnica do Fundo Social Europeu em Malta e 25% obteve de forma independente a partir do Fundo da Sociedade Civil.

O programa de formação, chamado *Formação sobre os fundos estruturais e programa de assistência técnica às ONG e às organizações da sociedade civil*, envolveu um seminário informativo (Junho de 2007) seguido de um programa de formação intensiva (Agosto – Outubro). Semanalmente ocorria um *workshop* durante todo dia, aumentando para um total de 54 horas de formação, dadas por especialistas em formação do sector privado em contabilidade e gestão do projecto. Abrangeram-se os seguintes temas: planificação e identificação do projecto, regulamentos de gestão financeira, contrato público, o manual de procedimentos dos fundos estruturais, gestão, monitorização e controle do projecto, requisitos de publicidade e registo de informações para auditorias, o FSE na prática (com oradores de Espanha, Grã-Bretanha e Itália) e outros fundos. Dezanove participantes terminaram o curso e foram contemplados com uma certificação. A documentação referente ao curso também se encontrava disponível *on-line*. O curso foi avaliado e foram feitas recomendações, com a publicação de um relatório de “fim de projecto” – *Descrição do projecto e recomendações*. O Centro de Recursos da Malta acreditava que teria como resultado, no mínimo, dois projectos de sucesso na nova ronda.

□ www.mrc.org.mt

□ Tentar descobrir o responsável pela assistência técnica é algo difícil, sobretudo para os governos que não querem que ninguém utilize tamanha destreza. Luxemburgo será uma excepção, onde o guia do utilizador governamental (*Guide de l'Utilisateur*) enumera as pessoas responsáveis pela assistência técnica desde os primórdios, juntamente com os seus correios electrónicos.

Lista de Verificação para as ONG de inclusão social

□ Consegue precisar qual a parte dos fundos estruturais, dos programas operacionais, das prioridades, dos eixos, das medidas e sub-medidas a que terá acesso?

□ Possui uma estratégia para esse efeito? Se, por ventura, houvesse partes dos fundos estruturais que se encontrassem separadas das ONG, que tipo de estratégias adoptaria para mudar essa situação?

□ Até que ponto as ONG de inclusão social estarão preparadas para se inscrever e responder aos convites à apresentação de propostas? Contribuiu para o desenvolvimento da sua capacidade de maneira que assim pudessem ter efectivamente uma oportunidade de gerir projectos eficazes, como aconteceu em Malta e em França?

□ Conseguiu encontrar quais os planos para a assistência técnica em 2007-2013? Faz ideia de como estes planos já foram empregados? Já se inscreveu e teve, por conseguinte, assistência técnica e apoio ao reforço das capacidades? Se as medidas de reforço das capacidades e a assistência técnica revelarem-se distantes das ONG de inclusão social, que tipo de planos empregaria para forçá-las a apor-se?

□ Quando encetará uma campanha para as subvenções globais, a assistência técnica e o reforço das capacidades em 2014-2020?

Capítulo 4 – Voz crítica

Além de executar projectos sobre os Fundos Estruturais, as ONG assumem um papel preponderante ao terem de garantir que os fundos são distribuídos de uma maneira que beneficie a inclusão social. Para que isto seja possível, é fundamental que as ONG sejam uma voz crítica e dialoguem com os principais actores. Primeiramente, este capítulo apresenta uma visão geral sobre com quem as ONG deveriam dialogar. De seguida, analisa de que modo se deve formar uma opinião crítica dos fundos.

Os principais actores

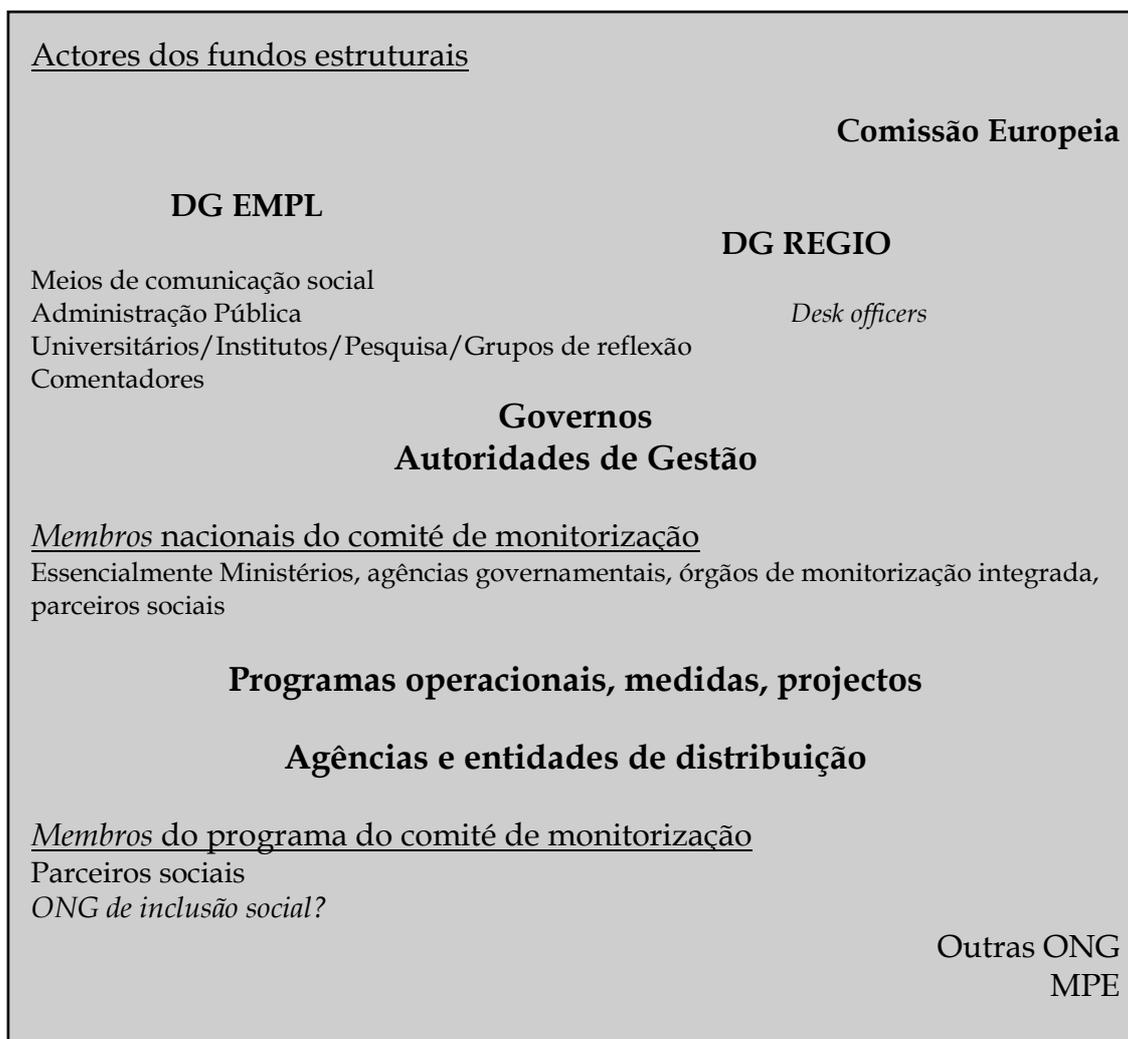
A política de coesão da União Europeia criou um universo de pessoas que participa nos Fundos Estruturais, e que é, desde já, designado por “actores”. As ONG que desejem exercer influência sobre a política de coesão devem identificar e dirigir-se a este universo de actores dos fundos estruturais. Estas são as pessoas a quem as ONG pretenderão não só enviar as suas informações e análises (ex.: através de uma lista de *mailing* criada para esse efeito) como também são aquelas com quem precisam de desenvolver uma relação de trabalho de modo a influenciá-las e a persuadi-las.

Em cada Estado-Membro, o principal actor consiste numa autoridade de gestão, órgão nomeado pelo governo para gerir os Fundos Estruturais como um todo e depois então cada um dos programas operacionais. A autoridade de gestão é responsável por assegurar a implantação de projectos, a selecção, monitorização, avaliação e elaboração de relatórios, assim como toda a informação e publicidade. As autoridades de gestão devem atribuir algumas tarefas aos órgãos intermediários, tais como as agências governamentais, ou mesmo os órgãos não vinculados ao governo (ex.: juntamente com as subvenções globais). Uma função importante da autoridade de gestão é o estabelecimento de um sistema de monitorização (> *Capítulo 6*).

Os Fundos Estruturais operam de acordo com um sistema de gestão partilhada, em cooperação com a Comissão Europeia. Apesar da troca de poder, de Bruxelas para os Estados-Membros (> *Capítulo 1*), a Comissão ainda tem um papel preponderante no que se refere à discussão e ao ajustamento das prioridades nacionais, à implementação da monitorização e implementação do orçamento global. O que acontece, na prática, é que em cada uma das Direcções da Comissão – a DG REGIO e a DG EMPL, há responsáveis pelos fundos estruturais – existe um *desk officer* que se responsabiliza por um agrupamento de países. O *desk officer* tem como função: acompanhar de perto os desenvolvimentos de grupos de 3 ou 4 Estados-Membros, verificar a implementação das orientações e dos regulamentos, estar ciente dos problemas e assegurar que a implantação dos fundos prossegue ordeiramente, sendo que estas tarefas são frequentemente executadas através de reuniões bilaterais com autoridades de gestão nacionais.

Estes são dois elementos-chave, mas existe um universo de actores ainda maior em torno dos fundos estruturais (*vide* quadro 2). É este o ambiente no qual as ONG de inclusão social devem trabalhar, juntamente com as pessoas que devem persuadir.

Quadro 2: Os actores dos Fundos Estruturais



Formar uma opinião crítica

Estes são os actores formais no mundo dos Fundos Estruturais – mas como podemos criar uma análise crítica dos próprios fundos? A Comissão Europeia tem uma extraordinária máquina publicitária, dedicada a fazer publicidade aos fundos e aos seus benefícios. Do mesmo modo, os governos nacionais, por razões políticas, eleitorais ou outras, advertem para os benefícios dos fundos para que assim estejamos cientes da importância dos seus investimentos. Entre eles, tendem a ofuscar a questão principal: o modo como os fundos devem promover efectivamente a inclusão social.

A inclusão social é um objectivo formal dos Fundos Estruturais, asseverado nas Orientações Estratégicas Comunitárias e nos regulamentos, sendo um objectivo

específico do Fundo Social Europeu. A linguagem está patente, mas isso significará, de facto, que os Fundos Estruturais são socialmente inclusivos? Tentar aceder aos fundos estruturais aonde são socialmente inclusivos não é tão simples quanto parece, mas eis um conjunto de questões para encetar ao examinarmos os fundos de cada país:

- Até que ponto a inclusão social apresenta-se *formalmente* como um objectivo no QREN e nos PO? Encontrar-se-á *proeminentemente* apresentada? No documento a secção sobre o “contexto” dará atenção à inclusão social? A secção sobre a inclusão social demonstra uma percepção exacta da pobreza e da exclusão? Até que ponto a inclusão social foi tida em consideração no processo de consulta? A inclusão social está consagrada enquanto objectivo transversal (juntamente com as temáticas do género e do ambiente)?

- Quantos programas operacionais conduzem efectivamente a inclusão social? É um tema que se encontra em todos os programas operacionais? A inclusão social está presente em programas mais importantes (ex.: transporte, indústria, ambiente)?

- Quem *aufere* os fundos estruturais? Estes grupos serão conhecidos como sendo socialmente excluídos? Existem grupos importantes em situação de pobreza que não sejam abrangidos (ex.: crianças, idosos, pessoas que sejam consideradas como “não pertencendo à mão-de-obra”)?

- Qual a percentagem de fundos que será facultada à inclusão social? Poder-se-á fazer uma estimativa, programa a programa, prioridade a prioridade, eixo a eixo, medida a medida? Podemos fazer uma pequena ideia da percentagem de fundos, no total, que irá para a inclusão social?

Talvez a melhor maneira orientadora de analisar os fundos estruturais seja colocar a seguinte questão: *Cui bono? Quem beneficia?* Passando pelos vários programas operacionais de uma ponta à outra, quem poderá ganhar mais com as subvenções, a formação, a infra-estrutura, os projectos, etc?

Em alguns Estados-Membros, a inclusão social vem manifestamente expressa como prioridade, nos QREN, nos PDN e nos programas individuais. Alguns PO envidam esforços significativos para apoiar grupos-alvo que se encontram num elevado risco de exclusão social. Em alguns países, há recursos que demonstraram de forma nítida um deslocamento de recursos no que se refere aos recursos humanos, e, dentro dos recursos humanos, a grupos claramente considerados como excluídos.

□ **Estudos de caso: analisar os Fundos E estruturais na Irlanda e Hungria**

Várias ONG fizeram uma análise sistemática dos fundos estruturais, como a *Community Workers Cooperative* na Irlanda. Essa análise feita aos fundos veio publicada nos seguintes relatórios:

Qual é o plano? Grupos comunitários e o Plano de Desenvolvimento Nacional (1989)

Os fundos estruturais europeus – o desafio de conduzir a exclusão social (1992)

Igualdade e os fundos estruturais (1995)

Um plano de desenvolvimento nacional socialmente inclusivo? Comentário crítico (2000)

A principal descoberta desta análise foi o facto de os fundos estruturais terem sido rapidamente absorvidos pelas elites sociais, políticas e administrativas do país a fim de consolidar os seus valores e prioridades. Alguns recursos direccionam-se para os mais desfavorecidos e embora fosse dada uma grande visibilidade a estes programas, os recentes números, em comparação, evidenciam a descida. Por exemplo, o principal programa de combate ao desfavorecimento (um programa operacional simbólico para desenvolvimento local, urbano e regional) foi de facto o programa operacional mais curto, com apenas 4% dos fundos. Na educação, a maior parte do financiamento foi para a universidade e sectores técnicos, e praticamente nada para os sectores mais desfavorecidos. Na habitação, grande parte do dinheiro foi atribuído aos novos compradores de habitação e apenas a uma pequena parcela dos sem-abrigo ou viajantes que não possuem uma habitação adequada (“comunidade Rom”). No transporte, a maior parte do financiamento foi para auto-estradas, não restando muito para os autocarros dos quais dependem, desproporcionadamente, os mais pobres, os idosos e as mulheres. Alguns programas abriram-se a co-financiadores privados capazes de apresentar inúmeras quantias de co-financiamento, vários milhões, acabando por favorecer aquelas pessoas que já se encontravam numa situação confortável. Isto foi particularmente verdadeiro em programas turísticos, que não se encontravam disponíveis aos operadores locais nas zonas rurais mais desfavorecidas. Por conseguinte, alguns fundos estruturais levaram, na verdade, a uma maior exclusão social, e não menor. Não houve uma boa recepção por parte do governo em relação a estes relatórios, não obstante o efeito que teve no alargamento do debate sobre o papel dos fundos estruturais e o apoio às ONG de inclusão social relativamente a serem analistas e intérpretes mais claros da política governamental. Com efeito, a percentagem de fundos que poderia levar à “inclusão social” aumentou significativamente o tempo de duração de vários fundos, de 29% a 37%.

Na Hungria, 17 ONG, preocupadas com a inclusão social (incluindo a EAPN Hungria), com o desenvolvimento comunitário, o ambiente e outras questões, acorreram para analisar e divulgar um comentário crítico em torno do processo de consulta sobre os fundos estruturais. O grupo foi designado de ONG para a Publicidade do Plano de Desenvolvimento Nacional (OPPDN), um grupo de acção informal. O resultado foi publicado como *Relatório de Monitorização sobre a consulta pública no segundo Plano de Desenvolvimento Nacional na Hungria, 2004-8*, uma consideração crítica de como as OPPDN tentaram exercer influência sobre o plano, as reacções do sistema administrativo político e um registo de tentativa do grupo de preconizar uma perspectiva mais ampla do significado de consulta.

Fazer uma análise crítica

Há várias formas das ONG de inclusão social fazerem uma análise crítica dos fundos estruturais no seu país. Os principais passos são para:

- Obter documentação relevante sobre os fundos, especialmente programas operacionais e planos de implementação, avaliações precedentes, em particular as *ex-ante*;
- Ver quem mais fez uma análise crítica dos fundos estruturais, por exemplo especialistas em administração pública, economistas e comentadores sociais. Estes grupos são muitas vezes subestimados pelas próprias ONG de inclusão social, enquanto outras, em contrapartida, estão sempre dispostas a ajudar;

- Estudar as linhas de despesa nas várias medidas: Que dinheiro vai para quem? Para que grupos-alvo? Quem serão presumivelmente os beneficiários (*Cui bono?*)? E começar a elaborar as percentagens. Olhar para o que *não* é financiado (ex.: economia social?);

- Avaliar o grau de coerência entre os fundos estruturais e o PNAI do país em questão, e entrar em contacto com a autoridade de gestão no sentido de melhorar essa coerência;

- Informar as pessoas sobre quem gere os programas de modo a saber o que elas crêem ser os objectivos; as pessoas nos comités de monitorização (incluindo a Comissão e os representantes das ONG); e as organizações beneficiárias;

- Ver *quem* toma as decisões relativamente aos fundos e projectos, e como são elas escolhidas. Quem selecciona os projectos? Quais os critérios? Como são avaliados? Quem se encontra nos comités de monitorização e como são essas pessoas seleccionadas? Existem especialistas em inclusão social? O equilíbrio entre géneros é tido em consideração? Existem convites à apresentação de propostas?;

- Examinar os indicadores, pois assim dir-nos-á quem beneficiará e de que maneira. A falta de indicadores pode ser um sinal de aviso;

- Seguidamente ajuizar de modo a saber se os fundos são socialmente inclusivos e até que ponto o são.

Partilhar a análise com as outras ONG de inclusão social; juntamente com actores dos fundos estruturais (órgãos de gestão, Comissão, agências e departamentos governamentais, membros do comité de monitorização); em conjunto com a mais ampla comunidade política (membros da Assembleia Nacional ou do Parlamento, o mundo das ONG, especialistas universitários, os meios de comunicação social) e depois então inicia-se um verdadeiro diálogo acerca dos fundos estruturais. O financiamento deve ser solicitado num primeiro momento pela assistência técnica dos próprios fundos, mas se assim não for, então que seja através de outras fontes (instituições públicas ou privadas, fundações, fundos de investigação).

- É bastante provável que os principais documentos, acerca dos quais existe uma análise crítica, sejam o QREN, os programas operacionais e, uma vez oficialmente iniciados, os relatórios anuais de implementação. A etapa do QREN já cessou e não será aqui examinada em detalhe, continuando, no entanto, a fornecer um contexto importante. Em 2007, a EAPN fez uma análise aos QREN de 2007-2013. Exemplificando através de dois casos extremos, alguns planos foram profissionais com profundidade e amplitude, concentraram-se na inclusão social e no papel das ONG, anunciaram medidas que ao que parece terão sido muito bem estudadas, com uma especial atenção aos indicadores, monitorização e avaliação (ex.: Bulgária). Em contrapartida, outros QREN, unicamente interessados em questões económicas, precipitaram-se mencionando muito raramente a inclusão social ou as ONG e quase não fornecendo dados financeiros ou administrativos que fossem relevantes (ex.: Holanda). Nesta fase dos Fundos Estruturais, é mais crível que as ONG examinem os programas operacionais. Uma vez mais, a qualidade varia, uns dando um tratamento mais atento à inclusão social do que outros (ex.: a infra-estrutura social e os programas

operacionais de renovação social na Hungria). Geralmente, os programas operacionais seguem um modelo similar: o processo de preparação, contexto socio-económico, estratégia, eixos prioritários, prioridades horizontais, coerência com as políticas nacionais e europeias, planos financeiros e sistemas de implementação. Eis um modelo a partir do qual se pode fazer uma análise crítica:

Quadro 3: Fazer uma análise crítica dos programas operacionais

Secção do QREN/PO	
Preparação, consulta	* As ONG de inclusão social terão sido consultadas? Como? Houve uma boa realização da consulta? Os comentários foram tidos em consideração? O que se aprendeu sobre a inclusão social no período de 2000-6?
Contexto socio-económico	* Qual será o domínio da pobreza e da exclusão social no contexto socio-económico? Qual a quantidade e a qualidade da informação, como, por exemplo, as estatísticas fornecidas sobre a inclusão social? Estão identificados as pessoas em situação de pobreza e os locais mais desfavorecidos? As fontes de informação das ONG são utilizadas? Reconhece-se a gravidade do problema da pobreza? Quais as explicações que são dadas para justificar a pobreza?
Estratégia	* A inclusão social é considerada como um objectivo, uma perspectiva? Qual o modelo de desenvolvimento subjacente? É feita uma redistribuição dos recursos entre os pobres e os excluídos? Existe um compromisso para a igualdade, ou há, por outro lado, uma consolidação dos padrões de subsídios existentes? Há consulta de qualidade? Os fundos são distribuídos através de uma abordagem <i>bottom-up</i> ? Os grupos excluídos encontrar-se-ão intitulados, identificados e visados? Existem disposições para as subvenções globais?
Eixos prioritários	* Quantos são os eixos que lidam com o desfavorecimento? Quem é o alvo? Poder-se-á fazer uma ideia percentual da quantidade de pessoas excluídas que é abrangida? Existirá, porventura, uma dimensão social no interior dos programas do FEDER?
Prioridades horizontais	* A inclusão social é uma prioridade horizontal? Qual o procedimento? A inclusão social será um critério para qualquer projecto?
Coerência com a política nacional e europeia	* Existe o reconhecimento de documentos nacionais e europeus, de estratégias relativas à pobreza e à exclusão? Estes documentos e estratégias são mencionados e apreciados? Os programas operacionais (em particular, o FSE) serão coerentes para com os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social (PNAI) e para com a Protecção Social e a Inclusão Social (PSIS)? Induzem à produção de “um impacto decisivo na pobreza” (objectivo estabelecido pelo Conselho Europeu em 2000)?

Secção do QREN/PO	
Planos financeiros	* <i>Cui bono?</i> Até onde irá o equilíbrio do benefício financeiro? Este benefício é proporcionado a pessoas e lugares excluídos?
Implementação	* Existem indicadores de inclusão social? Quão eficazes serão estes indicadores? Os métodos de entrega favorecem as ONG de inclusão social (ex.: subvenções globais)? As ONG de inclusão social são elegíveis para a assistência técnica? As ONG de inclusão social encontram-se nos comités de monitorização (como são elas seleccionadas)? A inclusão social faz parte dos termos de referência de avaliação? Os relatórios anuais dos comités de monitorização avaliarão a inclusão social?

Fazer uma análise crítica à medida que os Fundos Estruturais se vão estabelecendo

Uma análise crítica dos Fundos Estruturais não é algo que se deva fazer apenas no início, mas ao longo de todo o período de programação. Nesse sentido, as ONG devem acompanhar de perto os Fundos Estruturais durante a existência do programa. Fazer parte do comité de monitorização é provavelmente a forma mais rápida de ter acesso a um fluxo regular de informação sobre os fundos estruturais. O verdadeiro desafio no acompanhamento dos Fundos Estruturais encontra-se na grande quantidade de informação disponível: a partir de uma perspectiva da inclusão social, só uma pequena parcela é que tem efectivamente utilidade. A maior parte da informação publicada sobre os Fundos Estruturais é, por razões compreensíveis, promocional, mas, como é habitual, de carácter não muito informativo. Por outro lado, a informação mais útil é mantida em sigilo (ex.: processo de selecção do projecto, aplicações não aprovadas). O nível e a prática de transparência variam consoante o país. Eis o guia das principais etapas no estabelecimento dos fundos estruturais e pontos úteis a ter em atenção:

Quadro 4: Acompanhar os programas operacionais

Etapa	
Preparação de projectos	Existe um convite à apresentação de propostas? Quem faz a selecção dos projectos? Como são eles seleccionados? Com que critérios? Qual a importância da inclusão social? Foi dada prioridade a projectos de inclusão social para um financiamento antecipado?
Seleção de projectos	Quais os projectos que foram seleccionados? Quais os que não foram? De que forma estes projectos contribuem para a inclusão social? Quais os critérios e sistemas de classificação que foram utilizados? Estes projectos atraem - ou excluem - as organizações de base e organizações locais e de terreno?

Etapa	
Monitorização	Tem em sua posse os relatórios dos comités de monitorização? Eles são requeridos no intuito de monitorizar a inclusão social? O que é que nos dizem relativamente à inclusão social? Quem contribui para a discussão sobre a inclusão social nas reuniões dos comités de monitorização? De que maneira os princípios horizontais foram devidamente apreciados?
Avaliação	Quais foram as avaliações encomendadas? A inclusão social encontra-se especificada em termos de referência? Até que ponto se tratará de uma característica dos relatórios subsequentes? Qual o impacto dos projectos na inclusão social?
Disseminação	O que é que os projectos nos dizem acerca da pobreza e da exclusão social? Há uma divulgação dos resultados? Efectivamente?
Assistência técnica	Quem beneficia da assistência técnica? A assistência técnica é utilizada para desenvolver a capacidade das ONG sociais? Existem disposições que permitam o reforço das capacidades?

As ONG de inclusão social não são as únicas interessadas nos fundos estruturais, sendo possível instaurar um diálogo com um enorme contingente de pessoas que esteja igualmente interessado, tais como jornalistas, universitários, especialistas em administração pública, consultadores e analistas políticos. As ONG que desenvolvem *agora* uma voz crítica nos fundos estruturais podem ser bastante influentes no estabelecimento futuro da agenda para 2014-2020 (> *Capítulo 8*).

□ Alguns países são mais informativos do que outros no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos fundos estruturais. A Bulgária, por exemplo, tem uma página relativa ao *Convite à apresentação de propostas* no site sobre os fundos estruturais, que pode fazer com que seja possível aceitar todos os convites à apresentação de propostas ao abrigo de vários programas operacionais, assim como uma *secção noticiosa* (www.eufunds.bg).

□ Na Grã-Bretanha, o *London Voluntary Sector Training Consortium* publica regularmente uma circular, *London Euroscene*, que acompanha os fundos estruturais, www.lvstc.org.uk.

□ **Estudo de caso: comentários à forma como os fundos estruturais se desenvolvem na Bulgária**

O centro de *Amalipe* em Veliko Turnovo, na Bulgária, publica mensalmente uma *newsletter* sobre o seu trabalho, tanto em búlgaro como em inglês, com um enfoque nas campanhas de *Amalipe*. Além disso, outras organizações da comunidade Rom deram seguimento aos fundos estruturais. A *newsletter* não descreve apenas os programas dos fundos estruturais, mas tece igualmente um comentário crítico sobre os mesmos enquanto estes se vão estabelecendo, como sugerem os seguintes títulos de artigos: *Mais administração, menos sociedade civil na implementação do POPH (Programa Operacional*

do *Potencial Humano*) em 2008 e *POPH: resultados obtidos, actividades iminentes*. Estes artigos são mordazes, elucidativos, directos e amplamente distribuídos. O artigo, a título de exemplo, *Fundos estruturais e integração escolar* foi extremamente crítico quanto ao tamanho dos projectos educativos, atrasos na implantação do programa e a provisão de financiamento para escolas segregadas. O *download* em formato PDF pode ser feito em www.amalipe.com

□ **Estudo de caso: reunião anual entre a Comissão e as agências germânicas de solidariedade**

A Associação Federal das *Voluntary Welfare Agencies* na Alemanha comporta uma reunião anual em Bruxelas entre, por seu lado, os seus membros dos comités de monitorização a nível nacional e regional e, por outro, a equipe de *desk officers* na DG EMPL da Comissão, a qual responsável pela intervenção do FSE na Alemanha. As principais áreas abrangidas são as que se seguem: implementação, parceria, inclusão social e combinação dos planos nacionais de acção para a inclusão social e o FSE.

***Inclusion-proof* na prática**

Teoricamente, os governos deveriam certificar-se de que os Fundos Estruturais são aplicados na inclusão social. Isto significa que todos os programas deveriam contribuir, de alguma forma, para a inclusão social. Simboliza muito mais do que apenas uma mera quantidade dos vários projectos relacionados com a inclusão social. Serão muito poucos os projectos que, com boa publicação e grande visibilidade, conseguirão criar um factor benéfico no que se refere aos fundos estruturais, mas estes terão menor impacto se os fundos, no seu todo, não contribuírem para a inclusão.³

Social Inclusion-proofing

O processo pelo qual os órgãos que gerem os Fundos Estruturais examinam *sistematicamente* os programas nas suas etapas de *concepção*, *implementação* e *revisão* para testar o seu impacto (ou o impacto provável) a respeito das pobreza e das desigualdades que possam levar à pobreza.

A certificação da inclusão tem que ver com o ter em atenção o que lá *não* está, assim como o que lá está. O FEDER, por exemplo, pode financiar a infra-estrutura social, o desenvolvimento comunitário, os serviços de proximidade, – mas raramente o faz, concentrando-se, pelo contrário, em infra-estruturas “pesadas”, tais como auto-estradas e pontes.

Exemplos da certificação efectiva da inclusão

Torna-se evidente que alguns programas dos fundos estruturais envidam grandes esforços que contribuem para a inclusão social. A melhor forma de testar a inclusão reside na sua análise detalhada.

³ Kathy Walsh: *Incidência dos fundos estruturais na inclusão*. Dublin, Agência de Combate à Pobreza, 2006, não publicado.

O QREN na Eslováquia tem quatro prioridades horizontais: igualdade de oportunidades, desenvolvimento sustentável, a sociedade da informação, e comunidades ciganas marginalizadas. Estas prioridades horizontais devem ser aplicadas, a um maior ou menor nível, através de uma série de programas, sendo mais evidentes nos programas operacionais para a educação, eixo prioritário 3 *Apoio à educação das pessoas com necessidades especiais*, com a medida 3.1 que inclui especificamente as comunidades ciganas. O programa operacional para investigação e desenvolvimento para a criação de empregos, embora não mencione a comunidade Rom: é “neutro quanto a este grupo e oferece oportunidades de trabalho para toda a gente” e tem em sua consideração o princípio de anti-discriminação. Mas isto será suficiente?

Na Áustria, a consolidação da inclusão social é considerada como uma tarefa clara dentro dos nove programas operacionais regionais, os três programas operacionais nacionais e o programa de €800m dos Pactos Territoriais para o Emprego (PTE). Um dos PTE envolve ONG (Estíria), www.pakte.at/.

Na Bulgária, o programa operacional para o desenvolvimento regional tem um objectivo horizontal de igualdade e não discriminação, que assinala os grandes projectos perspectivados para a comunidade Rom e pessoas portadoras de deficiência. Há medidas para renovar as infra-estruturas sociais.

Em Portugal, há um programa operacional *Potencial Humano*, com prioridades para o emprego, educação, formação, mobilidade, coesão social e igualdade entre géneros.

Por entre o conjunto dos fundos estruturais, estes são aqueles que deveríamos apurar se os fundos operam ou não de forma inclusiva.

Quadro 5: Socialmente ou não? Programas a supervisionar

Programa	Socialmente inclusivo	Não tão inclusivo
Transporte	Autocarros e metro para as pessoas que têm menor acesso ao transporte (as zonas rurais mais desfavorecidas).	Auto-estradas
Saúde	Mecanismos comunitários em zonas desfavorecidas e onde o rendimento seja baixo	Equipamentos de alta tecnologia utilizados por pessoas que já possuem recursos materiais

Programa	Socialmente inclusivo	Não tão inclusivo
Mercado de Trabalho	Pessoas com poucas ou sem qualificações, jovens que abandonam precocemente a escola, aprendizagem informal e programas de ensino	Os que já possuem qualificações: ex.: pós-graduações
Empreendedorismo	Desempregados, famílias monoparentais, comunidades de minorias étnicas, ex.: Economia da comunidade Rom	Empreendedores existentes
Turismo	Poucas facilidades a nível local, usufruídas por pessoas com rendimentos baixos que vivem em zonas rurais (turismo <i>soft</i>)	Grandes projectos hoteleiros (turismo <i>hard</i>)
Ambiente	Áreas urbanas ambientalmente mais degradadas: serviços de eliminação de resíduos a pessoas que auferam rendimentos baixos	Melhoria visual dos centros urbanos; o custo elevado dos serviços de recolha residual.
Agricultura	Ajuda a produtores que auferam rendimentos baixos, a zonas desfavorecidas no âmbito da agricultura e a herdades de dimensão pequena	Requisitos para herdades de superfície reduzida
Energia	Escassez e problemas em termos de combustível para grupos com baixos rendimentos e zonas desfavorecidas	Empreendimentos indiferenciados, ex.: centrais eléctricas
Sociedade da informação	Banda larga para grupos que auferam rendimentos baixos, escolas, zonas desfavorecidas	Capacidade de pagamento

Escusado será dizer que os fundos estruturais não têm a obrigação de fornecer financiamento a projectos aos quais todos os cidadãos deveriam ter acesso (ex.: auto-estradas, serviços de recolha residual, centrais eléctricas, banda larga), não obstante o facto de se sugerir que uma vez socialmente inclusivos, então esses recursos deveriam *concentrar-se* de modo a alcançar as pessoas que menos têm.

Lista de verificação para as ONG de inclusão social

- Possui uma lista de *mailing* de todos os actores dos fundos estruturais? Nela há porventura actores que possam tornar-se seus aliados?

- Já fez uma análise crítica dos fundos estruturais? Conseguiu medir o impacte dos fundos estruturais na inclusão social?

- Tem a noção da quantidade de fundos estruturais no seu todo e de programas operacionais individuais que vão para a inclusão social? Existem partes que sejam particularmente notáveis para os seus métodos, abordagem e alvo? Más práticas?

- Tem alguma estratégia que possa acompanhar os Fundos Estruturais em 2007-2013 e fornecer um comentário e uma análise contínuos? E o que pensa acerca de uma “revisão de médio prazo da inclusão social” em 2010?

- É capaz de aproveitar a sua capacidade analítica enquanto base para alterar os subsídios, valores, modelo de desenvolvimento e abordagem para 2014-2020?

Capítulo 5 – Monitorização crítica e avaliação

A monitorização é essencial para uma gestão eficaz, para garantir que o dinheiro é utilizado de acordo com o previsto e para obter os resultados esperados. O objectivo do estudo da monitorização é garantir que os fundos estruturais são instrumentos eficazes que contribuem para a construção da inclusão social. O capítulo 5 analisa o papel das ONG de inclusão social na monitorização e no processo de avaliação.

Apresentação dos comités de monitorização

A monitorização é um processo contínuo que acompanha os Fundos Estruturais em tempo real. Esta é realizada pelos comités de monitorização. O objectivo dos comités de monitorização é, em primeiro lugar, avaliar em que medida os fundos atribuídos são utilizados correctamente e de acordo com os objectivos definidos; e, em segundo lugar, observar os efeitos e resultados dos programas e projectos. Os comités de monitorização têm uma função de supervisão estratégica, ou seja, verificar se os programas atingem os seus objectivos gerais. Apesar dos grandes esforços por parte da Comissão, os comités concentraram-se apenas no ritmo de desenvolvimento dos programas e nos seus aspectos financeiros e muito pouco nos resultados, no impacto e na estratégia. Finalmente, a eficácia da monitorização depende de *quem* é o responsável, do *tipo de informação* recolhida, e da *maneira como* são utilizados os conhecimentos obtidos.

De acordo com os regulamentos gerais, os organismos de gestão são oficialmente responsáveis pela eficácia e pela precisão 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, até 30 de Junho de cada ano, e assegurar a conformidade com as políticas da União Europeia. O regulamento geral §§63-68 especifica que deve existir um comité de monitorização para cada programa operacional, cujas tarefas são de aprovar os critérios de atribuição dos fundos, avaliar os progressos na realização dos objectivos, examinar os resultados, analisar e aprovar os relatórios anuais de implementação e possivelmente propor alterações de programa. Os Estados-Membros podem, também, constituir comités de monitorização que tratam de questões horizontais tais como a igualdade de género, o ambiente e a inclusão social. As ONG de inclusão social interessadas em aderir aos comités terão que manifestar-se junto dos organismos de gestão e seguir o processo de selecção actual, supostamente aberto (> *Tabela 6, abaixo*).

Os comités de monitorização são ancorados nos departamentos e ministérios do governo, nas agências governamentais (que implementam os programas) e têm também representantes na Comissão Europeia. Ao longo do tempo, observaram-se as mudanças seguintes:

- Com a introdução do princípio de parceria, algumas ONG começaram a participar em comités específicos (ex.: ONG ambientalistas nos programas operacionais ambientalistas; ONG de inclusão social nos programas sociais), mas ainda não nos comités de programas cujos temas são mais abrangentes, particularmente os do FEDER;

- Na ronda de 2007-2013, o papel da Comissão tornou-se muito menos visível (devido ao princípio de subsidiariedade e à falta de funcionários para assistir às reuniões nos 27 Estados-Membros).

- Em alguns países, as reuniões de monitorização têm sido menos frequentes, realizando-se agora anualmente e não semestralmente.

Depois de 1988, as ONG de inclusão social procuraram participar nos comités de monitorização. Apesar do reconhecimento e do prestígio obtidos pelas ONG ao participarem nos comités de monitorização, esta participação não deve ser vista como um fim por si só (Tabela 6).

Tabela 6: Porque é que os comités de monitorização são úteis?

Porque é que os comités de monitorização são úteis?
Intercâmbio de informações e de conhecimentos sobre as operações dos fundos estruturais
Melhor acesso aos funcionários e à elite administrativa
Reforço dos programas e das medidas - a fim de serem mais inclusivos
Melhoria dos indicadores de inclusão social
Prioridade dada à inclusão social nos relatórios anuais e outros
Colocação da inclusão social no primeiro lugar dentro do processo de avaliação
Envolvimento de aliados e apoiantes

Exemplos de ONG nos comités de monitorização

Para 2007-2013, algumas ONG de inclusão social conseguiram participar nos comités de monitorização:

Na Hungria, estão representadas em comités de monitorização: a comunidade Rom, as organizações para a igualdade de oportunidades (género) e as pessoas com deficiências, tal como previsto nos programas operacionais. No programa operacional de renovação social, o mais importante para a inclusão social, dois membros da Rede Europeia Anti-Pobreza Húngara são representados.

Na Finlândia, 40 ONG estão representadas em comités de monitorização. Nove estão representadas na Estónia. Na República Checa, as ONG estão representadas em vários comités de monitorização mas também no programa transfronteiriço INTERREG onde desempenham um papel de observação.

Em Espanha, a EAPN Espanha foi representada pela primeira vez, em 2007-2013, no comité de monitorização do programa operacional de luta contra a discriminação. Os outros membros são os gestores de medida (10), a Comissão Europeia, o governo, as autoridades regionais, as dez entidades intermediárias que participam no programa (administração pública e ONG) e outras redes (ex.: igualdade de oportunidades, inclusão social) (7). Em Portugal, a EAPN Portugal está envolvida no programa operacional da região do Norte, mas a sua função é mais informativa do que consultiva.

Na Eslováquia, as ONG sem fins lucrativos estão representadas no programa operacional para a educação. Estas últimas, no entanto, não são exclusivamente ONG de inclusão social.

Na Grécia, a Comissão Europeia “negociou e obteve” das autoridades gregas acordos para a participação de ONG nos comités de monitorização.

Em França, as organizações de cúpula das ONG de acção social e de saúde, a UNIOPSS, as ONG de ajuda aos sem-abrigo e a FNARS estão representadas no comité de monitorização nacional do FSE. As organizações regionais da FNARS participam também nos comités regionais do FSE que gerem, por 85%, as despesas do fundo.

Na Irlanda, várias ONG estão representadas em comités de monitorização: a *Irish National Organization of the Unemployed (Human Capital Investment operational programme)*, a *Irish Rural Link (Border, Midland and Western regional operational programme)*, e a *Community Workers Cooperative (Peace III, INTERREG IV)*.

No Reino Unido, ONG estão envolvidas como parceiros efectivos em todos os comités e sub-comités de monitorização e focalizam-se em inúmeras questões abrangendo a avaliação, a diversidade, o desenvolvimento sustentável e o programa transnacional.

Na Alemanha, as organizações voluntárias de solidariedade social estão representadas nos comités de monitorização do FSE e do FEDER ao nível dos estados regionais mas também ao nível nacional. As ONG que pertencem às áreas da inclusão social, do ambiente e do género são representadas no programa operacional dos comités de monitorização e no QREN da entidade de monitorização do Ministério da Economia.

Na Eslovénia, as ONG de inclusão social têm um representante no comité de monitorização do programa operacional para o desenvolvimento dos recursos humanos.

Entrar num comité de monitorização só representa metade da tarefa. Uma vez no comité, as ONG devem defender eficazmente a inclusão social. Elas devem ser capazes de utilizar efectivamente os procedimentos do comité de monitorização para questionar, contestar e encontrar uma oportunidade que lhe permitisse defender os seus interesses. Elas devem informar os outros actores envolvidos na inclusão social. Existe comités de monitorização mais abertos e amigáveis do que outros. Alguns, poucos geridos, atrasam-se no envio dos documentos necessários para as reuniões e, conseqüentemente, dificultam o procedimento todo. Finalmente, existe também

comités que são melhores do que outros na disponibilização dos documentos (ex.: actualização automática das actas disponíveis nos seus *website*).

As ONG poderiam definir normas mínimas aplicáveis aos comités de monitorização e propor que elas sejam adoptadas por um grande número de entre eles. Algumas sugestões são feitas na tabela abaixo.

Tabela 7: Sugestão de normas mínimas para os comités de monitorização

Sugestão de normas mínimas para os comités de monitorização
Envolvimento de um grande número de participantes representantes dos grupos-alvo nos comités
Processo de selecção dos representantes das ONG de inclusão social transparente
Participação das ONG como membros efectivos e não só como observadores
Assistência técnica para garantir a participação das ONG
Transparência: dados sobre os membros, informações sobre as reuniões, agenda divulgada nos <i>websites</i>
Cobertura dos custos de participação das ONG
Reuniões suficientemente frequentes para permitir uma monitorização eficaz
Gestão profissional: documentos recebidos a tempo, decisões tomadas nas reuniões e não por procedimento escrito fora das reuniões, gestores de medida que disponibilizam relatórios a tempo.

□ Estudo de caso: programa operacional regional em Castilla La Mancha, Espanha

Procurando desempenhar um papel activo no programa operacional regional para os fundos estruturais, a EAPN Castilla La Mancha (EAPN-CLM) organizou um seminário de informação *Os fundos estruturais 2007-2013 – a participação de ONG* em Maio 2006, organizado pela *Fundación Luis Vives* envolvida na publicação e distribuição do segundo manual da EAPN sobre os fundos estruturais. Oitenta ONG participaram e a EAPN-CLM esforçou-se para garantir a participação do governo regional, pedindo-lhe informação sobre as suas expectativas e o seu envolvimento na próxima ronda de 2007-2013. Do seminário resultou a criação de um grupo de trabalho entre a administração regional, as ONG de inclusão social e a EAPN-CLM para modificar e melhorar o projecto de programa operacional para a região. O grupo de trabalho apresentou propostas *A participação do terceiro sector – a região que queremos*, seguidas por uma série de reuniões informais com os actores envolvidos com os fundos estruturais na região.

Em seguida, a administração regional convidou a EAPN-CLM a participar num grupo temático, com gestores de projectos EQUAL e outras organizações sociais, para conceber medidas de inclusão social para o próximo programa operacional. Eles

elaboraram documentos e estudos de intervenções sociais sucedidas e manifestaram um sério empenhimento que levou a propostas concretas que convenceram as autoridades regionais da sua capacidade. Cinco meses mais tarde, a EAPN-CLM foi recompensada pela atribuição de um lugar nos comités de monitorização regionais do FSE e da FEDER.

□ **Estudo de caso: ONG em comités de monitorização na Bulgária**

Ao perceber que não existia qualquer mecanismo pelo qual as organizações Rom pudessem eleger os seus próprios delegados para o crucial Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos do comité de monitorização, 53 organizações mandaram uma carta de protesto ao Primeiro-Ministro, Sergei Stanishev, e à Comissão Europeia para insistir sobre a importância da representação das ONG nos comités de monitorização. Apesar de a Comissão ter expresso que a composição exacta do comité de monitorização fazia parte das prerrogativas dos Estados-Membros, ela mandou uma carta de apoio às organizações Rom, incitando-as a continuar os seus esforços e concluindo que a sua acção era legítima no âmbito do respeito do princípio de parceria.

O Ministério das Finanças nomeou uma comissão para identificar a natureza da participação das ONG nos comités de monitorização. O Ministério apresentou o princípio segundo o qual deveria existir um mecanismo pelo qual as ONG interessadas em participar em comités de monitorização deveriam “manifestar seu interesse”. Critérios deveriam ser designados e deveria haver, conseqüentemente, uma eleição, o objectivo sendo a obtenção de um procedimento aberto e transparente. Os critérios de elegibilidade para organizações são:

- Três anos de existência;
- Experiência em política e trabalho estratégico, incluindo monitorização;
- Experiência prévia em projectos europeus.

Três ONG foram eleitas para o comité nacional de monitorização do QREN, uma delas sendo a *Amalipe*, Associação de Veliko Turnovo, um dos centros mais conhecidos pelo seu trabalho com a comunidade Rom. O comité de monitorização do programa operacional de recursos humanos designou também um grupo de trabalho para ver como as ONG poderiam adaptar-se melhor. Ele decidiu utilizar critérios similares a os do comité do QREN, com representação de ONG activas nos seis domínios seguintes: educação, discriminação, integração da comunidade Rom, cuidados de saúde, questões sociais e ciência. Uma ONG foi eleita para cada domínio com um sistema de delegados substitutos. As ONG da comunidade Rom obtiveram também representação nos programas operacionais para o desenvolvimento regional, a capacidade administrativa, a competitividade e o desenvolvimento rural.

Quando surgiram problemas relacionados com o programa operacional de desenvolvimento de recursos humanos, o comité de monitorização obteve uma reunião com o Vice Primeiro-Ministro e o Ministério dos Assuntos Europeus. Eles levantaram uma série de questões tal como a falta de independência dos comités que avaliam os projectos ou ainda o atraso na distribuição dos fundos atribuídos a projectos que tenham sido aprovados. O Vice Primeiro-Ministro congratulou-se da contribuição das ONG e prometeu melhorar a transparência das operações dos fundos estruturais.

Monitorizar a inclusão social

Tão importante como *Quem monitoriza? É o que é monitorizado?* Não vale a pena as ONG de inclusão social obter lugares em comités de monitorização se não existe mecanismos para garantir que são recolhidos dados sobre a inclusão social. Um bom sistema de indicadores, com indicadores de inclusão social, é o primeiro passo (> *Capítulo 6*). O segundo consiste em solicitar gestores de medidas que prestem informações sobre a contribuição das suas medidas para a inclusão social. O terceiro passo consiste em garantir que essas informações sejam prestadas e que sejam igualmente orientadoras. Isto pode tornar-se um desafio para agências não familiarizadas com questões relacionadas com a inclusão social – mas isto constitui mais uma razão para envolver as ONG nos fundos estruturais a fim de as ajudar. Pôr um tal mecanismo em acção pode ser um dos primeiros desafios para as organizações que entram nos comités de monitorização. A tabela 8 enumera o tipo de testes aos quais as ONG poderiam recorrer:

Tabela 8: Testes para a monitorização da inclusão social

Testes para a monitorização da inclusão social
Os gestores de medidas elaboram relatórios de impacto da sua medida sobre a inclusão social? Existe um padrão comum?
Quantos relatórios pontuais tratam da inclusão social? Qual é a natureza da informação recebida: instrutiva, útil?
Estes relatórios atestam dos progressos realizados ao nível da inclusão?
Qual é a qualidade da análise? É autocrítica? De onde vem a informação? Por quem?
Os relatórios sobre a inclusão social aparecem frequentemente na ordem do dia dos comités de monitorização?
Qual é a importância dada à inclusão social no relatório de implementação anual?
Existe alguma reflexão estratégica sobre os meios de promover a inclusão social no restante do programa operacional ou no próximo programa?
A monitorização está relacionada com as prioridades, os objectivos do Plano de Acção Nacional para a Inclusão Social (PNAI) (§4 do regulamento FSE)?

A qualidade dos Relatórios de Implementação Anual (RIA) varia. O relatório anual do *Programa operacional sectorial para os Recursos Humanos na Eslováquia, 2006*, por exemplo, fornece informações muito detalhadas. Ele apresenta um grande número de estatísticas mas também uma análise, um comentário sobre as tendências e várias recomendações sobre o que deveria ser focado nos próximos programas. Encontra-se igualmente informação detalhada sobre a forma como a assistência técnica é aproveitada.

Avaliar a inclusão social

A avaliação é definida no §47 - 49 do regulamento geral. Tradicionalmente, a avaliação intervinha a três níveis: antes que o período de programação entre em acção (a avaliação *ex ante*), a meio-termo e a seguir a conclusão do programa (*ex post*). Para 2007-2013, os Estados-Membros só devem realizar uma avaliação *ex ante*, as avaliações *ex post* são da responsabilidade da Comissão, em cooperação com os Estados-Membros. A avaliação a meio termo já não é exigida, mas há um encargo geral sobre os Estados-Membros para avaliar:

Estados Membros devem disponibilizar os recursos necessários para a realização de avaliações, organizar a produção e a recolha dos dados necessários e utilizar os vários tipos de informação divulgada pelos sistemas de monitorização. Os Estados-Membros devem realizar avaliações relacionadas com a monitorização de programas operacionais.

Alguns programas ainda têm uma avaliação a meio-termo (ex.: o programa operacional para a renovação social na Hungria). O papel das avaliações *ex ante* é de verificar se os projectos previstos nos programas operacionais coincidam com os objectivos europeus (coerência) e analisar os projectos, as suas lacunas, os seus objectivos, os resultados esperados, os ensinamentos retirados da precedente programação, a qualidade dos procedimentos de implementação, a monitorização, a avaliação e a gestão. Geralmente, estes documentos têm um circuito de difusão limitado, eles prestam pouca atenção à inclusão social e fazem raramente comentários críticos. O relatório informativo dos consultores VVMZA Avaliação *ex ante* do programa operacional Emprego e Inclusão Social na Eslováquia constitui uma excepção notável para 2007-2013.

Duas perguntas devem ser feitas:

- 1) O processo de avaliação dos fundos estruturais inclui questões relacionadas com a inclusão social?
- 2) As ONG de inclusão social são envolvidas ou consultadas no processo de avaliação? Geralmente, as ONG têm sido pouco envolvidas ou consultadas nesta fase do processo de avaliação. Alguns Estados-Membros tratam as questões de avaliação nos comités de monitorização e neste caso, as ONG têm a oportunidade de comentar os critérios de avaliação (ex.: inclusão social) e os outros resultados. Em outros Estados-Membros, a avaliação é organizada pela autoridade de gestão governamental com pouca consulta das ONG de inclusão social (ou de qualquer outra), sendo um problema para resolver.

O envolvimento das ONG na avaliação não é frequente. A Espanha faz parte das raras excepções para 2007-2013. A sua rede regional EAPN participou na avaliação *ex ante* do programa operacional regional de Andaluzia. Um outro exemplo é o da Irlanda que, durante a ronda de 2000-2006, tinha uma agência de estado cuja função era melhorar a qualidade dos indicadores, a monitorização e a avaliação. A Agência de Combate à Pobreza irlandesa conseguiu obter a lista dos avaliadores e organizar reuniões com eles para convencê-los da importância do estudo do impacto sobre a inclusão social. Os relatórios de avaliação subsequentes foram extremamente críticos apontando que não se avalia o impacto dos fundos sobre a inclusão social e sugerindo recomendações para melhorar os indicadores. Algumas delas foram adoptadas para o restante da ronda de 2000-2006.

O objectivo da monitorização e da avaliação, para 2013, é perceber, *O que funciona?* na área da inclusão social de forma a aplicar os ensinamentos do período anterior aos programas nacionais e à próxima ronda dos fundos estruturais.

Tabela 9: Testes para a monitorização e avaliação do período de programação

Testes para a monitorização e avaliação	
Nível de conhecimento	As intervenções dos fundos estruturais resultaram numa melhoria do conhecimento sobre a pobreza e a exclusão?
Benefícios	Sabe-se quantas pessoas beneficiaram das intervenções dos fundos estruturais e como?
Eficácia: o que funciona?	Sabe-se quais são os projectos, os métodos e as abordagens que funcionam actualmente?
Divulgação	Quais são as disposições previstas para divulgar esse conhecimento?
Transferência	Como se pode transferir o conhecimento para os programas nacionais e para a próxima ronda dos fundos estruturais (2014-2020)?

Estudo de caso: como receber *feedback* após o fim de um programa? O exemplo de Malta

As autoridades de gestão dos fundos estruturais em Malta realizaram uma conferência de encerramento dos fundos para a ronda de 2000-2006 a fim de examinar as questões emergentes e melhorar a implementação para 2007-2013. Questionários foram mandados para os chefes de projecto perguntando-lhes de avaliar as suas experiências em áreas tais como o apoio das autoridades de gestão, os pagamentos, os indicadores, a gestão financeira, os contratos, a monitorização, a auditoria e o controlo. Embora o foco estivesse mais na gestão do que na estratégia, Malta é o único país a ter autoridades de gestão a darem, sistematicamente, um *feedback* dos projectos.

Lista de verificações para as ONG de inclusão social

Sabe quais são as ONG de inclusão social que participam nos comités de monitorização? Tem ideia se elas informam a comunidade mais abrangente da política social?

Sabe como utilizar o comité de monitorização em seu proveito? Tem, por exemplo, a possibilidade de falar com os responsáveis e de melhorar a monitorização e a avaliação?

Qual é o impacto do processo de monitorização para a inclusão social? O comité de monitorização pede sistematicamente informação estruturada aos gestores de medida sobre a inclusão social? Recebe os relatórios num prazo suficiente para poder

lê-los, estudá-los e analisá-los? Qual é a importância dada à inclusão social nos relatórios anuais de implementação? Esses relatórios são divulgados (ex.: disponibilizados na Internet)? Existe um grupo de trabalho que procede à monitorização da inclusão social?

Se não, recebe os relatórios do comité de monitorização? O que é que se aprende com eles? Em que medida os relatórios anuais de implementação são instrutivos? Podem ser melhorados? Existe um sistema de diálogo com as autoridades acerca da monitorização?

Qual é o sistema de avaliação em vigor? Qual é o seu nível de contacto ou de diálogo com as pessoas que decidem e organizam a avaliação? Consegue convencê-los de dar a prioridade à inclusão social no processo de avaliação?

Recebe os relatórios de avaliação? Qual é a sua utilidade enquanto instrumento para controlar a inclusão social? Dispõe de um sistema de diálogo com as autoridades acerca da avaliação?

Capítulo 6 – Definir indicadores

Segundo alguns, os indicadores são obscuros, técnicos e pouco ligados à inclusão social. Mas, na realidade, os indicadores são muito importantes, porque constituem os meios pelos quais podemos dizer se os fundos estruturais têm um impacto ou não sobre, no nosso caso, a inclusão social. Este capítulo estuda os indicadores da inclusão social e o papel que as ONG deveriam desempenhar para afiná-los e melhorá-los.

Uma introdução aos indicadores

Os indicadores avaliam os progressos alcançados de acordo com os resultados obtidos. Normalmente, um programa social ou económico tem um indicador de partida (conhecido como indicador de base) e um indicador de fim de programa ou objectivo que assinala os progressos alcançados. Alguns têm objectivos intermediários ou anuais.

Os indicadores permitem determinar se os programas são ou não eficazes, eficientes, bem aplicados em termos financeiros ou se surtem efeito. Sem indicadores, torna-se difícil conhecer se programas promovem ou não inclusão social, o grau de investimento ou ainda se criam exclusão. O regulamento geral §37.1 impõe aos programas operacionais terem um número limitado de indicadores que quantificam objectivos e

Tornam possível medir progressos em relação a uma situação de base e à realização dos objectivos do eixo principal.

Porque ter indicadores?

Não é suficiente dizer que algo é bom ou que está a ser feito. Deve-se demonstrar que está bem feito. O objectivo não é alargar a lista de tarefas dos gestores mas encontrar um sistema racional, estruturado de avaliação que garante que o máximo de benefícios seja obtido com o pouco de recursos disponíveis.

- *Unidade de Avaliação do Programa do FSE.*

Existem indicadores de pequena ou de grande escala. Um indicador de grande escala ou macro-indicador poderia ter, por exemplo, um objectivo de redução do nível da pobreza relativa de 20% em 2007 para 16% em 2013. Os 20% correspondem ao indicador de base e 16% ao indicador de fim de programa. Estes últimos são por vezes chamados indicadores-chave ou *headline indicators*.

A maior parte dos indicadores nos fundos estruturais são indicadores de resultados. Eles comparam, por exemplo, o número de pessoas qualificadas em 2007 e em 2013. Alguns indicadores permitem ter informações sobre os diferentes grupos-alvo (ex.: desempregados, famílias monoparentais). Todos os programas devem, supostamente, recorrer a indicadores transversais para controlar o impacto dos programas na participação das mulheres. Do ponto de vista da inclusão social, o maior interesse é saber qual é o impacto dos programas sobre a inclusão social e determinar quais são os indicadores que permitem dizer:

- *Quem* participa às medidas dos fundos estruturais? São pessoas que fazem parte de grupos em dificuldades? Qual é a classe social das pessoas? (ex.: desempregados, pessoas com deficiência) (estes indicadores são chamados *indicadores de participação*);

- São pessoas que vêm de regiões desfavorecidas? Existem projectos nas regiões desfavorecidas? (estes indicadores são chamados *indicadores de localização*);

- *Qual* é o benefício para as pessoas? No caso dos programas de formação, as pessoas obtiveram um diploma ou um certificado? Qual é a experiência das pessoas na participação? Existem lucros pessoais? Qual é o nível de satisfação das pessoas em relação à experiência? (estes indicadores são chamados *indicadores de resultado*);

- As pessoas continuam a ter "benefícios" uma vez o programa acabado? No caso de um programa de formação, as pessoas conseguiram encontrar um trabalho (e é trabalho de qualidade)? O poder de compra e as condições de vida das pessoas melhoraram? (estes indicadores são chamados *indicadores de progresso*).

A experiência geral mostra que os indicadores dos fundos estruturais permitem contabilizar o número de projectos e identificar quem participa neles – mas não permitem determinar qual é o impacto sobre a inclusão social, ou o que acontece aos participantes depois. Segue-se alguns exemplos de indicadores que permitem avaliar o impacto sobre a inclusão social.

Tabela 10: Exemplos de indicadores utilizados para a inclusão social, por tema

Tema	Indicador
Programas de formação	<ul style="list-style-type: none"> * Pessoas que vivem em zonas desfavorecidas * Pessoas de grupos-alvo expostas ao risco de pobreza * Percepção das pessoas sobre o benefício da intervenção * Situação das pessoas, um ano, dois anos depois
Grandes empreendimentos	* Localizados em zonas desfavorecidas
Assistência agrícola	* Proporção destinada ao rendimento agrícola, às pequenas explorações agrícolas.
Transporte	* Uso por grupos desfavorecidos (pessoas idosas, zonas rurais isoladas, cidades satélites, pessoas com deficiências, mulheres)

Tema	Indicador
Assistência industrial	* Pessoas que vivem em zonas desfavorecidas * Beneficiários desfavorecidos ex.: desempregados, minorias
Assistência ao turismo	* Agregados familiares com rendimentos baixos
Programas de criação de emprego	* Qualidade do trabalho, rendimento mínimo
Energia	* Melhoria da temperatura nos lares com rendimentos baixos * Gastos em combustível pelas pessoas com rendimentos baixos
Sociedade de informação	* Utilização pelos grupos com rendimentos baixos, zonas com rendimentos baixos

O recurso a este tipo de indicadores permite não só conhecer o número de pessoas em curso de formação mas também determinar quais são os efeitos positivos, ou não, dos fundos sobre a inclusão social. A exploração dos dados é geralmente melhor quando as avaliações são orientadas e qualitativas ou realizadas depois do fim da intervenção. É uma das razões pelas quais a assistência técnica poderia ser utilizada. Um bom sistema de indicadores envolve, em princípio, uma multiplicidade de métodos e de abordagens, quantitativos e qualitativos.

□ **Estudo de caso: indicadores-chave e outros indicadores na Eslováquia**

O programa operacional para o Emprego e a Inclusão Social na Eslováquia utiliza uma combinação de indicadores de larga escala (a taxa de pobreza nacional, que o programa quer reduzir de 13% para 9%), indicadores de projecto (número de projectos de inclusão social apoiados), indicadores de participação (número de pessoas formadas, que receberam diplomas), indicadores de resultados (empregos criados). Em 2006, o uso de indicadores foi substituído por estudos especiais baseados na assistência técnica, tais como o estudo dos resultados da activação de medidas para as pessoas com deficiências.

□ Alguns países prestam mais atenção às questões ligadas aos indicadores do que outros. A Bulgária, por exemplo, disponibiliza um documento de referência sério e legível *Orientações sobre os indicadores para o Partido Nacional de Desenvolvimento e o programa operacional búlgaros*, ver <http://www.eufunds.bg>

Os indicadores providenciam uma oportunidade para as ONG de inclusão social de tomar a frente e de desenvolver as suas competências e as das outras ONG. Apesar de ser uma área técnica, tem também a ver com valores e prioridades. As ONG que

desenvolvem competências, pontos de vista e políticas estão em boa posição para influenciar a próxima ronda dos fundos. Tendo em conta que os governos têm geralmente poucas competências nesta área, as ONG devem ser ouvidas, mais do que o que é costume.

É também importante que os indicadores nos fundos estruturais sejam complementos de indicadores utilizados nos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social (PNAI) e nas estratégias para a Protecção Social e a Inclusão Social (PSIS). Assim, não faz sentido ter sistemas diferentes para medir actividades ou programas similares. Para ter mais informação sobre os indicadores ao nível Europeu e ao nível dos Estados-Membros, ver http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm

Os indicadores *hard* e *soft*

A maior parte dos fundos estruturais é sujeita à medição por indicadores *hard*, concretos e imediatamente mensuráveis, tais como os quilómetros de uma auto-estrada construída, o comprimento de uma via-férrea modernizada e por aí fora. Medir os resultados sobre a inclusão social é mais subtil e necessita da combinação de indicadores *hard* e *soft*. Os indicadores dos fundos estruturais são geralmente mais *hard* do que *soft*, mas é importante que no campo social, os dois sejam utilizados.

Os indicadores *soft* são difíceis a explorar porque os resultados são menos absolutos e claros. Mesmo assim, eles oferecem oportunidades para os próprios participantes de avaliar os resultados das intervenções, medir os progressos que estão a fazer e analisar a qualidade dos programas. Os indicadores *soft* podem ser recolhidos através dos relatórios de avaliação que complementam os ciclos de notificação regulares dos indicadores *hard*. São apresentados aqui alguns exemplos de indicadores *hard* e *soft* a aplicar no domínio da política social:

Tabela 11: Indicadores *hard* e *soft*

Indicadores <i>hard</i> e <i>soft</i>	
Indicadores <i>hard</i>	Indicadores <i>soft</i>
Números de pessoas que começaram e completaram um curso de formação	Aumento da auto-estima
Números de pessoas que adquiriram qualificações (e nível)	Aumento da confiança na gestão do dinheiro
Números de pessoas que encontraram empregos (e nível de competência, nível de remuneração)	Língua, competências em numeracia e literacia
Números de pessoas que entraram em alojamento	Capacidade para responder a ofertas de trabalho e redigir currículos
	Hábitos de trabalho (trabalho de equipa, gestão do tempo)

Fonte: *A practical guide to measuring soft outcomes and distance travelled, guidance document*, Welsh European Funding Office, 2003.

Lista de verificações para as ONG de inclusão social

- Quais são os indicadores utilizados nos vossos programas operacionais, eixos, prioridades e medidas? Podem listá-los e caracterizá-los? São ligados ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão Social (PNAI) e às estratégias para a Protecção Social e a Inclusão Social (PSIS) e como?

- Utiliza-se uma combinação de indicadores eficaz: chave, de participação, de localização, de resultados, de progresso, utilizando métodos quantitativos e *qualitativos*? O que falta? O que não é medido?

- Tem feito um comentário sobre esses indicadores? Tem feito essa parte da análise crítica? Conhece outras ONG de inclusão social que utilizam indicadores? Tem exprimido as suas opiniões aos actores dos fundos estruturais (> *Capítulo 4*).

- Pode fazer propostas para melhorar os indicadores – tanto para o restante da ronda como para a próxima? Pode propor os seus próprios indicadores?

Capítulo 7 – Pós-EQUAL

Do ponto de vista de uma ONG de inclusão social, o programa EQUAL é certamente um dos elementos mais positivos dos fundos estruturais de 2000-2006. O programa apoiou mais de 2000 ONG de inclusão social para o desenvolvimento de projectos relacionados com a inclusão e a igualdade. Se o programa EQUAL desapareceu na ronda de 2007-2013, os seus conceitos deveriam, no entanto, ser integrados transversalmente. Este capítulo analisa a forma como as ONG de inclusão social participam no processo de *mainstreaming* pós-EQUAL e nos projectos transnacionais.

Apresentação de EQUAL e da sua importância

Quando os fundos estruturais revistos foram introduzidos em 1988, havia um número de Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) que permitiam aos fundos estruturais alcançar objectivos específicos importantes (ex.: contrapor-se a discriminação no mercado de trabalho). Ao contrário dos fundos principais que são determinados numa base país por país, os PIC aplicam critérios comuns para todos os Estados-Membros. Numa primeira fase, existiam 13 PIC mas na ronda de 2000-2006, eles foram reduzidos a quatro (EQUAL, INTERREG, URBAN, LEADER) e agora já não há nenhum. As ONG participaram em muitos PIC enquanto o programa EQUAL apoiava mais de dois mil ONG sociais durante o período de 2000-2006. A Rede Europeia Anti-Pobreza opôs-se fortemente ao fim do programa EQUAL. A Comissão respondeu pela publicação de orientações, na sequência das Orientações Estratégicas Comunitárias (OEC), afirmando que EQUAL deve ser integrado transversalmente na ronda de 2007-2013 e que seus objectivos devem ser seguidos nos programas nacionais. As orientações estipulam:

§1.3 A experiência da Iniciativa Comunitária EQUAL deve ser capitalizada através da integração transversal de princípios sob os quais ele foi construído – inovação, transnacionalidade, parceria, integração da perspectiva de género.

O preâmbulo do regulamento do FSE declara:

§6. Novos ensinamentos foram retirados da Iniciativa Comunitária EQUAL [que] devem ser integrados nas intervenções do FSE. Há que prestar atenção especial à participação de grupos-alvo, à integração de migrantes incluindo candidatos a asilo, à identificação de áreas políticas e subsequente integração, a técnicas de inovação e experimentação, a metodologias de cooperação transnacional, à inclusão de grupos marginalizados do mercado de trabalho, ao impacto das questões sociais no mercado interno e ao acesso a projectos realizados por organizações não governamentais e respectiva gestão.

Apresentação do pós-EQUAL

EQUAL era importante, não só porque providencia às ONG um acesso aos fundos estruturais desenvolvendo um trabalho importante na área da inclusão social, mas também porque promovia: o *empowerment*, uma abordagem ascendente e a transnacionalidade. Tendo em conta que as Orientações Estratégicas Comunitárias prevêm a integração de EQUAL pelos Estados-Membros, pode-se então fazer as perguntas seguintes:

- Consegue identificar uma parte na programação, dedicada aos princípios EQUAL? Encontra os princípios de *parceria, género, inovação, transnacionalidade*?

- Existe um acesso para as ONG de inclusão social às programações, com convites abertos à apresentação de propostas?
- É previsto um orçamento para a transnacionalidade?

Exemplos de *mainstreaming* pós-EQUAL

Em Espanha, vários novos projectos multi-anuais, resultantes de projectos desenvolvidos durante EQUAL, foram implementados durante o período de 2007-2013. Exemplos são a SARA, a Cruz Vermelha e o CEPAIM (*Consortio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes*) que trabalha com mulheres imigrantes e que permitiu a publicação de um guia *Dinamización espacios desarrollo personal y profesional para mujeres inmigrantes*; a SENDEROS, que ajuda famílias imigrantes em zonas rurais e a ARIADNA. A rede ARIADNA baseia-se nos seus precedentes parceiros EQUAL: quatro centros nacionais de refugiados (CAR) que fazem parte da Direcção Geral para a Integração de Imigrantes (DGII) do Ministério do Trabalho e da Integração; e três ONG que apoiam os requerentes de asilo e os imigrantes: a Cruz Vermelha Espanhola, a ACCEM (*Comisión Española de Ayuda al Refugiado*) e a CEAR (*Asociación Comisión Católica Española de Migración*).

Na Áustria, publicou-se um relatório intitulado *Mainstreaming unter der Lupe* (“Integração transversal em foco”) que identifica os factores de sucesso no programa EQUAL. Desde então um pequeno número de projectos foi apoiado.

Segundo EQUAL, os projectos devem funcionar transnacionalmente ou seja com parceiros de outros Estados-Membros que partilham um certo número de convicções. Em consequência, um significativo nível de conhecimento é transferido de um Estado-Membro para outro. Encontra-se sob três formas principais:

- Como uma prioridade principal. Tanto quanto se sabe, só 42 dos 117 programas operacionais do FSE adoptaram disposições para a transnacionalidade e atribuíram no total 1,43 milhões de milhões de euros (ex.: França, Roménia, Bulgária, Alemanha);
- Como um tema horizontal, no âmbito das linhas de financiamento dos fundos, valor acerca de 1,5 milhões de milhões de euros (ex.: Malta);
- Ou como uma combinação dos dois (ex.: Espanha).

Em 2007, a Comissão Europeia pediu às autoridades nacionais de gestão do FSE de implementar pontos de contacto nacionais para promover a transnacionalidade e mostrou interesse na implementação, numa fase ulterior, de uma rede de intercâmbio e de aprendizagem. Informações estão disponíveis no *website* seguinte (www.transnationality.eu). Este *website* é protegido por um registo e um sistema de palavra-passe. Ele propõe uma informação limitada e alguns *links* que, neste momento, não funcionam. Uma ferramenta Internet existe também para ajudar na procura de parceiros transnacionais www.transnational-toolkit.eu.

□ As ONG de inclusão social devem localizar os pontos de contacto nacionais que lidam com a transnacionalidade no âmbito do pós-EQUAL. Estas podem ser uma unidade do FSE ou antigas estruturas de apoio ao programa EQUAL.

Uma das críticas que pode ser formulada consiste nas disposições relacionadas com a transnacionalidade do pós-EQUAL que, em muitos países, são vagas. Alguns países têm programas operacionais e temas específicos que definam o que pode ser financiado no âmbito da transnacionalidade tais como, por exemplo, projectos para redes, visitas de estudos, intercâmbios de boas práticas, seminários, publicações, ferramentas e materiais de formação. Há também países mais abertos do que outros com os temas que podem ser envolvidos (ex.: reintegração no mercado de trabalho). O nível de transnacionalidade não será o mesmo num projecto cujo tema é menor (ex.: tradução de um produto) e num projecto que tem uma natureza transnacional óbvia.

Exemplos de transnacionalidade no âmbito do pós-EQUAL:

Segue-se alguns elementos que mostram a evolução da transnacionalidade:

Na Alemanha, um programa transnacional do FSE chamado IdA foi desenvolvido *Integration durch Austausch* (“Integração através de Intercâmbio”). Ele promove intercâmbios para as pessoas mais afastados do mercado do trabalho e propõe redes transnacionais de aprendizagem temática e cooperação. Para os intercâmbios, um número de grupos-alvo foi identificado, tais como jovens em situação de risco, famílias monoparentais, jovens que abandonaram precocemente a escola e jovens desempregados. Para as redes temáticas, um número de áreas foi proposto: apoio às novas empresas, ex-reclusos, migrantes, integração da perspectiva de género, asilo, gestão das idades, vítimas de tráfico. Os dois primeiros convites à apresentação de propostas foram feitos em 2008. Os fundos foram atribuídos para um montante de 2 milhões de euros para os projectos de mais de três anos com uma taxa entre 60% e 85%. Detalhes: www.esf.de.

Em Espanha, o programa operacional contra a discriminação prevê disposições para a transnacionalidade e apoia a rede internacional de organizações Rom. Chamado EURoma, ela compreende ONG de 12 Estados-Membros envolvidos num projecto incluindo várias actividades tais como conferências temáticas, grupos de trabalho, projectos, e-buletins e *website*.

Na Hungria, o programa operacional para os Recursos Humanos e o Emprego possui um eixo transnacional. Do mesmo modo, o programa operacional de *Renovação social* apoia projectos transnacionais e inovadores.

Na República Checa, o programa operacional para os Recursos humanos e o Emprego estipula que irá definir os princípios de “inovação, parceria e transnacionalidade”.

O Luxemburgo decidiu focar o seu programa transnacional sob a região à volta do Luxemburgo e apoiar iniciativas transnacionais do mercado do trabalho com a Lorena, a Valônia, a Renânia Palatinado e o Sarre. Não conhecemos o âmbito do envolvimento das ONG nestas três experiências.

Em França, primeiro país a ter lançado um apelo para a apresentação de propostas, o FSE *Ações transnacionais e inter-regionais* com uma parte dedicada à

acção transnacional, é gerido pela organização intermediária Racine. Um primeiro apelo a projectos foi feito em Março de 2008 com um fecho em Junho de 2008 e um outro deveria ser lançado para 2009. Cada ano, acerca de 50 projectos são apoiados através da atribuição de 80000 euros por projecto. Os projectos têm uma duração de um ano, uma taxa de subvenção de 55% para os três eixos seguintes: projectos inovadores e experimentais, parcerias inovadoras e cooperação transnacional. Os projectos inovadores e experimentais abrangem temas como a luta contra a discriminação e a aprendizagem ao longo da vida através de novas ferramentas e métodos. As parcerias inovadoras abrangem temas como o emprego dos jovens, o apoio às pessoas mais afastadas do mercado do trabalho, o reconhecimento das qualificações e das novas actividades de empresas, através da difusão de boas práticas, o desenvolvimento de ferramentas e a organização de reuniões. A cooperação transnacional apoia as pessoas mais vulneráveis no mercado do trabalho através de acções de mobilidade e intercâmbios de *know-how*, do trabalho para profissionais e aprendizes e do reconhecimento mútuo de qualificações. A França constitui um exemplo com o seu programa transnacional extenso.

No Reino Unido, o elemento transnacional do FSE progrediu apesar de não haver ainda prioridade específica identificada para a transnacionalidade nos programas operacionais. Na Inglaterra, as ONG conseguiram, através do comité de monitorização, definir dois dos seis temas transnacionais, *Inclusão activa* e *Empresa social*. As ONG têm de preparar reuniões que guiam o programa. A *Inclusão activa* é um tema de interesse específico. As ONG que discutiram o tema anteriormente, mas sem sucesso, concordaram em dizer que deve ser uma prioridade do programa operacional. As ONG sociais reintroduziram o tema com a ajuda da consulta da Comissão Europeia sobre a inclusão activa e das notas de informação políticas da EAPN. O resultado é que a *Inclusão activa* tem sido priorizado em oito das nove regiões inglesas.

Em Portugal, a EAPN participa em vários projectos transnacionais, tais como o projecto *Bridges for Inclusion* (no âmbito do PROGRESS), o projecto Drogas e comunidade Rom (Programa de saúde pública da Comissão Europeia), mas nenhum deles está no programa pós-EQUAL.

Em Espanha, a autoridade de gestão do FSE realizou um guia de 46 páginas intitulado *Guía de cooperación transnacional para el nuevo período de programación FSE - España 2007-2013* (“*Guia de cooperação transnacional para o novo período de programação FSE, Espanha, 2007-2013*”). Ele disponibiliza informações contextuais, dicas sobre a preparação da cooperação transnacional, informações sobre as redes, conselhos sobre as reuniões preparatórias, sugestões para visitas de estudo, orientações práticas sobre a planificação financeira e comentários sobre a avaliação e o acompanhamento. Esta abordagem, muito profissional, deveria ser seguida por os outros Estados-Membros.

Etapas práticas para o pós-EQUAL

No que diz respeito ao pós-EQUAL na sua perspectiva *nacional*, as ONG devem ser familiarizadas com os programas operacionais nacionais, avaliar o grau de integração dos princípios EQUAL (parceria, *empowerment*, inovação) e estar atentas às novas oportunidades (ex.: convites à apresentação de candidaturas) e agir em consequência

(> *Capítulo 3*). No que diz respeito ao pós-EQUAL na sua perspectiva *transnacional*, identificamos algumas etapas-chave para as ONG de inclusão social:

Figura 12: Etapas práticas para uma parceria transnacional no âmbito do pós-EQUAL

Etapas práticas para uma parceria transnacional no âmbito do pós-EQUAL
Encontrar quais são as disposições dedicadas à transnacionalidade: temas, montantes disponíveis, co-financiamento, condições, convites à apresentação de propostas
Encontrar o ponto de contacto das suas autoridades nacionais que gere os fundos estruturais
Se houver ainda possibilidades, preparar um projecto, que poderá variar consoante o seu tema, tamanho, campo e ambição
Contactar outros projectos que têm experiência do pós-EQUAL
Encontrar parceiros transnacionais, co-financiamento
Formular propostas

Se não há disposições previstas para o pós-EQUAL, o assunto deve ser visto pela autoridade de gestão a fim de ser alterado. Se não é o caso, então deve ser depositada uma queixa oficial à Comissão Europeia.

Lista de verificações para as ONG de inclusão social

- Existem disposições para o pós-EQUAL no QREN dos programas operacionais? Qual é a natureza exacta das disposições? Obedece às exigências das Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de parceria, integração da perspectiva de género, inovação e transnacionalidade?
- Como é que o Estado-Membro planifica a operacionalização dos princípios? Tal como a França e a Alemanha, existe um orçamento específico e um convite anual à apresentação de propostas? A construção dos elementos transnacionais está feita nos convites à apresentação de propostas transversais do FSE?
- Está em contacto com o ponto nacional de contacto que gere a transnacionalidade?
- Se os princípios EQUAL não são óbvios nos programas operacionais, como pode convencer os Estados-Membros para corrigir a situação? Tem informado a Comissão da situação (em primeira instância, o *desk officer*)? Uma queixa oficial é realmente necessária?

Capítulo 8 – Preparar-se para os desafios de 2014-2020

Mesmo se a presente ronda dos fundos estruturais está apenas em andamento, as preparações da próxima ronda devem já começar. Este último capítulo do manual estuda os desafios que as ONG de inclusão social deverão enfrentar.

Os desafios

Embora ainda haja tempo para o seu início, a concepção da nova ronda dos fundos estruturais começa já (o novo período de programação começará em 2014 e acabará em 2020). A introdução de novos regulamentos para governar a próxima ronda pode demorar mais de dois anos (2011-2013). Os documentos de orientação política para a nova ronda estão esperados para 2010-11.

O debate sobre a nova ronda dos fundos estruturais envolverá dois níveis. Em primeiro lugar, encontrar-se-á os assuntos relacionados com os governos. Em segundo lugar, encontrar-se-á o pacote de preocupações relacionadas com a política social. Ao nível do governo, os principais interesses são:

- Qual é a proporção do orçamento europeu que deveria ser atribuído aos fundos estruturais? Qual é o montante que deveria ser redistribuído para as regiões mais pobres?
- Até que ponto os fundos estruturais devem ser regulados e geridos pela Comissão em Bruxelas? Pelos Estados-Membros (a teoria e a prática de “subsidiariedade”)?
- Até que ponto a estrutura dos fundos estruturais deve ser simplificada (“simplificação”). O FSE e o FEDER vão unir-se? Os projectos deveriam ser em menor quantidade e mais largos em tamanho (“massificação”)?

Tal como o capítulo 1 o indicou, a ronda de 2007-2013 tem visto o papel dos fundos estruturais mantido, mas com tendências distintas para a subsidiariedade e a simplificação. Estes temas deveriam surgir de novo para 2014-2020. Na introdução da ronda de 2007-2013, o governo britânico apresentou um discurso centrado na redução do papel dos fundos estruturais na redistribuição dos recursos das regiões ricas para as pobres, argumentando que os fundos estruturais não conseguem reciclar eficazmente o dinheiro: os Estados-Membros deveriam, conseqüentemente, assegurar o desenvolvimento das suas próprias regiões. Esta abordagem foi chamada de “re-nacionalização” e foi fortemente rejeitada pela Comissão e a maior parte dos Estados-Membros, incluindo os mais recentes que têm o mais a perder. No período até 2014, questões de re-nacionalização, subsidiariedade e simplificação deveriam surgir novamente.

O conjunto de preocupações relativas à área da política social não foi muito discutido nas rondas de 2000-2006 e de 2007-2013 mas não completamente ausente. Os defensores da política social, tal como a EAPN, explicam que:

- Os fundos estruturais têm o potencial para criar um impacto significativo sobre a inclusão social;
- Os fundos estruturais deveriam tratar tanta da desigualdade social como da desigualdade regional. O FSE deve ter o mesmo peso que o FEDER;
- Tão importante como o tamanho e as hipóteses subjacentes aos fundos são os métodos que devem ser utilizados. As ONG da política social lembraram a importância do princípio de parceria (envolver as ONG na concepção e na execução dos fundos), o enquadramento dos mais excluídos, a transparência, uma melhor participação das ONG (ex.: assistência técnica, subsídios globais) e um sistema efectivo de indicadores, de monitorização e de avaliação.

Na abordagem da ronda de 2014-2020, algumas questões deveriam caracterizar os debates ao nível europeu e ao nível nacional. A partir de 2011, governos nacionais, regionais e locais vão começar a apresentar conferências para planificar a sua abordagem para a próxima ronda e, alguns países deveriam organizar consultas estruturadas. Peritos e institutos irão também participar. É importante que as ONG de inclusão social estejam preparadas e que formalizam os assuntos seguintes:

- Eficácia dos fundos estruturais no combate à exclusão;
- Reformulação dos fundos a favor dos objectivos sociais e regionais;
- Métodos dos fundos estruturais que enfatizam: a parceria, a orientação, a transparência, sistemas que envolvem as ONG de inclusão social, indicadores eficazes, a monitorização e a avaliação;
- Criação de um espaço ao nível local para que as ONG locais e de terreno pudessem partilhar ideias e experiências sobre o trabalho que elas desenvolvem com pessoas marginalizadas;
- Comissão que utiliza a sua autoridade para garantir que os princípios de parceria e a inclusão social serão prioridades e que as ONG sociais terão um papel significativo.

Contribuição das ONG aos debates

As ONG búlgaras referiram que o trabalho efectuado sobre os fundos estruturais é um processo sem fim. Cada ronda é uma longa sequência de eventos que começa com a concepção do programa e que acaba com a avaliação do impacto, mas antes disso acontecer, a nova ronda já está em fase de construção. Com toda a sua experiência dos fundos estruturais – e a frustração que aumenta – as ONG de inclusão social deveriam ter muito para dizer acerca do futuro dos fundos estruturais. Mas, qual é a contribuição real das ONG? A partir de 2010, os governos regionais e nacionais deveriam começar a organizar discussões sobre 2014-2020 – mas as ONG não são geralmente avisadas destas reuniões. Isto enfatiza uma vez mais a importância do diálogo entre as ONG e os actores dos fundos estruturais e o envolvimento das ONG na primeira fase do processo ou seja quando as ideias e os conceitos ainda estão a ser formulados (> *Capítulo 2*).

Lista de verificações para as ONG de inclusão social

- Quais foram os esforços feitos para seguir o debate dos Fundos Estruturais de 2010 no momento em que as primeiras decisões estão a ser tomadas?
- Quais são os planos que as ONG de inclusão social têm para tornar a inclusão social visível e proeminente no debate emergente de 2014? Qual é a intensidade e a qualidade do diálogo com os outros actores dos fundos estruturais?
- Quais são as propostas que as ONG de inclusão social deveriam fazer para 2014-2020? Como tornar a inclusão social mais preponderante e como garantir uma maior utilização dos métodos que provaram a sua eficácia? (ex.: subsídios globais, assistência técnica, reforço das capacidades)?
- Teve a oportunidade de influenciar os planos dos Fundos Estruturais para *O Ano Europeu Contra a Pobreza* em 2010?

Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer aos colegas da EAPN que participaram na realização deste manual, especialmente Elodie Fazi, Audrey Gueudet, Rebecca Lee (EAPN Bruxelas) e Claudia Taylor East, à EAPN Malta e ao presidente da *task force* dos fundos estruturais.

O autor gostaria de agradecer também aos membros da *task force* dos fundos estruturais da EAPN que contribuíram para a preparação deste manual: Ilona Sniegovna (República Checa), Fatima Veiga (Portugal), Rosalia Guntin (Espanha), Paul Ginnell (Irlanda), Samuel Le Floch (França), Istvan Dande (Hungria), Frederic Vanhauwaert (Flandres), Ray Phillips (Reino Unido), Reinhard Kühn (Alemanha), Klaus Schneider (Luxemburgo), Eugen Bierling Wagner (Áustria). Igual agradecimento a Teodora Krumova, da Bulgária, que disponibilizou toda a informação sobre o trabalho de *lobbying* realizado pela associação *Amalipe*.

O autor deseja ainda expressar os seus agradecimentos a todos aqueles que responderam e pelos esforços encetados: os funcionários da Comissão Europeia, os governos dos Estados-Membros, a DG REGIO da Comissão com Alar Kalamees, Alain Roggeri, Argyrios Pisiotis, Andreas von Busch, Vladislava Hrisozova and Markus Seidl, a DG EMPL da Comissão com Natalia Dianiskova, Hana Velecka and Thomas Bender, Katerina Manova (Chefe do Departamento, Secretariado do Conselho do Governo para as Organizações Não-Governamentais Sem Fins Lucrativos no Gabinete do Governo de República Checa), Matija Vilfan (Gabinete do Governo para a Autonomia Local e a Política Regional, Ljubljana, Eslovénia) e Jancka Halcinova (Responsável pela Informação e Publicidade do Programa Operacional para a Educação, Eslováquia).