



**Implementação da nova ronda de Fundos Estruturais:  
O que aconteceu à inclusão social e às organizações não governamentais?**

**O actual estado de implementação**

As novas perspectivas financeiras da União Europeia 2007-2013 entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007 e com elas, o novo período de programação dos fundos estruturais. Nos últimos anos assistiu-se à definição da arquitectura da nova ronda de fundos comunitários com o *Terceiro Relatório de Coesão* (2004), a publicação dos regulamentos (2005) e as Orientações Estratégicas (2006), obtendo-se o acordo do pacote orçamental entre Julho e Outubro 2006. Os Estados Membros eram obrigados a submeter até ao início de Março de 2007, os seus Quadros de Referência Estratégicos Nacionais, delineando a forma como pretendem aplicar as Orientações Estratégicas Comunitárias e os programas operacionais (PO's) através dos quais os fundos serão efectivamente operacionalizados (implementados). A Comissão dispõe agora de quatro meses para rever e aprovar os 27 Quadros de Referência Estratégicos Nacionais e os 327 PO's previstos. Este é portanto um momento crucial. Enquanto que as instituições europeias e os *media* se centram na eficiência administrativa inerente ao *desenrolar* dos fundos estruturais (ex. *Quando começam?*), existe o risco que questões importantes de princípio e eficácia sejam descuradas, nomeadamente a atenção dedicada à inclusão social e ao papel das organizações não governamentais.

**Contextualização**

A Rede Europeia Anti-Pobreza acredita firmemente no potencial dos fundos estruturais enquanto instrumentos eficazes e de grande potencial no combate à pobreza e à exclusão social. São necessários progressos a este nível, dado que 72 milhões de europeus se encontram em situação de pobreza. Lembramos que a Estratégia de Lisboa comprometeu a União Europeia a produzir um impacto decisivo na pobreza até 2010. Neste contexto, a introdução da nova ronda de fundos estruturais em 2007 representa uma verdadeira oportunidade para reforçar esse *impacto* e provocar um novo *ímpeto*.

## Breve historial

Ao longo da preparação da nova ronda de fundos estruturais, a Rede Europeia Anti-Pobreza pronunciou-se várias vezes defendendo que:

- Os fundos estruturais têm um enorme potencial para promover a inclusão. A inclusão social deve, em linha com a Estratégia de Lisboa, ser um objectivo “arco” (basilar) dos fundos em cada Estado Membro, evidenciado no Quadro de Referência Estratégico Nacional adoptado nos vários países, nos planos nacionais de desenvolvimento e em documentos complementares, especialmente nos programas operacionais. Tanto o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) como o Fundo Social Europeu (FSE) devem ser utilizados para estes fins. Parte substancial dos fundos estruturais deve ser utilizada em benefício dos grupos e comunidades mais excluídas e marginalizadas;
- As Organizações Não Governamentais que trabalham na área da inclusão social podem contribuir significativamente no desenho, planeamento, distribuição, avaliação e monitorização dos fundos estruturais, devido aos conhecimentos que possuem, pelo contacto com os grupos excluídos e marginalizados a que os fundos se destinam, pela sua experiência e *know-how*, devendo por isso ser envolvidas e consultadas em todas as fases. Isto foi aceite no artigo §11 do regulamento geral que compromete as autoridades nacionais responsáveis pela gestão dos fundos a trabalhar com as ONGs da sociedade civil. A isto se chama o “princípio de parceria”.
- Devem ser utilizados mecanismos e sistemas administrativos comprovados para operacionalizar o princípio da parceria, especialmente através da utilização de subvenções globais (*global grants* - §42 do regulamento geral) e da assistência técnica para capacitar as ONGs para participarem (§46 do regulamento geral).

## O problema

Decorridos quatro meses de operacionalização da nova ronda dos fundos estruturais, a EAPN está preocupada com o facto de que os fundos não estejam a ser eficazmente canalizados de forma a permitirem que a União Europeia registe progressos ao nível da inclusão social. Apesar da EAPN estar preocupada com o facto dos regulamentos, das Orientações Estratégicas Europeias e do espírito do novo período de programação poderem não estar a ser respeitados, a sua maior preocupação é que a oportunidade crucial de produzir um impacto decisivo na pobreza seja desperdiçada e perdida. Por outro lado, a nova ronda de fundos deveria ser projectada de forma a atingir a máxima eficácia.

Em Março de 2007, a Task Force dos Fundos Estruturais da EAPN recebeu relatórios das redes nacionais dos diferentes Estados-Membros. Apesar de não haver relatórios de todos os Estados-Membros, a maioria foi analisado, ao ponto de permitirem delinear uma imagem relativamente abrangente. A EAPN estava esperançada em obter uma imagem positiva relativamente a prioridades como a inclusão social, um processo consultivo mais alargado e profundo em cada Estado-Membro, os grupos e comunidades marginalizados, a utilização dos *global grants*, a disponibilização de assistência técnica para promover a participação das ONG's, o envolvimento

das ONG's nos sistemas de avaliação e monitorização e a mobilização das ONG's na distribuição dos novos fundos estruturais.

### **A constatação**

Dos relatórios recebidos pela EAPN, o cenário emergente é o seguinte:

#### Pouca ou nenhuma consulta - em total desacordo com o princípio da parceria

O processo de consulta das ONG's, em linha com o princípio de parceria, parece ser muito limitado. A EAPN cita exemplos de:

- Estados-Membros não estarem preparados para fornecerem informação ou documentação, em contradição com o requisito da transparência imposto pelos regulamentos dos fundos estruturais (ex. Luxemburgo)
- Estados-Membros onde às ONG's que trabalham no combate à exclusão social não lhes é dada a oportunidade de contribuir para o Quadro de Referência Estratégico Nacional (ex. Espanha e numa base muito restrita a Irlanda);
- Consulta limitada de uma parte muito reduzida de ONG's (ex. Itália e Portugal);
- É pouco evidente que as propostas e comentários das ONG's, quando efectuadas, tenham sido considerados (ex. Portugal, República Checa);
- Consulta *ad hoc* e num fase tardia do processo de tomada de decisão o que se revelou de importância secundária (ex. Hungria).

#### Pouca atenção consagrada à inclusão social, em desacordo com os objectivos da UE

Embora a inclusão social seja um tema presente nas intenções dos Estados-Membros relativamente aos fundos estruturais, em particular o Fundo Social Europeu, está muito longe de ser considerada uma prioridade "arco" em linha com a Estratégia de Lisboa (ex. Alemanha, Portugal). Não parece evidente que tenha sido dada atenção à inclusão social no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

#### Falta de *global grants*, apesar da sua maior valia

Os governos não estão a utilizar as subvenções globais, apesar da sua importância. Tanto quanto sabemos, apenas alguns países (Grã Bretanha, Espanha, República Checa, Hungria e Irlanda no Programa PEACE) parecem estar preparados para utilizar o sistema de *global grants*, que constituem um meio comprovado da eficaz distribuição de fundos estruturais no combate à pobreza. Alguns Estados excluíram claramente a sua utilização, apesar da importância que lhes é atribuída nos regulamentos (e.g. Alemanha, Malta, Portugal).

#### Falha em não oferecer assistência técnica, em pleno contraste com o espírito dos fundos

A nova ronda dos fundos estruturais colocam, e bem, a ênfase na melhoria da capacidade administrativa dos órgãos responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais. Apesar disto, poucos governos parecem preparados para fornecer assistência técnica para envolver as ONG's (Grã-Bretanha, Malta e Eslovénia fá-lo-ão o

que é de felicitar). Noutros países, os pedidos para a assistência técnica foram indeferidos ou não contemplados. Está completamente errado o facto dos governos monopolizarem a assistência técnica e recusarem que uma parte desta seja canalizada para as organizações não governamentais.

#### Falha em envolver as ONG's no processo de monitorização, apesar do princípio da parceria

As redes nacionais da EAPN referem nos seus relatórios que há pouca informação sobre o facto das ONG's que trabalham no domínio da pobreza e da exclusão virem a ser convidadas para desempenhar um papel importante nos órgãos de monitorização. Somente em alguns países foi determinado que as ONG's de âmbito social terão um papel definido nos comités de monitorização (ex. Alemanha)

#### Falha em integrar - *mainstreaming* - as lições retiradas do Programa EQUAL, em contradição com as Orientações Estratégicas Europeias

Um dos casos de sucesso da última ronda dos fundos estruturais foi o Programa de Iniciativa Comunitária EQUAL (PIC), cuja base de intervenção assentava na promoção da inclusão social, da inovação, da transnacionalidade, do *empowerment* e da abordagem *bottom-up*, com mais de 2,000 projectos desenvolvidos sobretudo por NGO's. Não haverá nenhum PIC na nova ronda, mas as Orientações Estratégicas Europeias exigiam expressamente que estes princípios fossem integrados - *mainstreamed* - na nova ronda. As redes nacionais da EAPN nacional referem que é pouco evidente a integração eficaz dos princípios do Programa EQUAL, (nomeadamente a inovação, a transnacionalidade, a parceria e as questões do género), assim como o tipo de acções levadas a cabo.

#### Pouca informação sobre como as ONG's serão envolvidas na distribuição dos fundos estruturais, apesar da sua capacidade e experiência comprovada na distribuição destes fundos

As ONG's têm experiência comprovada na implementação de projectos, financiados pelos fundos estruturais, destinados aos grupos mais marginalizados da sociedade. Apesar disso, as redes nacionais da EAPN consideram que, nesta ronda, há muito poucas oportunidades para as ONG's, a este nível. Muitos países não desenharam nenhum trajecto específico para o envolvimento das ONG's na implementação de projectos financiados pelos fundos estruturais (ex. Portugal, Hungria) e noutros, as ONG's foram completamente afastadas de qualquer participação (ex. Alemanha). Foi referido um conjunto de obstáculos que tornará difícil a participação das ONG's, nomeadamente o facto dos projectos se limitarem a um ano, de serem apenas considerados grandes projectos, complexidade nos procedimentos de candidatura e pesados encargos financeiros para as ONG's.

#### Falha no envolvimento das ONGs na avaliação, apesar do princípio da parceria e dos requisitos para a transparência

Os fundos estruturais requerem a preparação de uma avaliação *ex ante*; esta é vital para testar a qualidade dos planos dos fundos estruturais em cada Estado-Membro. Apesar disto, poucas ONG's parecem ter tido conhecimento desta avaliação.

### **Porque é que isto é importante**

Nesta fase, é evidente que muitos dos procedimentos seguidos por vários Estados-Membros ficaram muito aquém dos *standards* (mínimos) estabelecidos ou esperados e outros poderão mesmo infringir os requisitos impostos pelos regulamentos ou orientações. Neste momento parece que:

- Não foi dada a devida prioridade à inclusão social e que houve uma falha para envolver as ONG's que intervêm na área da exclusão social. Consequentemente, a capacidade dos fundos estruturais para disseminar os objectivos da União Europeia no domínio da inclusão social poderá ser posta em perigo;
- A falha em não respeitar plenamente o princípio da parceria significa que as condições específicas do artigo §11 do regulamento geral não foram seguidas e, de uma forma mais geral, os compromissos da União Europeia para envolver as ONG's e a sociedade civil foram postos em causa;
- Métodos que provaram ser bem sucedidos na distribuição e aplicação dos fundos direccionando-os para os grupos mais excluídos, não foram devidamente utilizados. Referimo-nos concretamente aos *global grants*, à assistência técnica e às metodologias do Programa EQUAL.

### **Necessidade de intervir**

Existe o risco, de acordo com as informações recebidas das várias redes nacionais, que o esboço dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais e os programas operacionais seja de fraca qualidade e que os fundos estruturais fiquem muito aquém do seu potencial. Nesta fase decisiva, a EAPN é da opinião que uma intervenção da Comissão é necessária para assegurar que:

- O teor e o espírito do *Terceiro Relatório de Coesão*, dos regulamentos e das Orientações Estratégicas da Comunidade sejam respeitados;
- Os Quadros de Referência Estratégicos Nacionais e os programas operacionais sejam aprovados apenas quando a Comissão considerar que estes atingiram uma verdadeira complementaridade com os objectivos da União Europeia para a inclusão social (há muito estabelecidos);
- Seja investigada a efectiva operacionalização do princípio de parceria em cada Estado-Membro de forma a garantir que o artigo §11 tem vindo a ser devidamente respeitado e cumprido. Neste contexto, a Comissão deve procurar pró-activamente, em cada caso, a opinião do representante nacional das organizações não governamentais sobre a prática do princípio de parceria em cada Estado;
- As negociações durante os próximos quatro meses, entre a Comissão e cada Estado-Membro se focalizem na importância de melhorar a qualidade do Quadro de

Referência Estratégico Nacional e dos PO's, nas áreas mais preocupantes (acima indicadas) e procurem, em particular, alargar a utilização das metodologias para combater a exclusão social, reconhecidas como uma mais valia, nomeadamente os *global grants* e a assistência técnica. O impulso para melhorar a qualidade dos PO's deve abordar diversas questões, para as quais chamamos a atenção, nomeadamente:

- O compromisso com a inclusão social;
- A afectação de fundos do FEDER e do FSE à inclusão social;
- A integração - *mainstreaming* - dos princípios do EQUAL;
- O papel das ONG's na avaliação e monitorização;
- A utilização da assistência técnica e dos *global grants*.

Nesta altura, a EAPN solicitou formalmente uma reunião com os responsáveis da Comissão para analisar formas através das quais a nova ronda dos fundos estruturais pode ainda tornar-se um instrumento mais eficaz para a inclusão social e explorar formas que possam contribuir para melhorar a qualidade do novo período de programação.