

• U



C •

FLUC FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PEDRO MIGUEL FERNANDES DA SILVA

**O FUNDO DE COESÃO II:
NORMAS E PRÁTICAS NO
HORIZONTE PORTUGUÊS**

FACULDADE DE LETRAS

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

2012

PEDRO MIGUEL FERNANDES DA SILVA

**O FUNDO DE COESÃO II: NORMAS E
PRÁTICAS NO HORIZONTE PORTUGUÊS**

Dissertação de mestrado em Estudos Europeus,
apresentada à Faculdade de Letras da
Universidade de Coimbra, sob orientação
científica do Professor Doutor António Martins
da Silva.

FACULDADE DE LETRAS

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

2012

Lista de Siglas

BEI – Banco Europeu de Investimento

CA – Comissão(ões) de Acompanhamento

CEE – Comunidade Económica Europeia

CES – Comité Económico e Social

CFC – Coordenação do Fundo de Coesão

CR – Comité das Regiões

DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

DGT – Direcção-Geral do Tesouro

FC – Fundo de Coesão

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FSE – Fundo Social Europeu

IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional

IGF – Inspeção-Geral das Finanças

MARN – Ministério do Ambiente e Recursos Naturais

MF – Ministério das Finanças

MM – Ministério do Mar

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

MP – Ministério do Planeamento

MPAT – Ministério do Planeamento e Administração do Território

PAC – Política Agrícola Comum

PE – Parlamento Europeu

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

pde – procedimento(s) do(s) défice(s) excessivo(s)

PO – Programa(s) Operacional(is)

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

RPL – Resto por liquidar

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

RTE – Redes transeuropeias

RTE-T – Redes transeuropeias de transportes

SNC – Sistema Nacional de Controlo

UEM – União Económica e Monetária

Resumo

A integração europeia trouxe, ao longo do seu desenvolvimento, um conjunto de desafios e de impasses, resolvidos frequentemente com novas políticas comunitárias, construindo cada vez mais uma natureza de compromisso entre os países e criando paulatinamente um sentimento europeu próprio. A dinâmica europeia significa muitas vezes a cedência mútua entre os vários grupos de interesse no seio e em prol da comunidade como um todo. Esta dissertação pretende dar um contributo de base para o estudo do Fundo de Coesão, instrumento que fornece, a par com os restantes fundos estruturais, uma materialização da política de coesão da UE, que dá resposta ao crescente fosso entre os mais ricos e os mais pobres da união. Ao concentrar a análise do objecto de estudo no seu segundo período de programação, de 2000 a 2006, apresenta-se uma perspectiva geral que se identifica com um ponto de viragem face à nova conjuntura em constante definição após o fim da Guerra fria. Nesta compilação consideraram-se aspectos teóricos, ligados às estruturas legais adoptadas, e a vivência prática com os resultados reais, fazendo a ligação desta com o que foi idealizado inicialmente. Em paralelo, tentou-se abordar o objecto de estudo numa vertente comunitária, em primeiro lugar, transpondo-se depois para uma visão sobre Portugal, tendo em conta as semelhanças e peculiaridades inerentes às temáticas em causa.

Palavras-chave: Fundo de Coesão, União Europeia, Portugal, União Económica e Monetária, Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Abstract

European integration has brought, through its development, a group of challenges and impediments, solved frequently with new communitarian policies, building a commitment nature between countries, which has been gradually creating a unique European sentiment. Most of the time this dynamic implies the mutually giving way of interests among the different groups within and in favor of the community as a whole. This thesis intends to give a base contribution for the study of the Cohesion Fund, instrument that provides, in line with the remaining structural funds, a materialization of the EU cohesion policy, which attends to the growing gap between the richest and the poorest in the union. By concentrating the analysis of the case study in its second programming period, from 2000 to 2006, one presents a general perspective in which is identified a turning point giving the constantly changing conjuncture created after the end of the Cold War. This compilation includes theoretical aspects, linked to the adopted legal framework, and practical experience along with real results, making a connection with both viewpoints. At the same time, one tried to approach the case study, firstly, in a communitarian point of view, and secondly, taking into account the Portuguese scope, considering the similarities and peculiarities inherent to the concerned themes.

Keywords: Cohesion Fund, European Union, Portugal, Economic and Monetary Union, Stability and Growth Pact.

Índice

Introdução	5
1. Política orçamental e principais instrumentos financeiros da UE	7
1.1. Fundo Social Europeu	15
1.2. Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola	18
1.3. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	21
1.4. Fundo de Coesão	23
2. Enquadramento legal do FC	25
2.1. Contexto de criação do FC	26
2.2. Estrutura legal comunitária do FC	32
2.3. Enquadramento jurídico do FC em Portugal	56
3. Concretização do FC e actividades relacionadas	70
3.1. Quantificação geral do FC I	72
3.2. Quantificação do FC II e das actividades relacionadas	77
3.3. O FC II em Portugal	96
Conclusão	111
Fontes e Bibliografia	118

Introdução

A lógica de integração europeia significou desde sempre uma defesa de interesses ligados com ambientes de grande concorrência, mas também com princípios definidos no Tratado. De facto, tais princípios, que foram sendo desenvolvidos ao longo da existência das comunidades europeias, parecem ser um contraponto à harmonização e liberalização, que favorece naturalmente os mais fortes. O objecto de estudo desta dissertação é o Fundo de Coesão (FC), que se identifica no instrumento financeiro de criação coincidente com a noção de UE, que não deixa de se ligar directamente com o surgimento desta aceção (UE), no sentido de que foi um instrumento de compromisso de certo grupo de Estados-membros em relação à fase de integração correspondente à União Económica e Monetária (UEM). Em termos de áreas de aplicação, este estudo pretendeu englobar tanto o nível comunitário como aquele relacionado com Portugal. No universo geral comunitário pretendeu-se também, sempre que possível, identificar e diferenciar vários grupos de países com semelhanças nos vários temas tratados. Além disso, optou-se pela análise mais profunda do segundo período de programação do FC (de 2000 a 2006), tendo em conta que este se encontra, neste momento, entre a primeira experiência relativamente a este instrumento financeiro e o presente.

Encontrou-se uma escolha pelo objecto de estudo desta dissertação, em primeiro lugar, considerando a peculiaridade da criação do FC onde a situação portuguesa perante a comunidade se liga directamente. Este instrumento era visto, de facto, como uma resposta à pressão dos interesses no seio comunitário para Estados-membros que, apresentando situações orçamentais pouco favoráveis e baixos níveis de infra-estruturas, vistas como essenciais, teriam de ser auxiliados para que não aumentassem excessivamente as suas despesas públicas, cumprindo os requisitos da UEM. A íntima proximidade do FC com esta e com a criação da UE, nomeadamente na exigência de maior justiça e equidade face a efeitos nefastos da nova integração económica foi também um factor decisivo na escolha. O FC era aproximado a outros instrumentos financeiros, nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) de natureza regional e integrava com os mesmos o conceito da política de coesão. Contudo, tinha especificidades distintivas e uma identidade própria, o que tornou mais interessante o clarificar das suas diferenças. Numa outra perspectiva, optou-se pelo FC

igualmente para tentar averiguar qual foi o papel e o grau de participação de outras entidades comunitárias fora da Comissão e do Conselho, nomeadamente o PE e os Comités (Comité das Regiões, CR, criado na mesma altura, e o Comité Económico e Social, CES). Isto porque o aparecimento da UE trouxe pressupostos de maior comunitarização dos processos de tomada de decisão e das políticas dos países europeus. Assim, a participação mais ou menos activa de órgãos tendencialmente mais comunitários foi uma das razões pertinentes. Finalmente, dado o contexto presente da grave crise da dívida soberana de alguns países da UE, incluindo Portugal, impõe-se perguntar qual terá sido o grau de sucesso do FC na condução dos seus objectivos reais. Estes eram a contribuição indirecta para o atenuamento da dívida e défice públicos na entrada e cumprimento da UEM. Importava então descortinar se esse fundo teve ou não impacto na evolução destes factores e se esses efeitos foram realmente importantes para a evolução registada.

A principal metodologia adoptada foi a análise documental, de valores quantitativos e qualitativos em relação ao FC. Optou-se por uma organização por temáticas na análise das normas legais, o que também serviu para estabelecer pontos de ligação com a vertente prática do objecto de estudo. Contendo esta dissertação uma grande variedade de temáticas sobre o FC optou-se por modalidades de compreensão e de conhecimento mais gerais, tendo também em conta as limitações de tamanho estabelecidas. As fontes de informação, exceptuando a bibliografia geral e específica sobre os vários temas englobados, vieram principalmente de meios executivos comunitários e portugueses. No que toca aos meios comunitários, a proveniência destes foi das bases de dados da UE em relação à sua legislação, designadamente propostas, recomendações e outros documentos preliminares da Comissão, assim como documentos finais legislativos (regulamentos e decisões) e também outros documentos informativos, técnicos e gerais. Incluíram-se de igual modo documentos do PE e de outros órgãos comunitários, considerados menos importantes para este estudo, mas que podem dar uma visão mais completa dos processos internos da UE, em termos institucionais, revelando outros interesses que não aqueles que são defendidos essencialmente no seio do Conselho. Nas fontes de informação de proveniência portuguesa, contam-se, principalmente, os diplomas legais sobre o FC adoptados durante o período de estudo e fora dele, que tiveram ligação com os primeiros estudos, relatórios e outros documentos importantes produzidos pelos governos e seus departamentos.

A esta introdução segue-se o ponto 1., de cariz explicativo relativamente à política orçamental comunitária, com destaque para as questões do planeamento plurianual e das estratégias económicas, onde se inclui também uma breve abordagem dos principais instrumentos financeiros de auxílio aos Estados-membros (1.1. a 1.4.), chegando-se ao objecto da dissertação, o FC no ponto 1.4.. O ponto 2. debruça-se sobre o contexto legislativo deste fundo, contendo o quadro explicativo geral do seu surgimento (2.1.), a evolução dos seus diplomas constitutivos ao nível comunitário até 2006 (2.2.) e a transposição para Portugal destas normas legais (2.3.). De seguida encontra-se o ponto 3., de quantificação e concretização dos resultados das políticas e acções ligadas com o FC. Este capítulo concentra-se nos valores empregues durante a execução dos períodos de programação (sobretudo do FC II), abordando superficialmente a estrutura orgânica adjacente às várias entidades nacionais envolvidas, assim como nas diferentes políticas e procedimentos adoptados para a concretização dos pressupostos nesses âmbitos. O primeiro período de programação foi brevemente abordado (3.1.), seguindo-se a parte sobre o segundo período, no âmbito comunitário (3.2.) e relativamente a Portugal (3.3.), considerando principalmente valores referentes à gestão, assim como as realizações gerais noutras áreas.

1. Política orçamental e principais instrumentos financeiros da UE

O orçamento comunitário torna as políticas das comunidades europeias possíveis e é muito importante para analisar os diferentes grupos de Estados-membros unidos por um interesse comum. No início, a comunidade era economicamente homogénea e muito dependente apenas da iniciativa dos grandes Estados, sobretudo da França e da RFA (futura Alemanha), mas também da Itália. Neste prisma, as primeiras políticas de realce ao nível das despesas comunitárias favoreceram certos grupos de Estados-membros, como por exemplo a Política Agrícola Comum (PAC), de onde mais beneficiam os grandes produtores agrícolas europeus. Por outro lado, a vigência de um mercado comum favorecia países com grandes níveis de exportação para os outros Estados-membros, o que favoreceu um grande processo de fomento das trocas comerciais, sobretudo intracomunitárias. Contudo, essa situação também trazia, por outro lado, uma

interdependência cada vez maior e a necessidade gradual de harmonizar e homogeneizar certas áreas de actuação dos governos. Este factor, aliado a novas realidades económicas, iniciadas com os alargamentos e com o desenvolvimento das políticas comunitárias, trouxeram a necessidade de aprofundar e criar políticas comunitárias. Tais políticas ligavam-se maioritariamente a certos instrumentos financeiros, ou em termos contabilísticos, a despesas no orçamento comunitário. Neste sentido, podemos definir uma breve evolução destes benefícios com a análise das despesas orçamentais comunitárias. Seguidamente apresenta-se uma análise sintética da evolução geral dos grandes grupos de despesas do orçamento comunitário, seguindo-se a descrição geral da evolução das políticas orçamentais, tendo em conta o modo de planeamento dessa política. Nos pontos 1.1. a 1.4. apresentam-se os principais instrumentos financeiros inerentes às despesas orçamentais da UE.

Os grandes beneficiários destes fundos foram, em primeiro lugar, os Estados-membros que mais contribuía para as receitas do orçamento comunitário. No geral, a França, a Alemanha, a Itália e o Reino Unido situavam-se entre os que mais recebem do orçamento das comunidades. Contudo, desde os alargamentos de 1981 e 1986 que os Estados-membros mais desfavorecidos economicamente têm ganho crescente importância na distribuição de riqueza comunitária, por causa do seu aumento em relação aos países mais ricos. No que toca, por exemplo, ao FEDER, este começa por se distribuir essencialmente pelas regiões do Reino Unido e da Itália. Com a adesão da Grécia em 1981, esta recebeu cerca de 15% do FEDER, estabelecendo-se no 3º lugar dos beneficiários deste fundo¹. Esta situação manteve-se quase inalterada até ao alargamento de 1986, no qual a Espanha passa a ocupar o 3º lugar nesse ano. Em 1989 esta passa para primeiro lugar, deixando a Itália e o Reino Unido na 2ª e 3ª posição respectivamente. De facto, desde esse momento a Espanha tornou-se no membro que mais recebeu em termos do FEDER e dos fundos estruturais até ao presente com algumas excepções pontuais. Além disso, a nível geral, a Espanha aparece agora entre os que mais recebem do orçamento comunitário, ocupando sucessivamente o primeiro e o segundo lugar até ao presente. Entre 1991 e 1995 Portugal obteve uma posição importante na atribuição dos fundos estruturais, estabelecendo-se no 2º lugar em quase

¹ Comissão Europeia, *EU Budget 2007 Financial Report*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

todos os anos deste período, chegando mesmo à primeira posição em determinados anos. A entrada da Espanha nos lugares mais importantes dos pagamentos comunitários aliou-se à realidade de uma maior diluição dos fundos disponíveis e à crescente preocupação com a coesão económica e social. Do lado das receitas do orçamento comunitário, pelo contrário, os grandes Estados (Alemanha, França, Reino Unido e Itália), ocuparam sempre os primeiros lugares como principais financiadores. Sendo certo que a grande parte dos instrumentos comunitários disponíveis assistiu a uma mutação, menos certo não é que as fontes de receitas comunitárias permaneceram inalteradas em relação aos lugares cimeiros dos pagadores. Tais factos foram as reflexões e justas contrapartidas da política de coesão iniciada com o Acto Único Europeu em 1986. Daí a distinção base entre contribuintes líquidos (Estados que pagam mais do que recebem) e beneficiários líquidos (o contrário). É de notar que normalmente os contribuintes líquidos têm a sua vantagem em outros factores, por exemplo, na existência do mercado único e na grande competitividade das suas exportações para os outros membros da comunidade.

O lançamento da política de coesão teria de ser suportado necessariamente por reformas importantes aplicadas durante os últimos anos da década de 80, sobretudo no planeamento orçamental. Além de existir o problema dos custos da PAC, os novos alargamentos significavam um aumento expressivo de todos os instrumentos financeiros, ou seja, mais despesa orçamental da comunidade. Apesar da introdução do imposto com base no IVA dos Estados-membros em 1979, a estrutura das receitas não poderia suportar as despesas crescentes que se adivinhavam para o futuro. Além disso, a auto-suficiência trazida pela PAC nos produtos alimentares fez diminuir as importações e as receitas provenientes dos impostos sobre os produtos vindos de fora das comunidades, o que limitava o crescimento das receitas comunitárias no âmbito da pauta externa comum. Entre 1976 e 1987, os impostos relacionados com essas taxas aduaneiras desceram de cerca de 65% para aproximadamente 34% das receitas totais². Neste cenário surgiram os pacotes Delors I (1988) e II (1993), como respostas à crise orçamental. O primeiro introduziu um novo recurso para as receitas do orçamento comunitário, que se tornou no mais importante, o imposto baseado no PNB, aumentando a cobrança das restantes receitas. O processo de decisão do orçamento

² *Idem, ibidem.*

tornou-se mais comunitário, baseando-se num acordo interinstitucional em 1988 no seio do triângulo institucional (PE, Comissão e Conselho) que estabeleceu regras de disciplina orçamental e um período fixo de planeamento do orçamento. Esta iniciativa criou o primeiro período de programação orçamental, que durou desde 1988 até 1992, onde as perspectivas financeiras ditavam os limites orçamentais anuais. Esta estrutura orçamental permitiu uma nova visão estratégica das comunidades europeias, baseada num plano de acção mais longo e sustentado, apresentando uma perspectiva mais europeia, com a participação do PE na tomada de decisão. Os custos da PAC foram mais controlados e os montantes direccionados para os fundos estruturais aumentaram. Em 1992 o 2º plano de Jacques Delors aumentou o período programático de cinco para sete anos (1993-1999). Estas reformas orçamentais responderam positivamente à problemática situação financeira das comunidades com uma integração económica mais intensa. A maior comunitarização das escolhas orçamentais permitiu uma visão estratégica mais europeia e não apenas os interesses dos grandes Estados. A esta base robusta sucedeu-se o desenvolvimento de uma estratégia económica geral da UE. Com o final da Guerra fria, o compromisso da criação do mercado único e da UEM, novos desafios surgiram no seio das comunidades europeias. O grupo europeu é cada vez mais encarado como um todo e para fazer face às realidades concorrenciais a nível mundial decidiu integrar-se num bloco coeso no sentido de aproveitar todas as vantagens dos seus instrumentos. Daí a necessidade de um avanço do planeamento económico para o estabelecimento de uma estratégia económica europeia, que se identifica como uma espécie de governação económica ao nível comunitário, que orienta as políticas governamentais e estabelece prioridades. Esta preocupação foi materializada pela primeira vez na Agenda 2000 (que também tinha em vista o grande alargamento a leste) e principalmente na Estratégia de Lisboa, que foi o primeiro “programa” de governo económico europeu.

A Agenda 2000, compromisso da iniciativa da Comissão, anunciou reformas importantes que davam resposta aos novos desafios, enquadrando as novas perspectivas financeiras para o período 2000-2006. A reforma da PAC foi uma prioridade no sentido de suportar cada vez mais Estados-membros. Tais modificações confirmam a tendência iniciada em 1992, de reduzir as intervenções nos preços e de aumentar os pagamentos directos e a competitividade agrícola europeia. Em relação aos fundos estruturais e de coesão, foram aplicados os princípios da concentração, simplificação e clarificação das

responsabilidades, acompanhada de reformas legislativas. Tendo em vista a adaptação dos países aderentes à UE, criaram-se instrumentos financeiros de pré-adesão. A concretização desta proposta da Comissão formalizou-se no Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000, onde se estabeleceu a Estratégia de Lisboa. Nas conclusões da presidência pode ler-se que «O Conselho Europeu realizou uma reunião [...] a fim de acordar num novo objectivo estratégico para a União tendo em vista reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento [...]»³ com o horizonte de uma década (de 2000 a 2010). Face à globalização, às novas realidades de concorrência mundial e ao problema constante do desemprego no seio do espaço europeu, era proposta a criação de uma economia enriquecida com base no conhecimento que fosse a mais dinâmica e competitiva do mundo, não descorando os factores do emprego e da coesão social. A economia do conhecimento era baseada na afirmação dos serviços como actividade económica basilar a nível europeu, sendo necessário o desenvolvimento do mercado único nesse sector, apostando-se também na inovação e na criação de alto valor acrescentado nos produtos. O objectivo de 3% do PIB ser direccionado para o investimento público e privado em I&D concorria directamente para a vertente da inovação, onde o papel das pequenas e médias empresas era de destaque. Reafirmava-se a importância da sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, sobretudo tendo em consideração a problemática do envelhecimento da população. A vertente do modelo social europeu e da intervenção estatal nas áreas da educação, inovação e emprego foi, em contrapartida, afirmada como igualmente importante no âmbito da estratégia europeia. As medidas propostas referentes à formação eram: o aumento anual substancial do investimento *per capita* em recursos humanos, o aumento de 50% dos graus superiores aos estudos secundários dos jovens (indivíduos entre os 18 e 24 anos), o enquadramento das novas competências num contexto europeu e a promoção da mobilidade dos estudantes, professores e investigadores. Ao nível do emprego, estabeleceram-se objectivos concretos para se atingir uma taxa média de emprego na UE de 70% e uma taxa de emprego das mulheres de 60% até 2010. Esta execução deveria ser acompanhada da ideia da formação ao longo da vida, do aumento do emprego na área dos serviços, da promoção da igualdade de oportunidades e da conciliação da vida profissional com a familiar. Na protecção

³ Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*, 24/03/2000.

social, sugeriu-se um reforço da cooperação interestadual por via de intercâmbio de experiências. O instrumento de acompanhamento e condução deste planeamento eram as Orientações Gerais de Política Económica, às quais se juntou um novo método aberto de coordenação, de cariz intergovernamental, com a calendarização da execução dos objectivos e os indicadores e pontos de referência sobre as melhores práticas e com a avaliação mútua dos Estados-membros. A Estratégia de Lisboa foi revista em 2005, a qual previa uma avaliação mais eficaz, segundo métodos de revisão a médio prazo. Contudo, no final de 2010 os objectivos principais não foram cumpridos. O argumento utilizado para o incumprimento de 70% de empregabilidade foi a crise financeira que se abateu a nível mundial iniciada em 2008. De facto, tal fenómeno gorou altamente as perspectivas de crescimento estabelecidas no Conselho Europeu de Lisboa. Além disso, no que toca ao investimento em I&D, este continua ainda muito aquém das expectativas, factor vital para a transformação da economia europeia. Do mesmo modo, o designado método aberto de coordenação, baseado na metodologia da cooperação intergovernamental, garante um grande grau de autonomia aos governos nacionais em relação às políticas económicas e orçamentais. Nesta perspectiva, a natureza de médio e longo prazo necessária para a aplicação dos mecanismos conducentes à economia do conhecimento é prejudicada pelos objectivos eleitoralistas dos diferentes governos nacionais, que além disso perseguem agendas nacionais nem sempre coincidentes com as prioridades comunitárias. Não obstante, no sentido da eficaz execução dos objectivos propostos sugeriu-se uma orientação dos fundos distribuídos para a realização dos pressupostos assentes na Estratégia de Lisboa. Tal sugestão denota uma tendência que conduz os procedimentos das políticas económicas para uma maior integração. Essa atitude canalizadora é mais visível na próxima estratégia económica, recentemente adoptada, a estratégia Europa 2020.

Esta surge no contexto dos efeitos da crise financeira iniciada em 2008. Na nova estratégia, a partir de 2010, define-se um caminho a percorrer para sair da crise e sublinha-se a necessidade do estabelecimento de uma planificação mais integrada e mais eficiente, que funcionaria desde que existisse uma consciência e vontade política por parte dos países. A estratégia Europa 2020 definiu-se como «[...] uma visão da

economia social de mercado para a Europa do século XXI.»⁴, na afirmação de três prioridades: crescimento inteligente, vertente da economia do conhecimento e da inovação, crescimento sustentável, mais eficaz, competitivo e ecológico, e o crescimento inclusivo, com criação de emprego e a preocupação da coesão social e territorial. Enquanto o objectivo do investimento em I&D se mantém nos 3%, aumenta-se para 75% a meta da taxa de empregabilidade da população entre 20 a 64 anos. Incluem-se objectivos referentes ao clima e energia, estabelecidos em iniciativas específicas, uma taxa de abandono escolar precoce inferior a 10%, com a condição de 40% dos jovens deter um diploma de ensino superior e a eliminação do limiar da pobreza para 20 milhões de europeus. Para a obtenção do sucesso destas disposições, a Comissão destaca a importância da mobilização de todos os instrumentos da UE para eliminar os estrangulamentos existentes ao desenvolvimento da nova economia e para eliminar as disparidades sociais e económicas. Da mesma maneira, introduzem-se iniciativas emblemáticas que envolvem a actuação da Comissão e recomendações concretas aos Estados. De entre estas iniciativas afirmam-se muitas das propostas efectuadas pelo Conselho Europeu de Lisboa. Não obstante a manutenção do modelo de cooperação, onde o Conselho Europeu assume o papel central, tal estrutura aparece como mais clara a nível das competências de cada um. Note-se, contudo, que as disposições em relação às autoridades nacionais não têm ainda um teor vinculativo, mas a sua especificação é já uma mudança favorável. A Comissão propôs inicialmente que os auxílios estatais se mantivessem até que se assistisse a uma recuperação económica, mas foi proposta uma reforma do sistema financeiro, que visava a melhor supervisão do sector, a transparência, a responsabilização, a protecção dos consumidores e a futura gestão de crises desse tipo. O processo de execução da estratégia Europa 2020 deve ser acompanhada de uma supervisão mais estreita dos países. Nesse método inclui-se uma abordagem temática, que avalia a concretização dos 5 objectivos da estratégia e relatórios individuais de cada país, que irão conter as vias de saída da crise numa vertente do investimento público e dos dados macroeconómicos. Todos estes documentos deverão ser apresentados à Comissão e aos restantes Estados-membros. O Conselho, com auxílio das Orientações Gerais das Políticas Económicas emitirá

⁴ Comissão Europeia, *EUROPA 2020: Uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM (2010) 2020, Bruxelas, 03/03/2010.

recomendações específicas, que incluirão um horizonte temporal claro. Face a tais disposições, os poderes nacionais definirão as medidas para aplicar as recomendações. Caso se verifique o não cumprimento ou ignorância das mesmas recomendações, a Comissão poderá emitir advertências aos Estados-membros. Apesar da manutenção do método clássico intergovernamental, a nova estrutura incluiu uma supervisão mais intensa das políticas dos governos nacionais, o que pode sugerir melhor integração futura, o que tornaria necessária uma reforma do Tratado.

No quadro geral das despesas comunitárias, a PAC foi sem dúvida a política com mais peso. A juntar-se a ela estavam, numa primeira fase, as políticas direccionadas para o emprego que favoreceram a Itália e em menor grau a RFA, que visavam adaptar a mão-de-obra face a reestruturações das actividades industriais, processo que teve início, ainda com pouca expressão, nas décadas de 50 e 60. Mais tarde, o Reino Unido tornou-se num forte aliado dos interesses de Itália para prosseguir rumo a uma política regional mais activa e direccionada para as regiões mais pobres, tendo em conta uma visão do conjunto comunitário. Na gradual afirmação da importância da política de coesão, o peso dos instrumentos financeiros directamente ligado a esta aumentou. Estes não pararam de aumentar o seu peso nas despesas da UE, em detrimento do aumento dos custos da PAC. A distribuição das receitas da UE pelos seus membros deixou de se centrar na sua quase totalidade nos grandes Estados para se diluir por entre os pequenos e médios Estados, principalmente os mais desfavorecidos economicamente. No entanto, a questão dos elevados custos da PAC ainda está na mesa de discussão, pois há quem defenda que esta política ainda tem um peso excessivo no orçamento comunitário, não obstante as contínuas reformas desta política para tentar resolver os problemas. Numa outra perspectiva podemos afirmar que a existência de fundos aos quais os Estados têm acesso é um factor de integração e aprofundamento, já que por detrás deles existe sempre uma iniciativa comunitária e, conseqüentemente, uma política definida ao nível acima da soberania estatal, à qual é dada resposta aos vários níveis do Estado. Facto este que acaba por se reflectir nas políticas nacionais, regionais ou locais, sobretudo no seu aperfeiçoamento e enriquecimento sectorial. Do ponto de vista nacional, a integração europeia em vários domínios pode e deve significar uma conjugação de interesses nacionais tendo em vista um objectivo mútuo, considerando a inclusão num espaço comum. Foram-se então desenvolvendo um conjunto de instrumentos financeiros ao dispor dos Estados-membros em áreas como o emprego, a agricultura, o

desenvolvimento regional, os transportes, o ambiente e as pescas. Enquanto aqueles mais ligados à política de coesão se agruparam paulatinamente num conjunto de políticas e procedimentos cada vez mais coordenado e mutuamente complementar, o fundo ligado ao sector agrícola, sobretudo a sua vertente de garantia, continuou a seguir um caminho muito próprio, tendo sempre em conta as realidades de constante mutação no seio comunitário. É de sublinhar que, dentro destes instrumentos de realce se inclui o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP), que aplicava a política comunitária das pescas nos Estados-membros beneficiários (fazendo também a ligação com a política ambiental, no sentido da preservação dos recursos), mas que ao qual não foi dedicado nenhum ponto específico neste trabalho, dado seu peso irrelevante no conjunto dos fundos.

1.1. Fundo Social Europeu

O Fundo Social Europeu (FSE) foi criado em 1957 e durante a década de 60, onde teve uma importância residual dada as boas condições económicas. Serviu para colmatar as mudanças estruturais decorrentes do mercado comum no sector do emprego, apoiando a reconversão do trabalho e aumentando a mobilidade da mão-de-obra, não intervindo inicialmente na agricultura. Com os novos problemas económicos e o crescente desemprego dos anos 70 criado na modernização dos sectores agrícolas e industrial, houve preocupações que apontavam no sentido da harmonização das políticas sociais. Nesta reforma, o FSE foi dotado de mais recursos e orientado para categorias específicas, passando a ser elegível para os sectores da agricultura em 1972 e dos têxteis em 1975. As novas preocupações eram o desemprego entre os jovens e a discriminação sexual, de idosos e de deficientes no mercado de trabalho. Foi nesta altura que as organizações privadas passaram a poder participar no processo de utilização deste fundo, dado o aumento de pedidos de participação no FSE. Reformulou-se também o método de atribuição do FSE, que passou a ser mais controlado pela comunidade, com a introdução de um sistema de aprovação prévio dos projectos.

Durante a década de 80 a Europa assistiu a uma mudança estrutural mais profunda da economia, onde as grandes indústrias base foram perdendo importância face ao sector

dos serviços, com um crescente potencial de crescimento devido às novas tecnologias. Este sector passou a assumir mais importância, provocando o aumento da procura por mão-de-obra qualificada, assistindo-se igualmente a mais desemprego vindo do declínio e reestruturação industrial, que cada vez mais era de longo prazo. Para dar resposta, o FSE preocupou-se mais com a formação profissional nas novas tecnologias, fornecendo formação em todas as áreas económicas. As disposições tentavam flexibilizar as oportunidades de emprego num mercado de trabalho em mudança contínua. O segundo alargamento (1981 e 1986) e a política de coesão, por um lado, e a integração do planeamento plurianual orçamental comunitário, por outro lado, vieram aplicar uma reforma do FSE. A abordagem dos projectos beneficiadores de instrumentos financeiros comunitários adoptou a nova natureza de planeamento com base num acordo entre os Estados-membros e a Comissão, projectando-se as despesas consoante um período estratégico definido e incentivando-se intercâmbios entre os países a nível de políticas de emprego.

No Tratado de Amesterdão (assinado a 2 de Outubro de 1997) adoptou-se a estratégia de emprego face ao aumento do desemprego, sobretudo no sector dos jovens. Nesta altura o FSE mudou a ênfase do desemprego para o emprego na sua estratégia, que significou objectivos no sentido da formação mais generalizada e acessível, com a finalidade da obtenção de qualificações de relevo para o mercado de trabalho e da criação de emprego tendo como base melhor orientação e aconselhamento profissionais, contando-se com a participação de organizações não governamentais e parceiros sociais e com a ajuda de iniciativas comunitárias lançadas pela Comissão. Por outro lado, o fenómeno do envelhecimento da população trouxe um problema de sustentabilidade às estruturas de segurança social, sendo que se tomou em conta uma tentativa de prolongar o tempo útil dos empregados idosos, com mais formação no sentido da melhor adaptação às necessidades do mercado de trabalho.

Nos primeiros anos do séc. XXI tornou-se cada vez mais evidente que a Europa não conseguia competir com outras regiões do mundo em termos de custos de produção. Tomando isso em consideração, a estratégia da UE assumiu um rumo diferente, na realização de uma economia baseada no conhecimento. Entendeu-se que o aumento sucessivo do desemprego de longa duração se deveu essencialmente à pouca adaptabilidade da estrutura laboral face à globalização, pelo que se decidiu por uma vertente de flexibilização do sector, tendo em conta uma via de conciliação entre esta e

a manutenção do modelo social europeu, compatibilizando-se com a Estratégia de Lisboa. Perante os últimos alargamentos, o FSE manteve a preocupação de garantir grande parte dos seus fundos para estes países menos desenvolvidos. A formação deixou de ser apenas a fase anterior à entrada no mercado de trabalho para se tornar numa actividade contínua ao longo da vida, onde as empresas podiam assumir o fornecimento de formação gradual aos seus funcionários. O fomento da criação de pequenas e médias empresas traria emprego e desenvolvimento, sobretudo nas áreas dos serviços relacionados com as novas tecnologias. O FSE manteve a preocupação de conservar os trabalhadores idosos no mercado de trabalho, devido ao problema do envelhecimento da população. Por outro lado, o fenómeno dos fluxos de imigração para a Europa foi identificado como uma possível solução do problema da sustentabilidade da segurança social, nomeadamente em alguns documentos da Comissão.

Durante o processo de integração europeia, o FSE prestou um importante serviço no sentido de colmatar as falhas da integração económica em termos de emprego, combatendo igualmente a discriminação (sexual, étnica e outras). No entanto, dada a mudança estrutural da economia, iniciada na década de 80, o FSE tem na adaptação à nova estrutura do mercado de trabalho, o seu papel mais vital. Este soube evoluir consoante as novas necessidades dos trabalhadores da UE. O FSE ganhou cada vez mais importância num espaço económico mais desigual e num contexto internacional mais competitivo. Segundo um relatório financeiro da UE⁵, enquanto que durante a primeira década de atribuição deste fundo, este situava-se entre 0,9% e 5,3% do orçamento, durante as décadas de 80 e 90 (onde se situam os alargamentos de 81, 86 e 95), o mesmo assume mais importância, tendo variações de 3,3% a 9,2%. Tal revela que o FSE nunca teve um peso determinante no orçamento comunitário total. Até 1987 os seus principais beneficiários eram o Reino Unido, a Itália e a França. Foi sobretudo desde os alargamentos de 1981 e 1986 que o FSE apostou mais percentagens nos países economicamente menos favorecidos, grupo este liderado pela Espanha, que desde a sua adesão até 1991 aumentou sempre a sua fatia em relação aos outros países mais ricos, chegando a ser o Estado-membro que mais beneficiou deste fundo em 1990, mantendo esta posição em 1991.

⁵ Comissão Europeia, *EU Budget 2007 Financial Report*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

1.2. Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

Este instrumento financeiro tem grande importância no orçamento comunitário desde o início da Comunidade Económica Europeia (CEE), para dar resposta à grande carência de produtos alimentares registada depois da II Guerra Mundial. Na origem deste fundo temos a primeira grande política comunitária, a PAC que surge logo nos anos 50, anunciada no Tratado da CEE, onde se pretendia estabelecer uma produção estável e controlada e um sistema de preços proteccionista, eliminando-se a carência de produtos alimentares. Os objectivos da PAC eram descritos no artigo 39.º do Tratado da CEE⁶: aumentar a produtividade agrícola e assegurar um nível de vida justo para a sua comunidade no aumento dos rendimentos dos agricultores, estabilizando ao mesmo tempo os mercados e assegurando a oferta de produtos agrícolas a preços razoáveis para os consumidores. A decisão final do Conselho, com a ajuda da Comissão, incluía o estabelecimento da unidade no mercado, baseada na livre circulação da produção agrícola e na circulação por tipos de produtos com preços progressivamente unificados e garantidos, a preferência pela produção comunitária com intervenção neste sector, a criação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA, concretizada em 1962) como instrumento financeiro da PAC e a solidariedade financeira. O sistema protegia a agricultura comunitária faces às importações agrícolas fora da CEE com um imposto alfandegário, o que restringiu esse fluxo, logo nivelando o preço dos mesmos com as regras do mercado da comunidade. As receitas provenientes desta taxa foram usadas para financiar as exportações agrícolas, que podiam assim ser operadas nos mercados internacionais a um preço mais baixo do que o proposto nas comunidades, entregando-se a diferença aos exportadores. Assim, os agricultores europeus contavam com preços de venda mais elevados do que os restantes no mercado internacional. Os produtos agrícolas foram divididos em três sectores com diferentes níveis de protecção⁷. O grupo mais protegido contabilizava grande parte da produção agrícola comunitária e

⁶ *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia*, Roma, 25/03/1957.

⁷ O nível de maior protecção incluía a maioria dos cereais, leite e produtos seus derivados, azeitonas, açúcar, entre outros. O nível intermédio abrangia a produção de ovos, sendo o terceiro nível de implantação residual no seio da comunidade.

previa a compra de produtos pelos órgãos comunitários de intervenção em caso de excesso de produção. No grupo intermédio a PAC apenas intervinha na cobrança de impostos aos produtos importados, sendo mínima a protecção do 3º grupo. A estrutura comum dos mercados e a regulamentação comunitária foi sendo gradualmente aplicada, ao longo de vários anos depois da decisão. O FEOGA, que custeava a PAC, foi criado com uma divisão essencial em secções: a Secção Garantia que se ocupava do controlo dos mercados comunitários agrícolas (nivelamento dos preços e incentivo às exportações) e a Secção Guia que se debruçava sobre a modernização e diversificação das células de produção e o estabelecimento de linhas de circulação dos produtos. O financiamento desta política só foi entregue à gestão do orçamento comunitário em 1969.

Devido ao grande sucesso desta política, a situação agrícola comunitária modificou-se para uma situação de excedentes. De 1957 a 1967 a produção comunitária de cereais aumentou mais de 72%⁸, onde a França se destacou desde o início. Em paralelo ao aumento da produção, os custos da Secção Garantia do FEOGA também aumentaram, chegando a 86,9% do orçamento comunitário em 1970⁹. A estrutura da PAC beneficiava as grandes áreas de produção e deu-se uma crescente modernização, que fez diminuir o número de empregados neste sector. Além disso, a expansão das exportações agrícolas para outros mercados causou efeitos prejudiciais nessas regiões. Era claro que a PAC tinha atingido um sucesso um tanto excessivo na concretização do incremento à produção agrícola, facto que aumentou o volume de produtos que tinham que ser comprados pelo FEOGA para se manterem os preços comunitários e que evidenciou a clara defesa dos interesses dos grandes produtores. Tendo em conta estes efeitos negativos, a PAC foi alvo de reformas ao longo dos anos para se tentar corrigir a situação de produção excessiva. A primeira reforma data de 1972 com o plano Mansholt, que introduziu 3 orientações, designadamente: a modernização dos métodos de produção agrícola e das células de produção, o abandono da actividade agrícola e a formação dos agricultores.

⁸ Eurostat. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

⁹ Comissão Europeia, *EU Budget 2007 Financial Report*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

Esta reforma superficial não resolveu o problema do excesso de produção, pois a Secção Garantia do FEOGA continuava a pesar em grande medida no orçamento comunitário, estabelecendo-se em cerca de 70% do total das despesas durante toda a década de 70¹⁰. Para limitar a actividade agrícola foram aplicadas quotas de produção durante a década de 80, ao mesmo tempo que o Conselho Europeu decidiu pela restrição do aumento das despesas na política agrícola. Os preços garantidos nos mercados comunitários para os cereais começaram a baixar gradualmente, dada a reforma no sistema de distribuição dos auxílios, que deixou de ser relacionada directamente com a produção. A nova estrutura incentivava os agricultores a abandonarem parte da área produtiva, que exprimia mais um esforço para limitar a produção. O factor ambiental foi introduzido como condição favorável de admissão ao fundo. Esta reforma eliminou o erro de garantia ilimitada dos preços, substituindo-o por limitações à produção e entrega de rendimentos aos agricultores como meio de compensação. Tal solução podia ser uma maneira mais suportável de reduzir as despesas comunitárias, cortando-se na compra de produtos para garantir os preços. Contudo, não resolveu eficazmente o problema do peso efectivo no orçamento comunitário.

As preocupações da PAC foram sendo alteradas, nomeadamente com o desenvolvimento de novas políticas comunitárias em geral, com a política ambiental em particular e com novas adesões. Neste sentido, a segurança alimentar e a qualidade da produção, aliada ao respeito pelo meio ambiente e pela agricultura biológica passaram a ser tópicos de destaque na PAC, ao lado da sua gestão no sentido da diminuição gradual do peso em relação às despesas totais comunitárias. Exemplo disso foi a introdução de rótulos de qualidade e de reconhecimento de produtos protegidos. Em suma, a estratégia de actuação da PAC passou à valorização da qualidade e da especificidade regional dos produtos agrícolas europeus, em detrimento da quantidade. As últimas reformas desta política, feitas no seguimento da criação de estratégias económicas da UE apontavam para a aposta no espírito empresarial dos agricultores ligada à sua capacidade de resposta à procura dos mercados e dos consumidores. Incluiu-se igualmente reduções de preços de intervenção (sobretudo nos produtos lácteos) e aumentos das quotas para os mesmos sectores para certos grupos (agricultores jovens e os que estão estabelecidos em zonas montanhosas ou nórdicas). Apesar dos últimos alargamentos não se previu um

¹⁰ *Idem, ibidem.*

aumento das despesas da PAC. As directivas gerais acordadas em 2003 contam com critérios direccionados para o desenvolvimento rural e o ambiente, numa óptica de apoio a pequenos produtores, assegurar a disciplina financeira e a revisão da política de mercado da PAC, que propõe cortes nos preços de certos sectores, como o do leite. Os incrementos mensais para os cereais foram reduzidos para metade e foram previstas reformas em alguns produtos específicos como o arroz e o trigo.

Apesar das contínuas reformas, a PAC foi desde a sua criação uma política comunitária com grande peso no orçamento das comunidades. Esta política comum foi, em grande medida, uma condição de manutenção de uma posição superior por parte das grandes zonas de produção em geral e da França em particular e tornou-se na maior vantagem que este país obteve com a sua presença nas comunidades europeias. Tendo em conta que o esquema criado para a agricultura favorece naturalmente os grandes produtores, pode questionar-se a abertura de visão europeia da PAC. Os seus incentivos identificaram-se como primeiros e os mais importantes num sistema de distribuição das receitas comunitárias, que foi ganhando complexidade face à entrada de países de revelo com diferentes realidades.

1.3. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Até ao primeiro alargamento, o FSE e o FEOGA eram os meios de auxílio principais, com um domínio claro deste último instrumento. A adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca trouxe novos problemas de distribuição dos benefícios monetários das comunidades europeias. Apesar da alta contribuição fiscal do Reino Unido para o orçamento comunitário, decorrente dos fortes fluxos comerciais com o grupo da *Commonwealth*, este tinha pouca produção agrícola. A contribuição, na perspectiva dos britânicos, não correspondia a um retorno favorável ao nível das políticas comunitárias. A situação peculiar do Reino Unido foi resolvida mais tarde com o chamado cheque britânico, que consistia numa espécie de compensação monetária para os britânicos e que introduziu uma rubrica especial na despesa orçamental comunitária. Além disso, o FEDER foi também uma resposta a tal problema, numa forma de melhorar a distribuição dos dinheiros comunitários, com uma valorização principal da posição do

Reino Unido, da Irlanda e da Itália na lista de despesas comunitárias. O FEDER focava-se na correcção das disparidades regionais, causadas por vários factores (predominância da actividade agrícola pouco competitiva, reestruturação industrial e desemprego estrutural), normalmente agravados com a entrada para o mercado comum. A ideia da fundação do FEDER ligou-se à sua complementaridade com o FSE, constituindo no seu conjunto o núcleo duro dos chamados fundos estruturais. Assim, enquanto o FSE se preocupava com o desemprego, o FEDER tentava garantir um certo nível de desenvolvimento numa perspectiva territorial.

Com o Acto Único Europeu e a afirmação da política de coesão, organizaram-se os fundos estruturais nessa perspectiva, que significou naturalmente a conseqüente reforma do FEDER. Como é natural, as reformas dos pacotes Delors (1988-92 e 1993-99), contribuíram significativamente para melhorar a eficácia e a natureza do planeamento dos projectos ligados aos fundos estruturais e ao FEDER, com um método de planeamento plurianual. Os fundos estruturais duplicaram para o período de programação 1989-93, contabilizando cerca de 64 mil milhões de ecu, face ao grande aumento da desigualdade económica regional criada com os alargamentos e ao conseqüente reforço do grupo com interesse na manutenção do FEDER e em particular com a adesão da nova potência de liderança desse grupo, a Espanha. Além de se adicionar a natureza plurianual e estratégica aos mecanismos de distribuição dos fundos estruturais, estes passaram a ter uma execução e coordenação feita a um nível regional e local com a participação de diferentes parceiros. Nesta mudança de abordagem, uma nova visão foi aplicada e novas caracterizações nasceram para dar resposta aos problemas diversificados de cada região desfavorecida, desenvolvendo-se também, por arrasto, uma política regional comunitária. Logo, surgem nos períodos de programação, objectivos específicos com base nos quais as regiões são qualificadas e os fundos são elegíveis. É de notar que os vários fundos estruturais (FSE, FEOGA Secção Orientação e FEDER) inseriam-se nos diferentes objectivos, podendo até existir casos em que seja possível uma conjugação de dois fundos num único objectivo. Os períodos de programação foram introduzindo modificações na quantidade de objectivos, aumentando em geral o peso no orçamento dos montantes disponíveis para os fundos estruturais em geral e o seu fundo maioritário, o FEDER, em particular.

Com a passagem para o século XXI, a estrutura institucional e de execução da UE necessitava de um processo mais intenso de integração, onde os fundos estruturais

tinham cada vez mais pedidos e a sua importância foi crescendo. Nos primeiros programas plurianuais do século, os objectivos foram sendo simplificados e agrupados, numa tentativa de maior eficácia da administração dos instrumentos financeiros. Com a vinda da planificação económica geral por intermédio de estratégias comunitárias, os objectivos e prioridades inerentes a cada período foram sendo direccionados para a concretização dos pressupostos nesses “programas” económicos. Apesar do seu contexto específico, o FEDER foi ganhando cada vez mais preponderância no reajustamento das disparidades regionais, na aposta em investimentos para a criação de emprego, no sentido da orientação de zonas desfavorecidas (rurais e urbanas) e mais particularmente na criação de infra-estruturas nos mais variados sectores. Desde a criação do FEDER em 1975, a sua fatia orçamental tem aumentado gradualmente com algumas quedas em certos anos, dando resposta aos alargamentos. Inicialmente os montantes do FEDER eram distribuídos principalmente entre a Itália, o Reino Unido e a França. Na adesão da Grécia, Portugal e Espanha na década de 80, a percentagem deste fundo situou-se entre 2,8% e 16,5%¹¹ e as concessões foram sendo canalizadas cada vez mais para estes países, com destaque para os espanhóis, que desde 1989 assumiram-se como maiores beneficiadores do FEDER. É de notar também que a maioria dos objectivos e das iniciativas comunitárias propostas nos vários períodos de programação são financiados pelo FEDER, o que o torna no instrumento financeiro mais importante no âmbito da política de coesão.

1.4. Fundo de Coesão

A proclamação do FC em 1993 inclui-se no texto do Tratado de Maastricht, que introduz a nova comunidade designada de UE. Nesta conjuntura, as comunidades europeias encaravam o problema da grande disparidade, agravada com a adesão da Grécia, Portugal e Espanha. Além disso, era necessário tomar medidas no sentido de proporcionar aos novos países aderentes mecanismos e infra-estruturas que lhes permitissem usufruir da livre circulação de bens e pessoas. Assim, os objectivos fulcrais

¹¹ *Idem, ibidem.*

do FC eram o investimento em linhas de comunicação na área dos transportes, tendo em conta as noções de redes transeuropeias e a melhoria das condições ambientais, nomeadamente através de projectos conducentes a uma melhor qualidade de vida das populações (ex: estações de tratamento de águas residuais, barragens,...). O FEDER já englobava este tipo de concessão, mas a situação inerente à atitude de disciplina orçamental imposta aos Estados-membros, principalmente aos aderentes a todas as fases da UEM, deixava os chamados países da coesão numa situação contraditória. Por um lado, a UEM exigia certos comportamentos ao nível da política orçamental e níveis máximos de défice e endividamento, mas por outro, tais países necessitavam de poder investir para colmatar as referidas carências de comunicação e infra-estruturas. O FC foi então uma espécie de compensação para os países da coesão, para que com ele não deixassem nem de investir nas modalidades necessárias para a sua integração no mercado único, nem de cumprir os critérios de convergência e manter um baixo nível de despesas e uma boa disciplina orçamental. Foi naturalmente a Espanha que mais peso teve na criação deste fundo, como a potência representativa dos países nesta situação. Por arrastamento, Portugal, Grécia e a Irlanda favoreceram então com os espanhóis de um fundo especializado para suavizar a entrada na moeda única.

O FC parece ser, em termos formais, um instrumento mais directo da prossecução da política de coesão comunitária, dado o seu nome. Tendo também uma perspectiva nacional, distancia-o da visão regional do FEDER. Um dos factores que parece contribuir para essa visão é a condição dos 90% do PNB *per capita* da média europeia, ao invés da recorrência ao PIB, pois desse modo se medirá o desenvolvimento dos factores nacionais de produção (operem eles no país ou no estrangeiro). Neste sentido, tem potencialidade de ser gerido a nível governamental, o que pode significar uma optimização dos recursos e um desenvolvimento geral mais coeso. Contudo, a articulação com os restantes fundos estruturais era uma necessidade para se garantir a eficácia dos instrumentos financeiros como um todo. A estrutura de acesso ao FC parte do sistema base de programas adoptado entre a Comissão e os Estados-membros para os fundos estruturais. A Comissão teve o cuidado de iniciar processos de avaliação da atribuição e eficácia dos montantes concedidos. Numa primeira fase a avaliação dos projectos parece ter sido insuficiente, o que deu azo ao pouco impacto dos investimentos para os objectivos fundamentais do fundo. Este fundo foi sendo alvo de reformas graduais, visíveis na passagem para novos períodos de programação e ganhou

importância com os alargamentos de 2004 e 2007, dado o grande aumento de países elegíveis. Sendo o FC o grande instrumento financeiro de auxílio mais recente, ligado à evolução comunitária consubstanciada na UEM, não representa uma fatia considerável do orçamento. As percentagens do total das despesas comunitárias referentes a este instrumento financeiro variam entre 1,2% e 3,6%¹² dentro do seu tempo de existência.

2. Enquadramento legal do FC

O FC, incluído nos montantes financeiros distribuídos pela UE pelos seus Estados-membros, é uma solução de uma dinâmica europeia que dá resposta ao surgir de vicissitudes da integração e de uma maior heterogeneidade económica na comunidade. O seu fim, como o nome indica, seria a redução das disparidades económicas e sociais, defendida pela política de coesão, aliada à solidariedade entre os Estados-membros (contemplando assim uma visão nacional). O seu objecto concreto é a intervenção financeira em projectos ligados aos transportes e ao ambiente. Existe aqui pouca novidade face ao que já existia anteriormente ao nível dos fundos comunitários, nomeadamente no FEDER que já operava desde 1975 sobre problemas semelhantes ao nível regional. Em todo o caso, tal como o FEDER e os restantes instrumentos, para além dos seus objectos formais estão as causas da sua existência. Já se referiu (ver 1.3.) que o FEDER surgiu em parte devido a um compromisso feito entre o Reino Unido e a comunidade para se proceder a uma melhor divisão dos benefícios monetários provenientes das políticas comunitárias para evitar um cenário virtual de injustiça nesta matéria em relação ao mesmo país. O surgimento do FC, por seu lado, é fruto do dilema criado na vontade do cumprimento dos princípios da UEM por parte dos Estados-membros que ainda teriam de investir grandes montantes para eliminar as suas carências ao nível de infra-estruturas vitais para a sua competitividade no mercado único. Era natural que, sendo mais um mecanismo da política de coesão, este instrumento financeiro adoptasse as bases legais semelhantes aos outros fundos nesse âmbito.

¹² *Idem, ibidem.*

Adicionou-se, como era também de esperar, algumas peculiaridades decorrentes da especificidade do próprio fundo.

No âmbito deste estudo delimitou-se a análise do FC na sua segunda edição (FC II), que corresponde ao período de planeamento orçamental comunitário de 2000 a 2006, esboçando-se uma caracterização leve do primeiro período de programação (designado de FC I, entre 1993 e 1999). Com este pressuposto, as informações contidas neste capítulo encontram-se disponíveis até ao final do período de programação referente ao FC II. A uma contextualização geral de surgimento deste fundo (2.1.), passando pela sua ligação íntima com a UEM (2.1.1.), segue-se um aprofundamento por entre a regulamentação comunitária essencial da sua constituição no primeiro e segundo períodos de programação (2.2.) e um breve exercício de análise das conjunturas política e económica e de enumeração dos diplomas legais portugueses que procederam à transposição destes pressupostos para a lei nacional (2.3.).

2.1. Contexto de criação do FC

No Tratado de Maastricht, assinado a 7 de Fevereiro de 1992, estabeleceu-se uma UEM, o que significou maior integração das políticas da UE ao nível económico, cambial e monetário, facto que acabou também por influenciar a política orçamental dos Estados-membros. O processo de união económica e monetária foi esboçado anteriormente com o relatório Werner de 1970¹³, que viu o seu propósito renascido no relatório Delors de 1989¹⁴, onde se estabeleciam três fases de concretização: a conclusão da abertura do mercado único aos capitais (1ª fase, 1990), o sistema transitório bancário (2ª fase, 1994) e a adopção da moeda única (3ª fase, 1999). Tal significou a coordenação das políticas económicas e orçamentais e a gradual comunitarização da política monetária. As Orientações Gerais das Políticas Económicas seriam o instrumento geral de harmonização, sujeito ao processo de decisão por maioria qualificada do Conselho,

¹³ Comissão Europeia, *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community*, Luxemburgo, 08/10/1970. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/index_en.htm.

¹⁴ Comissão Europeia, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Luxemburgo, 14/04/1989. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/index_en.htm.

após uma proposta da Comissão e uma apreciação do Conselho Europeu. O acompanhamento destas orientações era feita pelo Conselho, que podia formular recomendações sobre este tema. Em paralelo a Comissão recebia informações dos governos nacionais sobre as medidas tomadas de política económica. Dado o reforço das políticas comunitárias a um nível sectorial, novas instituições foram criadas: o Instituto Monetário Europeu (órgão transitório), o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e o Banco Central Europeu (BCE). Entre as atribuições do SEBC, redigidas no artigo 105.^{o15} do Tratado da Comunidade Europeia, contavam-se a definição e execução da política monetária, enquanto que o BCE detém desde a sua criação o direito exclusivo da emissão de dinheiro.

A UEM tinha o objectivo de estabilidade dos preços e o apoio às políticas económicas gerais na comunidade. Nos princípios enunciados contavam-se a manutenção de finanças públicas e condições monetárias sólidas, assim como de balanças de pagamentos sustentáveis. Para concretizar estes valores, no que toca à política orçamental, incluiu-se o artigo 104.^o – C¹⁶, onde se lê no ponto 1. que «Os Estados-membros devem evitar défices orçamentais excessivos.». Esta situação é alvo de um sistema de vigilância dos pressupostos nomeados acima, onde a Comissão toma o papel de acompanhar os Estados-membros (a situação orçamental das contas públicas e a dívida pública), avaliando-os segundo um valor máximo estabelecido no Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao Tratado. O défice orçamental e a dívida pública não deviam ultrapassar 3% e 60%, respectivamente, da relação com o PIB. No referido artigo incluem-se excepções ao limite estabelecido, em casos de confirmação de uma tendência gradual de redução ou devido a uma recessão económica. No processo de acompanhamento da Comissão, esta apresenta relatórios ao Conselho para este decidir, por maioria qualificada, sobre a existência de um défice excessivo num Estado-membro. Neste caso o Conselho podia decidir, com uma maioria de 2/3 (excluindo o país em questão), sobre várias matérias conducentes ao país visado para que tomasse medidas de eliminação da situação de desequilíbrio das contas e até mesmo algumas medidas mais coercivas como cauções. Em paralelo, a criação, até 31 de Dezembro de 1993, do FC (artigo 130.^o - D)¹⁷ fez surgir um instrumento financeiro

¹⁵ «Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992», *JO C 191 de 29/07/1992*.

¹⁶ *Idem, ibidem.*

¹⁷ *Idem, ibidem.*

vinculado a tal processo, pois a condição de manutenção da elegibilidade era a de cumprimento destes limites orçamentais (noção designada de condicionalidade). Além disso, sublinhe-se que o processo de decisão da criação do FC, nomeadamente na adopção de um regulamento constitutivo, era definida nesse mesmo artigo por uma decisão do Conselho por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer favorável do PE e dos Comitês (CES e CR).

2.1.1. Cooperação orçamental e relação com o FC: a condicionalidade

Para o funcionamento do processo de harmonização das políticas orçamentais previu-se no Tratado de Maastricht, a decisão no Conselho, por unanimidade, sob proposta da Comissão e consulta do PE e do BCE, de um regulamento sobre os aspectos específicos do procedimento em caso de défice excessivo. O grande compromisso político foi tomado no Conselho Europeu de Amesterdão, a 17 de Junho de 1997, onde se adoptou uma resolução que resultou no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)¹⁸. Contudo, o Regulamento n.º 3605/93¹⁹ apresentava, já antes da cimeira, uma primeira estrutura legal neste sentido. Nele encontraram-se as definições dos termos relevantes e o sistema de informação entre os Estados-membros e a Comissão. Esta norma foi alterada várias vezes até ao presente: com o Regulamento n.º 475/2000²⁰, que actualizou valores de referências dado um novo sistema de contas europeu, com o Regulamento n.º 351/2002²¹, que tomava medidas para uma maior harmonização e uma reclassificação de certos pagamentos e com o Regulamento n.º 2103/2005²², que adicionava 2 novas temáticas (mecanismos de controlo da qualidade dos dados e fornecimento de dados pela Comissão). Esta estrutura foi posteriormente alterada em 2009 pelo Regulamento

¹⁸ Conselho Europeu, «Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento de Amesterdão, 17 de Junho de 1997», *JO C 236 de 02/08/1997*.

¹⁹ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 3605/93 [...]», *JO L 332 de 31/12/1993*, Bruxelas.

²⁰ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 475/2000 [...]», *JO L 58 de 03/03/2000*, Bruxelas.

²¹ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 351/2002 [...]», *JO L 55 de 26/02/2002*, Bruxelas.

²² Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 2103/2005 [...]», *JO L 337 de 22/12/2005*, Bruxelas.

n.º 479/2009²³, onde se procedeu à revogação do Regulamento n.º 3605/93 e das suas alterações, e em 2010 pelo Regulamento n.º 679/2010²⁴.

O PEC previa medidas preventivas e dissuasivas para a cooperação económica e orçamental. A posterior adopção de dois regulamentos, sobre a supervisão das situações orçamentais e coordenação das políticas económicas (Regulamento n.º 1466/97) e sobre a aceleração e clarificação da aplicação do procedimento dos défices excessivos (Regulamento n.º 1467/97), foi o seguimento dado ao Conselho Europeu, tanto no reforço da vertente dissuasiva como na criação efectiva da vertente preventiva. No Regulamento n.º 1466/97²⁵ criaram-se os programas dos governos nacionais (de estabilidade ou de convergência), que além de serem obrigatoriamente públicos, eram examinados pelo Conselho, contendo objectivos a médio prazo de uma situação orçamental excedentária ou próxima do equilíbrio, considerando um conjunto de projecções macroeconómicas e apresentando as medidas necessárias numa perspectiva a 3 anos, com contínua actualização. O Conselho exercia um papel de supervisor, adoptando procedimentos não vinculativos aos programas dos Estados-membros. A reforma destas disposições ocorreu no Regulamento n.º 1055/2005²⁶, com a necessidade do reforço do PEC, no sentido de incluir no método de avaliação geral as variáveis correspondentes às reformas estruturais com efeitos a longo prazo, especialmente a reforma dos sistemas de pensões. Os objectivos concentraram-se na vertente de um período de médio prazo, facilitando a existência de planos de equilíbrio orçamental mais longos.

A norma relativa à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento dos défices excessivos, o Regulamento n.º 1467/97²⁷, clarificava o limite a partir do qual se podia tornar um caso de excepção. Além disso, este regulamento estabelecia vários prazos de execução do acompanhamento, da análise e da actuação da Comissão, do Conselho e do Estado-membro em causa para este processo. As cauções introduzidas no Tratado eram definidas de forma mais complexa, na medida em que se podiam tornar irreversíveis. Este documento foi igualmente alterado em 2005 pelo Regulamento n.º

²³ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 479/2009 [...]», *JO L 145 de 10/06/2009*, Bruxelas.

²⁴ Conselho da UE, «Regulamento (UE) n.º 679/2010 [...]», *JO L 198 de 30/07/2010*, Bruxelas.

²⁵ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1466/97 [...]», *JO L 209 de 02/08/1997*, Bruxelas.

²⁶ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1055/2005 [...]», *JO L 174 de 07/07/2005*, Luxemburgo.

²⁷ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1467/97 [...]», *JO L 209 de 02/08/1997*, Bruxelas.

1056/2005²⁸. As modificações foram no sentido do alargamento dos prazos, da modificação de alguns critérios e da introdução de novos factores de análise feita pela Comissão, como por exemplo, a implementação de políticas no contexto da Estratégia de Lisboa. A valorização da prossecução de políticas económicas e orçamentais, a longo prazo, tinha em vista o grande problema criado nos sistemas de segurança social e de pensões com o envelhecimento da população.

Analisando as decisões do Conselho inerentes ao procedimento do défice excessivo (pde), que fornecem o cenário prático desta estrutura de cooperação orçamental, verificou-se que todos os países da UE incorreram num pde por intermédio de decisões do Conselho²⁹ logo em 1994 (início da 2ª fase da UEM) e em 1995 (Estados do alargamento do mesmo ano), excluindo o Luxemburgo e a Irlanda. Até ao início da 3ª fase da UEM (1999), os governos inverteram esta situação, dadas as decisões do Conselho de revogação da existência de défices excessivos: Dinamarca³⁰ em 1996, Finlândia e Países Baixos³¹ em 1997 e os restantes em 1998³², depois da criação do PEC, exceptuando a Grécia que sai do pde apenas no final de 1999³³, entrando na 3ª fase da UEM no ano seguinte. Depois da concretização do euro e dentro do período de estudo do FC II (2000 a 2006), Portugal foi o primeiro a reincidir num pde em 2002³⁴, seguindo-se depois a Alemanha³⁵ e a França³⁶ em 2003, a Grécia³⁷, os Países Baixos³⁸ e a maioria dos Estados do alargamento a leste³⁹ em 2004, a Itália⁴⁰ em 2005 e Reino

²⁸ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1056/2005 [...]», *JO L 174 de 07/07/2005*, Luxemburgo.

²⁹ Decisões do Conselho de 26/09/1994 sobre a existência de défices excessivos em todos os países, excepto a Irlanda e o Luxemburgo e decisões do Conselho de 10/07/1995 referentes a pde nos países do alargamento desse ano. Estes documentos não se encontram disponíveis no sítio da EUR Lex.

³⁰ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 172 de 11/07/1996*, Luxemburgo.

³¹ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...] na Finlândia», «Decisão do Conselho [...] nos Países Baixos», *JO L 177 de 05/07/1997*, Luxemburgo.

³² Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...] em Espanha», «Decisão do Conselho [...] em França», «Decisão do Conselho [...] em Itália», «Decisão do Conselho [...] em Portugal», «Decisão do Conselho [...] na Alemanha», «Decisão do Conselho [...] na Áustria», «Decisão do Conselho [...] na Bélgica», «Decisão do Conselho [...] na Suécia», «Decisão do Conselho [...] no Reino Unido», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

³³ Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 17 de Dezembro de 1999 [...]», *JO L 12 de 18/01/2000*, Bruxelas.

³⁴ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 322 de 21/11/2002*, Bruxelas.

³⁵ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 34 de 11/02/2003*, Bruxelas.

³⁶ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 165 de 03/07/2003*, Luxemburgo.

³⁷ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 389 de 30/12/2004*, Bruxelas.

³⁸ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 47 de 18/02/2005*, Luxemburgo. Note-se que tal situação foi ultrapassada em 2005 pela seguinte decisão: Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 274 de 20/10/2005*, Luxemburgo.

³⁹ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...] na Hungria», *JO L 389 de 30/12/2004*, Bruxelas, Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...] em Chipre», «Decisão do Conselho [...] em Malta», «Decisão do Conselho [...] na Eslováquia», «Decisão do Conselho [...] na Polónia», «Decisão do Conselho [...] na República Checa», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

⁴⁰ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 266 de 11/10/2005*, Bruxelas.

Unido⁴¹ em 2006, situações no geral corrigidas provisoriamente entre 2007 e 2008. Note-se que Portugal corrigiu a sua situação orçamental em 2004⁴², mas ingressou de novo num pde no ano seguinte⁴³, sendo este finalizado apenas em 2008⁴⁴. No grupo de países elegíveis para o FC, apenas a Irlanda, a Espanha e desde 2004 a Lituânia, a Letónia, a Eslovénia e a Estónia mantiveram os seus défices orçamentais controlados até 2006. Neste sentido, a situação orçamental destes países em conjunto apenas foi favorável entre 1998 e 2004. Depois de 2006, a recuperação geral dos défices excessivos em 2007/2008 não foi sólida, já que principalmente entre 2009 e 2010 todos os países entraram mais uma vez em incumprimento, com a excepção da Suécia, do Luxemburgo e da Estónia, sendo estes dois últimos os Estados que nunca apresentaram um pde.

Uma das funções que o FC “emprestou” da UEM e da política orçamental comunitária foi, sem dúvida, a concretização de uma posição orçamental favorável para os países da coesão. A situação de incumprimento da UEM dos países elegíveis para o FC era assim contrária aos princípios estabelecidos na criação desse fundo, por intermédio da referida condicionalidade, que previa a suspensão das concessões caso o país não cumprisse o seu programa de estabilidade, ou as recomendações do Conselho no âmbito do pde. Esta condição parece ter sido secundarizada, sobretudo no período do FC II, dada a existência de pde em vários dos grandes Estados-membros, paralelamente aos existentes em grande parte dos países beneficiários do FC. Sendo certo que a entrada e concretização da UEM requeria uma consolidação orçamental que não dava espaço para um aumento do investimento público, menos certo não é que para se corrigirem as desvantagens comparativas destes países da coesão, em termos de infra-estruturas, teria de existir um esforço orçamental público nesse sentido. É neste contexto que se compreende a criação do FC no Tratado de Maastricht, que assume uma natureza nacional e de acesso limitado aos países mais atrasados economicamente, principalmente em termos de infra-estruturas. Além disso, a intervenção na área do ambiente surge da crescente preocupação nesse sector e do aparecimento de nova teorização sobre o desenvolvimento regional. Neste sentido, pode afirmar-se que o FC

⁴¹ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 51 de 22/02/2006*, Bruxelas.

⁴² Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 47 de 18/02/2005*, Bruxelas.

⁴³ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 274 de 20/10/2005*, Bruxelas.

⁴⁴ Conselho da UE, «Decisão do Conselho [...]», *JO L 181 de 10/07/2008*, Luxemburgo.

surge como resposta directa da tomada do rumo em direcção à UEM. A condicionalidade (explicitada no artigo 6.º do Regulamento n.º 1164/94), que originalmente estabeleceu a condição basilar da atribuição do FC no cumprimento de finanças públicas sãs e, mais especificamente, na apresentação dos programas de estabilidade e na inexistência de um défice orçamental excessivo era então o elo de ligação directo entre os desígnios da UEM e o FC.

2.2. Estrutura legal comunitária do FC

À explicitação do contexto de criação do FC e da sua relação com a UEM sucede-se então a descrição do processo de adopção de normas legais comunitárias directamente relacionadas com este. Tal processo começou logo em 1992, com uma primeira proposta pioneira da Comissão⁴⁵, existindo 3 grandes momentos constitutivos deste instrumento financeiro: de 1993 a 1999 (FC I), de 2000 a 2006 (FC II) e de 2007 a 2013. Contudo, face à proposta inicial da Comissão, o Conselho apenas conseguiu adoptar um instrumento provisório no ano seguinte até ao final do prazo estabelecido, o Instrumento Financeiro de Coesão (IFC), dada a extensão de tempo que foi necessária para a ratificação do Tratado. Tal facto atrasou também a concretização do documento comunitário base do FC. Neste sentido, o ano da sua criação (1994) não coincidiu com o sistema de programação plurianual do orçamento comunitário, nomeadamente com o início do Pacote Delors II⁴⁶ (1993-1999). Apesar de se especificar nos pontos seguintes as diferenças legais existentes entre o IFC (2.2.1.) e o FC (2.2.2.) durante o seu primeiro período programático, este facto constitui a única excepção neste estudo, já que se englobaram estas duas experiências no que se chama nesta dissertação de FC I nos restantes pontos, que portanto, coincide assim com o período de 1993 a 1999. Durante o mesmo estabeleceram-se normas sobre as várias temáticas relacionadas com o FC. No final deste período iniciaram-se as reformas nos regulamentos tendo em conta a experiência colhida e o melhoramento nos procedimentos referentes ao FC, reformas

⁴⁵ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão e Projecto de Regulamento (CE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão*, COM (92) 339 final, Bruxelas, 31/07/1992.

⁴⁶ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Do Acto Único ao pós-Maastricht – Os meios para realizar as nossas ambições*, COM (92) 2000 final, Bruxelas, 11/02/1992.

essas abordadas em 2.2.3., que se estenderam durante o período do FC II (2000-2006), tendo como grandes pontos de referência a Agenda 2000⁴⁷ e a Estratégia de Lisboa⁴⁸, que assumiram o compromisso de reforço do planeamento económico comunitário. Além da maior complexidade dos procedimentos necessários à concretização do auxílio prestado por este fundo, introduziu-se também uma melhor articulação deste com os restantes fundos estruturais. O período de programação posterior (2007-2013) reorganizou de modo extensivo a regulamentação do FC, aproximando-o mais ainda dos fundos estruturais e tentando conjugar da melhor maneira os seus potenciais, com os objectivos estabelecidos na chamada governação económica, que ganhou novo ímpeto com a adopção da estratégia Europa 2020. Neste sentido, o período do FC II encontra-se entre as primeiras experiências do FC e a presente configuração, de onde se passou de um contexto de criação do FC para a crescente coordenação do mesmo com os objectivos da governação económica.

Por uma questão prática, a definição de projectos, grupos de projectos ou fase de projectos foi normalmente englobada na designação “projecto”, excepto nos momentos onde se refere tais diferenças. Os conteúdos dos regulamentos do FC podem ser divididos em várias temáticas que foram sendo aperfeiçoadas com o acumular da experiência decorrida da execução do fundo. Neste sentido, o FC engloba (tendo como referência o seu documento constitutivo, o Regulamento n.º 1164/94): as definições gerais (tipos de actividades, sectores envolvidos e condições de elegibilidade, incluindo o limite de 90% do PNB *per capita* da média europeia, englobando os artigos 1.º a 3.º), os recursos financeiros (repartição indicativa entre Estados-membros, artigos 4.º e 5.º), as condições de execução (condicionalidade, taxa de cofinanciamento, coordenação com outras políticas comunitárias e condições de conjugação com outros instrumentos europeus, artigos 6.º a 9.º), o processo de aprovação (artigo 10.º), o processo dos pagamentos (reparte-se nas autorizações e nos pagamentos efectivos, artigo 11.º), o controlo (abrange uma vertente do controlo efectivo e de modificação ou suspensão da concessão caso existam irregularidades, artigo 12.º), o acompanhamento e a avaliação (o primeiro, essencial para a actualização do plano de financiamento do projecto e o segundo actuando como o vigilante dos critérios de qualidade e de criação gradual de

⁴⁷ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Agenda 2000: Propostas legislativas Apresentação geral*, COM (1998) 182 final, Bruxelas, 18/03/1998.

⁴⁸ Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*, 24/03/2000.

experiência, artigo 13.º) e a informação e publicidade (artigo 14.º). Assim sendo, a análise sobre os regulamentos que concernem ao FC tem como base esta divisão. A ideia de gestão engloba, neste caso, tanto o processo de aprovação, como o processo dos pagamentos. Não obstante, essa aceção é mais utilizada na análise do universo estrutural nacional (2.3.).

2.2.1. O IFC: período transitório entre o Tratado e o FC

A Comissão apresentava, na sua proposta de 1992 para o FC, que a elegibilidade se limitava aos países com um PNB *per capita* inferior a 90% da média europeia. Propôs-se o montante financeiro disponível para um período entre 1993 e 1997, que totalizava 10.000 milhões de ecu a preços de 1992⁴⁹. A taxa de intervenção do FC seria entre 85% a 90% das despesas públicas para os projectos e até 100% para os estudos e medidas de apoio técnico. Apesar dos projectos não poderem ser financiados com dois fundos, abria-se uma alternativa na capacidade de financiamento de empréstimos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), sendo que o total do montante vindo da comunidade não podia exceder 90% das despesas totais. A condução da aprovação da Comissão dos pedidos de concessão por parte do FC pressupunha uma distribuição equilibrada entre os dois domínios de intervenção (transportes e ambiente) e um impacto razoável dos projectos. Os pedidos de concessão, apresentados pelos Estados-membros, continham informação sobre o organismo responsável pela execução, a natureza, a localização e custos do investimento, o calendário de execução e o montante total do financiamento do FC, e que depois de aprovados eram publicados no Jornal Oficial. Os pagamentos eram feitos com dotações financeiras em fracções anuais. Dentro do controlo foram definidos os seus princípios base: evitar irregularidades, verificar a correcção das transacções financeiras e, se fosse o caso, recuperar montantes perdidos, fornecendo para esse efeito relatórios sobre o controlo dos projectos, sendo estas actividades desempenhadas por autoridades nacionais competentes. Por seu lado, a Comissão podia efectuar por iniciativa própria controlos no local, examinando de igual modo os

⁴⁹ 1993: 1.500 milhões de ecu, 1994: 1.750 milhões de ecu, 1995: 2.000 milhões de ecu, 1996: 2.250 milhões de ecu, 1997: 2.500 milhões de ecu, 1998: 2.750 milhões de ecu, 1999: milhões de ecu.

mecanismos de controlo das autoridades nacionais. Em relação ao acompanhamento e avaliação dos projectos, apenas se responsabilizavam os Estados-membros e a Comissão. Contudo, previa-se a adopção de regulamentos sobre normas de execução do FC nessas áreas, nos pagamentos e no controlo. A informação e publicidade do FC foram resumidas em duas vertentes: o diálogo interinstitucional comunitário, materializado na apresentação de um relatório anual da Comissão sobre o FC aos órgãos principais (Conselho, PE, CES e CR) e a informação prestada pelos países aos seus cidadãos sobre o papel do FC. Esta proposta surge antes da ratificação do Tratado de Maastricht e, consequentemente, do FC e do CR, que participaria pela primeira vez, além do diálogo interinstitucional feito no âmbito da informação e publicidade, no processo de tomada de decisão da adopção do regulamento.

No Conselho Europeu de Edimburgo, de 11 e 12 de Dezembro de 1992, este órgão convidou a Comissão para propor ao Conselho um regulamento que instituísse um instrumento financeiro provisório, dado os atrasos na ratificação do Tratado de Maastricht, surgindo assim a proposta a 22 de Dezembro⁵⁰. O documento assume a forma essencial da anterior proposta sobre o FC. Contudo foram realizadas alterações de realce. Os recursos financeiros do IFC foram claramente divididos entre os países da coesão (Espanha 52-58%, Grécia 16-20%, Portugal 16-20% e Irlanda 7-10%), segundo os critérios do PNB *per capita*, da população e da superfície. A taxa de apoio é reduzida dos valores inicialmente observados para um intervalo entre 80% a 85% das despesas, mantendo-se os 100% para os estudos e medidas técnicas, com uma nova condição, na qual o total das despesas da Comunidade para um projecto não podia ultrapassar 0,5% da dotação total do IFC. No que toca à aprovação dos projectos, foram introduzidos critérios de qualidade, apurados pela avaliação prévia. Logo, deviam ser considerados: benefícios económicos e sociais a médio prazo suportados por uma análise de custo/benefício, prioridades dos Estados-membros, compatibilidade dos projectos com as políticas comunitárias e equilíbrio entre os domínios do ambiente e transportes deviam ser considerados. Previa-se de igual modo a inclusão de fases técnicas e financeiras, independentes, por decisão da Comissão em acordo com o país em causa, para efeitos das atribuições financeiras. O processo dos pagamentos é clarificado no

⁵⁰ Comissão Europeia, *Proposta da Comissão de Regulamento (CEE) do Conselho que institui um instrumento financeiro de coesão*, COM (92) 599 final, Bruxelas, 22/12/1992.

regulamento, onde a aprovação total do montante concedido era feita no momento da aprovação do projecto pela Comissão, sendo prevista a execução de pagamentos adiantados, feitos antes do início do projecto, de um montante até 50% do total previsto para o primeiro ano e de pagamentos intermédios – também com igual limite de 50% anual – com a condição da progressão satisfatória do projecto, da execução de 2/3 das despesas do pagamento precedente e da execução total das despesas anteriores. Depois da conclusão do projecto, o Estado-membro podia pedir o pagamento final, se este apresentasse um relatório sobre o projecto e se os objectivos iniciais fossem cumpridos, sendo que este pagamento final não podia ser inferior a 20% da concessão total do FC para o projecto. Os métodos de acompanhamento e avaliação dos projectos foram remetidos para as decisões de aprovação destes, pela Comissão. O conteúdo do relatório da Comissão apresentado aos vários órgãos sobre as actividades anuais do IFC (relatório previsto na anterior proposta sobre o FC) passou a estar definido nas disposições legais, contendo este, além dos montantes transferidos por país e por categoria de projecto, informação sobre: o impacto económico do IFC nos Estados-membros, os programas de convergência dos países beneficiários do IFC, a aplicação das políticas comunitárias e do equilíbrio razoável entre os domínios de intervenção, o esforço de investimento dos Estados-membros nas áreas cobertas pelo IFC, os estudos e medidas técnicas, estudos do acompanhamento e da avaliação dos projectos e a contribuição do BEI para a avaliação dos projectos.

A decisão favorável sobre esta proposta levou à adopção do Regulamento (CEE) n.º 792/93 do Conselho⁵¹. No regulamento prevê-se que a instituição do FC seja adiada até ao dia 1 de Abril de 1994 (contrariando o prazo de 31 de Dezembro de 1993 estabelecido no Tratado), ou que o Conselho adopte um prolongamento desse prazo para assegurar a continuidade entre os dois instrumentos e a criação eficaz do FC. De facto este prazo foi aumentado pelo Regulamento n.º 566/94 do Conselho⁵². O limiar do IFC foi estendido até 31 de Dezembro de 1994. É de notar que, apesar do IFC ter sido um instrumento provisório, foi englobado num esforço da Comissão, em melhorar as disposições comunitárias em termos de controlo e irregularidades cometidas no âmbito

⁵¹ Conselho da UE, «Regulamento (CEE) n.º 792/93 [...] que institui um instrumento financeiro de coesão», *JO L 79 de 01/04/1993*, Bruxelas.

⁵² Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 566/94 [...] que prorroga o Regulamento (CEE) n.º 792/93 [...]», *JO L 72 de 16/03/1994*, Bruxelas.

dos projectos financiados pelos fundos estruturais em geral, nomeadamente no Regulamento n.º 1681/94⁵³ da Comissão, que estabeleceu desde logo uma base pertinente para a concretização de outros regulamentos nesta área para o FC.

2.2.2. Estrutura legal do FC I: de 1994 a 1999

As normas comunitárias com força de lei sobre o FC resumem-se, neste período de programação, ao seu regulamento geral do Conselho e a duas disposições da Comissão, um regulamento sobre o controlo e uma decisão sobre a informação e a publicidade. A preocupação em melhorar os procedimentos relativamente ao controlo continuou a registar-se, dado o regulamento da Comissão nesse âmbito para tornar mais claras e complexas as tarefas dos Estados-membros e desse mesmo órgão, na sequência da mesma atitude assumida para os fundos estruturais. O aprofundamento da área da informação e publicidade, por intermédio de uma decisão da Comissão, concentrou-se essencialmente no papel de informação da responsabilidade dos Estados-membros.

A proposta da Comissão para a regulamentação do FC data de 21 de Dezembro de 1993⁵⁴ e sugeria a adopção de dois regulamentos, um geral e outro sobre as normas de execução, propostas que acabaram por ser agrupadas num único documento adoptado pelo Conselho, o Regulamento n.º 1164/94⁵⁵. Na área das definições gerais, previu-se uma reavaliação das condições de elegibilidade nacional para 1996, materializadas no limite de 90% do PNB *per capita* em relação à média europeia e definiram-se os vários tipos de medidas de apoio técnico, também elas elegíveis para a concessão do FC. Os recursos financeiros totalizavam 15.150 milhões de ecu (preços de 1992) e distribuíram-se do seguinte modo, entre 1993 e 1999: 1.500 milhões de ecu para 1993, aumento anual de 250 milhões de ecu de 1994 a 1997 e aumento de 50 milhões de ecu em 1998 e 1999. Apesar dos critérios de repartição por Estado-membro incluem agora a

⁵³ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1681/94 [...] relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento das políticas estruturais [...]», *JO L 178 de 12/07/1994*, Bruxelas.

⁵⁴ Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão e Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º ... do Conselho que institui o Fundo de Coesão*, COM (93) 699 final, Bruxelas.

⁵⁵ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho de 16 de Maio de 1994 que institui o Fundo de Coesão», *JO L 130 de 25/05/1994*, Bruxelas.

insuficiência das infra-estruturas de transportes, não houve modificações nas percentagens referentes a cada país (ver 2.2.1.). Nas condições de execução definia-se finalmente a condicionalidade (artigo 6.º), onde o apoio financeiro podia cessar caso existisse uma decisão do Conselho sobre a existência de um défice excessivo em relação a um país beneficiário e a mesma não fosse revogada num período de tempo de um ano, tendo esta norma efeito apenas 2 anos depois da entrada em vigor do Tratado da UE. As taxas de apoio do FC mantiveram-se entre os 80% e 85% da despesa, mas em relação aos projectos geradores de receitas, a Comissão podia alterar o valor da despesa usada no cálculo da taxa de concessão, consoante as receitas geradas. No âmbito da aprovação dos projectos reforçou-se a informação a apresentar à Comissão para a sua aprovação, pois além do conteúdo referido anteriormente, seria agora também necessário a articulação com projectos situados no mesmo eixo de transporte (se fosse o caso), a análise de custos e efeitos no emprego e indicação de outras hipóteses não utilizadas, elementos do processo de impacto ambiental (se fosse o caso) e elementos sobre os contratos públicos. A aprovação da Comissão pressupunha a definição do montante financeiro total e um plano de financiamento deste montante, sendo esta decisão publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Os procedimentos dos processos de pagamentos, que mantinham o mesmo esquema das fracções anuais, encontravam-se agora no anexo II do regulamento, sobre as normas de execução. Algumas disposições sobre o acompanhamento e a avaliação foram também remetidas para a parte das normas de execução. Mantinha-se que as regras para a condução destas actividades se estabeleciam na decisão de aprovação da Comissão e deixava-se claro que era obrigação dos órgãos nacionais e comunitários criar mecanismos de acompanhamento e avaliação para o ajustamento contínuo dos projectos, o cumprimento dos dispostos legais e a confirmação da potencialidade económica e social. Em termos do controlo, além de se manterem os princípios base, a Comissão podia controlar no local as transferências financeiras no que tocava aos projectos apoiados e os sistemas de gestão e controlo previstos pelas autoridades nacionais, podendo também receber eventuais relatórios sobre o controlo e os seus sistemas e sobre os acontecimentos jurídicos ou administrativos relativamente a irregularidades dos projectos. Previa-se ainda que a Comissão adoptasse regras detalhadas para a aplicação deste controlo (que originou o Regulamento n.º 1831/94). No universo da informação e publicidade, atribuíram-se deveres gerais aos Estados-membros e o relatório anual da Comissão sobre o FC passou a ser também endereçado ao CES e ao

CR, tal como foi previsto na proposta de 1992 e pela sugestão dos mesmos nos seus pareceres. As opiniões do PE sobre o relatório teriam de ser tomadas em conta pela Comissão, na redacção dos relatórios sobre o FC e na eventual redacção de outros relatórios sobre a maneira como foram aplicadas as sugestões desse órgão. Também nesta área se previu que a Comissão adoptasse normas mais específicas (consubstanciadas na Decisão n.º 94/455/CE). A revisão deste regulamento previu-se até ao final de 1999, último ano do período plurianual do orçamento comunitário. O papel do CES, do CR e do PE foi importante para aperfeiçoar esta norma, sendo que se fizeram algumas alterações residuais. Realce-se a manutenção do método de decisão de alteração do regulamento, que continuou aquele referido no artigo 130.º – D do Tratado, ou seja, a unanimidade do Conselho, sob proposta da Comissão e parecer favorável do PE e dos Comitês (CES e CR). Tal disposição acabou por reforçar a posição dos Estados-membros beneficiários deste fundo, pela maior dificuldade no seu eventual cancelamento ou alteração.

No anexo II do Regulamento n.º 1164/94 encontravam-se as normas de execução, onde se aprofundaram as temáticas apresentadas no corpo principal do documento, nomeadamente o acompanhamento e a avaliação, o processo dos pagamentos, o controlo e a informação e a publicidade. O processo dos pagamentos continuava a ser organizado com fracções anuais, precedidos de autorizações idênticas para projectos de despesas superiores a 40 milhões de ecu ou com duração de 2 ou mais anos (os restantes teriam uma única autorização feita no momento da decisão de aprovação da Comissão). A primeira fracção da autorização coincidia com a decisão da concessão do FC ao projecto, sendo as restantes aprovadas, tendo em conta o plano de financiamento inicial ou revisto e o estado de conclusão. Os pagamentos das autorizações eram efectuados segundo 3 modalidades: pagamento por conta ou adiantamento (primeira fracção anual que podia atingir 50% da mesma), pagamentos intermédios ou reembolsos (pagos depois da verificação do progresso do projecto, tarefa desempenhada pelo acompanhamento, e efectuadas pelo menos 2/3 das despesas do pagamento anterior) e pagamento final ou saldo, feito após a conclusão do projecto. Tanto os reembolsos como o saldo deveriam ser entregues a respeito da existência (ou seja, do registo) de despesa. A soma do adiantamento com os reembolsos não podia exceder 80% do total (ou 90% em casos especiais). O saldo era pago se o projecto fosse concluído segundo os objectivos, se fosse apresentado um relatório final (definido no ponto 4. do artigo F) e

se o Estado-membro certificasse a validade da informação fornecida à Comissão (sobre as despesas e sobre o relatório final). Para projectos de menos de 40 milhões de ecu ou de duração de menos de 2 anos, os pagamentos efectuavam-se de forma semelhante. Comparativamente ao IFC, o processo dos pagamentos é melhorado na clarificação e aumento das condições de entrega do saldo, tanto com a definição dos conteúdos do relatório final do projecto, como pela maior responsabilização do Estado-membro relativamente à certificação da validade da informação entregue à Comissão para fins de entrega desse pagamento. No acompanhamento e avaliação, no que toca a este último aspecto, acrescentou-se que a avaliação *ex-ante* durante a preparação do projecto servia para assegurar os critérios de qualidade e os dispostos comunitários, incluindo estudos de impacte socio-económico e ambientais e indicadores oportunos, sendo esta actividade mais importante para a aprovação dos projectos pela Comissão. Este órgão avaliava a informação dos estudos da responsabilidade dos Estados-membros e realizava iniciativas igualmente no sentido dessa avaliação prévia. No acompanhamento existiriam indicadores físicos e financeiros (grau de conclusão do projecto, progressos da gestão e eventuais problemas) que serviriam para a correcção da execução do projecto. Este era efectuado por procedimentos baseados em relatórios (onde se inclui o relatório final dos projectos), resultados de controlos por amostragem e pelo estabelecimento das Comissões de Acompanhamento (CA), onde eram representados a Comissão, organismos designados ao nível nacional e, possivelmente, o BEI. O acompanhamento serviria de base para o eventual ajustamento dos montantes, das condições ou do plano de financiamento (feito pela Comissão, tendo em conta a informação fornecida por essa actividade), enquanto a avaliação serviria para assegurar critérios qualitativos e melhorar no geral o sistema de auxílio do FC aos projectos. O CR⁵⁶ sugeriu a obrigatoriedade da representação das autoridades regionais e locais nestas CA, mas o Conselho apenas acrescentou no regulamento adoptado, que essa representação só ocorreria caso estas se ligassem directamente com os projectos em causa ou se tivessem responsabilidade na sua execução. A respeito do controlo previa-se que a Comissão também podia pedir às autoridades nacionais que realizassem controlos no local específicos e que deveria existir coordenação nos controlos efectuados e colaboração dos países no fornecimento de informação necessária. Caso se detectasse

⁵⁶ Comité das Regiões, «Parecer sobre a proposta de Regulamento (CEE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão», JO C 217 de 06/08/1994, Bruxelas, 05/04/1994.

que a implementação do projecto não justificava a assistência comunitária, depois de uma análise da situação, a Comissão podia reduzir, suspender ou cancelar a assistência, se a análise revelasse uma falha no cumprimento das disposições legais ou de condições assentes na decisão de concessão do FC e era reembolsada dos eventuais montantes entregues indevidamente. Os dados sobre as despesas deviam ser mantidos até um período de 3 anos após o pagamento dos últimos gastos. No que se refere à informação e publicidade, enumeram-se os conteúdos que o relatório final sobre as actividades do FC teria: assistência financeira anual concedida e paga pelo FC, por Estado-membro e por tipo de projecto, impacto económico e social nacional e na coesão económica e social, síntese de informação referente ao cumprimento do princípio da condicionalidade, compatibilidade do FC com as políticas comunitárias, balanço do investimento entre os transportes e o ambiente, investimento nacional nos domínios do FC, estudos e medidas técnicas efectuadas, resultados do acompanhamento e avaliação, contribuição do BEI para a avaliação dos projectos e informação sobre os controlos efectuados no local, irregularidades e processos para as solucionar. No parecer do CR sobre a proposta da Comissão notaram-se outras sugestões de alteração que não são acudidas pelo Conselho no regulamento adoptado, como por exemplo, alterações no modo como se processavam os pagamentos intermédios e os saldos finais e uma maior responsabilização e participação das autoridades regionais e locais. Por último, como foi explicitado no artigo K, este anexo podia ser alterado sob decisão por maioria qualificada do Conselho, após consulta do PE. Tal corresponde à contrapartida da necessidade do consenso no seio do Conselho para que haja alterações ao corpo principal do regulamento. Assim, face à dificuldade de alteração do FC em geral, facilitava-se a mudança das suas normas de execução.

Para além do regulamento geral base, foram produzidos, como já foi referido, o regulamento que estabelecia as especificidades do sistema de controlo e a decisão sobre a maneira de informar e publicitar os projectos co-financiados por este instrumento financeiro, ambos da Comissão. O regulamento, adoptado a 26 de Julho de 1994⁵⁷, aprofundou as relações entre a Comissão e os Estados-membros sobre os procedimentos do controlo, onde se mantinha a posição anterior de considerar confidencial todas as

⁵⁷ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1831/94 da Comissão [...] relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento do Fundo de Coesão, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio», *JO L 191 de 27/07/1994*, Bruxelas.

informações deste carácter, que são trocadas entre os órgãos de soberania nacional e a Comissão. Neste documento explicitava-se que os países elegíveis forneceriam à Comissão as disposições legais e administrativas sobre os seus sistemas de controlo e a relação existente entre os serviços encarregados da aplicação dessas medidas, informando a mesma sobre quaisquer actualizações nesses campos. Num âmbito trimestral, a Comissão receberia das autoridades nacionais relatórios sobre irregularidades, objecto de autos administrativos ou judiciais, onde se apresentavam informação sobre o projecto, a transgressão, os valores irregularmente entregues, entre outros, respeitando-se os casos de segredo de justiça. Em caso de processos judiciais, os Estados-membros obrigavam-se a informar a Comissão sobre o seu início e avanços, segundo uma extensa lista de informação relevante, sendo que este último órgão podia reembolsar o primeiro dos seus custos judiciais decorrentes destes processos. Nos casos em que o Estado-membro considerasse impossível a recuperação dos montantes indevidamente entregues, devia informar a Comissão desse facto, que, por sua vez, podia pedir expressamente ao anterior que prosseguisse com o procedimento de recuperação. Era de igual modo da responsabilidade da Comissão a realização de reuniões de informação para a análise e consciencialização dos Estados-membros envolvidos sobre os procedimentos de recuperação de montantes e identificação das irregularidades e a regular informação os mesmos relativamente aos avanços a respeito dos serviços de luta antifraude. Na eventualidade de recuperação dos montantes alvo de irregularidades, os mesmos eram distribuídos pelas partes participantes no financiamento do projecto em causa, tendo em conta as despesas executadas. Para os casos de irregularidades que diziam respeito a montantes de contribuição comunitária inferiores a 4.000 ecu, os procedimentos sobreditos apenas eram activados a pedido da Comissão.

A decisão que leva o aprofundamento da informação e da publicidade do FC⁵⁸ definiu os moldes destas temáticas e os seus órgãos responsáveis. Estes eram as autoridades nacionais, regionais ou locais competentes, em colaboração com os serviços da Comissão. É de realçar que os dispostos sobre a redução, suspensão ou supressão do FC para projectos, relativamente à área do controlo, também se aplicaram nesta decisão

⁵⁸ Comissão Europeia, «Decisão da Comissão de 25 de Junho de 1996 relativa às medidas de informação e publicidade a aplicar pelos Estados-membros e pela Comissão [...]», 96/455/CE, *JO L 188 de 27/07/1996*, Bruxelas.

em relação a projectos não cumpridores das normas definidas sobre informação e publicidade. Ao lançamento dos projectos e das suas fases, assim como dos comunicados de imprensa nacionais sobre os projectos, corresponderia a sua divulgação nos media regionais (imprensa, rádio, televisão). Nas actividades e materiais de informação no geral a participação da comunidade devia ser representada por intermédio dos seus símbolos explicitamente identificados. No capítulo sobre a responsabilidade dos Estados-membros, estes definiam medidas para a condução da informação e publicidade, por intermédio das autoridades nacionais, regionais ou locais. As CA examinavam estas medidas e informavam a Comissão. Sempre que se concretizassem execuções relevantes dos projectos, as autoridades competentes disponibilizavam conteúdos sobre os projectos aos media locais e regionais. Estabeleceram-se também escalões por quantidade de investimento que incluíam outras medidas de publicidade e informação: conferências de imprensa locais ou nacionais, instalação de painéis no local do projecto e placas comemorativas definitivas, brochuras informativas e material audiovisual profissional destinado às estações de rádio e televisão. Por seu lado, a Comissão disponibilizava aos restantes Estados-membros a informação disponível e organizava conferências sobre as actividades do FC em geral e de projectos com investimentos superiores a 20 milhões de ecu em particular. Estas conferências incluíam periodicamente uma exposição aberta ao público. As actividades específicas das CA sobre estes temas também se definiam neste regulamento, que incluíam assegurar a informação sobre as suas actividades, informar os media do progresso dos projectos, colaborar com as autoridades competentes para a colocação dos painéis e placas comemorativas e enviar à Comissão elementos comprovativos da execução dos projectos e informações necessárias à elaboração dos relatórios anuais sobre as actividades do FC. Na parte dedicada aos painéis, placas e cartazes, explicitava-se a dimensão dos painéis, o montante total estimado do projecto e/ou o montante da contribuição do FC e a proporção em relação ao espaço total da área reservada às referências à Comunidade, sendo que se deveria incluir nesse espaço a expressão “Projecto co-financiado em ... % pelo Fundo de Coesão da Comunidade Europeia” e o símbolo da UE. As placas eram aplicadas em locais acessíveis ao grande público (aerportos, estações de caminho-de-ferro, etc.) com o símbolo da UE, dado que estas eram obrigatórias para os projectos que excedessem 10 milhões de ecu. Qualquer autoridade que decidisse colocar painéis, placas ou realizar outra medida para

informação e publicidade de projectos de investimento inferior a 1 milhão de ecu devia mencionar nos meios de divulgação a participação da Comunidade.

A primeira produção regulamentar sobre o FC, que bebeu da experiência do anterior IFC, reforçou as normas específicas do controlo e da informação e publicidade, direccionadas principalmente para as relações entre a Comissão e os órgãos nacionais competentes, ainda que pouco claras ou insuficientes. Isto porque o diploma legal relativo ao controlo apenas abordava superficialmente os sistemas de controlo, concentrando-se sobre a comunicação de irregularidades e porque a decisão da Comissão sobre a informação e publicidade era pouco clara relativamente às competências e divisão concreta dos vários módulos de actuação. Outro ponto importante foi a demonstração de uma crescente vontade de criação de procedimentos de validação e registo das despesas no seio das autoridades de gestão nacionais, gizada na ainda “tímida” disposição (presente no ponto 1. do artigo D do Regulamento n.º 1164/94) que a maioria dos pagamentos deveria ser entregue a respeito da existência efectiva de despesa. Esta atitude vai ser aprofundada com consequências mais visíveis na reforma legal ocorrida no período do FC II.

2.2.3. Estrutura legal do FC II: de 2000 a 2006

Na senda da Agenda 2000⁵⁹, apresentada pela Comissão, deu-se um esforço de renovação dos dispostos em relação aos fundos estruturais e ao FC, tendo em conta maior simplificação, eficácia e responsabilização dos Estados-membros, o que fez surgir as propostas de alteração do Regulamento n.º 1164/94 e do seu anexo II⁶⁰, que inauguraram o processo de reforma legal do FC, pensada para o período de 2000 a 2006. No texto introdutório às propostas expunham-se os temas a ser modificados, que se prendiam, entre outros, com as condições de execução, com a possibilidade de financiamento privado e com o reforço do controlo, atitude esta já reconhecida na

⁵⁹ Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Agenda 2000: Propostas legislativas Apresentação geral*, COM (1998) 182 final, Bruxelas, 18/03/1998.

⁶⁰ Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento [...] que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 [...] e Proposta de Regulamento [...] que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 [...]*, COM (1998) 130 final, Bruxelas, 18/03/1998.

execução do FC I. Depois dos pareceres do CR e do CES e da resolução do PE, o Conselho adoptou as modificações no Regulamento n.º 1264/1999 e no Regulamento n.º 1265/1999. A reforma prosseguiu na conclusão e reformulação de outros regulamentos específicos da Comissão, nomeadamente na área da gestão e do controlo, da informação e publicidade e, mais especificamente, na elegibilidade das despesas. Os regulamentos específicos foram já de encontro a uma maior responsabilização dos Estados-membros, sendo mais direccionados para os procedimentos e estruturas nacionais. É de notar de igual modo que esta nova estrutura fez a ponte entre a utilização do ecu e do euro, estabelecendo-se a respectiva substituição nos regulamentos.

O Regulamento n.º 1264/1999⁶¹ engloba as alterações feitas ao corpo principal do regulamento que institui o FC. No grupo das definições gerais actualizaram-se disposições que se ligavam com as normas legais de realce aprovadas depois da estrutura legal do FC I: relativamente à elegibilidade dos países, que tinham acesso enquanto apresentassem os programas nos termos do Regulamento n.º 1466/97 (sobre o PEC, ver 2.1.1.) e sobre as disposições das redes transeuropeias, na parte da definição dos projectos elegíveis, que teriam de ser conducentes com a Decisão n.º 1692/96/CE⁶². Previu-se também uma avaliação intercalar da elegibilidade dos Estados-membros até ao final de 2003 baseada no PNB *per capita* de 2000 a 2002. Na parte sobre os recursos financeiros, as dotações financeiras, que já tinham sido alvo do Conselho Europeu de Berlim de 1999⁶³, foram estabelecidas em 18 mil milhões de euros divididos anualmente do seguinte modo: de 2000 a 2003, 2.615 milhões de euros, de 2004 a 2005, 2.515 milhões de euros e 2006, 2.510 milhões de euros. Foi adicionado o critério que tinha em conta o aumento da prosperidade nacional alcançado no período anterior e uma condição inovadora que limitava a ajuda do FC, em conjunto com os fundos estruturais, a 4% do PNB (presente também no compromisso na cimeira de Berlim). Com base nestas condições modificaram-se as percentagens as quais os Estados-membros podiam aceder, sendo que a Espanha foi o único ganhador, passando de 52% a 58% para 61% a 63,5% do total, Grécia e Portugal de 16% a 20% para 16% a 18% e a Irlanda de 7% a 10% para 2% a 6%. O novo critério concluiu então que, nesta linha de pensamento, a

⁶¹ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 [...]», *JO L 161 de 26/06/1999*, Luxemburgo.

⁶² Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Decisão n.º 1692/96/CE [...] sobre orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes», *JO L 228 de 09/09/1996*, Bruxelas.

⁶³ Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Berlim*, 25/03/1999.

Irlanda foi o país que mais prosperou com os apoios que lhe foram atribuídos em geral e com o FC em particular no período do FC I. Esta consideração carece contudo de verificação efectiva no que toca aos valores económicos, sociais e ambientais envolvidos. Sobre as condições de execução, o artigo 6.º, que definia a condicionalidade, passou a ter uma nova redacção, onde se formalizou a decisão que concerne tal princípio: o FC não financiaria novos projectos num país se o Conselho decidisse, por maioria qualificada e após uma recomendação da Comissão, que tal país não tinha executado o programa do Regulamento n.º 1466/97, procedendo-se assim à aplicação dos dispostos regulamentares referentes ao PEC e à sua articulação com as normas do FC. A taxa de participação do FC manteve-se nos 80% a 85%, mas acrescentava-se que esta podia ser mais reduzida, tendo em conta as receitas previstas e a aplicação do princípio do poluidor-pagador, o que também ia de encontro à vontade de abranger mais projectos com o mesmo montante comunitário investido. Foi neste contexto que igualmente se inseriu a participação de capitais privados, processo apoiado pela Comissão e pelos Estados-membros, no sentido de maximizar o efeito de alavanca do FC. Os processos de aprovação e dos pagamentos foram alvo de pequenas alterações neste regulamento, que se prenderam com a substituição do ecu pelo euro e a aplicação do princípio do poluidor-pagador. As últimas modificações de realce registadas foram feitas na temática do controlo, onde os Estados-membros passavam a ser os primeiros responsáveis por esta actividade e tomavam as seguintes medidas para a assegurar: verificar a existência e eficácia dos sistemas de gestão e de controlo, apresentar uma descrição destes, ter em conta os princípios de boa gestão financeira e a regulamentação comunitária, certificar-se da exactidão e validade das declarações de despesas, prevenir, detectar e comunicar à Comissão as irregularidades (procedendo à recuperação dos montantes) e apresentar à mesma uma declaração de uma entidade independente sobre os controlos efectuados, a pertinência do pagamento do saldo e a legalidade das despesas. Este reforço ligava a temática do controlo à maior complexidade desejada nos processos de registo e certificação das despesas, ligados à gestão entregue às estruturas nacionais. A revisão do regulamento ficava estabelecida até 31 de Dezembro de 2006, com uma manutenção do método de decisão (unanimidade do Conselho, depois da proposta da Comissão e parecer favorável do PE e dos Comitês).

O Regulamento n.º 1265/1999⁶⁴ veio alterar as normas de execução do regulamento do FC. O artigo A, que se liga à temática das definições gerais, obteve uma nova redacção que conferia definições mais claras para certos termos (“projecto”, “fase técnica e financeiramente independente” e outros), identificando igualmente as condições de existência de grupos de projectos, respondendo à vontade da Comissão de clarificar a tipologia das acções cofinanciadas pelo FC. Dentro do processo dos pagamentos, na parte sobre as autorizações referentes a projectos elegíveis para fracções anuais (artigo C)⁶⁵, clarificava-se que a autorização era feita no início de cada ano financeiro, idealmente até 30 de Abril, com base nas despesas previstas para o ano em curso. Nos restantes projectos houve uma alteração mais profunda, pois a autorização única da concessão total passava a ser dividida em dois momentos: um primeiro correspondente à aprovação do projecto pela Comissão que podia ir até 80% da concessão total e um segundo, caso o estado de execução do projecto fosse favorável. A mudança mais importante na definição das autorizações foi, sem dúvida, o novo ponto adicionado (ponto 5) ao artigo C, que obrigava a anulação das concessões para um projecto, com um aviso prévio da Comissão, caso os trabalhos não se iniciassem num prazo de 2 anos após a data da decisão da concessão. Os pagamentos efectivos, especificados no artigo D, sofreram de igual modo alterações de realce. Em primeiro lugar sublinhe-se que se acrescentava que os pagamentos seriam entregues justificadamente com a presença de facturas pagas ou outros documentos equivalentes, ou seja, pela certificação das despesas, alteração, sem dúvida, de grande importância. Os pagamentos por conta (adiantamentos) efectuavam-se após a decisão da concessão e, excepto casos justificados, após a assinatura dos contratos públicos, mantendo-se o limite de 20% da contribuição inicial prevista na concessão. Este montante seria devolvido se não fosse enviado à Comissão um pedido de pagamento referente a essa parcela no prazo de 12 meses após a data do pagamento por conta. Os pagamentos intermédios (reembolsos) eram agora entregues a título de despesas certificadas e efectivamente pagas e sob condição de uma lista de parâmetros: pedido de pagamento apresentado pelos Estados-membros (que confirmava o adiantamento do projecto sob os indicadores físicos e financeiros), cumprimento das instruções das autoridades de

⁶⁴ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1265/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que altera o anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 [...]», *JO L 161 de 26/06/1999*, Luxemburgo.

⁶⁵ Note-se que o limite monetário em relação à divisão dos projectos para os diferentes tipos de autorizações mudou de 40 milhões de ecu para 50 milhões de euros.

controlo, enumeração e medidas para resolução de eventuais problemas técnicos, financeiros e jurídicos, diferenças em relação ao plano de financiamento inicial e medias tomadas no âmbito da informação e publicidade do projecto. Introduziram-se novas condições em relação à entrega do pagamento final (saldo), que era agora, à semelhança dos reembolsos, calculado em relação às despesas certificadas e efectivamente pagas. As novas condições eram a entrega da declaração do n.º 1 do artigo 12.^{o66} do regulamento do FC e execução das disposições do n.º 3 do artigo 14.^o, que remete para o cumprimento da Decisão da Comissão relativamente à informação e publicidade. Acrescentava-se ainda uma anulação do pagamento do saldo se o relatório final do projecto (referido no n.º 4 do artigo F) não fosse entregue à Comissão, até 18 meses após a data da conclusão dos trabalhos e dos pagamentos presentes na decisão da concessão. Finalmente, estabeleciam-se agendas gerais para a entrega de pedidos de pagamentos (até 1 de Março, 1 de Junho e 1 de Novembro) e advertia-se a Comissão para a necessidade desta criar normas sobre a elegibilidade das despesas (materializada no Regulamento n.º 16/2003 da Comissão). No acompanhamento e avaliação, na vertente de avaliação (artigo B), os Estados-membros teriam de proceder, para além da informação já disposta no contexto do FC I, à realização de estudos de impacto ambiental coerentes com a lei comunitária, integrados numa estratégia ambiental ou de transportes e enumerar as alternativas não adoptadas e articulação com outros projectos situados no mesmo eixo de transporte, caso existissem. Em relação ao acompanhamento, adicionava-se um grupo de conteúdos presentes no relatório final do projecto: informação física e financeira (trabalhos realizados e indicadores físicos, despesas e medidas específicas), informação sobre a publicidade, a certificação de que os trabalhos correspondiam ao previsto na decisão de concessão e as possibilidades iniciais de alcançar os resultados (que incluía a data efectiva do início do projecto, a gestão depois da conclusão do projecto, a verificação das previsões financeiras, principalmente nos custos operacionais e nas receitas, verificação das previsões sócio-económicas e preocupações ambientais atendidas e seus custos, observando-se o princípio do poluidor-pagador). Dentro do controlo detectaram-se igualmente modificações fulcrais. A Comissão e as autoridades nacionais obrigavam-se a divulgar, pelo menos uma vez por ano, os resultados dos controlos, as eventuais

⁶⁶ Declaração de uma entidade independente que contém as conclusões dos controlos, um parecer sobre a validade do pedido do pagamento do saldo e sobre a legalidade e validade das despesas do certificado final.

observações, o impacto das irregularidades financeiras observadas e quaisquer alterações aos sistemas de gestão e controlo, havendo possibilidade de comentários pertinentes da Comissão. Este órgão passou a poder suspender pagamentos intermédios caso verificasse irregularidades graves nas despesas ou o incumprimento dos dispostos comunitários ou da decisão de concessão do FC à acção em causa. O artigo H, sobre a possibilidade de cancelamento ou suspensão das concessões, designado agora de correcções financeiras, era reforçado, na medida em que os procedimentos de cancelamento, suspensão ou redução da concessão do FC foram clarificados, tendo também em conta o princípio da proporcionalidade. A Comissão ficava responsável pela adopção de normas mais específicas de aplicação destes processos (o que originou o Regulamento n.º 1386/2002). Finalmente, registou-se também a uma modificação na informação e publicidade, que acrescentava que a reunião que a Comissão fazia com os Estados-membros sobre a informação teria de abordar os temas necessários para a redacção do relatório anual das actividades do FC, passando este a ter uma referência ao impacto no emprego. O disposto no artigo K foi mantido, o que significa que o anexo podia ser modificado por maioria qualificada do Conselho, após consulta do PE.

Estes regulamentos davam mais profundidade aos processos ligados à execução do FC, nomeadamente pela introdução de novos procedimentos da responsabilidade da Comissão, mas principalmente dos Estados-membros. Assim, no que diz respeito à temática da gestão e do controlo, surgiu o Regulamento n.º 1386/2002 do executivo comunitário⁶⁷, que regulava os sistemas de gestão e controlo estabelecidos, a certificação das despesas, a inúmera informação necessária para os procedimentos de atribuição da concessão e do pagamento, os controlos e as eventuais correcções financeiras. O regulamento começava por definir, de forma mais clara, quais eram os órgãos ou autoridades que se prendiam de uma maneira geral com os sistemas de controlo e gestão do FC, identificando as seguintes entidades: organismo executor (responsável pela implementação do projecto e referido no pedido inicial do Estado-membro), autoridade de pagamento (certificava as declarações de despesas que serviam de base para os pedidos de pagamento), autoridade de gestão (responsável pela gestão e coordenação geral) e organismos intermédios (que agiam sob a autoridade de gestão ou

⁶⁷ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1386/2002 [...] que estabelece as regras de execução [...] no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo e ao procedimento para a realização das correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro do Fundo de Coesão», *JO L 201 de 31/07/2002*, Bruxelas.

de pagamento ou que faziam a ponte entre estas e o organismo executor). Em primeiro lugar, os Estados-membros tinham a obrigação de escolherem as autoridades e de comunicarem tal facto à Comissão em conjunto com outras informações relevantes que tinham a ver com o controlo e a verificação das despesas, além de terem de criar orientações nestas entidades, no sentido de organizar o sistema de gestão e controlo, incluindo definições e atribuições das entidades e separação de funções. Não obstante este princípio, previa-se a concentração de funções de gestão e pagamento numa autoridade, desde que se fizesse uma separação detalhada entre os vários serviços internos. Além disso o sistema de gestão e controlo teria de englobar processos de verificação das despesas declaradas e da execução do projecto nas suas várias fases, tendo em conta alguns factores (condições e objectivos assentes na decisão de concessão e regras legais nos vários sectores envolvidos). Tais processos previam também a conservação de documentação sobre controlos efectuados, os trabalhos realizados e medidas de correcção dos erros verificados. Este sistema de gestão e controlo assegurava a suficiência da chamada pista de controlo (definida com mais detalhe no anexo I do regulamento⁶⁸), nomeadamente quando se pudesse reconhecer montantes certificados e comunicados à Comissão nos registos comprovativos de despesas na administração, verificar a atribuição e transferências dos fundos para os projectos e controlar a validade da informação referente à conclusão do projecto em conformidade com as condições e objectivos fixados. A autoridade de gestão teria a responsabilidade de criar meios de conservação dos documentos sobre as despesas, os pagamentos, os trabalhos e verificações várias, estabelecidas nos regulamentos, assegurando a sua disponibilidade para a inspecção de várias entidades (ligadas aos pedidos de pagamento, à auditoria dos sistemas de gestão e controlo e a entidade responsável pela declaração da alínea f) do n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento n.º 1164/94). Sobre os montantes a recuperar, a autoridade de pagamento ficava obrigada a manter a informação sobre os mesmos e de enviar à Comissão relatórios periódicos sobre os montantes de recuperação pendentes e realizados. Na área da certificação das despesas, o regulamento criava um modelo único (que consta do anexo II) para os certificados das declarações de despesas referentes aos reembolsos e saldos, que seriam

⁶⁸ Neste definia-se que uma pista de controlo era suficiente sob condição de uma lista de requisitos, incluindo a disposições sobre o modo de conservação e conteúdo dos registos das despesas, a obrigação da manutenção da informação sobre as questões financeiras, de relatórios de verificação das realizações e andamento do projecto e de documentos do concurso e contratação e ainda alguns casos mais específicos.

executados por um serviço da autoridade de pagamento independente dos serviços de autorização dos pagamentos. A certificação era feita com a observância da autoridade de pagamento, segundo as seguintes condições: as restantes autoridades e organismos descritos cumprissem os dispostos na regulamentação comunitária (nomeadamente nas temáticas do controlo e processo dos pagamentos) e a exclusividade de alguns tipos de despesa, onde se incluíam despesas justificadas por documentos comprovativos e efectuadas no período de elegibilidade que constava da decisão de concessão. Antes da apresentação da declaração de despesas à Comissão, a autoridade de gestão informava a autoridade de pagamento sobre os procedimentos das entidades envolvidas neste processo. Os controlos dos projectos eram efectuados numa amostra significativa, no sentido de verificar os sistemas de gestão e controlo e as declarações de despesas nos vários níveis. Teriam de contabilizar no mínimo 15% das despesas elegíveis referentes aos projectos aprovados a primeira vez durante o período do FC II, tendo também em conta uma uniformidade ao nível temporal e uma clara separação entre estes controlos e os procedimentos de execução e de pagamento dos projectos. Esta amostra teria também de apresentar variedade, no que toca à tipologia e dimensão dos projectos, os factores de risco identificados e uma preocupação em garantir o controlo dos diferentes organismos e autoridades envolvidas, assim como, dos domínios de intervenção (transportes e ambiente). Os controlos serviam então para analisar os sistemas de gestão e controlo (revendo a suficiência da pista de controlo), a execução do projecto segundo as condições e objectivos estabelecidos, verificando igualmente a correspondência entre os registos contabilísticos e as provas documentais detidas pelos organismos intermédios e o executor e o respeito pelas normas legais das despesas efectuadas e do projecto. Os Estados-membros tinham a obrigação de informar a Comissão até 30 de Junho de cada ano sobre a aplicação dos dispostos sobre os controlos por amostragem feita no ano anterior e actualizações dos sistemas de gestão e controlo. A entidade independente, que efectuava a declaração presente na alínea f) do n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento n.º 1164/94, era funcionalmente independente da autoridade de gestão, dos organismos intermédios e executor e do serviço encarregue dos certificados das despesas. Criou-se um modelo presente no anexo III deste regulamento para a redacção dessa declaração, que também incluía o exame dos relatórios finais dos projectos (n.º 4, artigo F) e dos sistemas de gestão e controlo, tomando conhecimento dos controlos efectuados e realizando controlos adicionais por amostragem caso necessário, assegurando-se a legalidade da certificação das despesas e das transacções e a boa condução das

condições e objectivos acordados para o projecto. Os agentes institucionais envolvidos neste processo disponibilizavam a informação necessária à elaboração da mesma declaração. A existência de erros ou deficiências nos procedimentos alvos da análise desta declaração era referida e a Comissão poderia solicitar novos controlos com o fim de identificar e corrigir tais irregularidades. Finalmente, os registos sobre as despesas deveriam existir em formato informático, sendo estabelecidas normas específicas nesta área. As disposições do Regulamento n.º 1386/2002 da Comissão vieram fortalecer em grande medida os sistemas de gestão e controlo nacionais ao especificarem condições e competências de várias entidades envolvidas no processo do controlo dos projectos, fortalecendo de igual modo o registo e certificação das despesas dos projectos. Este documento legal apresentou de facto uma harmonização das actividades que se ligavam à gestão e ao controlo, disponibilizando modelos comuns de vários documentos importantes e pressupunha naturalmente um reforço semelhante ao nível legal dos diplomas nacionais e um efectivo aprofundamento prático dos procedimentos de gestão e controlo nacionais relativos ao FC.

A outra norma anunciada no Regulamento n.º 1265/1999 do Conselho, decorrente da obrigação do aprofundamento legislativo da responsabilidade da Comissão surgiu com o Regulamento n.º 16/2003⁶⁹. Este documento tentou aprofundar os procedimentos e modelos dos Estados-membros, neste caso concreto ligados à gestão e aos pagamentos, designadamente na elegibilidade das despesas. Ao retomar o esquema introduzido com o Regulamento n.º 1386/2002, identificava-se o organismo executor no órgão promotor dos concursos públicos referentes ao projecto, que ficava assente na decisão da concessão do FC pela Comissão. Na definição que apresentava da execução do projecto verificou-se que esta podia ser limitada a uma das fases de realização de um empreendimento maior e consequentemente composto por vários projectos, sendo isto determinado na mesma decisão da Comissão. As despesas efectuadas pelo organismo executor eram baseadas em documentos juridicamente vinculativos, sendo obrigatório a apresentação dos mesmos, além de corresponderem aos pagamentos certificados pelas autoridades nacionais. A elegibilidade das despesas dependia da entrega de todos os elementos constantes na lista, definida no ponto 4, artigo 10.º do Regulamento n.º

⁶⁹ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 16/2003 da Comissão [...] que estabelece as normas de execução [...] no que respeita à elegibilidade das despesas no âmbito das acções co-financiadas pelo Fundo de Coesão», *JO L 2 de 07/01/2003*, Bruxelas.

1164/94, que os pedidos dos Estados-membros à Comissão para aprovação da concessão do FC tinham de conter, decisão esta que definia desde logo o período de elegibilidade. Após a breve definição geral sobre este tema, eram definidas várias categorias de despesas elegíveis. Logo, as despesas eram catalogadas nos seguintes pontos: planificação e concepção, compra de terrenos, preparação de locais, construção, equipamentos, medidas de gestão e medidas de informação e publicidade de acordo com as normas em vigor. Outras despesas apenas podiam ser elegíveis se a Comissão as aprovasse na sua decisão de concessão. Qualquer tipo de imposto ou taxa não era elegível, a não ser que fosse definitivamente suportado pelo organismo executor. Em cada categoria eram apresentadas condições concretas de elegibilidade. Por exemplo, em relação à compra de terrenos e de imóveis, não eram elegíveis a compra destes à administração pública. As despesas relacionadas com a administração, a gestão, o acompanhamento, o controlo e decorrentes do órgão executor não eram elegíveis. Em relação aos encargos financeiros, judiciais e outros, apenas eram elegíveis, sob certas condições, as despesas de contabilidade ou de auditoria, técnicas de financiamento que não efectuassem a compra imediata de equipamento, honorários de consultas jurídicas, despesas notariais e de peritagem técnica e financeira. Eram também definidos outros tipos de despesas com a apresentação das devidas justificações, que podiam incluir a formação de pessoal para o funcionamento ou ensaio do projecto, parques de estacionamento e compra de equipamento em segunda mão. Finalmente estabeleciam-se condições de inclusão nas despesas de custos relacionados com as reuniões das CA e com o sistema informatizado de gestão e de acompanhamento.

Além das mudanças previstas nos regulamentos modificadores da estrutura base legal do FC, em Abril de 2004, a Comissão decidiu lançar uma nova norma referente à informação e publicidade face ao pedido de alguns Estados-membros para simplificar e clarificar os procedimentos e dispostos em relação a este tema. Neste sentido, o novo conteúdo organizava-se no Regulamento n.º 621/2004 da Comissão⁷⁰, que revoga a Decisão 96/455/CE (ver 2.2.2.). Estabelecia-se a responsabilidade da condução das medidas para a informação e publicidade no organismo executor. O plano para a execução destas medidas era criado por este após a decisão da concessão, sendo

⁷⁰ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 621/2004 da Comissão [...] que estabelece as regras de execução [...] no que diz respeito às medidas de informação e de publicidade sobre as actividades do Fundo de Coesão», *JO L 98 de 02/04/2004*, Bruxelas.

posteriormente comunicado à Comissão. As acções de publicidade e informação incluíam explicitar o papel da UE através do FC (nomeadamente com a seguinte frase exacta ou comparável «O presente projecto contribui para a redução das disparidades económicas e sociais entre os cidadãos da UE») e o símbolo da bandeira da UE, com a expressão exacta ou análoga «O presente projecto é financiado pela UE». Estabeleciam-se importantes medidas de informação e publicidade obrigatórias, incluindo a informação dos meios de comunicação social sobre o início da execução do projecto e das suas fases até à conclusão (condição facultativa se o custo do projecto não excedesse 50 milhões de euros) e a disponibilização de documentação relacionada com o projecto, tanto aos media como a qualquer entidade interessada. Durante a execução dos trabalhos do projecto seriam colocados painéis com as expressões sobreditas, as quais deviam ocupar no mínimo 25% do painel. Nas infra-estruturas acessíveis ao grande público, os painéis eram substituídos por placas comemorativas até 6 meses depois da conclusão das obras, que se sujeitavam às mesmas normas. Eram também expostas outras medidas não obrigatórias, que contavam com a fixação de cartazes e a produção de publicações materiais, informáticas ou audiovisuais. O papel das CA era confirmado, já que era analisado nas suas reuniões o avanço das medidas de informação e publicidade, por intermédio de fotografias e provas visuais. Além disso, o presidente da CA informava igualmente os meios de comunicação social sobre os trabalhos destas comissões e a evolução dos projectos.

O último regulamento da reforma operada durante o FC II surgiu em 2005 e alterava as disposições sobre o controlo, mais especificamente sobre a comunicação de irregularidades estabelecidas no Regulamento n.º 1831/94 da Comissão (ver 2.2.2.). As disposições de alteração, materializadas no Regulamento n.º 2168/2005 da Comissão⁷¹ consubstanciam uma vontade de melhoramento da eficácia dos procedimentos inerentes à comunicação de irregularidades, tanto pela diminuição dos casos irregulares de obrigatoriedade de comunicação do Estado-membro à Comissão e eliminação de comunicações periódicas sobre a actualização dos sistemas de gestão e controlo, como pela introdução de novos requisitos mais adaptados à experiência entretanto recolhida. As alterações de realce eram a definição de certos termos relevantes neste âmbito (ex: irregularidade e suspeita de fraude), a eliminação da comunicação referente aos avanços

⁷¹ Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 2186/2005 da Comissão [...]», *JO L 345 de 28/12/2005*, Bruxelas.

estruturais do sistema de controlo, a previsão de excepções de certos casos irregulares, a apresentação de uma lista de informação quando o Estado-membro considerava não conseguir recuperar montantes irregularmente entregues, a possibilidade de utilização da informação fornecida à Comissão para a realização de estudos e relatórios e o aumento do limite (de 4.000 ecus para 10.000 euros) a partir do qual era obrigatório a realização dos processos inerentes ao regulamento. Além disso, ajustamentos foram feitos no sentido de: introduzir os novos termos definidos, proceder a adaptações decorrentes de outras normas legais, que surgiram entretanto, e adaptar o texto à concretização do euro. O regulamento de alteração entrava em vigor no início de 2006, o que demonstra que, na prática, apenas podia ter uma forte influência na actividade decorrente do FC no período de programação seguinte. Além disso, pode questionar-se o porquê do grande desfasamento da actualização de um regulamento importante que trata da comunicação de irregularidades.

O FC II apresenta uma nova estrutura legal aperfeiçoada em relação ao período anterior em termos de legislação. Esta mutação não se desliga obviamente da condução geral das políticas comunitárias, que tinham entrado na altura no planeamento e concretização da Agenda 2000 e da Estratégia de Lisboa, preconizadoras de maior eficácia, simplificação e responsabilização dos Estados-membros. Sendo certo que a Comissão aprova a experiência obtida no primeiro período de funcionamento do FC, referindo na introdução da sua proposta de alteração do Regulamento n.º 1164/94, o modo positivo como este instrumento funciona, menos certo não é que as normas legais comunitárias sobre o mesmo foram profundamente aperfeiçoadas. Principalmente nas áreas da gestão e do controlo, passando pela elegibilidade das despesas, novos procedimentos foram aplicados, com uma estrutura e compreensão mais clara e mais aprofundada. Tais reformas foram, efectivamente, aplicadas ao nível nacional, não deixando de se apresentar alguns atrasos nesse contexto. Não obstante, as próprias modificações comunitárias foram surgindo ao longo do período de programação, encontrando-se neste âmbito regulamentos distribuídos temporalmente entre 2002 e 2005. Naturalmente que tais ocorrências se sucederam a uma captação gradual da experiência obtidas nas áreas em questão. Mais especificamente sobre o Regulamento n.º 2168/2005, este parece já ter sido fruto da primeira experiência obtida pelos regulamentos de incisão nos sistemas de gestão e controlo (Regulamento n.º 1386/2002) e na elegibilidade das despesas (Regulamento n.º 16/2003). No entanto, o atraso na

definição completa do quadro legal comunitário dificultou decerto o trabalho legislativo e prático das entidades nacionais envolvidas. O facto dos diplomas se encontrarem difusos no tempo dentro do período do FC II aponta para uma caracterização desta fase como “charneira” entre a primeira experiência e a adaptação dos pressupostos aos novos desafios de integração da UE do séc. XXI.

2.3. Enquadramento jurídico do FC em Portugal

O contexto de aparição do FC em Portugal definiu-se por uma fase favorável de crescimento económico, decorrente das vantagens da adesão do país às comunidades europeias, combinada com os últimos anos de um quadro político estável, que foi substituído por uma governação com maioria relativa parlamentar, ocupando grande parte do primeiro período de programação. Apesar da fraca situação orçamental portuguesa no início do FC I, fruto de uma recessão inesperada, o crescimento económico que se seguiu possibilitou uma redução aparentemente eficaz do valor défice orçamental em relação ao PIB, que atingiu um pico mínimo em 1999 e confirmava a condução desta política em consonância com o cumprimento das fases da UEM. Pelo contrário, a conjuntura geral do FC II em Portugal ficou marcada pelo fim do período económico favorável e por crises políticas. A gradual diminuição do crescimento do PIB a partir de 2000 que conduziu a uma recessão em 2003, seguida de 3 anos de fraco crescimento económico correspondeu a um acréscimo do défice orçamental em relação a esse valor que registou dois picos máximos em 2001 e 2005. As cores políticas de governação durante o período do FC II foram modificadas mais vezes, pelo fim anormal dos XIV, XV e XVI governos e das VIII e IX legislaturas. A argumentação política portuguesa à volta dos novos desafios decorrentes do fim da Guerra fria, do alargamento a leste e do novo papel a desempenhar por Portugal no contexto da globalização e da integração europeia, tal como da necessidade de consolidação orçamental foi transversal nos partidos do governo, tanto no primeiro como no segundo período de programação do FC. Em relação ao controlo do défice orçamental, especialmente nos momentos de descoberta de défices excessivos, as entidades governamentais e seus apoiantes sublinharam com alarme a importância do cumprimento dos programas de estabilidade para que não houvesse o risco de suspensão da concessão do FC a Portugal. A

transposição nacional dos regulamentos comunitários definidores do FC foi uma tarefa fundamentalmente entregue ao governo. Isto porque os documentos legais encontrados de definição geral e específica da organização das entidades e dos procedimentos a efectuar relativamente ao FC materializaram-se fundamentalmente em Decretos-Lei e outros diplomas de responsabilidade governamental. Neste sentido não haveria, à partida, dificuldades políticas no desenvolvimento deste enquadramento jurídico, sendo o governo o principal agente da sua criação. Além disso, Portugal já tinha iniciado a sua fase de integração de políticas comunitárias no desenvolvimento regional (nomeadamente com o recurso ao FEDER) realizadas por intermédio de Quadros Comunitários de Apoio (QCA), onde tinha ganho estruturas e experiências vitais para a condução das actividades do FC no território nacional.

Segue-se, pois, a breve descrição sobre os diplomas legais relacionados com o FC I (2.3.1.) e com o FC II (2.3.2.), tendo em conta a sua conjuntura política e a relação estabelecida com os QCA correspondentes. Tome-se nota que se recorreu às temáticas definidas anteriormente (2.2.), considerando agora uma maior importância da noção de gestão. Nesta ordem de ideias, tomando em consideração o Regulamento de aplicação em Portugal do FC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2000, as temáticas identificadas são: as definições gerais (acções elegíveis e entidades executoras, artigos 11.º e 12.º e contratos públicos, artigo 24.º), a gestão (estrutura, competências e relatório de execução, artigos 2.º a 5.º, procedimentos das candidaturas, artigos 13.º a 15.º e processo dos pagamentos, artigos 16.º e 17.º), o acompanhamento (natureza, CA e sistema de informação, artigos 7.º a 9.º), a avaliação (artigo 10.º), o controlo (todo o capítulo III, contemplando objectivos, órgãos, comunicação e resolução de irregularidades e acesso documental, artigos 18.º a 21.º) e a publicidade (artigo 23.º).

2.3.1. Transposição legislativa do FC I

A norma legislativa nacional que aplica os regulamentos gerais comunitários sobre o FC I consubstanciou-se no Decreto-Lei n.º 81/94, de 10 de Março⁷². Constatou-se que este documento foi promulgado e publicado sensivelmente um ano após a adopção formal do IFC, mas antes do Regulamento n.º 1164/94. Apesar da norma legal portuguesa aprovar um regulamento de aplicação em Portugal do IFC e do FC em simultâneo, o documento que constitui este último só seria adoptado em Maio de 1994. Assim, o âmbito regulamentar do documento legal português apenas podia ter englobado em parte as disposições em relação ao FC I. O contexto político da criação do Decreto-Lei n.º 81/94 foi o da conjugação da VI legislatura com o XII governo constitucional, ambos de 1991 a 1995, que se caracterizou pela segunda maioria absoluta parlamentar do PSD (135 deputados em 230) e do seu governo chefiado por Cavaco Silva. A definição legal do FC I surgiu num momento de finalização dos mandatos executivo e legislativo, ao que se seguiram um governo e assembleia de diferente natureza partidária. Nesta perspectiva, enquanto o XII governo, combinado com a VI legislatura, criaram as bases legais primárias do FC I, o XIII governo (chefiado por António Guterres) e a VII legislatura, entre 1995 e 1999 (de maioria relativa parlamentar do PS, com 112 deputados) empreenderam a tarefa de aprofundamento dos dispostos legais específicos em relação ao primeiro período de existência deste fundo (1993-1999). No último ano do FC I surgiram entretanto o XIV governo (suportado pelo PS) e a VIII legislatura (com maioria relativa dos socialistas de 115 deputados), que deu continuidade à conjuntura política precedente e que se estendeu até à 1ª parte do período de programação seguinte.

Tendo em conta as temáticas definidas, o Regulamento de aplicação em Portugal do FC/IFC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81/94 estabeleceu, mais concretamente nas definições gerais, quais podiam ser os projectos adoptados, além dos estudos e medidas técnicas de apoio aos projectos. Na área do ambiente eram elegíveis sistemas de abastecimento de água, tratamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos

⁷² Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 81/94 de 10 de Março», *Diário da República I Série – A n.º 58 de 10/03/1994*, p. 1208.

urbanos (RSU), requalificação de áreas naturais e programas de conservação da Natureza. No domínio dos transportes eram elegíveis projectos de construção de grandes eixos rodoviários ou ferroviários de ligação à Europa e as linhas de comunicação principais do desenvolvimento nacional, de infra-estruturas portuárias de valorização do tráfego intracomunitário e de interligação com outros modos de transporte, aeroportos e sistemas de transporte nas grandes cidades que contribuíssem para o descongestionamento do tráfego (principal factor de ligação com a política ambiental). Enumeravam-se igualmente as entidades executoras dos projectos cofinanciados pelo FC: organismos da administração central ou regional (nos arquipélagos dos Açores e da Madeira) ou equiparadas, entidades de desenvolvimento dos sistemas multimunicipais, nos termos do Decreto-Lei n.º 379/93, e municípios ou associações de municípios em casos de projectos de interesse nas grandes cidades (de requalificação de áreas naturais ou outros já referidos de interesse supramunicipal). Dentro da gestão, no que diz respeito à aprovação dos projectos, regulou-se o sistema de candidaturas entre as entidades executoras e os órgãos nacionais, que se tornaram assim os intermediários entre os primeiros e as instituições comunitárias. Os formulários de candidatura, assim como os seus anexos, juntavam-se ao anexo do regulamento e eram entregues, depois de preenchidos pelos executores, aos órgãos designados de interlocutores sectoriais, nomeados pelos respectivos Ministérios de cada sector envolvido⁷³. Estes órgãos sectoriais desempenhavam as tarefas de coordenação e gestão específicas com os executores e relacionavam-se com a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), entidade responsável por vários procedimentos relacionados com o FC I. Os interlocutores sectoriais poderiam solicitar informações adicionais aos executores no exercício das suas funções. As candidaturas eram remetidas então à DGDR, que as seleccionava, de acordo com as informações dos interlocutores sectoriais, as prioridades do Governo e os dispostos comunitários (critérios de qualidade e condições de aprovação). A selecção era enviada ao Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT) que trabalhava com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para o envio desta informação à Comissão. No processo dos pagamentos a DGDR informava a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) sobre os projectos aprovados para que esta tivesse uma lista das

⁷³ Os Ministérios que tutelavam os interlocutores sectoriais eram o das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), do Ambiente e Recursos Naturais (MARN) e do Mar (MM).

transferências a realizar pela UE. Introduziu-se um esquema semelhante à aprovação das candidaturas, com as autoridades nacionais a desempenharem o papel de intermediário entre os executores e os órgãos comunitários. Assim, os executores preenchiam os requisitos dos formulários estabelecidos pelos interlocutores sectoriais para efeitos de pagamentos, entregando-os a essas entidades, que podiam requerer comprovativos das despesas pagas e declaradas nos pedidos de pagamento. Além disso, os interlocutores sectoriais definiam os calendários de apresentação dos pedidos de pagamento com os executores. Com base nestes pedidos, a DGDR responsabilizava-se pela preparação dos pedidos de pagamento à UE, através do MNE. A DGT era a entidade que recebia as transferências referentes a tais pagamentos e, em conjunto com a DGDR, procedia à distribuição dos mesmos pelos executores. Em relação ao controlo, o regulamento definia os objectivos, idênticos aos definidos ao nível comunitário (verificar a correcção das acções financeiras, prevenir e combater irregularidades e recuperar montantes indevidamente pagos). O controlo dos projectos englobava as componentes física e financeira e realizava-se com a verificação documental e física. As entidades de controlo eram definidas pelos Ministérios que tutelavam os sectores correspondentes a cada projecto. Não obstante, era a DGDR que promovia, articulando com os interlocutores sectoriais, as acções de verificação documental e física aos projectos. Esta informava a Inspecção-Geral das Finanças (IGF), que era o órgão que assegurava o controlo de alto nível. A comunicação de irregularidades não era alvo de procedimentos e regras específicas neste regulamento, remetendo-se para a lei nacional e comunitária. O acompanhamento era assegurado pela constituição das CA, que integrava um presidente (o director-geral do desenvolvimento regional), representantes dos Ministérios envolvidos: Ministério das Finanças (MF), MPAT, MOPTC, MARN e MM, assim como representantes da Comissão. A base de trabalho das CA era os relatórios de acompanhamento e a avaliação definidos nos regulamentos comunitários e outras acções específicas. Tendo em conta este material, as CA verificavam a execução dos projectos, segundo as vertentes física e financeira de execução e podiam propor alterações, nomeadamente nos planos de financiamento, com o registo da execução assistida. Em matéria de publicidade, previa-se que os projectos cofinanciados pelo IFC e FC fossem alvo de acções de informação e publicidade, nos termos definidos na regulamentação comunitária, acções que seriam especificadas num despacho do MPAT. Este primeiro documento regulador do FC em Portugal parecia apresentar algumas deficiências, principalmente no que toca ao controlo, já que esta temática não foi bem

clarificada neste diploma, existindo apenas um artigo dedicado à mesma. Nele falou-se em controlo de alto nível (da responsabilidade da IGF), mas não se definiram quais eram os níveis de controlo, nem quais eram as relações existentes entre as várias entidades responsáveis. A pesquisa efectuada para este trabalho não conseguiu detectar os diplomas legais que se referiam à nomeação dos interlocutores sectoriais. Contudo, a mesma permitiu identificar outras normas que regulavam procedimentos e áreas directamente relacionadas com o FC I.

Ainda na vigência da VI Legislatura com o XII Governo descobriu-se então outras publicações a este respeito. Na área da informação e publicidade estava o Despacho n.º 53/94 do MPAT⁷⁴, que previa o modelo de apresentação de painéis e placas comemorativas. No processo do controlo, mais especificamente na comunicação de irregularidades cometidas no âmbito do FC I e dos fundos estruturais, surgiu o Despacho conjunto A-67/95-XII⁷⁵ de vários Ministérios (MF, MPAT, MNE, MM, Ministério da Agricultura e Ministério do Emprego e da Segurança Social) onde a IGF assumia um papel fulcral de coordenação de outras estruturas nacionais e da comunicação com os órgãos comunitários e que parece ter eliminado uma estrutura de controlo criada antes desse documento (o grupo de trabalho para a comunicação das irregularidades nos fundos estruturais), mas que não se encontrou a norma correspondente. O Despacho n.º 57/94⁷⁶ do MPAT nomeava Francisca Cordovil (directora de Serviços de Informação e Controlo da DGDR) como representante do FC na comissão de gestão dos fundos comunitários. A este título destaque-se que o FC I foi, apesar de não existir qualquer referência a este facto no seu regulamento ou no diploma que o aprova, englobado igualmente no QCA II. Nesta área, a pesquisa sobre legislação foi melhor sucedida, sendo o documento vital de constituição desse esquema o Decreto-Lei n.º 99/94⁷⁷. Neste apresentava-se um sistema organizacional mais complexo do que o definido para o FC I, mesmo o primeiro sendo quase uma transposição do sistema anterior aplicado ao primeiro QCA.

⁷⁴ Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Despacho n.º 53/94», *Diário da República II Série n.º 123 de 27/05/1994*, p. 5231.

⁷⁵ Ministérios das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território, dos Negócios Estrangeiros, da Agricultura, do Emprego e da Segurança Social e do Mar, «Despacho conjunto A-67/95-XII», *Diário da República II Série n.º 234 de 10/10/1995*, p. 12007.

⁷⁶ Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Despacho n.º 57/94», *Diário da República II Série n.º 123 de 27/05/1994*, p. 5232.

⁷⁷ Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de Abril», *Diário da República I Série - A n.º 91 de 19/04/1994*, p. 1844.

Durante o XIII Governo e a VII Legislatura encontraram-se alguns documentos legais de aprofundamento dos dispostos em relação ao FC I. O Despacho n.º 26/96 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (SEDR)⁷⁸ criou regras no tema do controlo, designadamente na organização documental dos dossiers de projecto, documento que não foi possível aceder no site do Diário da República. O processo dos pagamentos, na fase entre as autoridades nacionais e os executores, foi regulado pelos Despachos n.º 6128/97⁷⁹ e n.º 6129/97⁸⁰ do mesmo secretário. Estas normas visavam melhorar outros despachos emitidos em 1994 e 1995 (Despachos n.º 12/94 e 17/95 do secretário homólogo, o Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, SEPDR)⁸¹, os quais também não foi possível encontrar no site do Diário da República. Esta governação também aplicou modificações aos diplomas ligados ao QCA II. O Decreto-Lei n.º 1/96⁸² procedeu à primeira alteração detectada ao Decreto-Lei n.º 99/94, clarificando o artigo 4.º deste último, mais especificamente quanto à constituição da comissão governamental de coordenação dos fundos comunitários. O documento legal que cria o QCA II foi também modificado pelo Decreto-Lei n.º 208/98⁸³, com alterações mais profundas à estrutura original. Além das alterações ao próprio documento constitutivo, foram emitidas normas legais de complementação da estrutura do QCA, como por exemplo, o Decreto-Lei n.º 59/96⁸⁴, que criou um supervisor financeiro do QCA II (sendo este cargo mais tarde englobado também na modificação referida anteriormente, consubstanciada no Decreto-Lei n.º 208/98). É de notar que se registou a existência de outras normas legais (Resoluções do Conselho de Ministros, Despachos,...) durante a vigência do XIII Governo relativamente ao funcionamento de questões específicas do QCA II.

⁷⁸ Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 26/96», *Diário da República* de 24/04/1996.

⁷⁹ Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 6128/97», *Diário da República II Série* n.º 190 de 19/08/1997, p. 10083.

⁸⁰ Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 6129/97», *Diário da República II Série* n.º 190 de 19/08/1997, p. 10083.

⁸¹ Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 12/94», *Diário da República* de 14/06/1994. Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 17/95», *Diário da República* de 29/05/1995.

⁸² Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 1/96 de 4 de Janeiro», *Diário da República I Série – A n.º 3 de 04/01/1996*, p. 14.

⁸³ Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 208/98 de 14 de Julho», *Diário da República I Série – A n.º 160 de 14/07/1998*, p. 3341.

⁸⁴ Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 59/96 de 23 de Maio», *Diário da República I Série – A n.º 120 de 23/05/1996*, p. 1240.

Assim, chegou-se à conclusão de que, face à experiência portuguesa acumulada das actividades relacionadas com os fundos estruturais em geral, que se iniciou formalmente na constituição dos QCA, decidiu-se durante o FC I pela criação de estruturas independentes relativamente ao que já existia. Por essa razão e pela carência de boas referências ao nível dos diplomas legais relacionados com as temáticas do FC I, parece ter existido um desenvolvimento legal paralelo no que toca às estruturas do QCA II e do FC I, o que pode ter criado confusão, principalmente na coordenação e nos procedimentos pouco claros no regulamento de aplicação do IFC/FC em Portugal. Uma pesquisa mais especializada nesta sucessão evolutiva de documentos legais sobre o QCA II em geral e sobre o FC em particular poderá dar uma visão mais concreta das reais dificuldades encontradas e das experiências recolhidas que serviram de base para a estrutura legal do período de programação seguinte. Além disso, será interessante descortinar qual foi a influência que teve a situação do sistema político português para o desenvolvimento destes quadros legais, ou seja, qual foi a importância das situações de maior estabilidade governativa suportadas por maiorias parlamentares para o desenvolvimento e eficácia dessa transposição legal.

2.3.2. Transposição legislativa do FC II

Enquanto no período de programação do FC I existiram 2 contextos políticos regulares diferenciados, durante a vigência normal do FC II a situação foi mais instável, contabilizando-se 4 governos e 3 legislaturas diferentes. A fase entre 2000 a 2002 foi coberta (como já foi dito) pelo contexto de continuação do quadro parlamentar e governativo do segundo momento do FC I, ou seja, o XIV governo, que tomou posse em 1999 e foi liderado por António Guterres, sendo suportado pela VIII legislatura, com uma maioria relativa de exactamente metade dos deputados do PS no parlamento (115). Na sequência da demissão do primeiro-ministro e da dissolução da Assembleia da República, iniciou-se uma fase de governação suportada por coligação do PSD com o CDS-PP, materializado na IX legislatura (com uma maioria absoluta de 119 deputados), que sustentou 2 governos: o XV governo, liderado por Durão Barroso, de 2002 a 2004, onde este se demitiu para desempenhar o cargo de presidente da Comissão, e o XVI governo de Santana Lopes, que durou de 2004 a 2005. Nesse ano, o Presidente da

República, considerando a manutenção do bom funcionamento das instituições, tomou a iniciativa de fazer cair o XVI governo, levando a novas eleições, que resultaram na X legislatura, com maioria absoluta para o PS (121 deputados), e no XVII governo, liderado por José Sócrates, que abrangeu a parte final do período do FC II, a partir de 2005.

Sobre a evolução legislativa nacional directamente envolvida com o FC II, os relatórios da DGDR sobre o FC continham informação sobre esse aspecto, o que facilitou a tarefa da pesquisa por estes diplomas legais, já que os relatórios designaram anualmente as normas gerais, juntamente com documentos sem força de lei, mas de grande utilidade para as estruturas envolvidas nas actividades relacionadas com o FC. Os manuais sobre pagamentos ou sobre procedimentos gerais são exemplos ilustrativos. Neste sentido destacou-se em 2000 a aprovação do novo regulamento de aplicação do FC em Portugal para o novo período (no Decreto-Lei n.º 191/2000⁸⁵, que revoga o documento homólogo de 1994), estrutura basilar da legislação neste âmbito e a Resolução n.º 155/2000⁸⁶ do Conselho de Ministros, que nomeou o cargo de coordenador nacional do FC e definiu a estrutura de apoio técnico que trabalhava junto da Coordenação do Fundo de Coesão (CFC). Em 2001 sublinhou-se a importância da adopção do Despacho n.º 6823/2001⁸⁷ do Ministério do Planeamento (MP), que estabeleceu as novas regras do sistema de pagamentos tendo em conta as modificações feitas aos regulamentos comunitários, e do Decreto-Lei n.º 168/2001⁸⁸, que estabelece as regras do Sistema Nacional de Controlo (SNC) do QCA III⁸⁹ (onde se insere o controlo do FC II). Em 2002, no ano da primeira mudança partidária dos governos e maiorias parlamentares, surgiu, ainda na vigência do XIV governo, o Decreto-Lei n.º 17/2002⁹⁰, na sequência da definição das normas sobre o controlo do QCA III do ano passado, que emitia disposições de controlo específicas para o FC. O outro diploma de

⁸⁵ Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 191/2000 de 16 de Agosto», *Diário da República I Série – A n.º 188 de 16/08/2000*, p. 4016.

⁸⁶ Presidência do Conselho de Ministros, «Resolução n.º 155/2000 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 281 de 06/12/2000*, p. 19609.

⁸⁷ Ministério do Planeamento, «Despacho n.º 6823/2001 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 79 de 03/04/2001*, p. 5974.

⁸⁸ Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 168/2001 de 25 de Maio», *Diário da República I Série – A n.º 121 de 25/05/2001*, p. 3050.

⁸⁹ O QCA III é definido no Decreto-Lei n.º 54-A/2000 (Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 54-A/2000 de 7 de Abril», *Diário da República I Série – A n.º 83 de 07/04/2000*, p. 1526-(2)).

⁹⁰ Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 17/2002 de 29 de Janeiro», *Diário da República I Série – A n.º 24 de 29/01/2002*, p. 709.

destaque desse ano, já durante o mandato do XV governo, foi o Despacho n.º 861/2002⁹¹ do MF, o qual ao invés de se encontrar no site do Diário da República, descobriu-se no site do QCA III, numa versão anterior à sua publicação oficial. Este documento regulava as novas regras de criação e manutenção de dossiers de projecto (que continham o conjunto de informação física e financeira) no seio das entidades responsáveis para tal. Registou-se também, nesse ano, o início da verificação da pista de controlo nos termos da regulamentação comunitária relevante nessa área (principalmente o artigo 5.º do Regulamento n.º 1386/2002 da Comissão, ver 2.2.3.). Em 2003 lançou-se a Portaria n.º 37/2003⁹² que estabeleceu regras mais específicas de aplicação do Decreto-Lei n.º 17/2002 e que, segundo os relatórios da DGDR sobre o FC, concluiu o enquadramento legal nacional do FC II. Foi também nesse ano que se concluiu a redacção do Manual de procedimentos, que substituíra o documento homólogo feito em 1998 (ao qual não se teve acesso). Note-se que a regulamentação identificada delimita-se dentro das áreas da gestão e do controlo.

O novo Regulamento de aplicação em Portugal do FC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2000 e correspondente ao período de 2000 a 2006, introduz extensas modificações ao anterior, revogando o Decreto-Lei correspondente. Na introdução explicitava-se a grande importância da coordenação da execução do FC com os outros fundos estruturais no seio do novo QCA III (também ao nível dos procedimentos, com a articulação do sistema de informação e do controlo) e a clarificação da estrutura de gestão do FC. Nesta área, o novo regulamento estabelecia que a estrutura de gestão do FC II dividia-se em gestão nacional, correspondente à designada CFC a cargo da DGDR e gestão sectorial, na qual participavam entidades definidas por cada Ministério responsável dos sectores em causa (tal como acontecia com os anteriores interlocutores sectoriais). Nas Regiões Autónomas, as entidades de gestão sectorial eram nomeadas pelos respectivos governos regionais. Explicitava-se o princípio da segregação de funções nas tarefas de execução geral do FC (gestão, acompanhamento, avaliação e controlo) e a articulação destas com o QCA III. Assim, para exercer as suas funções de gestão nacional do FC, a DGDR ficava responsável por contactar a Comissão para efeitos das candidaturas ao

⁹¹ Ministério das Finanças, «Despacho n.º 861/2002», 04/12/2002. Disponível em <http://www.qca.pt/coesao/legislacao.asp>.

⁹² Ordenamento do Território e Ambiente, «Portaria n.º 37/2003 de 15 de Janeiro», *Diário da República I Série - B* n.º 12 de 15/01/2003, p. 141.

FC, representar este fundo nas estruturas de gestão e acompanhamento do QCA III, coordenar a gestão, o acompanhamento e a avaliação dos projectos, efectuar os pagamentos aos executores e assegurar a informação e publicidade. As entidades de gestão sectorial preparavam as candidaturas dos projectos e os seus pedidos de pagamento a apresentar à gestão nacional, asseguravam-se da manutenção dos executores de informação financeira para ser efectuado o controlo (mais especificamente os comprovativos de despesa e as transferências financeiras), recolhiam informação física e financeira para as tarefas do acompanhamento e avaliação e asseguravam a informação e publicidade, acompanhando também eventuais iniciativas comunitárias. Os relatórios de execução anuais eram da responsabilidade da CFC, que funcionava com a ajuda de uma estrutura de apoio técnico, as quais podiam ser igualmente nomeadas para os gestores sectoriais. Os processos de candidatura, de pedidos e de pagamentos, não foram muito alterados relativamente ao regulamento anterior. Os primeiros, definidos nos modelos da Comissão, podiam então ser complementados por condições adicionais definidas pela gestão nacional ou sectorial e eram apresentados pelos executores às entidades de gestão sectorial. Tais entidades, após a devida apreciação enviavam as candidaturas à DGDR. As candidaturas organizavam-se no seio desta última (que podia pedir informação adicional) e eram seleccionadas a nível nacional, tendo em conta as prioridades do governo e as normas legais nacionais e comunitárias. A instrução das candidaturas era então submetida à Comissão, através do MNE. A DGDR era responsabilizada pelo processo de aprovação dos projectos pela Comissão. Os pedidos de pagamento eram enviados pelos executores às entidades de gestão sectorial (mediante o preenchimento de formulário e anexos). As despesas pagas (declaradas nos pedidos de pagamento) identificavam-se nos respectivos comprovativos, que podiam ser solicitados pelas entidades de gestão sectorial. Acrescentava-se que a contabilização das despesas tinha em conta as orientações sobre elegibilidade das despesas. As entidades de gestão sectorial ajustavam com os executores os calendários dos pedidos de pagamento. Neste contexto, a informação da actualização da execução das despesas feita pelas CA era relevante. Os pedidos de pagamento eram remetidos à DGDR, que os apresentava à Comissão. A DGT recebia as transferências da UE e enviava os pagamentos aos executores, articulando com a informação disponibilizada pela DGDR, que incluía as previsões dos pedidos de pagamento e a programação das despesas. Na área do acompanhamento, na composição das CA foi modificada. Estas passaram a ser constituídas pelo seu presidente (o director-

geral do desenvolvimento regional), pelo coordenador nacional do FC, pelas entidades de gestão sectorial, por representantes dos Ministérios envolvidos⁹³ e, além dos representantes comunitários (Comissão e eventualmente o BEI), passaram a englobar representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses e gestores de projectos ou eventuais presidentes de CA de obras específicas. Nalguns casos justificados, podiam também participar representantes da administração ou outras entidades envolvidas, incluindo representantes da administração local. O acompanhamento tinha na sua base um sistema de informação informático articulado com o sistema homólogo do QCA III, sendo a DGDR responsabilizada pela sua existência. Quanto à avaliação, esta verificava a eficácia da execução dos projectos e iniciava-se desde a fase da apresentação das candidaturas. A avaliação efectuada durante a execução dos projectos servia de fonte para o trabalho das CA, sendo que a avaliação decorrente da conclusão dos projectos devia, por seu lado, analisar o impacto do projecto e o cumprimento dos seus objectivos e tomar em conta o definido no n.º 4 do artigo F do anexo II do Regulamento 1164/94, alterado pelo Regulamento n.º 1265/99 (onde se explicitava a redacção de relatórios de progresso e o conteúdo do relatório final). A respeito das definições gerais encontravam-se as disposições sobre acções elegíveis, que eram aquelas esplanadas no regulamento constitutivo do FC, e as entidades executoras, que podiam ser: empresas públicas ou equiparadas, órgãos das administrações central e regional, entidades de desenvolvimento de sistemas multimunicipais (nos termos do Decreto-Lei n.º 379/93) ou municípios e associações de municípios que se encarregassem de projectos de importância supramunicipal de abastecimento de água, tratamento de águas residuais ou de RSU. No domínio do controlo existiu uma melhor explicitação do seu funcionamento relativamente aos dispostos anteriores. Tomou-se a decisão de integrar o controlo do FC no SNC do QCA III e aquele foi em 3 níveis: o 1º nível, do controlo interno, o 2º nível, do controlo externo e o 3º ou alto nível, da coordenação do sistema de controlo. Este último nível era assegurado pela IGF e consubstanciava-se na avaliação dos sistemas de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo e na articulação entre diferentes entidades de controlo. O controlo do 2º nível servia para avaliar a eficácia do sistema de controlo do 1º nível e era assegurado pela DGDR, por intermédio de um órgão independente

⁹³ MF, Ministério da Economia (ME) e Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT).

relativamente à gestão, que se articulava com outras entidades relevantes ao nível do controlo. O controlo do 1º nível correspondia à fiscalização dos projectos, em vertentes física e financeira, nos locais de realização dos projectos e nas entidades detentoras da informação necessária e era da responsabilidade de entidades designadas pelos Ministérios sectoriais correspondentes. Os resultados sobre a gestão e eventuais acções correctivas eram comunicados à DGDR. Para as actividades de controlo, era possível a recorrência à aquisição de serviços de auditoria externa. A comunicação de irregularidades e a recuperação de montantes indevidamente pagos continuou a ser regulada pelo o Despacho conjunto A-67/95-XII. Além disso, as autoridades correspondentes deviam conservar documentos comprovativos das despesas e dos controlos dos projectos até 3 anos após o pagamento do saldo do projecto em causa. Finalmente, em relação à informação e publicidade, registou-se que não existiram mudanças em relação ao anterior regulamento, ou seja, que esta matéria seria alvo de um despacho do MP, tendo em conta a legislação nacional e comunitária.

Dentro da gestão, mais especificamente no processo dos pagamentos, o Despacho n.º 6823/2001 do MP, que incidiu sobre o sistema de pagamentos aos executores, definiu o modo de entrega dos pagamentos recebidos pela DGT aos executores dos projectos. Uma análise geral parece indicar que esses termos facilitavam e flexibilizavam as condições de pagamento dos projectos, já que, independentemente de se pagar apenas 50% do montante referente ao adiantamento, surgiam novos adiantamentos na fase de pagamento dos reembolsos (pagamentos intermédios), pagos pela DGT aos executores com certos limites, além de se prever flexibilizações das condições de pagamentos em certos casos. Abrangendo a temática do controlo, o Decreto-Lei n.º 168/2001 referia as linhas gerais do SNC, particularmente as semelhanças entre os vários tipos de controlo inseridos nesse sistema, correspondendo às intervenções operacionais em geral e a cada instrumento financeiro em particular. De notar que, nesse diploma, se definia controlo concomitante (aplicado durante a candidatura e execução do projecto) e controlo *a posteriori* (antes do pagamento do saldo), ambos no seio do controlo do 1º nível. O diploma legal que se referia mais especificamente ao FC nesta matéria era o Decreto-Lei n.º 17/2002, no qual se destacava o aproveitamento de estruturas ligadas ao controlo de outros fundos comunitários para o controlo do FC (nomeadamente nos controlos de 1º e 2º nível), a inclusão da declaração emitida pela entidade independente no encerramento dos projectos (presente na regulamentação comunitária) e da

comunicação de irregularidades no controlo de alto nível e a responsabilização e autonomia da nomeação do controlo de 1º nível nas Regiões Autónomas, que recaía designadamente nos seus órgãos de gestão. A adopção do Despacho n.º 861/2002 do MF surgiu, assim como o Decreto-Lei de 2002 referido atrás, em consonância com o aparecimento do Regulamento n.º 1386/2002 da Comissão. Pretendia então este despacho reformar o modo de manutenção dos dossiers dos projectos mantidos no seio das entidades de gestão sectorial, da DGDR e dos executores, enumerando uma lista extensa de informação necessária a essa manutenção, que também se diferenciava para cada entidade em questão. A Portaria n.º 37/2003 de vários Ministérios regulava a aplicação específica do Decreto-Lei n.º 17/2002, estabelecendo relações entre as várias entidades dos diferentes níveis de controlo do FC e ditando condições de acesso à informação das mesmas. Destacou-se nesse documento a explícita designação das entidades dos controlos de 1º e 2º nível⁹⁴, a previsão de uma programação do controlo anual, que funcionava com planos de controlo e relatórios anuais de síntese dos controlos efectuados, a inclusão do sistema de informação como instrumento de auxílio às tarefas de controlo, a definição de procedimentos de coordenação entre entidades responsáveis para a comunicação de irregularidades, da competência da IGF (organismo que assegurava o controlo de alto nível) e o estabelecimento de condições sobre a manutenção de informação junto das entidades de controlo envolvidas, que mantinham a informação por um período de 3 anos, depois do último pagamento da Comissão ao projecto em causa.

A produção legislativa de normas legais relacionadas com o FC parece ter-se concentrado na temática do controlo, na sequência das novas normas comunitárias e da vontade da Comissão de aumentar a responsabilização dos Estados-membros neste aspecto. Na perspectiva política, a aparição das disposições essenciais com força de lei inclui-se nos mandatos do XIV e XV governos. Na área da gestão do FC apareceram algumas alterações na estrutura legal, facto que era esperado com o registo das reformas legais do FC II ao nível comunitário. Estas mutações foram na sua essência a definição

⁹⁴ Entidades de controlo de 1º nível: as entidades de gestão das intervenções operacionais relacionadas com o QCA III (do ambiente e de acessibilidades e transportes), Instituto de Gestão de Fundos Comunitários da Região Autónoma da Madeira e Direcção Regional de Estudos e Planeamento da Região Autónoma dos Açores. Entidades de controlo de 2º nível: DGDR, na função de coordenação do controlo de 2º nível, Inspeção-Geral do Ambiente (IGA), Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC), Inspeção Regional de Finanças da Secretaria Regional do Plano e Finanças da Região Autónoma da Madeira e Inspeção Administrativa Regional dos Açores da Região Autónoma dos Açores.

da estrutura orgânica da gestão e das suas competências. A maior responsabilização dos Estados-membros neste aspecto teria então de se materializar sobretudo nas práticas específicas, mas é de realçar que se previa a possibilidade de criação de mais estruturas de apoio técnico, designadamente para a gestão sectorial a par da homóloga no seio da DGDR, o que abria a possibilidade de maior capacidade do trabalho das estruturas de gestão nacionais. Não obstante, uma pesquisa mais profunda sobre a legislação envolvente neste processo pode dar uma imagem mais clara da evolução dos pressupostos legais adoptados em Portugal. De algum interesse pode ser também, aqui mais do que no anterior período, analisar as possíveis diferenças existentes na prossecução da execução do FC pelos vários governos e legislaturas, tendo em conta igualmente se os condicionamentos políticos que levaram a crises políticas prejudicaram de algum modo essa prossecução. Face à maior complexidade das disposições legais nacionais, decorrente da revisão do regulamento constitutivo do FC, que impunha a responsabilidade nos Estados-membros em termos de gestão e controlo, as estruturas relevantes tiveram também um aumento da carga de tarefas a realizar. Não obstante este aumento, parece não ter existido um acréscimo paralelo de recursos humanos afectos a tais estruturas, que poderia constituir uma resposta mais eficiente aos novos desafios lançados pela estrutura legal comunitária do FC II. Logo, a estrutura legal adoptada para a transposição dos regulamentos comunitários tem necessariamente de ser complementada com a averiguação desta evolução e desenvolvimento das actividades realizadas pelas estruturas nacionais ligadas ao FC.

3. Concretização do FC e actividades relacionadas

Finalizado o registo sobre o enquadramento das regras criadas para o FC, a nível comunitário e em Portugal, importa descortinar qual foi o impacto e os resultados reais deste instrumento financeiro. Nesse sentido, iniciou-se neste ponto o segundo grande grupo contido nesta dissertação, a análise e interpretação do FC na prática. Com este pressuposto recorreu-se essencialmente aos documentos gerais sobre as actividades do FC, avaliando-se os valores e concretizações, mas fazendo também um ponto de comparação entre o que foi estabelecido em sede de legislação e o que se operou na

realidade. Estes meios documentais, considerando a limitação de algumas fontes, foram os relatórios das instituições executivas que constituíram a base do conteúdo deste ponto, tanto ao nível comunitário, por intermédio dos relatórios da Comissão sobre a actividade do FC, previstos nos regulamentos constitutivos desse instrumento, como no universo português, suportado pelos relatórios homólogos da DGDR (e pelo IFDR em 2006). Um facto a registar é que, durante o período de programação do FC II, todos os relatórios comunitários se encontravam disponíveis nas plataformas da internet das bases de dados utilizadas (nomeadamente no sítio da EUR Lex). O mesmo não se pode dizer dos mesmos relatórios referentes ao FC I, já que, a título de exemplo, sobre o relatório referente ao ano 1998 apenas existe a referência ao mesmo, não se encontrando disponível para o utilizador. Em contrapartida, os conteúdos dos relatórios disponíveis da Comissão sobre o FC I são muito mais completos do que os do período do FC II. Em todo o caso a informação recolhida nestes relatórios é essencial para formar uma base sólida a partir da qual se podem efectuar estudos específicos, quer sobre as temáticas do FC, como o controlo ou a avaliação, quer direccionando o foco sobre certos projectos específicos. Além disso, a existência de pareceres de outras instituições europeias, sobretudo do PE, mas também do CES e do CR, pode enriquecer a perspectiva geral da realização do FC. Em relação aos relatórios portugueses, detectou-se a mesma utilidade em relação aos documentos homólogos comunitários, com uma perspectiva focada no país, pois apresenta, por seu turno, a informação essencialmente nacional e os problemas e desafios encontrados, tal como as respostas dadas às adversidades.

Em relação ao tema da execução financeira ao nível comunitário, é de notar que, dentro do possível, tentou-se incluir nos valores totais os montantes referentes à assistência técnica (por vezes destacados dos montantes entregues), tendo em mente também que os montantes são representados, de uma maneira geral, relativamente aos preços indexados. Por esta razão podem-se encontrar incongruências em alguns números apresentados, que decorrem destes factores. A temática da gestão foi mais aprofundada do que as restantes neste capítulo, dado a grande disponibilidade de informação nesse âmbito contida nos relatórios sobre o FC. Nos mesmos documentos, relativamente aos restantes temas, foi feita uma análise mais geral, sobretudo porque muitos dos assuntos que lhes dizem respeito são suportados por outros documentos mais específicos e, normalmente, de mais difícil acesso. Segue-se uma ideia geral da

actividade do FC I na UE (3.1.), passando igualmente pelo caso português (3.1.1.) e depois a análise mais profunda do FC II ao nível europeu (3.2.) e em Portugal (3.3.).

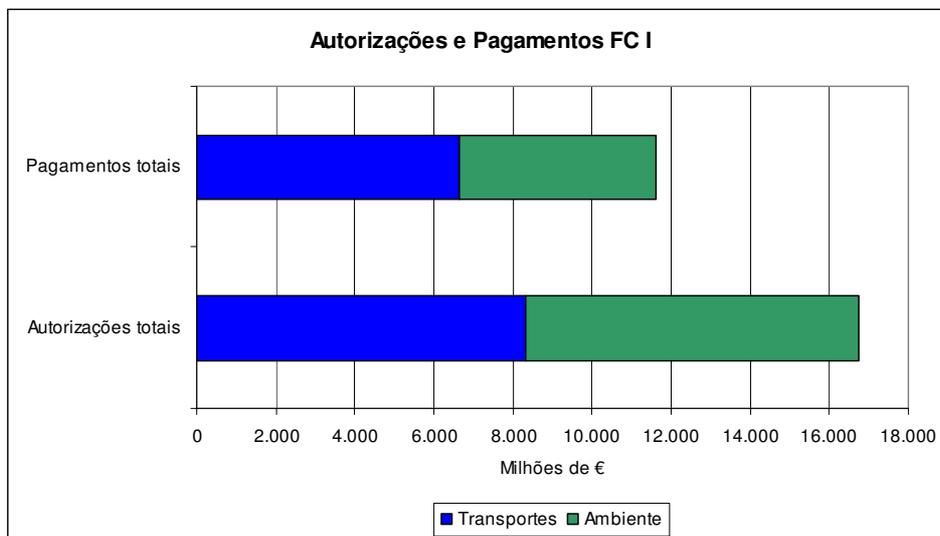
3.1. Quantificação geral do FC I

O período compreendido no FC I, onde se inclui o IFC, foi de aparente sucesso para a aplicação desse fundo. Em primeiro lugar denota-se que, em geral, os objectivos de redução do défice orçamental foram concretizados nos países beneficiários do FC, o que favorecia em grande escala a utilização deste fundo para o cumprimento dos princípios ligados à UEM. Independentemente disso, tendo em conta o disposto para a regra da condicionalidade, estabelecido no Regulamento n.º 1164/94 (2.2.2.), foi apenas no final de 1995 que a Comissão decidiu pôr em prática tal princípio, verificando a partir daí a condução das políticas orçamentais do ano anterior, logo após a publicação das projecções económicas da UE (Primavera e Outono). Tal como foi dito anteriormente (2.1.1.) em 1994 todos os Estados-membros apresentavam défices excessivos, excepto o Luxemburgo e a Irlanda. Acordou-se que a suspensão da concessão do FC podia ocorrer se o país não cumprisse as recomendações dadas pelo Conselho, no seguimento do desenvolvimento da cooperação económica e orçamental inerente à UEM, prática esta que foi a base da mudança legal que ocorreu em relação à condicionalidade no FC II (2.2.3.). Mesmo assim a Comissão acabou por adoptar uma posição flexível na aplicação das regras sobre a condicionalidade, tendo em conta certos contextos específicos encontrados na maior parte dos países da coesão. Apesar de tudo, independentemente de alguns valores terem ultrapassado em certos pontos as recomendações dadas pelo Conselho, Portugal e Espanha reduziram gradualmente o défice excessivo até 1998 e a Grécia até 1999.

A par disto situou-se o respeito pelos dispostos iniciais, quanto à distribuição dos recursos financeiros disponíveis, tanto pelos países da coesão, como pelos domínios de intervenção. A análise mais aproximada desta última distribuição demonstrou que durante a primeira fase se assistiu a uma concentração de montantes entregues a projectos de transporte. Durante o momento seguinte, contudo, esta tendência foi compensada para, então, se cumprir os pressupostos iniciais. Os projectos ligados aos

transportes contabilizaram autorizações orçamentais comunitárias de aproximadamente 8.328 milhões de euros, enquanto no domínio ambiental foi autorizado no período do FC I cerca de 8.424 milhões de euros, perfazendo um total de cerca de 16.761 milhões de euros de apoio financeiro. Não obstante, durante o período de programação do FC I apenas foi pago aos projectos um total perto de 11.643 milhões de euros (cerca de 6.627 milhões de euros nos transportes e 5.009 milhões de euros no ambiente). Assim se confirmava que, a uma concretização a 100% das autorizações previstas, não correspondeu uma execução idêntica dos pagamentos. Esta diferença entre as autorizações e os pagamentos foi explicada com atrasos na chegada dos pedidos de pagamento à Comissão e a um aumento da carga de trabalho dos seus serviços. O Gráfico 1 demonstra os valores referentes às autorizações e pagamentos até 1999 do FC I, onde se conclui claramente que o domínio ambiental foi o que mais contribuiu para o desfasamento entre as autorizações e os pagamentos. Os valores da assistência técnica (aproximadamente 8 milhões de euros para as duas variáveis) são residuais e foram eliminados do gráfico.

Gráfico 1



Dentro de cada domínio de intervenção, em relação aos transportes, registou-se um domínio dos projectos rodoviários do montante total autorizado, verificando-se cerca de 57% do total, seguindo-se o sector ferroviário com aproximadamente 34%, 6% para aeroportos e 3% entregue a projectos referentes a portos marítimos. No domínio do ambiente os montantes foram mais distribuídos entre os sectores, aparecendo o tratamento de águas residuais em primeiro lugar com 45% das autorizações, o

abastecimento de água potável com 31%, o tratamento de resíduos cerca de 11% e a erosão e reflorestação perto de 7% do total.

No âmbito da coordenação do FC com outras políticas comunitárias, destaca-se que as missões de controlo da Comissão incidiam também sobre o cumprimento de certos dispostos legais comunitários (como os contratos públicos e a limitação do cofinanciamento a apenas um instrumento por projecto), onde as autoridades nacionais revelaram um esforço no sentido da cooperação e cumprimento dessa legislação. No universo do controlo, em primeiro lugar, lembre-se que durante o período 1993 a 1999, além da mudança formal no que respeita aos instrumentos financeiros, do IFC para o FC, que acarretou modificações na estrutura legal básica, existiram melhoramentos nas normas legais comunitárias, com o Regulamento n.º 1831/94, referente ao FC, e o Regulamento n.º 1681/94, sobre o IFC e os outros fundos estruturais, que especificaram algumas responsabilidades dos Estados-membros perante a Comissão. Contudo, detectaram-se algumas deficiências nas missões de controlo da iniciativa comunitária. Relativamente à comunicação de irregularidades, apenas 5 casos foram transmitidos à Comissão, 3 dos quais em 1999. As razões das irregularidades resumiram-se no incumprimento de contratos públicos e de elegibilidade de despesas. De realçar é o facto de o serviço da Comissão de luta antifraude ter iniciado um processo de reorganização no final do FC I. Segundo as informações constantes dos relatórios da Comissão deste período sobre os seus controlos no local, esta instituição apercebeu-se que os órgãos nacionais ainda não tinham assumido plenamente tais responsabilidades, pelo que se esforçou para lançar uma campanha de informação junto das autoridades nacionais. Esta questão continuou a ser pertinente durante o período de programação do FC II. A avaliação foi dividida em *ex ante* (previamente à execução do projecto) e *ex post* (feita posteriormente), tal como foi referido no Regulamento n.º 1164/94 (2.2.2). A avaliação *ex ante* era principalmente da responsabilidade dos Estados-membros, mas a Comissão contribuiu com recurso a medidas de assistência técnica, em fases de cofinanciamento iniciais e com um acordo importante com o BEI, para a avaliação dos projectos. Este, que durou todo o período do FC I e foi renovado no FC II, permitia trocas de informação e a avaliação de potenciais projectos, alvo de concessão, tanto do FC, como de outros fundos estruturais. As análises custo/benefício dos Estados-membros relativamente aos projectos melhoraram de forma razoável durante este período de programação, mas registou-se que podia haver ainda um aprofundamento,

principalmente em relação aos projectos ambientais. Quanto à avaliação *ex post*, da responsabilidade da Comissão, foi iniciada em 1998, com o objectivo de cobertura de 120 projectos (60 em cada área de intervenção). As informações disponíveis até 1999 revelam no geral impactos muito positivos, tanto na área dos transportes, como no ambiente.

3.1.1. Quantificação geral do FC I em Portugal

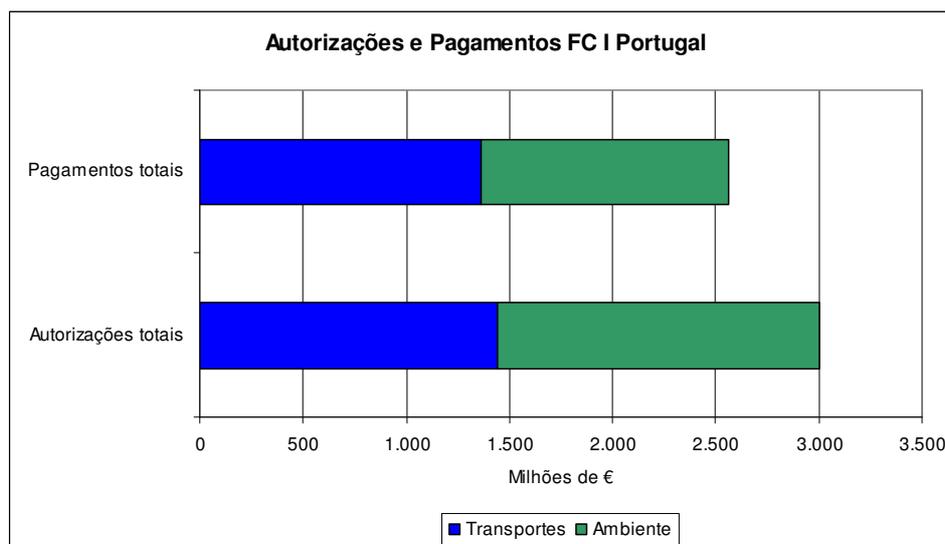
Portugal iniciou o período do FC I com um défice excessivo, situação que conseguiu ultrapassar em 1998. Apesar do forte crescimento económico até tal momento, a recessão profunda e inesperada de 1993 fez subir o valor do défice para 6,9% do PIB nesse ano. Nos programas de convergência, entretanto revistos e actualizados até 1999, a estratégia adoptada foi a redução das despesas correntes e da inflação, com a ajuda da estabilização monetária (do escudo) o que trouxe taxas de juro mais baixas. Estas, juntamente com o aumento das receitas fiscais e o retorno ao crescimento económico, permitiram a redução do défice orçamental de maneira gradual até 1999, onde se estimava um défice de 2,0% do PIB. Contudo, essa diminuição foi essencialmente conseguida devido ao crescimento das receitas. As despesas correntes, apesar das orientações das estratégias, registaram aumentos indesejáveis. A dívida pública foi sendo reduzida à custa, sobretudo, das privatizações e das baixas taxas de juro. Desde 1994 que o Conselho emitiu recomendações para que Portugal acabasse com a situação de défice excessivo. Ao longo do período do FC I, a Comissão considerou que Portugal seguiu essas recomendações, não optando por uma suspensão do FC para esse país, tal como era previsto no âmbito da condicionalidade, explicitada no Regulamento n.º 1164/94 (2.2.2.).

Relativamente à estratégia de intervenção do FC, em matéria ambiental, os projectos cofinanciados direccionaram-se segundo uma estratégia de maximização dos impactos do investimento, apostando nas áreas habitacionais mais densas, no caso do abastecimento de água (na Grande Lisboa, Grande Porto e Algarve) e no tratamento de águas residuais (nas principais cidades) e em questões problemáticas como zonas industriais de risco ambiental (poluição das águas das indústrias do Vale do Ave,

Águeda e Alcanena). No tratamento de RSU notou-se um esforço na aprovação de um compromisso de criação de um sistema de tratamento nacional, onde os projectos foram sendo inseridos com prioridade para as zonas de maior cobertura populacional, encerrando-se ao mesmo tempo e a um ritmo gradual aterros sanitários e depósitos não controlados, com soluções de reabilitação. Para tal foram criadas estruturas desde 1993, tanto ao nível legal, como ao nível do planeamento, com um conjunto de planos aprovados ao longo do período e que garantiam que a execução das políticas seguiria certas orientações. Neste conjunto encontravam-se os Planos de Bacia Hidrográfica, o Plano Nacional da Água, o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos e o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais. Normalmente os projectos eram desenvolvidos tendo como base cada município. Dentro da política dos transportes, o FC actuou em consonância com as políticas sectoriais comunitárias, nomeadamente em relação às redes transeuropeias de transportes (RTE-T), com a candidatura de projectos nesse âmbito e na ligação de certas zonas do país a essa rede. Além disso, tal política tinha agora em conta a preservação do meio ambiente, tentando criar soluções de lesão mínima dos recursos naturais.

As autorizações totais correspondentes a Portugal do FC I ascenderam a cerca de 3.005 milhões de euros, onde 52% foi para o domínio ambiental (aproximadamente 1.559 milhões de euros) e 48% para os transportes (1.446 milhões de euros). Os pagamentos comunitários a Portugal em termos totais, entre 1993 a 1999, foram de 2.562 milhões de euros (1.201 milhões de euros para o domínio do ambiente e 1.361 milhões de euros para os transportes). Pela leitura do Gráfico 2 e à semelhança do que se tinha percebido em relação ao todo comunitário, o domínio do ambiente foi o que mais contribuiu para o fosso entre autorizações e pagamentos, que chegou a 443 milhões de euros, valor remetido para os anos de programação do FC II. Neste contexto, o processo de pagamento desta diferença arrastou-se virtualmente até 2004, sendo que, na realidade ainda em 2005 e 2006 se registam encerramentos de projectos do FC I, de acordo com a informação contida nos relatórios da DGDR sobre o FC desses anos. Além disso, face ao esgotamento da despesa prevista de alguns projectos do FC I, estes passaram a ser cofinanciados pelo FC II, naturalmente nas fases finais da sua execução.

Gráfico 2



No que toca à distribuição das autorizações por domínios de intervenção, denotou-se valores semelhantes aos encontrados ao nível da comunidade, com algumas diferenças de realce. No universo dos projectos do ambiente, as autorizações foram menos concentradas no âmbito do tratamento de águas residuais (35%) e mais distribuídas entre o abastecimento de água (33%) e o tratamento de resíduos sólidos (28%). Em Portugal não se registaram montantes significativos relativamente a projectos no domínio da erosão e reflorestação, ao contrário do que se assistiu ao nível comunitário. Nos transportes manteve-se a grande maioria das autorizações nos projectos rodoviários (59%), com o sector ferroviário a deter uma menor parte do todo (23%) e os portos e aeroportos a apresentarem maiores fatias (7% e 11% respectivamente) em relação aos valores apresentados por todos os países.

3.2. Quantificação do FC II e das actividades relacionadas

A experiência revelada durante o primeiro período de existência do FC foi útil para se proceder a uma reformulação dos pressupostos legais da entrega deste instrumento financeiro a projectos. Estabeleceu-se o compromisso total de 15.385 milhões de euros, relativamente à duração do novo período de programação (de 2000 a 2006) para o FC, montantes distribuídos anualmente do seguinte modo: de 2000 a 2003, 2.615 milhões de euros, 2004 e 2005, 2.515 milhões de euros e 2006, 2.510 milhões de euros, a preços de

1999. O FC I tinha contribuído afirmativamente para reduzir as disparidades entre os países da UE, aproximando os países da coesão a uma convergência média comunitária. A situação nos mesmos Estados-membros, em termos de infra-estruturas de transportes e de serviços de melhoria da qualidade de vida das populações e das condições ambientais, melhoraram significativamente. Contudo, os mesmos apresentavam ainda um valor do PNB *per capita* abaixo do limite de elegibilidade estabelecido. Foi neste pressuposto, juntamente com a convicção de que as estruturas ambientais e de transporte poderiam ser melhoradas, que se decidiu pela continuação do FC. Num outro nível, a continuação do FC foi vista como vital para a aprovação de uma série de projectos potencialmente elegíveis para esse instrumento, mas que, ou não encontraram cobertura financeira durante o FC I, ou não reuniram as condições de candidatura necessárias a tempo do mesmo período de programação. A consequência da concentração das autorizações relativas aos transportes no sector rodoviário, facto sublinhado em alguns pareceres de instituições europeias sobre os relatórios do FC da Comissão, foi a adopção da prioridade dada ao sector ferroviário na aplicação dos montantes financeiros elegíveis para os transportes do FC II. Esta prioridade assumia uma dupla importância já que, além de contribuir para uma melhor intermodalidade nos transportes, apontava para um meio mais amigo do ambiente.

As vivências registadas durante o FC II diferenciam-se em alguns pontos daquelas recolhidas sob o período anterior. Destaque-se a grande diferença em relação à condicionalidade, com uma aparente secundarização deste pressuposto, e ao controlo, com o grande aumento do registo de comunicação de irregularidades. De seguida localiza-se a evolução da prática da condicionalidade (3.2.1.), depois a execução geral do orçamento (3.2.2.), a coordenação do FC II com as restantes políticas da comunidade (3.2.3.), o acompanhamento e o controlo, incluindo-se as irregularidades (3.2.4.), a avaliação (3.2.5.) e a informação e a publicidade (3.2.6.).

3.2.1. A condicionalidade durante o FC II

Já foi referido atrás que existiu um grande número de países que apresentaram défices excessivos desde o início da segunda fase da UEM até ao presente (2.1.1.). A

situação orçamental na transição para o séc. XXI parecia estar no bom caminho, muito devido ao esforço motivado pelo objectivo da terceira fase da UEM, a concretização do euro. Neste contexto, o FC I parece ter contribuído de forma vital para que os países da coesão conseguissem efectivamente controlar as suas despesas públicas e continuar num esforço de investimento em infra-estruturas, consideradas importantes para o reforço da competitividade. No relatório da Comissão sobre o FC de 2000⁹⁵ afirmava-se que nenhum dos países da coesão tinha um défice excessivo, situação que se modificou em 2002 com o caso português⁹⁶, quando se detectou um défice orçamental acima do previsto em 2001, quadro que se manteve e se alastrou indesejavelmente a mais Estados-membros até ao final do período do FC II. O procedimento português durou até 2004, momento coincidente com o alargamento a leste e com a existência de mais sete países em situação de défice excessivo: Grécia, Hungria, Eslováquia, Polónia, Chipre, República Checa e Malta. No ano seguinte Portugal reincidiu na situação de défice excessivo e em 2006, o Chipre ultrapassou esta situação. Não obstante, dos treze países da coesão nesse mesmo ano, pouco mais de metade (sete) continuavam em situação excessiva do défice orçamental e/ou da dívida pública.

Tendo em conta o período regular do FC II, foi apenas durante a segunda metade (a partir de 2004) que se registou uma situação geral mais desfavorável de défices excessivos. É natural que os novos Estados-membros aderentes, não tendo anteriormente tais limitações orçamentais, apresentassem tais défices. Esta situação não foi corrigida eficazmente até 2006, o que no caso desses países era quase impossível. Relativamente aos valores referentes a Portugal e à Grécia, estes parecem confirmar problemas estruturais de desequilíbrios orçamentais, pois a sua reincidência em 2001 e 2003 não foram consequências directas de evoluções negativas do PIB. Registou-se igualmente que, face a esta situação que se prolongou, sobretudo na segunda fase do FC II, a Comissão decidiu não suspender a concessão a nenhum país. Isto, mesmo existindo casos de incumprimento das recomendações do Conselho, a partir dos quais este formulou novas recomendações, sendo desencadeados, por vezes, novos programas de convergência/estabilidade. Com esta conjuntura, pode afirmar-se que a condicionalidade

⁹⁵ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão 2000*, COM (2001) 602 final, Bruxelas, 22/10/2001.

⁹⁶ Recorde-se que as decisões relativamente à existência de défices excessivos têm sempre como referência os valores do ano anterior à data da decisão.

foi um factor claramente posto em segundo plano no decorrer do período do FC II. Foi na última fase deste que parece ter surgido uma preocupação em reforçar esta relação, estabelecida entre a UEM e o PEC, de um lado, e o FC, de outro. Tal foi reconhecido no relatório da Comissão sobre o FC de 2006⁹⁷, onde se declara que a próxima reforma deste incluiria uma clarificação das questões relacionadas com a condicionalidade.

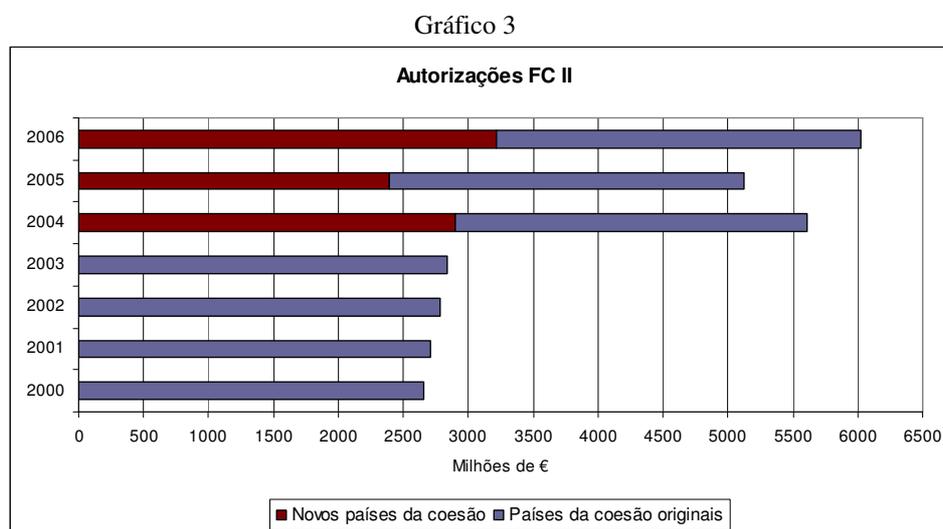
3.2.2. Execução geral do orçamento do FC II

A execução orçamental do FC II define-se nos montantes disponíveis e executados em relação às autorizações e aos pagamentos para os projectos. É de lembrar que, segundo o estabelecido no Regulamento Financeiro do orçamento comunitário⁹⁸, tanto no caso das autorizações como no caso dos pagamentos, os montantes não executados num ano eram automaticamente anulados, a não ser que a Comissão decidisse pela transição dos montantes para o ano seguinte. Os montantes inscritos no orçamento comunitário de cada ano para as autorizações do FC aumentaram, entre 2000 a 2003, de uma maneira leve e gradual: 2.657, 2.715, 2.788 e 2.838 milhões de euros. Em 2004 a Irlanda deixou de preencher os requisitos para beneficiar do FC, mas este abandono foi extremamente descompensado com as consequências do grande alargamento a leste no mesmo ano, o FC aumentou de 3 para 13 países elegíveis. No Gráfico 3 dividiu-se estes dois grupos em países da coesão “originais” (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda até 2004) e novos países da coesão (Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia) para ilustrar o impacto sentido nas autorizações. Tal mutação requereu que se aumentasse em larga escala os montantes autorizados, que quase duplicaram em relação ao ano anterior (5.615 contra 2.838 milhões de euros). Nos últimos anos normais do FC II assistiu-se a uma diminuição em 2005 (cerca de 500 milhões de euros relativamente ao ano anterior) e a um aumento em 2006 na ordem dos 900 milhões de euros. Logo no ano de 2004 o total das autorizações para o grupo dos novos países da coesão (2.897 milhões de euros) ultrapassou

⁹⁷ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2006)*, COM (2007) 678 final, Bruxelas, 06/11/2007.

⁹⁸ Conselho da UE, «Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho de 25 de Junho de 2002 que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias», *JO L 248 de 16/09/2002*.

ligeiramente o montante dos países da coesão originais (2.718 milhões de euros). Apesar desta tendência se ter invertido no ano seguinte (2.736 milhões de euros contra 2.388 milhões de euros), em 2006 a situação reverteu de novo, passando o conjunto dos novos países da coesão a obter mais autorizações (3.221 milhões de euros) do que os Estados-membros beneficiários originalmente.



Tais montantes não são em rigor o total disponível para cada ano. Isto porque a Comissão adoptou mecanismos de transição de alguns montantes não executados para que estivessem disponíveis no ano seguinte, ou recebeu ocasionalmente devoluções de pagamentos entregues indevidamente. Tal facto relaciona-se então com a quantidade das autorizações efectivamente executadas. Na Tabela 1 ilustra-se a realidade dos montantes efectivamente disponíveis, fruto da soma dos valores originais com eventuais valores extraordinários, assim como da execução anual das autorizações. Assim, no ano 2000 as autorizações totalizavam 2.662 milhões de euros, fruto de reconstituições e devoluções de pagamentos por conta vindos de 1999. Nesse ano foram executadas autorizações no valor de apenas 2.245 milhões de euros, pelo que se transferiu para o ano seguinte um montante de 414 milhões de euros. Logo, em 2001 as autorizações disponíveis somadas eram de 3.129 milhões de euros. Durante esse ano foram executados no total pouco mais de 3.125 milhões de euros em autorizações, sendo transitados para o ano seguinte apenas cerca de 3 milhões de euros. Em 2002 disponibilizaram-se 2.792 milhões de euros para autorizações, os quais foram executados quase na totalidade, não existindo qualquer transição para o ano seguinte e sobrando apenas um valor mínimo de 845.284€, que foi anulado. No ano de 2003 existiram 2.870 milhões de euros para autorizações (fruto da disponibilização de mais

31 milhões de euros vindos de dotações reconstituídas) onde de novo apenas transitaram para o ano seguinte aproximadamente 3 milhões de euros. Em 2004 juntaram-se à rubrica orçamental o transacto de 2003 e mais cerca de 7 milhões de euros de dotações reconstituídas, elevando os recursos das autorizações para 5.631 milhões de euros. A execução foi quase completada, transitando para o ano seguinte pouco mais de 2 milhões de euros. Durante 2005 estavam assim disponíveis cerca de 5.134 milhões de euros para autorizações que foram totalmente executados. O último ano do FC II foi aquele que se destacou por não conter qualquer adição de montantes transitados de anos anteriores e de executar completamente o montante total para autorizações (6.024 milhões de euros). É de sublinhar que as autorizações apenas apresentaram quantias razoáveis por executar no primeiro ano de programação (414 milhões de euros) o que pode denunciar, por um lado, a dificuldade dos Estados-membros beneficiários em desenvolver e concluir os procedimentos de candidatura dos projectos e, por outro lado, a lentidão dos processos de aprovação da responsabilidade da Comissão. Era uma condição vital na política comunitária a utilização completa dos recursos disponíveis para autorizações até ao final do período do FC II (Dezembro de 2006), à semelhança do que aconteceu também durante o FC I.

Tabela 1 – Autorizações disponíveis e executadas do FC II

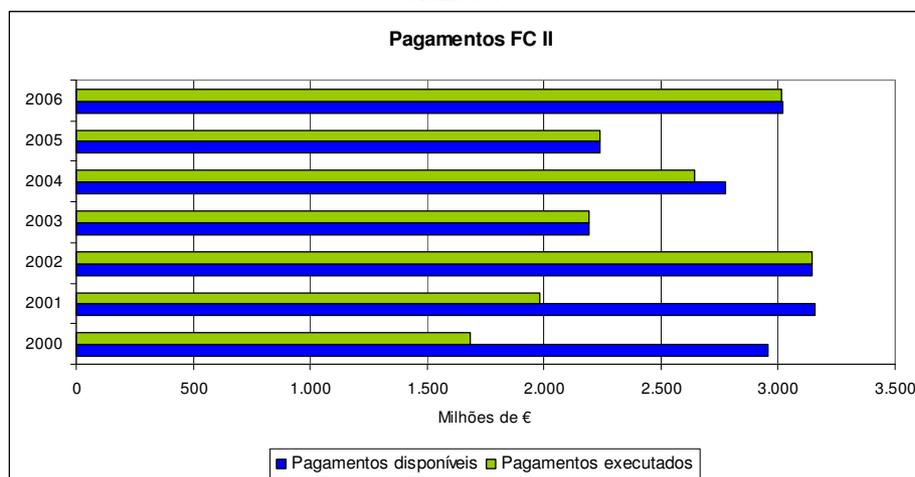
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Autorização original	2.657 M€	2.715 M€	2.788 M€	2.838 M€	5.615 M€	5.124 M€	6.024 M€
Valores adicionais	5 M€	414 M€	4 M€	32 M€	16 M€	10 M€	0 M€
Autorização total	2.662 M€	3.129 M€	2.792 M€	2.870 M€	5.631 M€	5.134 M€	6.024 M€
Montante executado	2.245 M€	3.125 M€	2.792 M€	2.867 M€	5.629 M€	5.134 M€	6.024 M€

No referente aos pagamentos do FC II (ilustrados no Gráfico 4), disponibilizaram-se 2.800 milhões de euros para o orçamento de 2000, ao qual se juntaram 158 milhões de euros de pagamentos transitados de 1999 e quase 1 milhão de euros em reembolsos, totalizando-se assim 2.959 milhões de euros disponíveis, dos quais apenas 1.685 milhões de euros foram executados. Os valores adicionais foram anulados, assim como cerca de 815 milhões de euros do montante inscrito no orçamento de 2000. A Comissão

decidiu então transitar para o ano seguinte 300 milhões de euros. Em 2001 atribuiu-se 2.860 milhões de euros, que juntamente com os 300 milhões de euros sobreditos perfazem 3.160 milhões de euros. À semelhança do que ocorreu anteriormente, o montante vindo do ano anterior foi totalmente anulado, assim como cerca de 877 milhões de euros da parte inscrita no orçamento para o ano corrente, sendo então executados perto de 1.983 milhões de euros, sem transições para o ano seguinte. Considerando o ano de 2002, face a uma quantia inicial de 2.600 milhões de euros, foram adicionados mais 548 milhões de euros transferidos do orçamento relativo ao objectivo n.º 2, totalizando então 3.148 milhões de euros. Nesse ano parece ter-se passado de uma situação de subaproveitamento das quantias disponíveis para pagamentos, para uma sobrecarga desse valor, pelo que se recorreu então a essa compensação, executando-se todo o montante disponível. No ano de 2003, 2.650 milhões de euros foram designados para os pagamentos, dos quais cerca de 455 milhões de euros foram transferidos para outros instrumentos financeiros (105 e 350 milhões de euros para o Fundo de Solidariedade e para o objectivo n.º 1, respectivamente), restando 2.195 milhões de euros. Foi executado virtualmente todo o montante disponível, sendo anulado apenas a quantia mínima de 87.139€. Analisando o ano de 2004, adicionou-se, à soma inscrita no orçamento de 2.642 milhões de euros, aproximadamente 135 milhões de euros. A quantia que não se executou durante o ano foi semelhante (cerca de 134 milhões de euros), montante este anulado. Em 2005 foram inicialmente entregues 3.006 milhões de euros, mais 133 milhões de euros, entretanto transitados de 2004, e 7 milhões de euros provenientes de dotações reconstituídas. Cerca de 906 milhões de euros foram transferidos para o FEDER, o que diminuiu a quantia disponível para 2.240 milhões de euros. A execução foi quase total, sendo apenas anulados perto de 4 milhões de euros e transitados para o ano seguinte 60.775€, do montante das dotações reconstituídas. Finalmente, em 2006 foram afectados 3.520 milhões de euros do orçamento desse ano, aos quais foram subtraídos 500 milhões de euros para o FEDER. Neste ano anularam-se 4 milhões de euros não executados. Careceram também de execução os 61 mil euros vindos do ano anterior, que transitaram de novo para o ano seguinte. Tal como nas autorizações, verificou-se uma incapacidade ocasional para executar a totalidade dos pagamentos, o que parece sugerir ineficiência das instituições competentes, principalmente nos primeiros anos de programação: em 2000, onde são anulados 815 milhões de euros, transitando mais 300 milhões de euros não executados e em 2001, no qual se anularam os 300 milhões de euros transitados anteriormente e mais

877 milhões de euros do orçamento desse ano. Apesar desta tendência se ter contrariado em 2002 (com a entrada de montantes adicionais vindos de outros instrumentos financeiros), nos anos seguintes assistiu-se ao inverso, ou seja, à saída de quantias deste instrumento para o FEDER e para outros fundos.

Gráfico 4



Ao relacionar-se as autorizações com os pagamentos facilmente se denota o desfazamento entre os dois. O total dos pagamentos executados (quase 17 mil milhões de euros) ultrapassou metade das autorizações totais, que quase chegaram a 28 mil milhões de euros. Nesse sentido, existiam no final de 2006 cerca de 11 mil milhões de euros por pagar do FC II (designado de resto por liquidar, RPL), total muito superior ao valor homólogo do FC I e que, à semelhança do que ocorreu com este, acabou por transitar para o período de programação seguinte. Além disso, os pagamentos anulados, que ascendem a perto de 2 mil milhões de euros entre 2000 e 2006, foram perdas de oportunidades de utilização mais eficaz dos montantes disponíveis nos anos respectivos e realçam de novo as falhas presentes no sistema de entrega dos montantes do FC, sobretudo durante os primeiros anos de programação, correspondentes aos arranques dos primeiros projectos.

O chamado RPL do FC I evoluiu de forma muito satisfatória dentro do período de programação do FC II. No primeiro ano esse valor ascendia a aproximadamente 5 mil milhões de euros, ou seja, mais do que uma parcela anual normal do orçamento para o FC, verba que foi reduzida para 3.884 milhões de euros no final do mesmo ano. Certa parte dos pagamentos identificados no RPL dizem respeito a projectos retomados no FC II, o que significa que, em alguns casos, os pagamentos dos saldos finais

transformaram-se em pagamentos intermédios, transferindo-se alguns projectos de um período de programação para outro. No ano de 2001 o valor em falta diminuiu para 2.320 milhões de euros, soma já menor do que o padrão anual atribuído ao FC. A partir daqui registaram-se os seguintes valores anuais: 1.491 milhões de euros em 2002, 1.105 milhões de euros em 2003, 844 milhões de euros em 2004, 346 milhões de euros em 2005 e 138 milhões de euros em 2006, não se abatendo toda a quantia durante o período do FC II. Tal situação aconteceu devido ao mecanismo de execução dos projectos, porque existia sempre um distanciamento entre a data da decisão e a de pagamento do saldo final, que regra geral era de 4 a 5 anos. Outra causa que podia explicar este desfasamento, num menor grau, é a não aplicação de uma regra de anulação automática de um pagamento (caso não se proceda conforme a regulamentação para o obter, num período de 2 anos após a data de autorização) utilizada na gestão dos fundos estruturais. Por outro lado, os processos de reunião das condições de pagamento do saldo eram demasiado longos.

Sabe-se então que, face a novos alargamentos e ao desenvolvimento de esforços na tomada de posição de manutenção do FC entre 2000 e 2006, as autorizações e os pagamentos totais aumentaram face ao período anterior. Contudo, paralelamente a este aumento, continuaram a persistir erros no sistema de distribuição deste fundo aos países beneficiários, evidenciados em maior grau pelas anulações dos pagamentos, principalmente nos anos iniciais de programação e em menor grau pelo desfasamento existente entre os pagamentos totais e as autorizações concedidas.

3.2.3. Evolução da coordenação do FC II com as políticas comunitárias

A execução do FC pressupunha também, como estava descrito na regulamentação, uma correcta aplicação dos princípios gerais e dos pressupostos da comunidade. Assim, dentro da análise da evolução das actividades sobre o FC encontraram-se também os termos de compatibilização deste instrumento com as demais políticas comunitárias. Deste modo identificaram-se as principais políticas que se ligam com a execução do FC e que são as políticas dos contratos públicos, da concorrência, do ambiente e dos transportes.

O FC comportava, nos dois domínios de intervenção, actividades de relacionamento entre o poder público e grupos empresariais, que se exprimiam normalmente em concessões de contratos públicos. Neste sentido, as políticas nacionais em relação aos contratos públicos eram um tema de relevo na aplicação do FC. A correcta aplicação das disposições comunitárias sobre esta temática era importante para a manutenção do auxílio prestado pelo fundo em questão. Para tal a actividade da transposição das directivas sobre este aspecto era fomentada pela Comissão, que reconhecia nos seus relatórios sobre o FC a atitude construtiva das autoridades nacionais em geral e das CA em particular, face aos pedidos de informação sobre os projectos. É de notar que o formulário do pedido de contribuição para o FC incluía o envio de cópias das publicações dos anúncios de concursos públicos e de toda a informação relevante, referente ao desenrolar da adjudicação dos contratos públicos, que era enviada durante os pedidos de pagamentos intermédios ou, no máximo, na apresentação do relatório final, caso o processo de concessão do contrato público não se concretizasse mais cedo, de acordo com as normas legais comunitárias. No relatório da Comissão de 2002⁹⁹ e de 2003¹⁰⁰ encontra-se uma nota referente ao incumprimento das directivas comunitárias sobre contratos públicos em Portugal, processo iniciado em 2001 e que, segundo a informação recolhida nesses relatórios, foi encerrado em 2003 na sequência de modificações operadas na legislação portuguesa. A infracção parece ter existido na adjudicação de contratos públicos a empresas controladas pela empresa pública Águas de Portugal, sem abertura de concurso público, facto que prejudicou materialmente a capacidade de obtenção de auxílios do FC para novos projectos no respectivo sector até ao encerramento do processo. Supõe-se que tais modificações tenham a ver com a definição mais clara sobre os sistemas multimunicipais em Portugal, mas uma análise de caso mais focalizada neste acontecimento poderá dar uma imagem mais verdadeira sobre esta questão. A verdade é que tal infracção comprometeu a capacidade de absorção do financiamento do FC para Portugal durante o período decorrente do processo referido. As normas comunitárias de algum interesse neste domínio eram: a Directiva 92/50/CEE¹⁰¹, a Directiva 92/13/CEE¹⁰², a Directiva 93/36/CEE¹⁰³, a Directiva

⁹⁹ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2002)*, COM (2003) 697 final, Bruxelas, 18/11/2003.

¹⁰⁰ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2003)*, COM (2004) 766 final, Bruxelas, 15/12/2004.

¹⁰¹ Conselho da UE, «Directiva 92/50/CEE [...] relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços», *JO L 209 de 24/07/1992*, Luxemburgo.

93/37/CEE¹⁰⁴ e a Directiva 93/38/CEE¹⁰⁵, todas elas do Conselho. Tais disposições sofreram actualizações em 1997¹⁰⁶, 1998¹⁰⁷ e 2001¹⁰⁸. Não obstante, os pressupostos sobre os contratos públicos foram actualizados em 2004, nomeadamente com a adopção das Directivas 2004/17/CE¹⁰⁹ e 2004/18/CE¹¹⁰ do PE e do Conselho, pelo que a Comissão estabeleceu o prazo para a transposição para as legislações nacionais das mesmas até 31 de Janeiro de 2006. Segundo os relatórios, este prazo não foi cumprido por alguns países beneficiários do FC, o que levou a mais suspensões de pagamentos em certos casos. No sentido de aperfeiçoar e homogeneizar as práticas aceitáveis nesta área, a Comissão encorajou as autoridades nacionais a efectuarem formações para o pessoal envolvido nos procedimentos sobre os contratos públicos e a lançarem linhas de orientação gerais. Em relação à política da concorrência, não existiram incongruências na execução do FC a nível nacional, excepto nos casos relacionados com o incumprimento das disposições comunitárias sobre os contratos públicos. Assim, o controlo comunitário sobre esta questão particular incidiu sobre o livre acesso às infra-estruturas pelos operadores que reunissem as condições necessárias.

Além de estar directamente presente nos projectos apoiados pelo FC ligados ao ambiente, a aplicação da política ambiental comunitária surgiu igualmente no domínio dos transportes, no sentido da eliminação exequível dos factores que prejudicassem a preservação do meio ambiente. As prioridades estabelecidas ao nível comunitário continuaram a ser os investimentos com incidência no abastecimento de água potável,

¹⁰² Conselho da UE, «Directiva 92/13/CEE [...] relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público [...] nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações», *JO L 76 de 23/03/1992*, Bruxelas.

¹⁰³ Conselho da UE, «Directiva 93/36/CEE [...] relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

¹⁰⁴ Conselho da UE, «Directiva 93/37/CEE [...] relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

¹⁰⁵ Conselho da UE, «Directiva 93/38/CEE [...] relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

¹⁰⁶ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 97/52/CE [...] que altera as Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE, [...]», *JO L 328 de 28/11/1997*, Bruxelas.

¹⁰⁷ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 98/4/CE [...] que altera a Directiva 93/38/CEE [...]», *JO L 101 de 01/04/1998*, Bruxelas.

¹⁰⁸ Comissão Europeia, «Directiva 2001/78/CE [...] que altera o anexo IV da Directiva 93/36/CEE [...], os anexos IV, V e VI da Directiva 93/37/CEE [...] e os anexos III e IV da Directiva 92/50/CEE [...] bem como os anexos XII a XV, XVII e XVIII da Directiva 93/38/CEE [...]», *JO L 285 de 29/10/2001*, Bruxelas.

¹⁰⁹ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2004/17/CE [...] relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais», *JO L 134 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

¹¹⁰ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2004/18/CE [...] relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços», *JO L 134 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

no tratamento das águas residuais e no tratamento dos resíduos sólidos, dentro dos quais se tendeu a englobar as duas primeiras actividades em gestões integradas, por intermédio da criação dos sistemas multimunicipais e com o planeamento destes sistemas tendo em conta a existência e o estado de bacias hidrográficas ao longo do território, definidas entretanto nos planos ao nível nacional. No âmbito directo, as directivas relevantes neste ponto foram: Directiva “Avaliação do Impacto Ambiental”¹¹¹, que previa esta prática para projectos relevantes, identificados na lista da iniciativa Natura 2000, Directiva “Habitats”¹¹², que criava espaços de protecção ambiental, Directivas “Águas”¹¹³, que definiam regulamentação para os sistemas de tratamento de águas, a sua gestão e a inclusão do princípio do poluidor-pagador e Directivas “Resíduos”¹¹⁴. Neste último aspecto, as directivas apontavam para a modernização das instalações e dos métodos de tratamento, que incluíam a reciclagem e eliminavam progressivamente o uso da incineração de resíduos, sobretudo aqueles que nesse acto libertavam gases prejudiciais para o ambiente. Registou-se que os países aderentes em 2004 tinham baixos níveis de cumprimento destas directivas, pelo que o investimento em infra-estruturas deste tipo foi uma necessidade premente no período de elegibilidade dos mesmos para o FC II. A adopção de novos compromissos políticos estratégicos no domínio ambiental ocorreu em 2005 e 2006, com a introdução de 7 estratégias temáticas (ar, recursos, resíduos e reciclagem, ambiente urbano, solos, mar e pesticidas). É de referir, nesta tomada de posição, a ênfase ao ambiente, assim como às mudanças climáticas, à energia limpa, aos transportes, à produção e ao consumo sustentáveis, à conservação e à gestão dos recursos naturais e à saúde pública. As autorizações do FC II para os projectos ambientais totalizaram, em média, cerca de 48% do total, valor ligeiramente inferior à intenção inicial da igual repartição entre os domínios de intervenção. A relação das políticas ambientais com o FC não significou

¹¹¹ Conselho da UE, «Directiva [...] relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente», 85/337/CEE, *JO L 175 de 5/07/1985*, Luxemburgo.

¹¹² Conselho da UE, «Directiva 92/43/CEE [...] relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens», *JO L 206 de 22/07/1992*, Bruxelas.

¹¹³ Conselho da UE, «Directiva [...] relativa ao tratamento de águas residuais urbanas», 91/271/CEE, *JO L 135 de 30/05/1991*, Bruxelas. Alterada em 1998 (Comissão Europeia, «Directiva 98/15/CE [...] que altera a Directiva 91/271/CEE [...]», *JO L 67 de 07/03/1998*, Bruxelas.) e em 2000 (Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2000/60/CE [...] que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água», *JO L 327 de 22/12/2000*, Luxemburgo.).

¹¹⁴ Conselho da UE, «Directiva 1999/31/CE [...] relativa à deposição de resíduos em aterros», *JO L 182 de 16/07/1999*, Luxemburgo. Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2000/76/CE [...] relativa à incineração de resíduos», *JO L 332 de 28/12/2000*, Bruxelas. Conselho da UE, «Directiva [...] relativa aos resíduos», 75/442/CEE, *JO L 194 de 25/07/1975*, Bruxelas. Esta última foi alterada em 1991 (Conselho da UE, «Directiva [...] que altera a Directiva 75/442/CEE [...]», 91/156/CEE, *JO L 78 de 26/03/1991*, Bruxelas.).

apenas a adopção destes projectos, mas também a aplicação das directivas comunitárias como condição prévia à adopção da concessão do fundo.

A política comunitária dos transportes consubstanciou-se tanto no FC, como no FEDER, mas também em programas específicos, inscritos no orçamento comunitário em rubricas independentes dos outros instrumentos financeiros. Neste universo inclui-se a noção das redes transeuropeias (RTE), a qual incluía as RTE-T entre outro tipo de ligações, nomeadamente ao nível das telecomunicações e da energia. Os actos legais de referência das RTE-T eram o Regulamento n.º 2236/95 do Conselho¹¹⁵, que estabelecia as condições gerais das concessões e a Decisão n.º 1692/96/CE do PE e do Conselho¹¹⁶, que introduzia orientações para a RTE-T e uma lista de projectos prioritários (conjunto conhecido por projectos “Essen”). O regulamento foi aperfeiçoado em 1999¹¹⁷ e em 2004¹¹⁸ para incluir planeamentos de médio prazo, com a correspondente permissão de autorizações multianuais tendo em vista uma maior flexibilização do financiamento dos projectos. A decisão foi alterada em 2004¹¹⁹ principalmente para ter em conta a ligação com os novos Estados-membros aderentes nesse ano. A prioridade dada pela Comissão no contexto do FC foi, em todo o período, para o sector ferroviário, com a dupla intenção da redução dos custos ambientais inerentes ao uso dos meios rodoviários e do maior equilíbrio entre modos de transporte de bens e de passageiros. Em todo o caso, a coordenação dos programas inseridos directamente nas RTE-T com os projectos de transporte financiados pelo FC (e pelo FEDER) foi de importância vital para uma melhoria da eficácia dos montantes financeiros de auxílio neste domínio, nomeadamente para consolidar a ligação das grandes regiões centrais da UE às restantes zonas com desvantagens comparativas. As estruturas legais não permitiam o cofinanciamento de mais do que um instrumento de projectos de transporte, pelo que se procedeu, nos casos oportunos, ao financiamento de estudos de viabilidade por parte dos programas do RTE-T, seguindo-se depois projectos de construção auxiliados pelo

¹¹⁵ Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 2236/95 [...] que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias», *JO L 228 de 23/09/1995*, Bruxelas.

¹¹⁶ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Decisão n.º 1692/96/CE [...] sobre orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes», *JO L 228 de 09/09/1996*, Bruxelas.

¹¹⁷ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Regulamento (CE) n.º 1655/1999 [...] que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 [...]», *JO L 197 de 29/07/1999*, Bruxelas.

¹¹⁸ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Regulamento (CE) n.º 807/2004 [...] que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 [...]», *JO L 143 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

¹¹⁹ Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Decisão n.º 884/2004/CE [...] que altera a Decisão n.º 1692/96/CE [...]», *JO L 167 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

FC. Além disso, os projectos referentes ao FC serviram muitas vezes para ligar certas regiões às RTE-T. As autorizações do FC II referentes aos transportes representaram o valor médio de 52%, limite que se situa perto da meta estabelecida da Comissão de igual repartição do FC entre este e o domínio ambiental. No seio das políticas nacionais relativamente aos transportes, os projectos desse domínio cofinanciados pelo FC, a um nível geral, contribuíram, além das vantagens ambientais, para um reforço da competitividade e o estabelecimento de bases para a melhoria da coesão nacional. A coordenação do FC com as políticas comunitárias era essencial para se manter a solidez dos princípios afirmados ao nível europeu. Além disso, a aplicação do fundo podia ser vista como uma condução das mesmas políticas em território nacional. A par da aplicação destas políticas encontrava-se os procedimentos e dispostos relativamente à concessão do FC em específico. O acompanhamento, o controlo, a avaliação e a publicidade são actividades deste tipo, vitais para assegurar que os montantes entregues eram utilizados de forma a provocar bons resultados. A outra vertente destas temáticas era a de proceder a uma vigilância de todo o sistema evitando, prevenindo e actuando contra eventuais erros e realizar avaliações para se obterem melhorias na eficácia e funcionamento geral, ao se registar e reflectir sobre a experiência obtida durante o período de existência do instrumento financeiro.

3.2.4. Acompanhamento, controlo e irregularidades ligadas ao FC II

O acompanhamento do FC realizou-se com a existência e actuação das CA, com as missões de acompanhamento em parceria das autoridades nacionais com as comunitárias e pela análise da informação relativa aos avanços dos projectos durante as reuniões dessas comissões. Recorde-se que o acompanhamento era importante como factor de verificação da boa condução do projecto, tanto ao nível financeiro, como ao nível físico, funcionando como o periódico ponto de situação individual para as acções auxiliadas pelo FC. Era por intermédio deste que se actualizavam os planos de financiamento e de programação dos projectos, ajustando-se de igual forma os montantes referentes às despesas executadas e por executar, assim como dos valores a entregar por parte da comunidade. Além disso, as CA tratavam de temas gerais relacionados com o FC, sobretudo os desenvolvimentos que ocorriam relativamente a

desafios e iniciativas decorrentes das tarefas realizadas noutras áreas, como no controlo ou na informação e publicidade. A actuação do acompanhamento foi assumida principalmente pela iniciativa nacional, não esquecendo que as entidades comunitárias tinham representação no mesmo, participando com a sua contribuição e que efectuavam de igual modo missões de acompanhamento. Normalmente as CA criadas nos Estados-membros para o FC tinham um carácter geral, mas em alguns casos surgiram CA ou comissões *ad hoc* sectoriais ou para certos projectos de grande envergadura. As missões de acompanhamento foram executadas geralmente em conjunto com órgãos da Comissão e tiveram o objectivo de averiguar a evolução dos trabalhos efectuados, tendo em conta as orientações e estratégias dos domínios de intervenção e detectar dificuldades na execução dos projectos. Além disso, foram realizadas missões técnicas no sentido de analisar a pertinência de projectos no processo de candidatura destes ao FC. Em síntese, as missões de acompanhamento constituíram diálogos construtivos entre a Comissão e os Estados-membros sobre a aplicação da legislação comunitária em geral.

O controlo foi realizado essencialmente tendo a noção de fiscalização em mente, o que significava a verificação do bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo e da correcta aplicação dos fundos concedidos aos projectos, no sentido da identificação de erros e incongruências, fornecendo-se uma base sólida para a aplicação de medidas tendo em vista a eliminação destes. O ónus desta actividade foi reformulado na estrutura legal do FC II para se afirmar claramente a responsabilização dos Estados-membros. Contudo, tal não impediu que os órgãos comunitários perdessem o direito de proceder a controlos de sua autoria sobre os sistemas e os projectos. A nova atitude expressa nos regulamentos do FC II era então de reforço do controlo, ao invés da simples transferência de responsabilidade. As actividades de fiscalização com o intuito de detecção de irregularidades e de denunciar a existência de montantes concedidos indevidamente eram, talvez, as mais importantes nesta área. Aqui, a partilha de informação e a análise e verificação por parte dos organismos de controlo forneciam um quadro onde se inseriam a comunicação ou detecção de irregularidades, a recuperação dos montantes entregues indevidamente e os procedimentos de resposta a estas. Durante o período 2000-2006 foram comunicadas à Comissão centenas de irregularidades, o que difere em grande grau com a quantia apresentada no FC I. A Grécia foi claramente o Estado destacado neste tipo de situações, totalizando 558 casos. Em Portugal foram

descobertos 56 casos irregulares no mesmo período, sendo que os mesmos se distribuíram de forma gradualmente crescente entre 2003 e 2006. As razões das irregularidades prenderam-se essencialmente com incumprimentos em relação aos dispostos legais sobre os contratos públicos (na maioria dos casos) e sobre a elegibilidade das despesas. No que toca à recuperação dos montantes entregues nestas situações, os resultados foram diversos: em alguns casos as quantias foram recuperadas na totalidade, noutros a recuperação foi apenas parcial¹²⁰. Neste âmbito foi realizada uma auditoria pelos órgãos da Comissão, nomeadamente o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Direcção-Geral da Política Regional, sobre o funcionamento dos sistemas de detecção e acompanhamento das irregularidades em 2002 (concluída em 2003) e outros procedimentos em 2005 e 2006. A Comissão efectuava as missões de controlo, tanto para verificar o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo aplicado pelos Estados-membros aos projectos co-financiados pelo FC, como missões directamente ligadas aos projectos. Os principais erros ligados às missões de controlo dos projectos foram o incumprimento das normas sobre os contratos públicos, com situações diferentes relatadas nos vários países, a existência de despesas não elegíveis e a aplicação deficiente das disposições relativas à publicidade. As missões que recaíam sobre os sistemas de gestão e controlo revelaram insuficiências várias nos mesmos sistemas. Depois do reforço do controlo a partir de 2002 (principalmente com a adopção do Regulamento n.º 1386/2002, ver 2.2.3.), registou-se que os países beneficiários fizeram esforços no sentido da aplicação da nova norma e que a Comissão tomou iniciativas junto dos Estados-membros em causa, para aplicar programas de acção com o fim de adaptar os sistemas de gestão e controlo à estrutura legal comunitária.

3.2.5. Avaliação do FC II

A avaliação compôs-se em avaliação *ex post* (efectuada na fase final dos projectos) e avaliação *ex ante* (que se encontra na fase inicial dos projectos). O BEI cooperou com as autoridades nacionais para uma avaliação conjunta, com base no acordo desenvolvido

¹²⁰ Os relatórios da Comissão analisados não continham informação sobre se os montantes parcialmente recuperados foram entretanto totalmente entregues nos anos posteriores à detecção da irregularidade.

entre este e a Comissão. Neste âmbito, Portugal e Espanha parecem ter assumido uma posição de destaque, mesmo depois do alargamento de 2004. Além disso, a Comissão tomou uma série de iniciativas com os Estados-membros para aperfeiçoar a avaliação. Os períodos de avaliação *ex post* incluídos no FC II são 1998-2001 (avaliação de 120 projectos, 60 em cada domínio de intervenção, que teve fim em 2001) e 1993-2002 (avaliação de 200 projectos, 100 em cada domínio de intervenção, divulgada em 2004), sendo prevista a próxima avaliação *ex post* a iniciar em 2009. Nos primeiros anos do FC II até 2003, a avaliação *ex ante* dos Estados-membros foi considerada deficiente, devido à falta de abrangência das análises económicas e de custos/benefícios, sobretudo porque muitos projectos apresentavam apenas análises financeiras, chegando a ser suspensa a decisão de aprovação dos mesmos por essa razão. Além disso alguns relatórios entregues à Comissão sobre os projectos não continham nenhuma análise dos riscos. Em 2003 a Comissão lançou um guia de análise custo/benefício, no sentido de fornecer uma base de entendimento para a realização da avaliação *ex ante* e dos relatórios de informação sobre os projectos, tendo ocorrido uma actualização deste em 2006. Em 2005 foi melhorado também o instrumento informático de auxílio à avaliação *ex ante*. Além disso a Comissão tomou várias vezes a iniciativa de reforçar o seu diálogo construtivo com os Estados-membros sobre a avaliação. Esta era essencial na sua dupla vertente, tanto na garantia das condições e critérios de qualidade como pressupostos mais ou menos vinculativos para a decisão de concessão relativamente aos projectos, como no registo que servia de base ao debate sobre o melhoramento do sistema geral inerente ao FC.

Os principais resultados da avaliação *ex post* de 1993-2002 apontavam para alguns aspectos que importa realçar. Em primeiro lugar considerou-se que os projectos respondiam afirmativamente às necessidades e objectivos, estabelecidos ao nível comunitário e nacional, mas careciam de quantificação específica para corroborar esses pressupostos. As autoridades de gestão concentraram-se mais nos aspectos financeiros, que se relacionavam com o aproveitamento dos montantes disponíveis do FC, do que no conteúdo ou qualidade dos projectos. A inexistência de um modelo para os relatórios finais dos projectos foi apontado como possível causa para certos relatórios desse tipo apresentarem fraca informação, no que toca a impactos e efeitos considerados necessários e à falta de indicadores quantitativos de realce. Os principais erros detectados nos projectos prenderam-se com a derrapagem dos custos e do tempo

previsto, sendo apontadas várias razões de falta de preparação, de factores externos, oposição de grupos locais, fraca capacidade de gestão de algumas entidades, entre outras. Apesar disso, o período coberto pela avaliação evidenciou um contributo muito favorável do FC para a melhoria das infra-estruturas de transportes e das condições de abastecimento de água, tratamento das águas residuais e RSU em todos os países envolvidos, face também ao previsível aumento das despesas públicas nos sectores de intervenção do FC. No ambiente, Portugal destacou-se com um grande aumento da população coberta por tratamento de águas residuais (de 19,1% em 1993 para 56,9% em 2002). Nos transportes, mais especificamente no sector rodoviário, os quilómetros das auto-estradas mais do que duplicaram nos países da coesão, tendo Portugal partido de um valor de 579 km em 1993, chegando a 1.659 km em 2002. Este país e Espanha, que, em conjunto com a Grécia e a Irlanda, se situavam todos abaixo desta média europeia no início do período de avaliação, ultrapassaram-na no seu final. Contudo, tal avaliação reporta-se essencialmente à experiência e actividade desenvolvida no âmbito do FC I. Para uma efectiva clarificação da informação relativa ao FC II, a próxima avaliação *ex post* anunciada para 2009 terá uma utilidade pertinente, tanto para a análise focada temporalmente no segundo período de programação do FC, como para um ponto de comparação entre os dados e conclusões recolhidas em avaliações anteriores.

3.2.6. Informação e publicidade do FC II

Era o dever da Comissão e dos países beneficiários de instrumentos financeiros em geral e do FC em particular informarem e publicitarem os projectos em causa, clarificando o papel da Comunidade nos mesmos. Este dever, no que toca ao FC e, mais especificamente durante o período de programação 2000-2006, relacionou-se com a informação e interacção de órgãos da UE e dos Estados-membros, por um lado e a informação e publicidade para o público em geral, por outro lado. Neste processo foi a Comissão que desempenhou o papel mais activo, já que participava tanto no diálogo com outras instituições comunitárias e com os Estados-membros, como no avanço do cumprimento das disposições específicas de informação e publicidade efectuadas pelas autoridades competentes a nível nacional. Além disso, a Comissão auxiliava e registava os avanços produzidos nos Estados-membros no sentido do aperfeiçoamento das

actividades de informação e publicidade e informava directamente os cidadãos europeus por via dos seus sítios na internet ou pelas suas publicações de teor público sobre estes temas.

No diálogo interinstitucional comunitário, a Comissão pôde contar com as opiniões vitais de órgãos como o PE, o CES e o CR. Em particular, o PE foi um dos responsáveis pela decisão de implementar novos regulamentos em relação aos sistemas de gestão e controlo, assim como sobre a informação e publicidade, ao pronunciar-se a favor de um reforço destes pressupostos. A Comissão elaborou também, durante o período do FC II um conjunto de eventos (seminários, conferências, ...) de informação e debate e desenvolveu gradualmente uma base de dados sobre projectos e informação geral sobre a política regional e de coesão, onde se incluía o FC. Sobre este último aspecto, a informação foi organizada por intermédio de publicações de vária ordem, de brochuras, da revista *Inforegio Panorama* e, de um modo geral, nos sítios da internet da Comissão e da Direcção Geral da Política Regional. Em paralelo foram também redigidos textos informativos sobre os sistemas de gestão e controlo dos quatro Estados-membros iniciais auxiliados pelo FC, com o intuito de ajudar à organização destes sistemas nos novos Estados-membros beneficiários do FC desde 2004 (depois do alargamento a leste). Efectuaram-se anualmente reuniões entre a Comissão e todos os Estados-membros, no sentido de informar do avanço das autorizações e pagamentos anuais referentes ao FC, dos relatórios anuais da Comissão, dos projectos de regulamento entretanto desenvolvidos e aprovados, das avaliações concluídas, entre outros aspectos. Ao conjunto de deveres decorrentes da existência do FC no universo da comunidade correspondeu o esforço das autoridades nacionais em realizar a sua parte de responsabilidade. Estas tarefas relacionavam-se intimamente com o quadro geral de integração de novas políticas, estruturas e procedimentos, que imanavam dos princípios e normas legais comunitárias e que eram transmitidos e aplicados em cada país. Apesar de existir a interacção e diálogo institucional entre as entidades comunitárias e nacionais, esta atitude consubstanciava também o princípio da subsidiariedade, com a transferência de autonomia para os organismos nacionais. Tal realidade foi, em certo sentido, reforçada com a estrutura legal do FC II, de novo pela responsabilização dos Estados-membros em relação a certas áreas de actuação.

3.3. O FC II em Portugal

Nos Programas Operacionais (PO), que integravam a estrutura dos planos vindos do período anterior, no contexto do QCA, incluíam-se o Programa Operacional do Ambiente e o Programa Operacional de Acessibilidades e Transportes, que definiam a nova estrutura de coordenação entre as políticas nacionais e estratégias sectoriais e o financiamento da comunidade, tanto com os fundos estruturais como com o FC. O plano de estratégia relacionado com o ambiente durante o FC II deu continuidade aos pressupostos e orientações definidas no período de programação anterior, tendo como referência os planos sobre o sector da água e dos resíduos. As prioridades do Quadro de Referência Estratégico para Portugal em termos ambientais eram, então, para o período de 2000 a 2006 o desenvolvimento e a conclusão das infra-estruturas ambientais básicas e a criação de meios para o desenvolvimento sustentável, seguindo uma gestão racional dos recursos naturais e tendo em conta a sua preservação. O objectivo estabelecido para Portugal continental foi 95% da população com abastecimento de água potável, 90% com tratamento de águas residuais e 98% com tratamento de resíduos sólidos. Sublinhou-se a importância da informação e dos procedimentos referentes aos aspectos relacionados com esta temática (avaliação do impacto ambiental, princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador, parcerias do sector público com os privados). Em relação à estrutura das instituições relacionadas com as actividades do FC, esta centrava-se na sua essência no governo. As entidades de execução (responsáveis pela execução dos projectos) contaram-se, em grande maioria, pelas empresas públicas ou equiparadas, sendo que a gestão foi entregue à DGDR e aos gestores sectoriais, da dependência dos ministérios correspondentes. Enquanto o acompanhamento era assegurado por CA constituídos por vários órgãos, chefiados pela DGDR, o controlo foi distribuído principalmente entre esse órgão e a Inspeção-Geral das Finanças (IGF). Os órgãos de pagamento (que efectuavam a certificação das declarações de despesas e participavam nos fluxos financeiros da UE para os executores) foram identificados na DGDR e na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), enquanto a avaliação foi feita essencialmente por entidades comunitárias. A característica geral que se retira desta tipologia adoptada no caso português conduz então a um carácter centralizador, concentrado em geral nos órgãos do governo central e na DGDR, em particular. De facto, este órgão tinha responsabilidades em várias áreas de actuação. Este facto parece

prejudicar o princípio da separação de funções relacionadas com o FC, afirmada nos regulamentos comunitários (2.2.3.) e na lei nacional (2.3.2.). Note-se, não obstante tal realidade, que as várias tarefas atribuídas à DGDR foram distribuídas por secções e outros órgãos seus subordinados independentes entre si, na tentativa de preservar esse princípio. Em todo o caso, esta linha de reflexão tem a ver com o modelo centralizador presente em Portugal e com as possibilidades de respostas alternativas, sobretudo no que toca à organização administrativa territorial e na questão da regionalização. Sendo certa a existência de órgãos locais e regionais no seio do processo orgânico da execução do FC em Portugal (nomeadamente na presença destes nas CA ou nas estruturas de execução), menos certo não é que tal presença pode ser considerada como residual e praticamente inexistente.

Em todo o caso, a prática em Portugal sobre o FC II teve como ponto de partida os pressupostos adoptados nas reformas comunitárias deste fundo, concretizando as orientações de maior responsabilidade para as autoridades nacionais. Tal trouxe, naturalmente, maior complexidade e mais carga de tarefas a realizar pelas estruturas envolvidas nestes processos. Situam-se seguidamente as observações sobre a condicionalidade (3.3.1.), a execução financeira do FC II em Portugal (3.3.2.) e o ponto dedicado às restantes temáticas (3.3.3.).

3.3.1. A condicionalidade em Portugal durante o FC II

Foi afirmado oportunamente que, em contraste com o período de 1993 a 1999, o FC II teve uma conjuntura económica menos favorável (ver 2.3.). De facto, o ano de 2000 (onde o PIB cresceu 3,7%) foi o último ano de crescimento do produto acima dos dois pontos percentuais. A partir daí o abrandamento fez-se notar, nomeadamente em 2001 (1,6%) e 2002 (0,5%), culminando esta sucessiva contracção numa recessão económica em 2003 (-0,7%). Em 2004 o crescimento voltou, apresentando o valor de 1,5%, seguindo-se a mesma tendência moderada em 2005 (0,9%) e 2006 (1,3%). Em relação ao défice orçamental, iniciou este período em 1,4% do PIB (2000), subindo inesperadamente para 4,4% do PIB em 2001 (situação descoberta em 2002 e que iniciou o procedimento do défice excessivo), estabilizando depois em 2,7% do PIB em 2002 e

em 2,8% do PIB em 2003, considerando o Conselho no ano seguinte que o país tinha saído da situação de défice excessivo. Em 2004 registou-se um défice de 2,9% do PIB, o que demonstrou que a tendência não foi de redução deste valor e que despoletou a nova decisão de existência de défice excessivo em 2005. Nesse ano este valor atingiu 5,75% do PIB, seguindo-se uma nova recuperação do mesmo para perto de 4% do PIB em 2006. As estratégias gerais adoptadas nos programas de estabilidade portugueses apontaram essencialmente para uma redução e contenção de despesas, sendo previstas frequentemente medidas do lado da receita. Infelizmente a vontade de contracção das despesas não foi uma realidade durante este período, já que em quase todos os anos se assistiu a derrapagens nestes valores do orçamento. Além disso, a recorrência a receitas extraordinárias, de natureza única (previstas em alguns anos apenas para atenuar o défice orçamental) não resolvem o problema estrutural.

Apesar da aparente recorrência de Portugal em não conseguir controlar as despesas públicas, compensando tal facto com receitas e medidas extraordinárias e irrepetíveis, a Comissão não suspendeu a concessão do FC, considerando muitas vezes que tal não era necessário devido ao facto das autoridades nacionais terem tomado medidas correctivas e acatado as recomendações feitas pelo Conselho. Em paralelo, as baixas taxas de crescimento económico dos anos do FC II definem um contexto mais desfavorável em comparação com o FC I. Na verdade, o forte aumento do PIB deste último período (em conjunto com as reformas aplicadas na administração fiscal) permitiram um grande aumento de receitas, o que podia compensar o eventual crescimento de despesas. Face a acréscimos mais fracos do PIB, o efeito negativo do descontrolo nas despesas era mais acentuado, devido ao baixo grau de crescimento dos impostos. Apesar disso, o final do período do FC II vislumbrava uma recuperação económica que permitiria finalmente uma consolidação mais eficaz do défice orçamental, facto que não se veio a concretizar de maneira duradoura.

3.3.2. Aprovações e execução financeira do FC II em Portugal

Na área da gestão reconheceram-se alguns problemas que prejudicaram o bom funcionamento da entrega dos montantes concedidos pelo FC. Em primeiro lugar

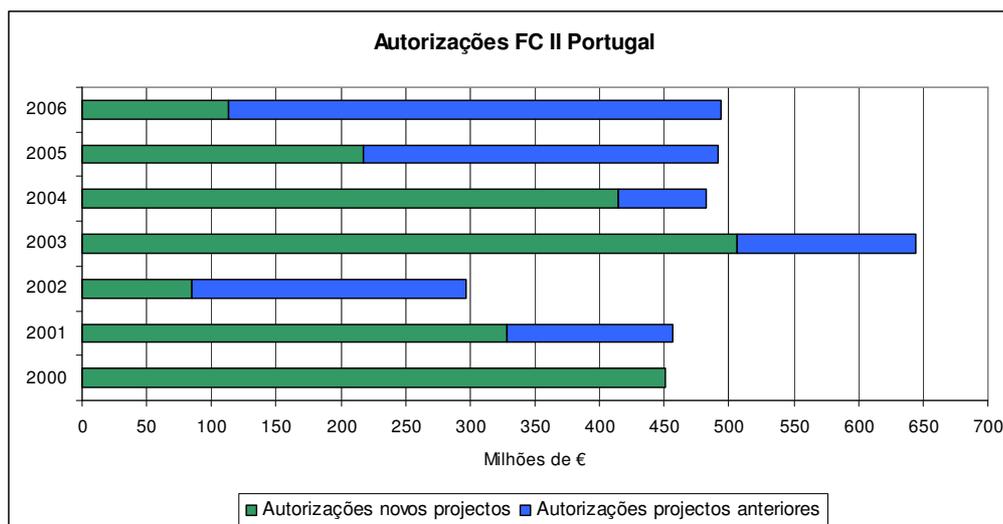
verificou-se que, em praticamente todos os anos, a maioria dos projectos obtinham decisões da Comissão referentes à concessão do FC na segunda metade e até mesmo no final do ano. Tal facto transitava para o ano seguinte a certificação e validação (que inclui o registo e a execução) das despesas e, conseqüentemente, as transferências da UE correspondentes e provocava atrasos no cumprimento dos prazos acordados nas mesmas decisões. Foi imposto um limite às reprogramações (decisões da Comissão de modificação dos planos financeiros referentes às despesas aprovadas nas decisões iniciais) de uma por projecto, factor que concorria exactamente para eliminar atrasos e obrigar a um maior rigor no cumprimento das metas e das despesas acordadas inicialmente. Não obstante, continuaram a persistir desvios entre as despesas aprovadas inicialmente e as executadas. Além disso, com a adopção dos regulamentos pela Comissão sobre o controlo e a elegibilidade das despesas, surgiram novos procedimentos a tomar pelas autoridades nacionais para o registo destas, que incluía a sua validação e certificação, o que atrasou o processo da sua execução. Um instrumento muito útil neste sentido foi o novo sistema de informação do FC, inserido no sistema de informação do QCA III. Esta ferramenta informatizada permitiu um grande aumento de eficácia dos processos e maior transparência e disponibilidade da informação, tanto para o registo da despesa como para as áreas do controlo, do acompanhamento e da avaliação. Contudo, tal sistema apenas foi aplicado plenamente em 2005, estando previsto a sua criação desde 2000, no Regulamento de aplicação em Portugal do FC. Por outro lado, devido ao desfasamento muitas vezes existente entre as despesas acordadas no plano financeiro inicial e a execução das despesas na realidade, efectuavam-se previsões actualizadas das despesas, com o objectivo de se clarificar o ponto de situação dos projectos a tal nível. Porém, estas actualizações que eram utilizadas no processo de preparação dos pedidos de pagamento à Comissão tinham atrasos na sua conclusão, o que, por vezes, não possibilitou o seu uso nesse processo, facto que parece apontar para a fraca coordenação entre as actualizações e o calendário da apresentação dos pedidos de pagamento, tal como para uma ainda ineficaz recolha de dados sobre as despesas. Estas actualizações eram também feitas no âmbito da informação de acompanhamento analisada nas reuniões das CA.

Ao todo aprovou-se um montante de cerca de 3.318 milhões de euros de apoio do FC II para Portugal. Durante o período de programação, as autorizações distribuíram-se de maneira mais ou menos equivalente pelos 7 anos, como é apresentado no Gráfico 5,

verificando-se uma média anual deste valor de 474 milhões de euros. Enquanto na primeira parte do período (2000-2002) os valores se encontram abaixo da média, na segunda metade (2004-2006) os montantes ultrapassaram-na, aumentando gradualmente até ter atingido o máximo de 494 milhões de euros em 2006. Este aumento pode ser explicado, até certo ponto, com a evolução dos preços. As excepções ocorreram em 2002 e 2003. No primeiro assistiu-se a uma diminuição do montante autorizado (apenas 297 milhões de euros) devido ao processo de pré-contencioso lançado contra empresas públicas da responsabilidade da Águas de Portugal, envolvendo sistemas multimunicipais, momento onde não se atingiu o limite anual disponível. No segundo, a título excepcional, Portugal pôde ter acesso aos valores não utilizados, explicando-se assim o montante muito acima do limite para o país (cerca de 645 milhões de euros, resultante da soma de 487 milhões de euros com os 158 milhões de euros não utilizados no ano anterior). O relatório da DGDR de 2003¹²¹ explicita que nesse ano se atingiu 70% dos montantes atribuídos a Portugal no âmbito do FC II (referentes a preços de 1999) e que, por isso, nos anos futuros, a parte referente a projectos já aprovados ultrapassaria o designado, para projectos aprovados em cada ano. No entanto no ano seguinte, o relatório correspondente apresentava uma distribuição das autorizações de novo concentrada nos projectos aprovados esse ano, que contavam com 86% das autorizações. A situação apenas começou a mudar em 2005, onde 56% das aprovações (cerca de 275 milhões de euros) já fora direccionada para projectos aprovados em anos anteriores. Naturalmente as autorizações deste tipo foram maiores do que as relativas a novos projectos no ano de 2002. Contudo, esta situação tem a ver com o já falado processo de infracção português em relação ao incumprimento das disposições sobre contratos públicos. Nesse ano, a minimização dos efeitos negativos desse facto foi o maior aproveitamento dos montantes autorizados para projectos aprovados em anos anteriores. Numa perspectiva teórica, face aos 7 anos de programação, a situação ideal era a sugerida no relatório de 2003 da DGDR, com a primeira metade do período (2000-2002) numa posição de adopção de projectos, seguida de uma segunda fase (2004-2006) de conclusão dos mesmos, tendo em 2003 o ponto de viragem. Este desfasamento também adiou grande parte dos pagamentos a realizar nos projectos do FC II, deixando para anos futuros um peso maior deste valor.

¹²¹ CORDOVIL, Francisca (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório de Execução 2003*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2004.

Gráfico 5

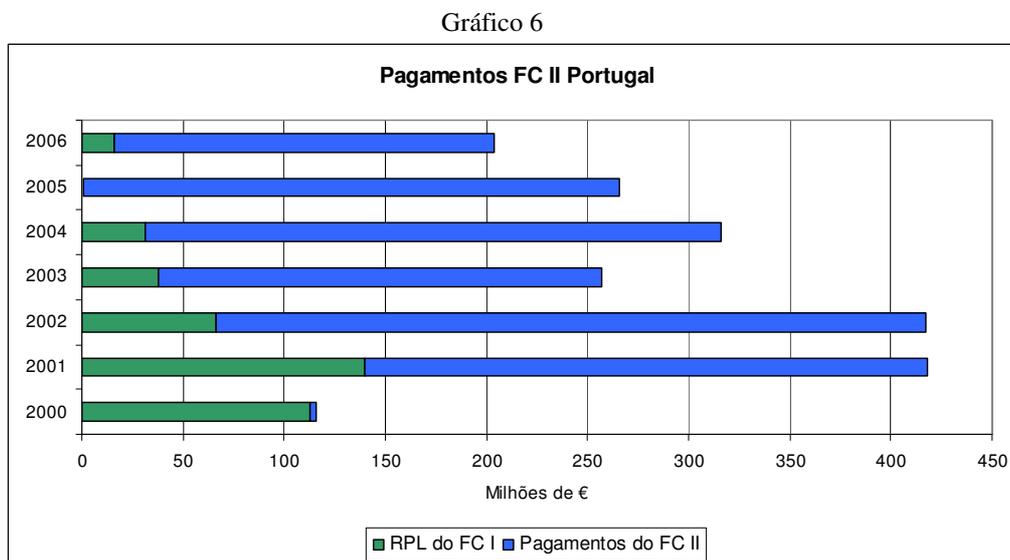


Paralelamente às autorizações eram efectuados os pagamentos, consoante o seu tipo: adiantamento, entrega de 20% das despesas aprovadas do FC, reembolso, montantes dependentes da certificação e validação das despesas efectuadas até o limite de 80% das despesas totais aprovadas e o saldo, transferido após a conclusão do projecto e o preenchimento das condições previstas na legislação (certificação e validação das despesas, declaração da entidade independente a corroborar a validade do processo de validação e certificação e o relatório final do projecto, ver 2.2.2. e 2.2.3.). Paralelamente, os adiantamentos eram entregues sob certas condições igualmente estabelecidas na legislação comunitária (ex: avaliações de custo/benefício, estudos de impacto ambiental). Neste sentido há que avaliar os valores das transferências (pagamentos) da UE no âmbito do FC, os pagamentos aos executores dos projectos, a despesa registada e certificada na DGDR e a taxa de execução anual. Estes valores apresentam-se com mais pormenor, principalmente no relatório sobre o FC de 2006¹²² da IFDR (que sucedeu à DGDR nesse ano). Depois das reformas comunitárias do FC II sobre a gestão, os pedidos de pagamento feitos à Comissão em geral eram entregues depois da certificação das despesas. Este processo era preparado pela CFC e aprovado pelo director geral do desenvolvimento regional, depois da validação da gestão sectorial, da dita certificação da DGDR e do parecer da unidade de controlo desta mesma direcção-geral, procedimento muitas vezes moroso, principalmente tendo em mente o atraso paralelo da implementação do sistema de informação informático. De

¹²² CORDOVIL, Francisca (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório anual 2006*, Coordenação Nacional do Fundo de Coesão, Agosto de 2007.

relembrar é o facto de que, dentro do período de programação do FC II, persistiu ainda o RPL do FC I. O Gráfico 6 demonstra os montantes referentes aos pagamentos para Portugal entre 2000 e 2006, dividindo-se os valores referentes ao FC I e FC II. Alguns dados sofreram ligeiras correcções decorrentes de quantias afectas a anos anteriores, mas entregues no ano seguinte e de correcções financeiras previstas na regulamentação comunitária, face a informação relevante sobre as despesas. Começando pelas transferências da UE para as autoridades de pagamento portuguesas, o RPL do FC I estendeu-se em todo o período do FC II, naturalmente com valores decrescentes ao longo do tempo, excepto o máximo situado em 2001 (140 milhões de euros), que ultrapassou o valor do ano anterior (113 milhões de euros). As transferências idênticas referentes a projectos do FC II totalizaram 1.589 milhões de euros até 2006 (valor ainda muito distante dos montantes do FC aprovados para os projectos de 3.318 milhões de euros), com um valor quase nulo em 2000 (cerca de 3 milhões de euros, referentes a um projecto), atingindo o máximo em 2002 (351 milhões de euros) e o mínimo em 2006 (excluindo o primeiro ano). A diferença total entre autorizações e pagamentos dos projectos do FC II em 2006 (cerca de 1.729 milhões de euros) excede claramente a diferença homóloga referente ao FC I em 1999 (cerca de 443 milhões de euros). A quebra das transferências da UE em 2003 para projectos do FC II explicou-se com os atrasos nas aprovações de 2002, designadamente devido ao processo de pré-contecioso já referido. O baixo valor dos pagamentos relativamente a 2006 teve como causa a diminuição da cadência de conclusão da certificação das despesas face à legislação comunitária mais complexa. Na verdade, desde 2002, excluindo o ano de 2003, que os pagamentos referentes ao FC II diminuíram. Note-se que, em relação aos pedidos de pagamento para a Comissão, ao contrário do que era desejável, tanto os pedidos de reembolso como os pedidos de saldo diminuíram em 2006, face a 2005, ao invés de aumentarem, valor que reflectiria o esforço de execução do grande montante de despesa ainda a fazer. O argumento da sucessiva entrada dos projectos na fase do saldo que sustenta em parte a lentidão dos pagamentos é válido, mas parece evidenciar-se que a reforma estrutural da legislação comunitária do FC II (sobretudo os regulamentos específicos, situados temporalmente a partir de 2002), teve um efeito negativo na execução dos pagamentos em relação a Portugal. Tal demonstra lentidão e uma fraca capacidade de resposta aos novos procedimentos presentes nas normas legais aprovadas ao nível comunitário. Os pagamentos aos executores acompanharam globalmente as transferências da UE, evoluindo positivamente até 2002, baixando em 2003 e 2004 e

atingindo o valor máximo em 2005 (288 milhões de euros). No total, até 2006, foram pagos aos executores cerca de 1.559 milhões de euros (valor pouco abaixo das transferências da UE).



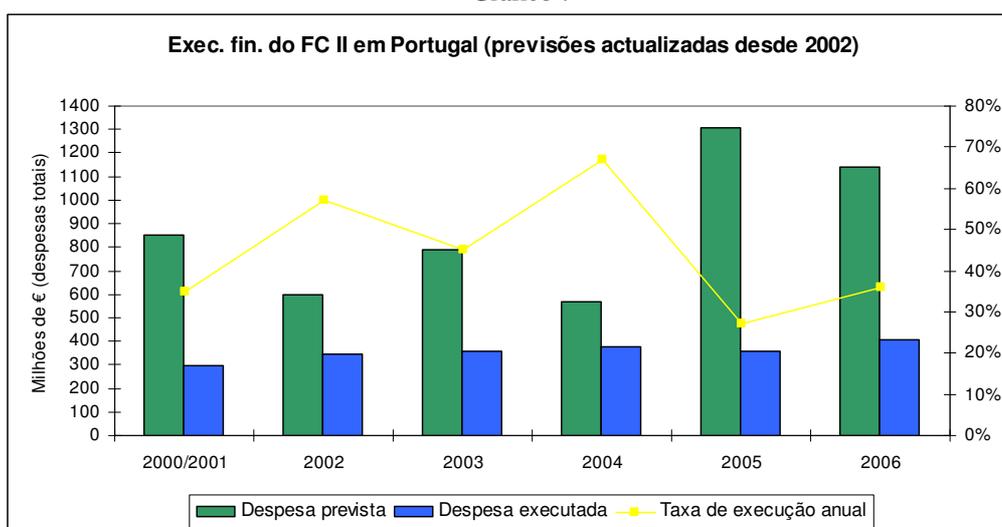
Tanto os pedidos de pagamento e a sua concretização ao nível comunitário, como as transferências entre os órgãos nacionais e as entidades executoras dos projectos, dependiam então principalmente do registo das despesas efectuadas e dos processos de validação e certificação das mesmas, sobretudo nos reembolsos e saldos entregues aos executores dos projectos. O Gráfico 7 apresenta, com valores dos investimentos totais (concessão do FC e o restante financiamento) referentes aos projectos do FC II, a previsão actualizada, a execução das despesas e a sua taxa de execução anual. Note-se que se juntaram os anos de 2000 e 2001 pela inexistência de dados visíveis em relação ao primeiro ano de programação e que a partir de 2002 os valores referem-se às previsões e execuções actualizadas. Além disso, a definição de despesa executada inclui o seu registo no sistema de informação e a sua validação e certificação para efeitos de pagamentos da UE por parte das entidades de gestão. A contabilização da despesa prevista e executada (que se torna mais complexa a partir do momento de aplicação da legislação comunitária e nacional) revela que foi executado em média cerca de 307 milhões de euros. De uma maneira geral, o processo de execução de despesa foi crescente, atingindo-se a quantia de 410 milhões de euros em 2006. Em todos os anos assistiu-se a um aumento deste valor, excepto em 2005. Esta actividade estava na base dos processos de pedidos e entrega de pagamentos da UE, razão pela qual foi dada prioridade no seio dos órgãos de gestão do FC. Com as alterações da estrutura legal, os

desafios de cumprimento das disposições foram tarefas difíceis para as entidades gestoras. Devido aos problemas inerentes ao cumprimento dos planos financeiros acordados com a Comissão e à nova limitação de uma reprogramação por projecto, as actualizações da previsão das despesas eram feitas periodicamente, sendo utilizadas quanto possível nos pedidos de pagamento à Comissão e nas fichas individuais dos projectos utilizadas nas reuniões das CA. A execução das despesas totais para os projectos do FC II (até 2006) apresentou um fraco grau de capacidade à semelhança do que aconteceu com as transferências da UE, situando-se nos 2.146 milhões de euros, valor que representava apenas 46% das despesas totais previstas actualizadas. Isto significava que, apesar da aparente tendência de aumento de capacidade de execução das despesas (demonstrada no aumento gradual da execução das despesas anuais), teria de se realizar um esforço considerável para se cumprir com os prazos de encerramento dos projectos. Na verdade, no relatório sobre o FC II do ano de 2006¹²³ do IFDR, sublinha-se o facto de, independentemente das previsões apontarem para 2010 como o ano de conclusão dos projectos do FC II, devido aos atrasos e factos prejudiciais de várias ordens, esta data poderia estender-se até 2012. A taxa de execução anual das despesas, que relaciona os outros dois valores representados no Gráfico 7, demonstra que os anos de 2003 e 2005 registaram um abrandamento do ritmo de execução de despesa face a um aumento das previsões. A taxa começa por apresentar um valor de 35% (para os anos de 2000 e 2001, sendo na prática, mais representativa neste último ano), depois aumenta para 57% em 2002, decresce em 2003 para 45%, recupera para o valor de 67% em 2004, ano de melhor performance deste valor, desce de novo em 2005 para 27% (valor mínimo neste intervalo) e sobe ligeiramente para 36% no último ano (2006). O baixo valor de 2005 pode explicar-se por um grande aumento de despesas previstas em relação ao ano anterior (que cresce de 565 milhões de euros para 1.308 milhões de euros), facto que não foi acompanhado por um aumento da execução das despesas. Estas, pelo contrário tiveram um pequeno decréscimo de 379 milhões de euros em 2004 para 359 milhões de euros em 2005. A baixa taxa de execução anual foi consequência do sucessivo aumento da previsão das despesas totais, contra o qual não se registou nenhum acréscimo significativo no processo de execução. Tal evidencia que não houve uma resposta eficaz de certificação de despesa para efeitos de pagamento por

¹²³ *Idem, ibidem.*

parte da DGDR e/ou das entidades de gestão sectoriais, facto necessário para se apresentarem os pedidos de pagamento à Comissão, referentes à mesma despesa. Mais uma vez, o aumento da responsabilidade e dos procedimentos de validação e certificação das despesas das entidades de gestão parece ter tido um efeito negativo na execução das despesas dos projectos relacionados com o FC II. Segundo os restantes dados presentes nos relatórios, o domínio ambiental parece ter sido o que mais influenciou a diferença entre a execução e a previsão de despesas.

Gráfico 7



No relatório sobre o FC da IFDR do ano de 2006¹²⁴ encontra-se informação sintetizada em relação à totalidade do período do FC II. A taxa média de cofinanciamento do FC para os projectos para o período em questão foi de 72%, onde o domínio dos transportes apresentava 77% e o do ambiente 67%. O domínio ambiental apresenta uma taxa de cofinanciamento do FC mais baixa porque inclui ainda, além do factor dos projectos geradores de receitas, a aplicação do princípio poluidor-pagador. Na distribuição dos montantes em relação a cada domínio de intervenção, clarifica-se uma posição já requerida pelas orientações e prioridades estabelecidas no que toca os projectos de transporte. De facto, nesse universo a grande maioria dos investimentos durante o FC II foi para o sector ferroviário e para os metropolitanos nas grandes cidades (Lisboa e Porto), cujo peso percentual equivale a 79%, seguido dos projectos rodoviários com 11% e do sector portuário com 9%. Nos projectos ligados ao ambiente, a distribuição dos valores foi menos discrepante, com o tratamento de águas residuais

¹²⁴ Idem, *ibidem*.

totalizando 40% dos investimentos, o abastecimento de água 36% e o tratamento de RSU 22%. Dividindo os montantes aprovados para os projectos em termos territoriais encontra-se uma predominância nos projectos afectos a mais do que uma região, designados de projectos multiregionais (29%), com as regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Norte com 24% cada uma, o Centro com 9%, a Região Autónoma dos Açores com 5%, o Alentejo com 4%, a Região Autónoma da Madeira com 3% e o Algarve com 2%. Note-se que a região de Lisboa e Vale do Tejo tinha ocupado num primeiro momento do período a segunda posição com destaque, mas verificou-se ao longo do tempo um crescimento de concentração dos investimentos na região Norte, que empurraram a mesma para perto da primeira. Estes valores transmitem também a tipologia da estratégia de aposta nas regiões de maior concentração populacional e que, por isso, teriam maior vantagem e oportunidades de crescimento. Não obstante da noção multiregional apresentar o primeiro lugar, não se obtém com tal facto uma visão clara sobre como é que esses projectos podiam contribuir para uma melhor distribuição equitativa entre o território português. Uma outra divisão das aprovações do FC II foi efectuada entre as várias entidades executoras. Neste aspecto confirma-se a tendência já evidenciada no período anterior de grande concentração dos investimentos nas empresas públicas, que se situa num primeiro lugar destacado contabilizando 88% dos montantes aprovados. Tais factos reflectem o modelo português pouco descentralizado, independentemente do FC ser um instrumento financeiro de âmbito nacional.

Na área da gestão e da execução financeira, as dificuldades evidenciadas nos atrasos e na lenta resposta face aos novos desafios lançados no período de programação do FC II, resultaram num performance menos favorável da execução do FC II em Portugal, relativamente ao período de programação anterior. Os novos sistemas de maior complexidade introduzidos no sentido de aperfeiçoar as actividades de gestão demoraram algum tempo a serem implementados em Portugal, tendo os resultados sido afectados pelo atraso desta aplicação e pela falta de preparação dos órgãos competentes para dar resposta aos novos desafios lançados por essas reformas legais. O reforço dos recursos humanos das estruturas envolvidas poderia ter sido uma alternativa viável à aplicação, na prática, dos novos pressupostos legais. Isto porque se denunciou, nomeadamente em alguns relatórios da DGDR sobre o FC, que, face ao aumento de tarefas de certas estruturas nacionais, ao estabelecimento de prioridades e à manutenção

dos recursos disponíveis, se concentrou o trabalho efectuado nessas actividades prioritárias, prejudicando outras áreas de actuação.

3.3.3. Acompanhamento, controlo, avaliação e informação e publicidade do FC II em Portugal

Em Portugal compuseram-se uma CA para os RSU, uma CA específica para o projecto do aeroporto do Funchal e a CA geral. Nas reuniões participaram, além dos representantes comunitários, várias entidades nacionais, incluindo entidades gestoras, representantes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, autoridades ambientais, a IGF, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e algumas entidades executoras, nomeadamente referentes à Administração Local. O acompanhamento, traduzido nas reuniões das CA, além do trabalho referente à análise dos projectos individualmente, adoptou tarefas transversais de verificação do bom funcionamento das actividades relacionadas com os projectos apoiados pelo FC em geral. As fichas de acompanhamento, feitas com a informação contida nos pedidos de pagamento das entidades executoras e os relatórios dos projectos consistiam no material utilizado no trabalho das CA, sendo a actividade base das CA era a concretização do ponto de situação da execução, autorizações e pagamentos aos projectos. Esta informação servia para um eventual ajustamento dos planos financeiros aprovados inicialmente, o que levava então às reprogramações, que podiam significar uma diminuição ou um aumento das despesas, sob certas condições específicas. O ponto de situação dos projectos feita pelo acompanhamento ligava assim este com a gestão, nomeadamente pela utilização das actualizações das previsões de despesas efectuadas, que serviam tanto para a definição desse ponto de situação como para a calendarização oportuna de apresentação dos pedidos de pagamento à UE. Contudo, muitos outros temas eram tratados nos encontros das CA, o que também tornava se útil para relações com outras temáticas, como por exemplo o controlo. O fruto da discussão efectuada no âmbito das CA corrobora os atrasos e as carências registadas, onde se detectaram informações das entidades executoras sobre atrasos nos projectos, expressando-se também a necessidade de garantir a regularidade dos procedimentos de contratação pública e a celeridade das actualizações das previsões de despesas, com uma melhor

coordenação entre entidades executoras e gestoras. Tratou-se do avanço do cumprimento das directivas comunitárias, sobretudo na área do ambiente, no seguimento do Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos, dos Planos de Bacia Hidrográfica e do Plano Nacional da Água aprovados e das alterações da estrutura legal comunitária e nacional ao longo do período referente ao FC II. Além disso abordou-se a articulação com as estratégias dos quadros de referência e com os PO Regionais, a execução de planos acordados com a Comissão (designadamente o Plano de Comunicação, sobre a informação e publicidade, e o Plano de Acção, sobre a contratação pública), a informação obtida na avaliação *ex post* e as actividades de controlo. No final do período dissolveu-se a CA dos RSU, com a conclusão dos grandes projectos nessa área. Uma análise mais detalhada da vertente do acompanhamento pode conduzir a uma clarificação das dificuldades existentes a outros níveis de actividade relacionadas com os projectos e parece constituir uma base sólida de informação na opção de estudo de projectos em concreto.

O controlo foi efectuado tanto por entidades comunitárias (Direcção-Geral da Política Regional, Tribunal de Contas Europeu), como por entidades nacionais (DGDR, IGF, entidades designadas pelas tutelas). O objectivo principal do controlo liga-se intimamente com a descoberta e resolução de irregularidades. Inicialmente o controlo incidiu, como é natural, nos projectos em execução ou numa fase final, ligados ao anterior período. Com as modificações na estrutura legal ao longo do período de 2000 a 2006, os procedimentos de controlo foram sendo clarificados e tornaram-se mais eficazes e complexos, sendo melhorados gradualmente e concentrando-se cada vez mais nos projectos referentes ao FC II. A IGF foi a entidade escolhida para a verificação das despesas dos projectos, no âmbito da declaração anexa ao pedido do saldo para o mesmo. Registaram-se vários momentos de realização de acções de controlo. Este era direccionado para os projectos, com a vertente de verificação das despesas e dos movimentos financeiros, tendo também em conta os procedimentos adoptados para a execução física, e para os próprios sistemas de gestão e controlo, para garantir a eficácia e a competência destes sistemas. A tendência de mudança da natureza do controlo efectuado acentuou-se a partir da aplicação das normas legais, sobretudo a partir de 2002. As carências detectadas a nível geral, relativamente aos controlos dos projectos, incidem sobre os procedimentos de contratação pública, questão que foi considerada área de risco e que foi a causa de um Plano de Acção, acordado entre a Comissão e as

entidades nacionais, que levou à realização de auditorias nesse sentido e à correcção financeira de grande parte da amostra considerada. As deficiências descobertas durante os controlos dos sistemas de gestão e controlo apontaram para uma melhoria de certos procedimentos e para uma necessidade de maior separação de funções e de aumento de recursos das entidades. As estruturas de controlo parecem ter dado uma resposta mais positiva face à maior complexidade estabelecida a nível comunitário, tanto na sua transposição para a lei nacional, como no aumento de qualidade de informação recolhida nas actividades de controlo.

A avaliação registada foi principalmente da iniciativa comunitária, com visitas técnicas e avaliações *ex post* a projectos do FC I. As visitas técnicas a projectos do FC II iniciaram-se em 2002, juntamente com os projectos do período de programação anterior. Em 2004 a Direcção-Geral da Política Regional lançou os resultados do estudo de avaliação *ex post* referente a 200 projectos situados entre 1993 e 2002. Esta avaliação incluiu sobretudo projectos do FC I e, portanto, foi referente às metodologias e procedimentos correspondentes à estrutura legal criada nesse período. Mesmo considerando que se incluem projectos do FC II no estudo de avaliação apresentado em 2004, o contexto de modificação, clarificação e melhoramento dos procedimentos de gestão e controlo (iniciado, como se sabe, a partir das mudanças legislativas iniciadas em 2002) não foi englobado. A vertente da avaliação engloba um certo desfasamento em relação às modificações aplicadas em cada período, o que significa que os estudos sobre o contexto de desenvolvimento da actividade referente ao FC II apenas são realmente elucidativos após a conclusão desse período. A avaliação *ex ante* era da responsabilidade sobretudo das autoridades nacionais, relativamente às quais foi lançado um desafio de melhoramento da qualidade da informação, por esta ser, por vezes insuficiente. A juntar-se a este aspecto estava o facto da obrigação de obtenção de estudos de impacto ambiental e de custo/benefício pelas entidades executoras atrasar muitas vezes o início dos trabalhos do projecto. Tal facto foi mais pertinente com a crescente importância dada a estas avaliações prévias pela Comissão. Em todo o caso, era necessário que as autoridades nacionais competentes para a redacção destas avaliações tivessem em conta uma boa coordenação e comunicação com as entidades executoras.

As actividades relacionadas com a informação e a publicidade no contexto português durante 2000 a 2006 incorporaram tanto acções direccionadas ao público em geral,

como às estruturas de gestão e executoras, existindo também comunicação de experiências com estruturas de gestão de outros países, sobretudo com os países que aderiram à UE em 2004. As acções de publicidade e informação dirigidas ao público materializaram-se em publicações de notícias na imprensa (tradicional e digital), contendo informação e entrevistas com postos de gestão do FC, comunicações do Governo aos meios de comunicação social, exposições públicas e disponibilização de informação em sítios de internet. Em relação às tarefas referentes às estruturas de execução e gestão contam-se acções de formação, manuais publicados sobre vários temas (contratação pública, publicidade e procedimentos gerais), divulgação de estudos de avaliação do FC e a condução de um Plano de Acção (na área dos contratos públicos) acordado com a Comissão para a melhoria dos sistemas de controlo, gestão e execução do FC. Um Plano de Comunicação em acordo com a Comissão foi adoptado a partir de 2004 (quando se iniciou o processo de contratação pública dos serviços necessários), sobre o tema da publicidade e informação, que envolveu as estruturas executoras e de gestão no seu trabalho e tinha o objectivo de uma melhor informação do público, tendo em conta a nova actualização das disposições legais sobre este tema com o Regulamento n.º 621/2004 da Comissão. Além disso, os relatórios de execução redigidos pela DGDR constituíram um instrumento de informação importante de enquadramento geral das actividades do FC em Portugal. No contexto da informação e publicidade note-se ainda a grande utilidade da criação do sítio do QCA III, que incluía vários tipos de informação (legislação, publicações, notícias, ...) sobre os fundos estruturais e mais especificamente sobre o FC. Tal sítio foi uma fonte muito útil no âmbito desta dissertação e consubstanciava um passo em frente na divulgação a um público mais interessado, situando esta numa plataforma tão importante e de fácil acesso como a internet.

No âmbito da reforma comunitária do FC II os desafios e tarefas desempenhadas pelas autoridades nacionais para o benefício deste fundo foram aprofundados. A temática que mais se desenvolveu a este respeito foi o controlo, que permitiu detectar problemas de várias ordens e propor medidas de resolução dos mesmos. Em geral, o processo da acumulação de práticas da responsabilidade das autoridades nacionais relacionadas com as temáticas do FC foi sendo aperfeiçoado, também com a ajuda do diálogo estabelecido com a Comissão que enriqueceu grandemente os instrumentos à disposição das estruturas nacionais. Outra componente importante neste aspecto foi o

apoio dado pela Comissão por intermédio de guias e outras publicações específicas e pelo incentivo da mesma para que os Estados-membros criassem orientações e linhas de actuação gerais para as várias áreas.

Conclusão

O motor vital da UE foi, é e será a resposta mais ou menos comunitária aos desafios que se colocam no seu caminho. O período seleccionado para o estudo (de 2000 a 2006) correspondeu a um ponto de viragem vital para a actividade do FC em particular e a sua coordenação com o desenvolvimento das políticas comunitárias em geral. Enquanto o primeiro período foi naturalmente influenciado pelo contexto de criação do FC, o que imprimiu a este instrumento um carácter peculiar em relação aos outros instrumentos financeiros, o segundo período apresentou algumas mudanças de realce, aproximando-o dos outros fundos estruturais. Num contexto de relançamento da estratégia comunitária, tendo em vista os alargamentos e os novos desafios decorrentes do final da Guerra fria e da globalização, a orientação comunitária começou a tender para uma melhor coordenação entre os seus instrumentos financeiros, sobretudo dos fundos estruturais e do FC, tendo consciência da proximidade de actuação dos mesmos e, nesse sentido, tentando maximizar os efeitos provocados pelos investimentos, nomeadamente com uma complementaridade estreita entre os projectos cofinanciados. Para tal as estratégias definidas a nível comunitário e na perspectiva nacional ganhavam cada vez mais importância, assim como a natureza estrutural das entidades relacionadas com a aplicação dos fundos e as suas relações internas. Além disso, as reformas aplicadas nos regulamentos tinham o objectivo de definir procedimentos mais complexos e maior responsabilização e validade aos processos inerentes à entrega dos montantes financeiros, aos projectos. No período de programação seguinte (2007-2013) a tendência de simplificação e crescente adaptação dos objectivos dos fundos aos novos desafios estabelecidos pelos "programas" económicos comunitários foi mais evidente. Nesta perspectiva pode-se afirmar então que o período correspondente ao FC II foi, na verdade, o ponto de viragem de uma estratégia de aplicação dos fundos de maneira individual e focalizada em cada um dos objectivos específicos, para outra abordagem

mais geral, onde se concentram os esforços na orientação dos objectivos dos instrumentos financeiros para a prossecução das linhas de actuação definidas nas estratégias económicas, designadamente na Estratégia de Lisboa e, mais tarde na Europa 2020. Uma posição mais radical desta visão seria a total revisão dos instrumentos financeiros, criando-se novos fundos directamente conducentes aos novos objectivos e desafios da UE. Contudo, tal cenário não era viável tendo em conta os grupos de interesses dos Estados-membros, tanto dos maiores beneficiários dos fundos ligados à política de coesão, por um lado, como os que recorriam mais intensamente aos apoios relacionados com a PAC, por outro. Um reforço desta realidade foi o facto de apenas se poder modificar os princípios gerais do regulamento que criava o FC com uma unanimidade no Conselho, o que favoreceu em grande medida os países beneficiários deste fundo. Não obstante a atitude registada no sentido de adaptação dos instrumentos financeiros à integração económica europeia, consubstanciada nos recentes métodos de programação económica ao nível da UE, era já um passo moderado para um melhor ajustamento da comunidade aos seus pressupostos, o que podia trazer mais eficácia na aplicação dos montantes distribuídos e no cumprimento dos objectivos. Esta posição de charneira do período de programação do FC II podia ser também identificado nas modificações das estruturas nacionais ligadas com os fundos estruturais, em geral, e com este fundo, em particular. Ainda sobre esta característica do período de programação em questão, a gradualmente e quase contínua modificação e reforma das suas normas específicas ao nível da UE ia igualmente de encontro com essa aceção de etapa de transição.

O conteúdo ligado com este objecto de estudo revelou-se vasto e com grandes possibilidades de aprofundamento. As fontes de informação consultadas demonstraram algumas diferenças importantes entre os dois períodos de programação abordados. Enquanto que durante o primeiro período de programação se encontraram algumas dificuldades no acesso a certos documentos oficiais, que se encontram indisponíveis na base de dados da EUR Lex (nomeadamente os relatórios da actividade do FC de alguns anos), o segundo período parece denotar um maior esforço de organização documental, uma maior facilidade e disponibilidade e uma maior qualidade de informação prestada. Este facto revelou-se de igual modo idêntico para o domínio nacional. As fontes de informação revelaram-se mais disponíveis no FC II, sobretudo com o sítio do QCA III na internet. Além das fontes utilizadas registou-se que existia uma quantidade razoável

de documentos, principalmente ligados aos processos de decisão, do PE e dos Comitês (CES e CR), que podem ser muito úteis num tipo de análise mais focalizada no papel e na importância do grau de influência para a decisão final destas instituições comunitárias, assim como, para ter uma ideia dos vários contributos fornecidos para o resultado final. Numa perspectiva nacional, os Diários da Assembleia da República podem constituir também fontes de informação úteis para descortinar as várias opiniões partidárias e a sua evolução, tanto sobre o FC como acerca de outras problemáticas que podem influenciar as suas actividades. Em relação aos valores dos montantes financeiros (abordados em vários momentos no ponto 3.), encontraram-se dificuldades na definição e comparação dos valores, que por vezes apresentam ligeiras diferenças entre os relatórios portugueses e comunitários ou entre relatórios de anos diferentes, fruto dos métodos de indexação dos preços ou de pequenas modificações aplicadas. Além disso, pela razão desta dissertação apresentar um carácter geral sobre o seu objecto de estudo, surgiram algumas dificuldades relacionadas com as questões técnicas nem sempre dominadas pelo investigador.

A metodologia desenvolvida por temáticas foi de grande utilidade para criar grupos de conteúdos que podiam ser analisados sob um ponto de vista mais focalizado ou estabelecer-se ligações em investigações futuras. Outra vantagem detectada nos métodos adoptados foi a utilidade do estudo comparativo por países, neste tipo de dissertação. Logo, sempre que se achou oportuno, tentou-se focalizar a informação disponível em Portugal. Contudo, a comparação entre os vários casos que fazem o todo podem dar novas perspectivas, trocas úteis de experiências e práticas e uma análise dos procedimentos mais justo e verdadeiro.

Tendo em conta as razões de escolha do objecto de estudo, chegou-se à conclusão que o Conselho e a Comissão, no seio da UE, e o governo, no caso português, detiveram toda a iniciativa e execução, o que deixa para segundo plano o papel das restantes instituições, sobretudo ao nível europeu (PE, CES e CR). Estes apenas têm um carácter consultivo no processo de decisão, o que não permite que as suas opiniões possam ser suficientemente levadas em conta. A contribuição do FC para o atenuamento dos défices em particular e para a prossecução da UEM em geral parece ter sido importante, tanto no primeiro período de programação, como no segundo. Se não fosse este instrumento financeiro o défice orçamental dos países da coesão poderia ter sido mais elevado, face às necessidades de construção de infra-estruturas de transportes

importantes para aumentar a competitividade desses países. Foi de igual modo importante para a aplicação mais eficaz das normas legais comunitárias, subindo consideravelmente os padrões de vida das populações por intermédio das infra-estruturas ambientais. Independentemente disso, a influência efectiva do FC nas políticas orçamentais dos Estados-membros seus beneficiários não pode ser plenamente verificada, pois, para isso, teria de se proceder a um estudo mais profundo dos orçamentos e das quantias de investimento público que foram poupadas com o recurso a este instrumento. Nesta perspectiva, a informação disponibilizada pelas avaliações *ex post* podem dar um contributo decisivo para o estudo desta matéria.

A dissertação começou por dar uma ideia geral da evolução da política orçamental comunitária e dos principais instrumentos financeiros à disposição dos Estados-membros (1.). Neste ponto confirmou-se a gradual integração europeia sobre o planeamento económico e orçamental, que teve um primeiro grande passo no início do planeamento plurianual do orçamento comunitário e que desembocou nas estratégias económicas. Também o peso dos instrumentos financeiros foi sendo alterado, considerando-se cada vez mais a problemática ligada à política de coesão. Apesar da crescente atitude de mudança em relação aos pressupostos dos instrumentos financeiros, que apontava para uma futura reorganização ou até recriação, apenas se deram tímidos passos comparativamente a esta integração. Seguiu-se o aprofundamento da legislação sobre o FC (2.), mais precisamente sobre o seu segundo período de programação (2000 a 2006), incluindo-se uma contextualização e relação deste instrumento financeiro com a UEM e o PEC, consubstanciada essencialmente na condicionalidade. Concluiu-se que a posição dos Estados-membros beneficiários do FC II era vantajosa, pela obrigação da unanimidade no Conselho para se criar o instrumento financeiro e para o alterar, sendo, em contrapartida, mais fácil de modificar as normas de execução incluídas no regulamento que institui o mesmo. A primeira estrutura legal do FC parecia ter uma natureza mais concentrada no trabalho da Comissão. Todas as grandes temáticas foram então esboçadas, tendo-se registado desde logo uma ainda tímida atitude de rigor da execução do fundo, sobretudo na referência feita no regulamento de que os pagamentos deveriam ser entregues sobre a existência de despesas. Foi principalmente na área da gestão e do controlo que se focalizaram a maior parte dos esforços de aperfeiçoamento, logo iniciado durante o período do FC I. Com o início do novo milénio e o surgir de novos desafios e respostas europeias o FC II adaptou-se a esta realidade, assumindo

cada vez mais orientações emanadas do planeamento económico a longo prazo feito no seio da UE: eficácia, simplificação e responsabilização dos Estados-membros. Foi sobretudo esta última vertente a mais notória, com um processo gradual e aparentemente difícil de descentralização das competências e responsabilidades da Comissão para os Estados-membros, numa perspectiva comunitária. As alterações fulcrais ocorridas no corpo principal do regulamento sobre o FC eram: a articulação com a legislação sobre o PEC, a redução das taxas de cofinanciamento, tendo em conta as receitas geradas e o princípio do poluidor-pagador e a maior responsabilização dos Estados-membros relativamente ao controlo e à gestão. A enumeração das modificações feitas nas normas de execução do mesmo regulamento corrobora tais ideias: fim da possibilidade de autorizações únicas para certos projectos, possibilidade da anulação da concessão caso o arrastamento do início dos trabalhos do projecto, o surgimento da certificação e validação das despesas para se entregarem a maior parte dos pagamentos, a adição de mais condições de entrega de certos pagamentos, a definição de calendários para a entrega dos pedidos de pagamento à Comissão, reforço da avaliação e do acompanhamento, maior interactividade da Comissão com os Estados-membros sobre os sistemas de gestão e controlo implementados e maior facilidade de suspensão ou anulação da concessão do FC. Todos estes factores foram importantes para se aprofundar e tornar mais sólida a execução deste instrumento financeiro. Ainda entre 2000 e 2006 regulamentos específicos de realce foram emanados da Comissão, que reforçaram os procedimentos e procederam à harmonização dos sistemas de gestão e controlo, segundo uma maior responsabilização dos Estados-membros, que harmonizaram as regras de elegibilidade das despesas e de alguns modelos de pagamentos, que clarificaram dispostos sobre a informação e publicidade e que adaptaram e aprofundaram alguns procedimentos essenciais relativos ao controlo, designadamente a comunicação de irregularidades dos Estados-membros à Comissão. A reforma comunitária da legislação ligada com o FC teve de ser acompanhada por uma consequente transposição dos novos rumos a tomar para os países envolvidos. Foi neste sentido que se analisou a legislação produzida pelos executivos portugueses relativamente a esta tema. Na reforma feita durante o FC II denotaram-se as seguintes alterações importantes, efectuadas no Regulamento de aplicação em Portugal do FC: fortalecimento da gestão, com a inclusão da definição da estrutura orgânica desta e das suas competências, maior clarificação dos órgãos e níveis do controlo, incluindo disposições sobre o acesso aos documentos comprovativos, consolidação do

acompanhamento e avaliação, com um anúncio de um sistema de informação informático e com a melhor articulação da legislação portuguesa com a comunitária. À vertente sobre a teoria desta dissertação seguiu-se a análise da componente prática (3.). De facto, esta comparação permitiu descobrir algumas incongruências e erros, alguns deles alvo da atenção das instituições comunitárias para a planificação e concretização legislativa do período de programação do presente. Esteve presente o facto de, face aos montantes totais autorizados, não corresponderem, durante a duração normal de cada período de programação, pagamentos suficientes para atingir os valores autorizados. Este facto denuncia uma ineficaz condução da execução geral do FC, tanto do lado da Comissão, como do lado das autoridades nacionais responsáveis. Além disso também fez arrastar esses pagamentos em atraso para períodos de programação futuros, não se concretizando nesse sentido o pleno potencial do fundo. A condicionalidade foi analisada em traços gerais e demonstrou a grande utilidade que o FC teve para ajudar os países a cumprirem os pressupostos da UEM. Contudo, foi durante o FC I que esta teve mais sucesso, já que durante o FC II a mesma parece ter sido posta em segundo plano, face a sucessivas ocorrências de défices excessivos em vários Estados-membros. Finalmente, seguindo a linha condutora desta dissertação, analisou-se também, sobre este aspecto, o caso português. Enquanto o FC I contou com contextos políticos e económicos mais favoráveis, o FC II teve de lidar com dificuldades provenientes dos factores macroeconómicos e instabilidade governativa. A prática da transposição legal do FC II parece ter revelado maior sucesso na área do controlo. A gestão foi a temática que apresentou mais problemas e atrasos. Esta apresentou demoras em vários procedimentos, nomeadamente naqueles que conduziam à apresentação dos pedidos de pagamento à Comissão, o que atrasou razoavelmente a entrega das concessões do fundo para projectos portugueses. Em adição a isto, as reformas aplicadas nesse período foram de difícil e lenta aplicação na prática e a mesma atrasou naturalmente a cadência de pagamentos feitos a Portugal. Além disso, um caso de incumprimento de disposições legais comunitárias, que originou um processo da Comissão contra Portugal teve efeitos muito negativos, sobretudo na paralisação de aprovações de projectos na área do ambiente em 2002 e na entrega de pagamentos em 2003.

A dicotomia entre a teoria e a prática do FC II, em especial enfoque do caso português, permitiu tirar algumas conclusões sobre a utilidade deste instrumento financeiro, tendo em conta as suas normas e o seu contexto de criação. Esta dissertação

foi, sobretudo, um ponto de partida no estudo deste instrumento financeiro, na medida em que apresenta uma compilação geral das temáticas e dos resultados obtidos durante o FC II. Dando seguimento a esta ordem de ideias, ao chegar-se ao final deste estudo sublinha-se a vontade de continuação desta investigação, feita por este ou outros investigadores, descortinando-se sucessivamente um conjunto de informação extremamente útil à compreensão do objecto de estudo em particular, passando pelos mecanismos europeus de distribuição do seu orçamento e acabando no verdadeiro significado da UE. A grande vastidão de temas ligados com o FC, desde a sua utilidade relativamente à UEM, passando pela natureza da sua evolução legal e da relação desta com o desenvolvimento geral da UE, incluindo a análise prática dos valores e da gestão das concessões comunitárias aos projectos, não esquecendo a possibilidade de estudos específicos sobre as actividades directamente ligadas com a execução do fundo ou sobre projectos ou grupos de projectos em concreto, é um factor de desafio e de persuasão relativamente a todo o investigador, tanto na área dos Estudos Europeus, como na óptica da História, do Direito e de outras Ciências Sociais. Finalmente, a importância da investigação histórica e outras sobre aspectos comunitários afirma-se como um meio de percepção e de melhor conhecimento daquilo que nos rodeia no presente, concorrendo também, com um intento posicionado a longo prazo, para uma formação de melhor qualidade dos cidadãos europeus e, em última análise, para uma melhor construção europeia no futuro.

Fontes e Bibliografia

Fontes:

Instituições europeias

Comissão Europeia, *Commission staff working document Annex to the Annual Report on the Cohesion Fund (2003)*, SEC (2004) 1470, Bruxelas, 15/12/2004.

Comissão Europeia, *Commission staff working document Annex to the Annual Report on the Cohesion Fund (2004)*, SEC (2005) 1396, Bruxelas, 07/11/2005.

Comissão Europeia, *Commission staff working document Annex to the Annual Report on the Cohesion Fund (2005)*, SEC (2006) 1366, Bruxelas, 21/11/2006.

Comissão Europeia, *Commission staff working document Annex to the Annual Report on the Cohesion Fund (2006)*, SEC (2007) 1749, Bruxelas, 11/01/2008.

Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Agenda 2000: Propostas legislativas Apresentação geral*, COM (1998) 182 final, Bruxelas, 18/03/1998.

Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa aos resultados da revisão intercalar de elegibilidade em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho que institui o Fundo de Coesão*, COM (2004) 191 final, Bruxelas, 24/03/2004.

Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Do Acto Único ao pós-Maastricht – Os meios para realizar as nossas ambições*, COM (92) 2000 final, Bruxelas, 11/02/1992.

Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão e Projecto de Regulamento (CE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão*, COM (92) 339 final, Bruxelas, 31/07/1992.

Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão Os Fundos estruturais e sua coordenação com o Fundo de Coesão Orientações indicativas revistas*, COM (2003) 499 final, Bruxelas, 25/08/2003.

Comissão Europeia, «Decisão da Comissão de 25 de Junho de 1996 relativa às medidas de informação e publicidade a aplicar pelos Estados-membros e pela Comissão no que diz respeito às actividades desenvolvidas pelo Fundo de Coesão ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho», 96/455/CE, *JO L 188 de 27/07/1996*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Directiva 98/15/CE da Comissão de 27 de Fevereiro de 1998 que altera a Directiva 91/271/CEE no que respeita a determinados requisitos estabelecidos no seu anexo I», *JO L 67 de 07/03/1998*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Directiva 2001/78/CE da Comissão de 13 de Setembro de 2001 que altera o anexo IV da Directiva 93/36/CEE do Conselho, os anexos IV, V e VI da Directiva 93/37/CEE do Conselho e os anexos III e IV da Directiva 92/50/CEE do Conselho, com a última redacção que lhes foi dada pela Directiva 97/52/CE, bem como os anexos XII a XV, XVII e XVIII da Directiva 93/38/CEE do Conselho, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/4/CE», *JO L 285 de 29/10/2001*, Bruxelas.

Comissão Europeia, *EU Budget 2007 Financial Report*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2008.

Comissão Europeia, *EUROPA 2020: Uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM (2010) 2020, Bruxelas, 03/03/2010.

Comissão Europeia, *Proposta alterada de Regulamento (CEE) do Conselho que institui um instrumento financeiro de coesão*, COM (93) 130 final, Bruxelas, 22/03/1993.

Comissão Europeia, *Proposta da Comissão de Regulamento (CEE) do Conselho que institui um instrumento financeiro de coesão*, COM (92) 599 final, Bruxelas, 22/12/1992.

Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão e Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão*, COM (1998) 130 final, Bruxelas, 18/03/1998.

Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão e Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º ... do Conselho que institui o Fundo de Coesão*, COM (93) 699 final, Bruxelas, 21/12/1993.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 16/2003 da Comissão de 6 de Janeiro de 2003 que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho no que respeita à elegibilidade das despesas no âmbito das acções cofinanciadas pelo Fundo de Coesão», *JO L 2 de 07/01/2003*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 621/2004 da Comissão de 1 de Abril de 2004 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho no que diz respeito às medidas de informação e de publicidade sobre as actividades do Fundo de Coesão», *JO L 98 de 02/04/2004*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão de 29 de Julho de 2002 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo e ao procedimento para a realização das correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro do Fundo de Coesão», *JO L 201 de 31/07/2002*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão de 11 de Julho de 1994 relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento das políticas estruturais, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio», *JO L 178 de 12/07/1994*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 1831/94 da Comissão de 26 de Julho de 1994 relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento do Fundo de Coesão, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio», *JO L 191 de 27/07/1994*, Bruxelas.

Comissão Europeia, «Regulamento (CE) n.º 2186/2005 da Comissão de 23 de Dezembro de 2005 que altera o Regulamento (CE) n.º 1831/94 relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes indevidamente pagos no âmbito do financiamento das políticas estruturais, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio», *JO L 345 de 28/12/2005*, Bruxelas.

Comissão Europeia, *Relatório anual do Fundo de Coesão 1995*, COM (96) 388 final, Bruxelas, 04/09/1996.

Comissão Europeia, *Relatório anual do Fundo de Coesão 1996*, COM (97) 302 final, Bruxelas, 23/06/1997.

Comissão Europeia, *Relatório anual do Fundo de Coesão 1997*, COM (1998) 543 final, Bruxelas, 07/10/1998.

Comissão Europeia, *Relatório anual do Fundo de Coesão 1998*, COM (99) 483 final, Bruxelas, 15/10/1999.

Comissão Europeia, *Relatório anual Instrumento Financeiro de Coesão 1993/1994*, COM (95) 1 final, Bruxelas, 17/01/1995.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão 1999*, COM (2000) 822 final, Bruxelas, 11/01/2001.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão 2000*, COM (2001) 602 final, Bruxelas, 22/10/2001.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2001)*, COM (2002) 557 final, Bruxelas, 15/10/2002.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2002)*, COM (2003) 697 final, Bruxelas, 18/11/2003.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2003)*, COM (2004) 766 final, Bruxelas, 15/12/2004.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2004)*, COM (2005) 544 final, Bruxelas, 07/11/2005.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2005)*, COM (2006) 635 final, Bruxelas, 21/11/2006.

Comissão Europeia, *Relatório da Comissão Relatório anual do Fundo de Coesão (2006)*, COM (2007) 678 final, Bruxelas, 06/11/2007.

Comissão Europeia, *Report on economic and monetary union in the European Community*, Luxemburgo, 14/04/1989. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/index_en.htm.

Comissão Europeia, *Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community*, Luxemburgo, 08/10/1970. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/index_en.htm.

Comité das Regiões, «Parecer do Comité das Regiões sobre: - a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão», e – a «Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão»», *JO C 51, de 22/02/1999*.

Comité das Regiões, «Parecer do Comité das Regiões sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1997»», *JO C 374 de 23/12/1999*.

Comité das Regiões, «Parecer do Comité das Regiões sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1999»», *JO C 107 de 03/05/2002*.

Comité das Regiões, «Parecer sobre a proposta de Regulamento (CEE) do Conselho que institui o Fundo de Coesão», *JO C 217 de 06/08/1994*, Bruxelas, 05/04/1994.

Comité das Regiões, «Parecer sobre o Relatório Anual «Instrumento Financeiro de Coesão 1993/1994»», *JO C 100 de 02/04/1996*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão (versão codificada)»», *JO C 10 de 14/01/2004*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre: a «Proposta de Regulamento (CE) do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais», -as «Propostas de Regulamentos do Conselho (CE) sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e acções estruturais no sector das pescas», e – as «Propostas de regulamentos do Conselho (CE) que alteram o Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão e o respectivo Anexo II»», *JO C 407 de 28/12/1998*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1995»», *JO C 158 de 26/05/1997*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1996»», *JO C 73 de 09/03/1998*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1997»», *JO C 116 de 28/04/1999*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1998»», *JO C 140 de 18/05/2000*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1998»», *JO C 140 de 18/05/2000*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Relatório anual do Fundo de Coesão 1999»», *JO C 260 de 17/09/2001*.

Comité Económico e Social Europeu, «Parecer sobre: - o Relatório anual – Instrumento Financeiro de Coesão 1993/1994, e – o Relatório anual 1994 – Fundo de Coesão – Suplemento da Comissão», *JO C 82 de 19/03/1996*.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo em Espanha», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo em França», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo em Itália», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo em Portugal», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Alemanha», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Áustria», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Bélgica», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Suécia», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 1 de Maio de 1998 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo no Reino Unido», *JO L 139 de 11/05/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 2 de Junho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo nos Países Baixos», *JO L 47 de 18/02/2005*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 3 de Junho de 2003 sobre a existência de um défice excessivo na França – aplicação do n.º 6 de artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 165 de 03/07/2003*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 3 de Junho de 2008 que revoga a Decisão 2005/182/CE sobre a existência de um défice excessivo na Eslováquia», *JO L 181 de 10/07/2008*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 3 de Junho de 2008 que revoga a Decisão 2005/185/CE sobre a existência de um défice excessivo na República Checa», *JO L 181 de 10/07/2008*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 3 de Junho de 2008 que revoga a Decisão 2005/694/CE sobre a existência de um défice excessivo em Itália», *JO L 181 de 10/07/2008*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 3 de Junho de 2008 que revoga a Decisão 2005/730/CE sobre a existência de um défice excessivo em Portugal», *JO L 181 de 10/07/2008*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo em Chipre», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo em Malta», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo na Eslováquia», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo na Grécia», *JO L 389 de 30/12/2004*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo na Hungria», *JO L 389 de 30/12/2004*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo na Polónia», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Julho de 2004 sobre a existência de um défice excessivo na República Checa», *JO L 62 de 09/03/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Junho de 2007 que revoga a Decisão 2003/89/CE sobre a existência de um défice excessivo na Alemanha», *JO L 183 de 13/07/2007*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Junho de 2007 que revoga a Decisão 2004/917/CE sobre a existência de um défice excessivo na Grécia», *JO L 176 de 06/07/2007*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Junho de 2007 que revoga a Decisão 2005/186/CE sobre a existência de um défice excessivo em Malta», *JO L 176 de 06/07/2007*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativa à existência de um défice excessivo em Portugal – Aplicação do n.º 6 do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 322 de 21/11/2002*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 7 de Junho de 2005 que revoga a Decisão 2005/136/CE sobre a existência de um défice excessivo nos Países Baixos», *JO L 274 de 20/10/2005*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 9 de Outubro de 2007 que revoga a Decisão 2006/125/CE relativa à existência de um défice excessivo no Reino Unido», *JO L 300 de 17/11/2007*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 11 de Maio de 2004 que revoga a decisão relativa à existência de um défice excessivo em Portugal», *JO L 47 de 18/02/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 17 de Dezembro de 1999 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Grécia», *JO L 12 de 18/01/2000*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo em Itália», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo em Portugal», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na Alemanha», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na Áustria», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na Bélgica», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na Eslováquia», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na Eslovénia», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo na República Checa», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 19 de Janeiro de 2010 sobre a existência de um défice excessivo nos Países Baixos», *JO L 125 de 21/05/2010*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 20 de Setembro de 2005 sobre a existência de um défice excessivo em Portugal», *JO L 274 de 20/10/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 21 de Janeiro de 2003 relativa à existência de um défice excessivo na Alemanha – Aplicação do n.º 6 do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 34 de 11/02/2003*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 24 de Janeiro de 2006 sobre a existência de um défice excessivo no Reino Unido», *JO L 51 de 22/02/2006*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 24 de Julho de 2008 relativa à existência de um défice excessivo no Reino Unido», *JO L 238 de 05/09/2008*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Abril de 2009 sobre a existência de um défice excessivo em Espanha», *JO L 135 de 30/05/2009*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Abril de 2009 sobre a existência de um défice excessivo em França», *JO L 135 de 30/05/2009*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Abril de 2009 sobre a existência de um défice excessivo na Grécia», *JO L 135 de 30/05/2009*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Abril de 2009 sobre a existência de um défice excessivo na Irlanda», *JO L 135 de 30/05/2009*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Junho de 1996 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Dinamarca», *JO L 172 de 11/07/1996*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 27 de Junho de 1996 sobre a existência de um défice excessivo na Alemanha», *JO L 172 de 11/07/1996*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 28 de Julho de 2005 sobre a existência de um défice excessivo em Itália», *JO L 266 de 11/10/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 30 de Janeiro de 2007 que revoga a Decisão 2003/487/CE sobre a existência de um défice excessivo na França», *JO L 68 de 08/03/2007*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 30 de Junho de 1997 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo na Finlândia», *JO L 177 de 05/07/1997*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Decisão do Conselho de 30 de Junho de 1997 que revoga a decisão sobre a existência de um défice excessivo nos Países Baixos», *JO L 177 de 05/07/1997*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva do Conselho de 15 de Julho de 1975 relativa aos resíduos», *75/442/CEE, JO L 194 de 25/07/1975*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva do Conselho de 18 de Março de 1991 que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos», *91/156/CEE, JO L 78 de 26/03/1991*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva do Conselho de 21 de Maio de 1991 relativa ao tratamento de águas residuais urbanas», *91/271/CEE, JO L 135 de 30/05/1991*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva do Conselho de 27 de Junho de 1985 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente», *85/337/CEE, JO L 175 de 5/07/1985*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva 92/13/CEE do Conselho de 25 de Fevereiro de 1992 relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações», *JO L 76 de 23/03/1992*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de Maio de 1992 relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens», *JO L 206 de 22/07/1992*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva 92/50/CEE do Conselho de 18 de Junho de 1992 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços», *JO L 209 de 24/07/1992*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva 93/36/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva 93/37/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva 93/38/CEE do Conselho de 14 de Junho de 1993 relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações», *JO L 199 de 09/08/1993*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente», *JO L 73 de 14/03/1997*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Directiva 1999/31/CE do Conselho de 26 de Abril de 1999 relativa à deposição de resíduos em aterros», *JO L 182 de 16/07/1999*, Luxemburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Decisão n.º 884/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004 que altera a Decisão n.º 1692/96/CE sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes», *JO L 167 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Decisão n.º 1692/96/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Julho de 1996 sobre orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes», *JO L 228 de 09/09/1996*, Bruxelas.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 97/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Outubro de 1997 que altera as Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE, relativas à coordenação dos processos de adjudicação respectivamente de serviços públicos, de fornecimentos públicos e de empreitadas de obras públicas», *JO L 328 de 28/11/1997*, Bruxelas.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 98/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 1998 que altera a Directiva 93/38/CEE relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações», *JO L 101 de 01/04/1998*, Bruxelas.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água», *JO L 327 de 22/12/2000*, Luxemburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Dezembro de 2000 relativa à incineração de resíduos», *JO L 332 de 28/12/2000*, Bruxelas.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais», *JO L 134 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004 relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços», *JO L 134 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Regulamento (CE) n.º 807/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril de 2004 que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias», *JO L 143 de 30/04/2004*, Estrasburgo.

Conselho da UE e Parlamento Europeu, «Regulamento (CE) n.º 1655/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Julho de 1999 que altera o Regulamento (CE) n.º 2236/95 que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias», *JO L 197 de 29/07/1999*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Rectificação ao Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui um Fundo de Coesão», *JO L 239 de 09/07/2004*.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 351/2002 do Conselho de 25 de Fevereiro de 2002 que altera o Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho no que respeita às referências ao SEC 95», *JO L 55 de 26/02/2002*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 475/2000 do Conselho de 28 de Fevereiro de 2000 que altera o Regulamento (CE) n.º 3605/93 relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexos ao Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 58 de 03/03/2000*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho de 25 de Maio de 2009 relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 145 de 10/06/2009*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 566/94 do Conselho de 10 de Março de 1994 que prorroga o Regulamento (CEE) n.º 792/93 que institui um instrumento financeiro de coesão», *JO L 72 de 16/03/1994*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho de 27 de Junho de 2005 que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas», *JO L 174 de 07/07/2005*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho de 27 de Junho de 2005 que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos», *JO L 174 de 07/07/2005*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho de 16 de Maio de 1994 que institui o Fundo de Coesão», *JO L 130 de 25/05/1994*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1264/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que altera o Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui um Fundo de Coesão», *JO L 161 de 26/06/1999*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1265/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999 que altera o anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94 que institui o Fundo de Coesão», *JO L 161 de 26/06/1999*, Luxemburgo.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas», *JO L 209 de 02/08/1997*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos», *JO L 209 de 02/08/1997*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 2103/2005 do Conselho de 12 de Dezembro de 2005 que altera o Regulamento (CE) n.º 3605/93 no que respeita à qualidade dos dados estatísticos no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos», *JO L 337 de 22/12/2005*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 2236/95 do Conselho de 18 de Setembro de 1995 que determina as regras gerais para a concessão de apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias», *JO L 228 de 23/09/1995*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE) n.º 3605/93 do Conselho de 22 de Novembro de 1993 relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia», *JO L 332 de 31/12/1993*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CEE) n.º 792/93 do Conselho de 30 de Março de 1993 que institui um instrumento financeiro de coesão», *JO L 79 de 01/04/1993*, Bruxelas.

Conselho da UE, «Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho de 25 de Junho de 2002 que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias», *JO L 248 de 16/09/2002*.

Conselho da UE, «Regulamento (UE) n.º 679/2010 do Conselho de 26 de Julho de 2010 que altera o Regulamento (CE) n.º 479/2009 no que respeita à qualidade dos dados estatísticos no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos», *JO L 198 de 30/07/2010*, Bruxelas.

Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência Conselho Europeu de Berlim*, 25/03/1999.

Conselho Europeu, *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*, 24/03/2000.

Conselho Europeu, *Conselho Europeu Bruxelas 22 e 23 de Março de 2005*, 7619/1/05 REV 1, Bruxelas, 23/03/2005.

Conselho Europeu, «Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento de Amesterdão, 17 de Junho de 1997», *JO C 236 de 02/08/1997*.

Eurostat, [acedido a 01-06-2012]. Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

EUR Lex, [acedido a 01-06-2012]. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm>.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o projecto de decisão da Comissão relativa às medidas de informação e publicidade a aplicar pelos Estados-membros e pela Comissão no que diz respeito às actividades desenvolvidas pelo Fundo de Coesão ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994», *JO C 166 de 10/06/1996*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o Relatório anual da Comissão relativo ao Fundo de Coesão 1995», *JO C 222 de 21/07/1997*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o Relatório anual da Comissão respeitante ao Instrumento Financeiro de Coesão 1993/1994», *JO C 183 de 17/06/1995*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o Relatório anual do Fundo de Coesão 1996», *JO C 195 de 22/06/1998*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o Relatório anual do Fundo de Coesão 1997», *JO C 219 de 30/07/1999*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre o Relatório suplementar da Comissão relativo ao Fundo de Coesão 1994», *JO C 141 de 13/05/1996*.

Parlamento Europeu, «Resolução sobre uma proposta de Regulamento (CE) n.º 1164/94, que institui o Fundo de Coesão e sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1164/94, que institui o Fundo de Coesão», *JO C n.º 379, de 07/12/1998*.

Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, Roma, 25/03/1957.

«Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992», *JO C 191 de 29/07/1992*.

Tribunal de Contas, «Relatório especial n.º 1/95 sobre o instrumento financeiro de coesão acompanhado da resposta da Comissão», *JO C 59 de 08/03/1995*.

Instituições portuguesas

Assembleia da República, «Lei n.º 20/2000 de 10 de Agosto Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril, que define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho», *Diário da República I Série – A n.º 184 de 10/08/2000, p. 3874*.

CORDOVIL, Francisca (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório anual 2005*, Coordenação Nacional do Fundo de Coesão.

CORDOVIL, Francisca (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório anual 2006*, Coordenação Nacional do Fundo de Coesão, Agosto de 2007.

CORDOVIL, Francisca (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório de Execução 2003*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2004.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, *Fundo de Coesão Relatório 2000*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Dezembro de 2001.

Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, «Despacho n.º 5653/2005 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 53 de 16/03/2005*, p. 4219.

Ministério do Equipamento Social, «Despacho n.º 22500/2000 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 258 de 08/11/2000*, p. 18107.

Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 17/2002 de 29 de Janeiro», *Diário da República I Série – A n.º 24 de 29/01/2002*, p. 709.

Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 54-A/2000 de 7 de Abril», *Diário da República I Série – A n.º 83 de 07/04/2000*, p. 1526-(2).

Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 168/2001 de 25 de Maio», *Diário da República I Série – A n.º 121 de 25/05/2001*, p. 3050.

Ministério do Planeamento, «Decreto-Lei n.º 191/2000 de 16 de Agosto», *Diário da República I Série – A n.º 188 de 16/08/2000*, p. 4016.

Ministério do Planeamento, «Despacho n.º 6823/2001 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 79 de 03/04/2001*, p. 5974.

Ministério do Planeamento, «Despacho n.º 25841/2000 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 291 de 19/12/2000*, p. 20332.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 1/96 de 4 de Janeiro», *Diário da República I Série – A n.º 3 de 04/01/1996*, p. 14.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 59/96 de 23 de Maio», *Diário da República I Série – A n.º 120 de 23/05/1996*, p. 1240.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 81/94 de 10 de Março», *Diário da República I Série – A n.º 58 de 10/03/1994*, p. 1208.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de Abril», *Diário da República I Série – A n.º 91 de 19/04/1994*, p. 1844.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Decreto-Lei n.º 208/98 de 14 de Julho», *Diário da República I Série – A n.º 160 de 14/07/1998*, p. 3341.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Despacho n.º 53/94», *Diário da República II Série n.º 123 de 27/05/1994*, p. 5231.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território, «Despacho n.º 57/94», *Diário da República II Série n.º 123 de 27/05/1994*, p. 5232.

Ministérios das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Habitação e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, «Portaria n.º 37/2003 de 15 de Janeiro», *Diário da República I Série – B n.º 12 de 15/01/2003*, p. 141.

Ministério das Finanças, «Despacho n.º 861/2002», 04/12/2002. Disponível em <http://www.qca.pt/coesao/legislacao.asp>.

Ministérios das Finanças, do Planeamento e da Administração do Território, dos Negócios Estrangeiros, da Agricultura, do Emprego e da Segurança Social e do Mar, «Despacho conjunto A-67/95-XII», *Diário da República II Série n.º 234 de 10/10/1995*, p. 12007.

Ministérios das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, «Despacho conjunto n.º 129/2003», *Diário da República II Série n.º 31 de 06/02/2003*, p. 1976.

OLIVEIRA, Teresa (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório 2001*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Abril de 2002.

OLIVEIRA, Teresa (coordenação), *Fundo de Coesão Relatório 2002*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Abril de 2003.

Presidência do Conselho de Ministros, «Resolução n.º 155/2000 (2ª série)», *Diário da República II Série n.º 281 de 06/12/2000*, p. 19609.

QCA III, [acedido a 01-06-2012], Disponível em <http://www.qca.pt/home/index.asp>.

Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, «Declaração de Rectificação n.º 11-E/2000», *Diário da República I Série – A n.º 227 de 30/09/2000*, p. 5370-(3).

Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 26/96», *Diário da República de 24/04/1996*.

Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 6128/97», *Diário da República II Série n.º 190 de 19/08/1997*, p. 10083.

Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 6129/97», *Diário da República II Série n.º 190 de 19/08/1997*, p. 10083.

Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 12/94», *Diário da República de 14/06/1994*.

Secretário de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, «Despacho n.º 17/95», *Diário da República de 29/05/1995*.

Bibliografia:

ALVES, Rui Manuel Amaro, *Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português: contributos para uma intervenção renovada*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Técnico, 2001.

ALVES, Rui Manuel Amaro, *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

Comissão Europeia, *Acções estruturais 2000-2006 Comentários e Regulamentos*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-7771-X, CX-24-99-388-PT-C, Luxemburgo, 2000.

Comissão Europeia, *Ambiente e regiões: para um desenvolvimento sustentável*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-827-8422-3, CX-90-95-744-PT-C, Luxemburgo.

Comissão Europeia, *Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador nos Países do Fundo de Coesão*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-6835-4, CX-18-98-396-PT-C, Luxemburgo, 2000.

Comissão Europeia, *A política agrícola comum explicada*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 978-92-79-09427-9, KF-81-08-237-PT-C.

Comissão Europeia, *Avaliação dos Recursos Hídricos de Espanha e Portugal*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-2514-0, CX-09-97-260-PT-C, Luxemburgo, 1998.

Comissão Europeia, «Cohesion and the development challenge facing the lagging regions», *Regional development studies n.º 24*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-826-9706-1, CX-87-95-466-2A-C, Luxemburgo, 1995.

Comissão Europeia, «Conselho Informal dos Ministros do Ordenamento do Território», *Inforegio news Boletim Informativo n.º 9 - PT*, J.P. Berg, CE, DG XVI E2, CX-AB-94-009-PT-C, Outubro de 1994.

Comissão Europeia, «Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member State's own policies», *Regional development studies n.º 29*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-827-4039-0, CX-15-98-213-EN-C, Luxemburgo, 1998.

Comissão Europeia, *Environmental projects - maps Spain, Greece, Ireland and Portugal*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-6423-5, CX-17-98-798-6I-C, Luxemburgo, 2000.

Comissão Europeia, «Fundos Estruturais 1994-1999», *Inforegio news Boletim Informativo n.º 1 - PT*, J.P. Berg, CCE, DG XVI E2, Fevereiro de 1994.

Comissão Europeia, *Investigação e desenvolvimento regional*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-827-4469-8, CX-89-95-648-PT-C, Luxemburgo.

Comissão Europeia, *Luz verde para a Europa – Os projectos de transportes apoiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo de Coesão*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-8084-2, CX-25-99-344-PT-C, Luxemburgo, 2001.

Comissão Europeia, *Redes transeuropeias de transportes e de energia - Infraestruturas para o Século XXI*, ISBN 92-827-8716-8, IX-01-96-002-PT-C, Novembro de 1996.

Comissão Europeia, «Repartição financeira das iniciativas comunitárias», *Inforegio news Boletim Informativo n.º 7 - PT*, J.P. Berg, CE, DG XVI E2, Agosto de 1994.

Comissão Europeia, «The EU compendium of spatial planning systems and policies Portugal», *Regional development studies n.º 28*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-2682-1, CX-10-97-817-EN-C, Luxemburgo, 2000.

Comissão Europeia, «The impact of economic and monetary union on cohesion», *Regional development studies n.º 35*, Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, ISBN 92-828-8291-8, CX-24-99-922-EN-C, Luxemburgo, 2000.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, *O Fundo de Coesão em Portugal*, Lisboa, 1998.

LARANJEIRO, Carlos, «Investimento Público e Défice Orçamental», *Temas de Integração*, n.º 7, 4.º vol., 1999.

LARANJEIRO, Carlos, «O Enquadramento Jurídico e Económico da UEM», *Temas de Integração*, n.º 5, 3.º vol., 1998.

LARANJEIRO, Carlos, «O Tratado de Nice e a UEM», *Temas de Integração*, n.º 12-13, 2001.

MAIOR, Paulo Vila, *A União Económica e Monetária: ilusão ou realidade?*, Dissertação do curso de mestrado em Integração Europeia, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1995.

MENDES, Miriam Andreia Real Gomes, *União Europeia: a construção da unidade no respeito pela diversidade*, Dissertação de mestrado em Estudos Europeus, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2009.

PINTO, Fernanda Maria Reis da Fonseca Ferreira, *A integração de Portugal nas Comunidades Europeias*, Dissertação de mestrado em Estudos Europeus, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011.

PORTO, Manuel, «Coesão e Integração na União Europeia», *Temas de Integração*, n.º 1, 1.º vol., 1996.

QUELHAS, José Manuel Santos, «A Agenda 2000 e o Sistema de Financiamento da União Europeia», *Temas de Integração*, n.º 5, 3.º vol., 1998.

Relatório para o Conselho Europeu de Essen, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, ISBN 92-826-8999-9, CM-85-94-777-PT-C, Luxemburgo, 1995.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coordenação), *(Re)pensar a Europa*, Almedina, Coimbra, 2010.

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, *Visão global do alargamento no processo da construção europeia*, Universidad Pontificia, Salamanca, 2004.

SILVA, António Martins da, *Portugal e a Europa distanciamento e reencontro*, Palimage Editores, Viseu, 2005.

SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A Integração Comunitária (1945-2010)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Junho, 2010.

TORRES, Francisco, «The economic political debate on MEU: Europe and Portugal», *Temas de Integração*, n.º 4, 2º vol., 1997.