



## Universidades Lusíada

Campos, Carla Cristina Paiva

### **Fundo Social Europeu : caminhos percorridos e a percorrer**

<http://hdl.handle.net/11067/2857>

#### **Metadados**

**Data de Publicação**

2012

**Resumo**

A presente dissertação de Mestrado apresenta-se como uma possibilidade da Autora trabalhar um assunto específico e pertinente de todos os cidadãos que integram a União Europeia. Este projeto foi preparado com o objetivo de elaborar um estudo dos objetivos e caminhos percorridos e a percorrer pelo Fundo Social Europeu, permitindo assim serem desenvolvidos conhecimentos básicos dentro desta temática. A escolha deste tema nasceu de uma curiosidade em saber como funciona a execução e a aplicação...

The presented Master's thesis, is a possibility of the Author, work a specific issue and relevant to all citizens within the European Union. This project was prepared with the aim of studying the goals and evolution of the European Social Fund. The choice of this theme was born from a curiosity to know how the implementation and enforcement of the European Social Fund, in Portugal, as well as the issues raised during the preparation of the research project. It is well known, and is on the ag...

**Palavras Chave**

Direito, União Europeia, Política Social Europeia, Fundos CE

**Tipo**

masterThesis

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-26T22:09:44Z com informação proveniente do Repositório



**UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO**

**FUNDO SOCIAL EUROPEU**

**Caminhos percorridos e a percorrer**

**Carla Cristina Paiva Campos**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre

Porto. 2012



**UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO**

**FUNDO SOCIAL EUROPEU**

**Caminhos percorridos e a percorrer**

**Carla Cristina Paiva Campos**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre  
sob a orientação do Professor Doutor Manuel Carlos Lopes Porto

Porto. 2012

## **Agradecimentos**

Embora uma tese seja, pela sua finalidade académica um trabalho individual, há contributos de natureza diversa que não podem e nem devem deixar de ser realçados. Por essa razão, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos.

Ao Professor Doutor Manuel Carlos Lopes Porto, orientador da presente dissertação, agradeço o apoio, a partilha do saber e as valiosas contribuições para o trabalho. Acima de tudo obrigado pela disponibilidade demonstrada em todos os momentos e pela cordialidade com que sempre me recebeu. Foi um privilégio ter sido sua orientanda.

Ao meu querido marido, pelo apoio incontestável, pelo incentivo, pelo espírito de sacrifício, paciência e compreensão e pelo inestimável apoio familiar que preencheu as diversas falhas que fui tendo por força das circunstâncias e reveladas ao longo destes anos.

À minha querida filha pela compreensão e ternura sempre manifestadas, apesar da falta de atenção e ausências, pela excitação e orgulho com que sempre reagiu aos resultados académicos da “mãe/colega” ao longo dos anos. Espero que o entusiasmo, seriedade e empenho que dediquei a este trabalho lhe possa servir de estímulo para fazer sempre “mais e melhor”.

Aos meus Pais, agradeço pelo amor incondicional, apoio e coragem transmitidos.

À Doutora Isabel Monteiro, diretora da Biblioteca e da Mediateca da Universidade Lusíada do Porto que sempre se disponibilizou a atender-me e a aconselhar-me na consulta bibliográfica. Por último, mas não menos importante, agradeço aos meus amigos, especialmente à Ângela e ao Queiroz pela sua incansável amizade a qualquer hora e em qualquer momento. Aos colegas de curso e a todos os Professores da Universidade Lusíada que comigo partilharam do seu saber.

**A todos,**

**O meu Eterno Obrigado.**

Índice

<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>V</b>
<b>PALAVRAS-CHAVE</b> .....	<b>V</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VI</b>
<b>KEYWORDS</b> .....	<b>VI</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	<b>VII</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>IX</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1. QUADRO CONCEPTUAL</b> .....	<b>13</b>
SECÇÃO 1.1. A POLÍTICA REGIONAL.....	14
SECÇÃO 1.2. A POLÍTICA SOCIAL .....	22
SECÇÃO 1.3. FUNDOS ESTRUTURAIS COMUNITÁRIOS.....	32
SECÇÃO 1.4. A VIRAGEM: FUNDOS ESTRUTURAIS E FUNDO DE COESÃO 2007-2013 .....	36
<i>Subsecção 1.4.1. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013</i> .....	43
SECÇÃO 1.5. ESTRATÉGIA EUROPEIA DE EMPREGO.....	52
<i>Subsecção 1.5.1. A Estratégia de Lisboa</i> .....	54
<i>Subsecção 1.5.2. Europa 2020 – Estratégia Europeia para o Crescimento</i> .....	66
<b>CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU</b> .....	<b>74</b>
SECÇÃO 2.1 A GÉNESE / HISTÓRIA .....	74
<i>Subsecção 2.1.1. A década de 50: nascimento do Fundo Social Europeu</i> .....	75
<i>Subsecção 2.1.2. A década de 60: desemprego e migração</i> .....	76
<i>Subsecção 2.1.3. A década de 70: dar resposta às necessidades de grupos específicos</i> .....	77
<i>Subsecção 2.1.4. A década de 80: uma década de mudança dos mercados e de novas necessidades.</i> ..	81
<i>Subsecção 2.1.5. A década de 90: a Europa face à globalização</i> .....	84
<i>Subsecção 2.1.6. A década de 2000: rumo a uma economia baseada no conhecimento</i> .....	86
SECÇÃO 2.2. CARACTERIZAÇÃO ATUAL - ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU.....	89
SECÇÃO 2.3. O FUTURO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU 2014 – 2020 .....	101
<b>CAPÍTULO 3: FUNDO SOCIAL EUROPEU EM PORTUGAL</b> .....	<b>106</b>

SECÇÃO 3.1. APLICAÇÃO DO FSE.....	108
<i>Subsecção: 3.3.1. Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.....</i>	<i>129</i>
<i>Subsecção: 3.3.2. Execução do FSE .....</i>	<i>132</i>
<b>CAPÍTULO 4: CONCLUSÃO .....</b>	<b>138</b>
<b>TRATADOS DA UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>145</b>
<b>LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>146</b>
<b>LEGISLAÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA .....</b>	<b>148</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>149</b>

## **Sumário**

A presente dissertação de Mestrado apresenta-se como uma possibilidade da Autora trabalhar um assunto específico e pertinente de todos os cidadãos que integram a União Europeia. Este projeto foi preparado com o objetivo de elaborar um estudo dos objetivos e caminhos percorridos e a percorrer pelo Fundo Social Europeu, permitindo assim serem desenvolvidos conhecimentos básicos dentro desta temática.

A escolha deste tema nasceu de uma curiosidade em saber como funciona a execução e a aplicação do Fundo Social Europeu em Portugal, assim como as questões levantadas durante a preparação do projeto de pesquisa.

É do conhecimento geral e está na ordem do dia que os Fundos Estruturais Comunitários, quando bem aplicados contribuíram e continuam a contribuir para o desenvolvimento dos Estados-Membros.

Este estudo pretende contribuir para uma melhor compreensão da aplicação dos Fundos Estruturais Comunitários em Portugal Continental e apurar o impacto das verbas da União Europeia em prol do desenvolvimento do fator humano e do emprego. Importa assim apresentar uma síntese sumária do que será explanado no presente trabalho. Procura-se abordar as diretrizes da União Europeia quanto à Política Regional e à Política Social, os Fundos Estruturais Comunitários existentes, assim como ao Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007 – 2013. Posteriormente será feito um desenvolvimento ao conseqüente, a Estratégia Europeia de Emprego a qual tem como importante objetivo a coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego. Dado que o tema central da dissertação versa sobre o Fundo Social Europeu, este será abordado com mais pormenor para que posteriormente seja feita uma análise da aplicação e da execução deste Fundo Estrutural em Portugal.

## **Palavras-chave**

Política Regional. Política Social. Estratégia Europeia de Emprego. Fundo Social Europeu. Fundos Estruturais Comunitários. Taxa de Execução. Emprego

## **Abstract**

The presented Master's thesis, is a possibility of the Author, work a specific issue and relevant to all citizens within the European Union. This project was prepared with the aim of studying the goals and evolution of the European Social Fund.

The choice of this theme was born from a curiosity to know how the implementation and enforcement of the European Social Fund, in Portugal, as well as the issues raised during the preparation of the research project.

It is well known, and is on the agenda that the Community Structural Funds when properly applied contributed and continue to contribute to the development of Member States.

This study intends to contribute to a better understanding of the application, of the Community Structural Funds, in Portugal, and assess the impact of EU funds for development of the human factor and employment. It must also submit a summary overview of what will be explained in this paper. It seeks to address the directives of the European Union in regional and social policy, the Community Structural Funds existing as well as the National Strategic Reference Framework 2007-2013. Later will be made a consequent study of the, European Strategy Employment, which has, as its major objective the coordination of national policies on employment. Since the central theme of the dissertation deals with the Social Fund, this will be discussed in more detail later in order to make a review of the application and enforcement of this Structural Fund in Portugal.

## **Keywords**

Regional Policy. Social Policy. The European Employment Strategy. European Social Fund. Community Structural Funds. Executed tax. Employment



## **Índice de ilustrações**

Ilustração 1: Estratégia de Lisboa Renovada. Fonte: IFDR .....	63
Ilustração 2: Orçamento da União Europeia 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia.....	91
Ilustração 3: Quem beneficia do FSE. Fonte: Comissão Europeia .....	95
Ilustração 4: Regiões elegíveis. Fonte: Comissão Europeia.....	96
Ilustração 5: Orçamento da União Europeia. Fonte: Comissão Europeia .....	97
Ilustração 6: FSE 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia.....	99
Ilustração 7: Total de despesas do FSE entre 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia ...	100
Ilustração 8: Quanto é que o FSE gasta por pessoa? Fonte: Comissão Europeia.....	101

## **Índice de gráficos**

Gráfico 1: Evolução trimestral da taxa por Fundos. Fonte: QREN.....	51
Gráfico 2: Pagamentos intermédios FSE executados pela Comissão Europeia. Fonte: Observatório do QREN .....	134
Gráfico 3: Pagamentos intermédios FEDER+ FC executados pela Comissão Europeia. Fonte: Observatório do QREN .....	135

## **Índice de tabelas**

Tabela 1: Critérios gerais de população para os níveis NUTS. Fonte: Comissão Europeia	22
Tabela 2: Objetivos e Fundos. Fonte: Comissão Europeia.....	38
Tabela 3 : Desemprego em Portugal no 4º Trimestre de 2011. Fonte: INE .....	108
Tabela 4: Articulação dos Eixos Prioritários com os Domínios Políticos do FSE. Fonte: POPH.....	120
Tabela 5: Orçamento por Eixo Prioritário. Fonte: Comissão Europeia.....	122
Tabela 6: Orçamento por ano. Fonte: POPH.....	122

## **Lista de abreviaturas**

**AALV** - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida

**AECT** - Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial

**BEI** - Banco Europeu de Investimento

**CE** - Comunidade Europeia

**CEE** - Comunidade Económica Europeia

**CECA** - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

**CEEA** - Comunidade Europeia de Energia Atómica

**CIDS** - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social

**EEE** - Estratégia Europeia para o Emprego

**ETVA** - Empreendedorismo e Transição para a Vida Ativa

**FAC** - Formação Avançada para a Competitividade

**FEDER** - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

**FEG** - Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização

**FEOGA** - Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**FEP** - Fundo Europeu das Pescas

**FSE** - Fundo Social Europeu

**GAP** - Gestão e Aperfeiçoamento

**IFDR** - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional

**IFOP** - Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

**IG** - Igualdade de Género

**IGFSE** - Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

**INE** - Instituto Nacional de Estatística

**MTSS** - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

**NIC** - Novo Instrumento Comunitário

**NUTS** - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

**PEC** - Programa de Estabilidade e Crescimento

**PME** - Pequenas e Médias Empresas

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PRD** - Plano de Desenvolvimento Regional

**OGPE** - Orientações Gerais para as Políticas Económicas

**PNACE** - Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego

**PO** - Programa Operacional

**QI** - Qualificação Inicial

**QEC** - Quadro Estratégico Comum

**QCA** - Quadro Comunitário de Apoio

**QREN** - Quadro de Referência Estratégico Nacional

**TFUE** - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TIC** - Tecnologias da Informação e da Comunicação

**TUE** - Tratado da União Europeia

**UE** - União Europeia

## **Introdução**

O presente estudo subordinado ao tema *Fundo Social Europeu – Caminhos percorridos e a percorrer*, constitui a dissertação de Mestrado em Ciências Jurídicas Internacionais e Europeias, a ser defendida na Universidade Lusíada do Porto.

O objetivo inicial desta investigação era o estudo da má execução do Fundo Social Europeu em Portugal, mas após as primeiras leituras exploratórias sobre este tema, cedo nos apercebemos que o Fundo Social Europeu é o Fundo Estrutural Comunitário melhor aplicado em Portugal. Face a esta constatação redimensionámos o plano de trabalho original, optando pela análise procedimental do Fundo Social Europeu em Portugal, passando a constituir a questão de partida que estruturou o nosso trabalho. Este tema é atual e reveste-se de extrema importância para a eliminação das disparidades entre os Estados-Membros da União Europeia e também dentro dos próprios Estados para eliminar as desigualdades estruturais e permitir um desenvolvimento regional equilibrado do ponto de vista social e económico.

A dissertação da Autora pretende analisar a aplicação e a taxa de execução do Fundo Social Europeu em Portugal. Para o efeito, realizou-se uma revisão exaustiva da literatura sobre os temas relevantes, seguindo-se uma análise crítica sobre os dados de execução.

Quanto à divisão da tese, decidimos por uma sistematização em quatro partes seguindo a ordem lógica que nos propusemos para o nosso estudo tendo em atenção o contexto político, económico e geográfico que enquadra a nossa investigação, e que procuramos responder nos capítulos desta tese, justificando-se o fio condutor que confere unidade a este estudo.

Para concretizar o nosso propósito, achamos adequado dividir a dissertação nos capítulos seguintes.

No primeiro capítulo abordaremos a Política Regional e a Política Social no contexto da União Europeia, bem como os Fundos Estruturais Comunitários existentes e o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007 – 2013. Também nos iremos debruçar sobre a

Estratégia Europeia de Emprego e consequentemente na Estratégia de Lisboa e na Europa 2020.

No segundo capítulo iremos descrever a evolução histórica do Fundo Social Europeu até aos dias de hoje, bem como o futuro deste Fundo para 2014 – 2020.

No terceiro capítulo, o mais importante e original, iremos fazer uma análise da aplicação e da taxa de execução do Fundo Social Europeu, nomeadamente no Programa Operacional Potencial Humano.

Finalmente, no quarto capítulo, após a análise crítica das fontes iremos apresentar as conclusões retiradas dos dados recolhidos ao longo deste trabalho.

O presente trabalho não pretende esgotar o tema, muito pelo contrário, visa despertar a atenção para novos estudos acerca desta problemática ainda tão pouco explorada em Portugal e que continuaremos a aprofundar em próximos trabalhos académicos.

## Capítulo 1. Quadro conceptual

Em 12 de Junho de 1985, o Estado Português assinou o Tratado de Adesão às Comunidades Europeias – Comunidade Económica Europeia (CEE), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA ou EURATOM), tendo ocorrido a sua adesão formal a estas organizações em 1 de Janeiro de 1986<sup>1</sup>.

Como Estado-Membro da União Europeia (UE), Portugal constitui uma entidade beneficiária de transferências financeiras provenientes dos Fundos Estruturais Comunitários. Estas transferências proporcionam uma aproximação aos níveis de bem-estar e dos padrões competitivos, registados na maior parte dos países então pertencentes a essa Comunidade. Verificou-se um conjunto de modificações nas estruturas social e económicas portuguesas. Entre os fatores que mais colaboraram para essa evolução estão os Fundos Estruturais Comunitários e de Coesão, cuja importância se mede pelos impactos diretos e indiretos que tiveram e vão continuar a ter no desenvolvimento da economia e na modernização da sociedade<sup>2</sup>.

Desde a adesão, Portugal negociou um montante de transferências da UE, correspondente a cinco fases:

1. a primeira compreende o período de 1986 a 1988 e é vulgarmente designada por « Anterior Regulamento»;
2. a segunda corresponde ao QCA I – Primeiro Quadro Comunitário de Apoio 1989 a 1993;
3. a terceira fase corresponde ao QCA II – Segundo Quadro Comunitário de Apoio, abrangido pelo período 1994 a 1999;
4. a quarta fase corresponde ao QCA III –Terceiro Quadro Comunitário de Apoio, abrangido pelo período 2000 a 2006;

---

<sup>1</sup> SANTOS, António Carlos dos , GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão — *Direito Económico*. 6ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2011. ISBN 978-972-40-4641-9. Pág.81

<sup>2</sup> BETTENCOURT MEDEIROS, Ana Cristina - *Contributo para o estudo do impacto dos fundos comunitários na economia e no emprego da região autónoma dos Açores*. Ponte Delgada: Universidade dos Açores, 2012. 110. Académica.

5. a quinta fase, atualmente a decorrer, é denominada Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), e diz respeito ao período de programação 2007 a 2013<sup>3</sup>.

### ***Secção 1.1. A Política Regional***

A UE não é um grupo homogéneo de países. Entre os Estados-Membros não existem apenas diferenças históricas, culturais ou geográficas; mas também económicas. Perduram disparidades socioeconómicas consideráveis entre as regiões da UE, logo há uma necessidade de corrigir essas disparidades regionais, uma vez que as políticas regionais nacionais se limitam aos espaços geográficos de cada país e são ineficazes para fazer frente aos problemas das regiões com atraso de desenvolvimento<sup>4</sup>.

O desequilíbrio regional entre o Norte e o Sul e entre as zonas centrais e periféricas da UE constitui um entrave à convergência económica. Cerca de 20% da população da União vive em zonas onde o rendimento por habitante é inferior a 75% da média comunitária. A União Aduaneira contribuiu para salientar os desequilíbrios regionais ao favorecer a concentração económica nas zonas mais favorecidas em termos de meios naturais, de mão-de-obra qualificada, de redes de transportes ou de fixação de capitais<sup>5</sup>.

Manuel Porto reconhece que deve dar-se um grande relevo à política regional face ao reconhecimento da existência e da possibilidade de agravamento dos desequilíbrios regionais, apontando três índoles:

- 1) uma delas é de índole ético-social e política, por não ser justo que as populações das regiões mais desfavorecidas vivam em condições muito abaixo do que se consideraria aceitável ou constitui a média do país ou do espaço em causa, verificando-se por consequência uma compreensível reação negativa a que importa dar resposta.

---

<sup>3</sup> Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional - Evolução do modelo de aplicação. [Em linha]. Disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=24>. (Consultado em 2 Outubro 2011).

<sup>4</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0. Pág.29.

<sup>5</sup> FONTAINE, Pascal — *La construction européenne de 1945 à nos jours*. 1ª edição. Lisboa: Grávida - Publicações, Lda., 1996. Pág.65.



- 2) uma outra, de índole económica, tem em conta as deseconomias externas resultantes das excessivas concentrações verificadas nas regiões e áreas urbanas mais desenvolvidas, pondo em causa não só o crescimento como níveis de satisfação social dos seus habitantes.
- 3) em terceiro, reconhece-se atualmente, v.g. com as facilidades facultadas pelas novas tecnologias de comunicação e informática, que a promoção regional pode ser um meio para aumentar o crescimento global dos países, com um aproveitamento muito mais completo e eficiente dos recursos espalhados pelo seu território<sup>6</sup>.

As desigualdades regionais devem-se a muitos fatores, tais como as desvantagens estruturais decorrentes do isolamento geográfico, as mutações sociais e económicas recentes, o peso da herança das anteriores economias de direção central, a conjugação destes e de outros fatores. O impacto destas desvantagens manifesta-se frequentemente na exclusão social, na má qualidade do ensino, em níveis de desemprego elevados, em infraestruturas obsoletas. A política regional da UE tem como principal prioridade ajudar as regiões a atingirem o seu pleno potencial, melhorar a competitividade e o emprego a nível regional através de investimentos em áreas de elevado potencial de crescimento, e aproximar, o mais rapidamente possível, da média da UE os níveis de vida dos países que aderiram depois de 2004<sup>7</sup>.

Devemos entender por política regional o conjunto de medidas que incidem sobre as condições de localização das atividades económicas e dos homens no que diz respeito às características naturais das regiões, às exigências da técnica e da economia e às necessidades e aspirações das populações. Considerada, até há muito pouco tempo, como natural, a localização das atividades económicas torna-se cada vez mais voluntarista. A princípio os Estados, depois a Comunidade, tentam influenciar as exigências da localização: é esta a finalidade da política regional<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4<sup>a</sup> edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág.411.

<sup>7</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Política regional. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/pol/reg/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_pt.htm). (Consultado em 15 de Outubro de 2011).

<sup>8</sup> COMMUNITIES, COMMISSION OF THE EUROPEAN — *Une Politique régionale pour la Communauté*. Bruxelles: Commission des communautés européennes, 1969.

Madureira Pires defende que política regional designa um conjunto de orientações e atuações levadas a cabo pela UE e que visam dar resposta a preocupações normalmente associadas às políticas de desenvolvimento regional<sup>9</sup>.

A noção de política regional, que tem por fim a criação, a gestão e a organização das atividades económicas, já vem do após guerra, derivando da constatação de que, contrariamente aos fatores naturais, tais como a situação geográfica, o clima e os recursos do subsolo, uma política voluntarista dirigida pelas autoridades nacionais pode influenciar as localizações económicas da localização. Nos dias de hoje, todos os Estados-Membros, e a Comunidade Europeia dispõem de uma política regional que visa remover as disparidades económicas entre as regiões, através de uma transferência de recursos provenientes das regiões mais prósperas para as regiões menos favorecidas. Para Moussis, “a política regional da Comunidade não procura substituir-se às políticas nacionais. Os Estados devem, em primeiro lugar, resolver os problemas das suas regiões por meio da implantação das infraestruturas e pelo apoio financeiro aos investimentos criadores de empregos. Mas a política regional comunitária deve coordenar as políticas regionais nacionais, formulando orientações e fixando alguns princípios para evitar o custo exagerado das ajudas entre os Estados-Membros. Deve também coordenar as diferentes políticas e instrumentos financeiros da Comunidade, para lhes dar uma «dimensão regional» e aumentar, deste modo, o seu impacto sobre as regiões mais carenciadas”<sup>10</sup>.

O Tratado de Roma não considerava a política regional comunitária, apesar de já haver diferentes níveis de desenvolvimento entre as regiões. Uma das suas finalidades era a criação de um espaço equilibrado tanto em termos económicos como sociais, mas não como uma política regional. Cada Estado-Membro seguia a sua política regional seguindo orientações num plano meramente nacional, sendo esta matéria considerada uma questão interna. Na década de setenta, houve um agravamento das disparidades regionais, aquando das negociações para o primeiro alargamento, devido à adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, o que viria a piorar com a recessão económica provocada pela crise do petróleo em 1973 – 1974. Na Cimeira de Paris, em 1972, iniciou-se a política regional comunitária

---

<sup>9</sup> MADUREIRA PIRES, Luís — *A Política Regional Europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998. 278 p. ISBN 972-31-0802-X.

<sup>10</sup> MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985. Pág.221.

e, em 1975, foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A Comunidade deixou de aprovar os pedidos de financiamento por parte dos Estados-Membros sem realizar os procedimentos necessários de análise e de estudo dos projectos apresentados. Cada Estado-Membro tinha que apresentar um Plano de Desenvolvimento Regional (PRD) mostrando os principais eixos de intervenção e os montantes dos Fundos Comunitários desejados. Os Estados negociavam com a Comissão Europeia, e era criado um Quadro Comunitário de Apoio (QCA), que definia os eixos prioritários de intervenção, as formas de intervenção, um plano indicativo de financiamento e o tempo de duração das intervenções. Este quadro era dividido em Eixos prioritários e cumprido mediante um ou vários Programas Operacionais<sup>11</sup>.

Em 1986, o Ato Único Europeu reconheceu a política regional formalmente como um dos elementos contributivos para reforçar a coesão económica e social da UE e reforçou o seu enquadramento jurídico, introduzindo-a nos textos da base da Comunitária. O objetivo da coesão económica e social tornou-se realidade em 1988 com a adoção do primeiro Regulamento que deu origem à Política de Coesão<sup>12</sup>.

A aprovação do Ato Único Europeu e o alargamento a Espanha e a Portugal exigiram uma revisão da política regional comunitária. Essa revisão incidiu na escolha dos objetivos, na concentração dos meios financeiros e no aperfeiçoamento dos métodos de intervenção. Estes métodos deviam privilegiar o carácter importante das intervenções por programas negociados com os responsáveis nacionais, regionais e locais, fazendo com que as regiões tivessem uma participação mais ativa na execução, aprovação e acompanhamento dos programas e dos conjuntos coerentes de projetos<sup>13</sup>.

Os Ministros dos Negócios Estrangeiros reconhecendo as grandes desigualdades entre os Estados-Membros aprovaram o artigo 23.º do Ato Único Europeu, segundo o qual foi aditado um Título V à Parte III do Tratado CE relativo à coesão económica e social. Este

---

<sup>11</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág. 243.

<sup>12</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: Investir no futuro da Europa*. 2008. Disponível em linha em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)>. ISSN 1725-8154.

<sup>13</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0. Pág.52.

Título englobava cinco artigos (130.ºA a 130.º E) através dos quais eram definidos os objetivos referentes ao esforço da coesão económica e social, e especialmente as ações e modalidades de intervenção dos Fundos Comunitários com finalidade estrutural, com o objetivo de se promover o desenvolvimento das regiões mais carenciadas. As disposições deste Título vieram preencher a lacuna existente nos Tratados de Paris e Roma<sup>14</sup>.

O TUE fortaleceu o objetivo da coesão económica e social através da criação de um novo Fundo: o Fundo de Coesão. Este Fundo dirige-se para “a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de transportes”<sup>15</sup>.

A política de desenvolvimento comunitária tinha como objetivo organizar os instrumentos financeiros e as várias políticas da UE, que visavam reduzir os desequilíbrios entre as regiões. Para alcançar este objetivo, a Comunidade esforçou-se em coordenar as políticas regionais nacionais entre elas, com as políticas comunitárias, em desenvolver um sistema de auxílios e empréstimos e em atribuir uma dimensão regional às outras políticas comunitárias<sup>16</sup>. Estas ações eram várias, podendo prever programas comunitários, programas nacionais de interesse comunitário, projetos em infraestruturas e produtivos, ações de desenvolvimento do potencial endógeno das regiões e financiamentos de estudos no âmbito das regiões. Sem prejuízo das competências da Comissão Europeia e de acordo com o princípio da subsidiariedade, a execução e controlo das intervenções eram, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros, sendo a ação da UE complementar da ação desenvolvida pelos Estados-Membros<sup>17</sup>.

A atribuição dos Fundos Estruturais Comunitários, a partir dos Regulamentos de 1988, é feita de acordo com os seguintes princípios: da concentração, do partenariado, da adicionalidade e da programação. No princípio da *concentração* deverá verificar-se a

---

<sup>14</sup> FERNANDES, José Fernandes — *A Comunidade Europeia - estrutura e funcionamento; objetivos e actividades (da CEE à União Europeia)*. 1.ª edição. LISBOA: Editorial Presença, 1992. ISBN 972-23-1513-7. Pág.201.

<sup>15</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág. 244.

<sup>16</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0. Pág.52.

<sup>17</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.244.

concentração dos Fundos tendo em conta as características das áreas e das ações a desenvolver. O princípio do *partenariado* (*parceria*) pretende a colaboração mais estreita possível entre a Comissão e as «autoridades competentes» (a nível nacional, regional e local) de cada Estado-Membro em todas as etapas do processo, desde a preparação à execução das ações. O princípio da *adicionalidade* requer que os Fundos da UE não substituam os investimentos nacionais, devendo complementá-los e ampliá-los. Por último, no princípio da *programação* os projetos enquadram-se em programas multianuais, plurisectoriais e se possível regionais, deixando de se aceitar o financiamento de projetos isolados<sup>18</sup>.

O Regulamento (CE) 1260/99 do Conselho de 21 de Junho de 1999<sup>19</sup> pretendia reduzir a disparidade de níveis de desenvolvimento e promover a coesão económica e social na UE. A eficácia das intervenções estruturais comunitárias era assim melhorada, reforçando a concentração das ajudas e facilitando o seu funcionamento, através de uma redução do número de objetivos de intervenção de 7, como no período 1994-1999, para 3 objetivos prioritários para o período 2000-2006:

1. O primeiro objetivo visava promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, cujo PIB médio *per capita* é inferior a 75% da média da UE. Todos os Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção Orientação, e Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP)) participavam no financiamento deste objetivo;
2. O segundo objetivo contribuiu para apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais, excluindo as elegíveis para o objetivo 1, tendo intervenção o FEDER, o FEOGA, secção Garantia, o FSE e o Fundo de Coesão;
3. O terceiro objetivo reunia todas as ações a favor do desenvolvimento dos recursos humanos fora das regiões elegíveis para o objetivo 1. Constituiu o quadro de referência do conjunto das medidas tomadas no âmbito do novo título relativo ao

---

<sup>18</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág.418.

<sup>19</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **Regulamento (CE) n° 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999** In L 161 de 26/06/1999. Jornal Oficial 199, 9vol. 1260/1999, p. 42.

emprego do Tratado de Amesterdão e da estratégia europeia para o emprego. O FSE era o único Fundo Estrutural utilizado.

Na prossecução destes objetivos, a Comunidade contribuiu para a “promoção de um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, o desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos, a proteção e a melhoria do ambiente, a eliminação das desigualdades, bem como a promoção da igualdade entre homens e mulheres”<sup>20</sup>.

A política regional da UE para o período de 2007-2013 assenta num quadro de novas regras definidas para a política comunitária de coesão a adotar neste período. Cada Estado-Membro elabora e apresenta à Comissão um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período 2007/2013, de acordo com as suas orientações estratégicas e as prioridades da UE<sup>21</sup>.

Para este período a Política Comunitária de Coesão tem três novos objetivos prioritários, que só parcialmente é que correspondem aos anteriores. Qualquer que seja o objetivo em causa, a “nova” política de coesão centra-se especificamente nas prioridades da Estratégia de Lisboa (conhecimento, inovação e competitividade) e da Estratégia de Gotemburgo (ambiente e desenvolvimento sustentável), o que significa uma relação entre os objetivos de redistribuição (referindo expressamente a coesão) e o objetivo da eficiência (referindo a competitividade, o crescimento e a proteção do ambiente)<sup>22</sup>.

O Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho abarca um conjunto de disposições gerais aplicáveis à intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão<sup>23</sup>.

O novo regulamento estabelece três novos objetivos a atingir:

- 1) Convergência, apoiado pelo FEDER, FSE e Fundo de Coesão;

---

<sup>20</sup> CONSELHO EUROPEU — **Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999** In EUROPEU, C. 1260/1999. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1999, vol. 1260, p. 42.

<sup>21</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.246.

<sup>22</sup> MARQUES, Alfredo — *Economia da União Europeia*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2006. Pág.389.

<sup>23</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) Nº 1083/2006 DO CONSELHO de 11 de Julho de 2006**. In EUROPEIA, C.D.U. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1083/2006, p. 54.

- 2) Competitividade Regional e Emprego, apoiado pelo FEDER e FSE;
- 3) Cooperação Territorial Europeia, apoiado pelo FEDER.

Estes objetivos vieram substituir os antigos objetivos n.ºs 1.º, 2.º, 3.º do período de programação de 2000-2006<sup>24</sup>.

Cada região da UE está abrangida por dois dos três grandes objetivos da política de coesão (Convergência, Competitividade Regional e Emprego, Cooperação Territorial Europeia). Contudo, a maioria dos Fundos destina-se às regiões mais necessitadas: regiões com um PIB *per capita* inferior a 75% da média europeia<sup>25</sup>.

A política de coesão utiliza o sistema NUTS<sup>26</sup> / <sup>27</sup> da UE que divide cada país em três níveis de unidades estatísticas (regiões NUTS) de acordo com o número de habitantes. A UE está atualmente dividida em 271 regiões de nível 2, todas abrangidas pela política de coesão. Critérios gerais de população para os níveis NUTS:

---

<sup>24</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág.420.

<sup>25</sup> COMISSÃO EUROPEIA - A minha região está abrangida? [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/coverage/index\\_pt.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_pt.cfm). (Consultado em 12 de Dezembro de 2011).

<sup>26</sup> Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS) : designa a classificação europeia criada pelo Serviço de Estatística da Comissão Europeia, EUROSTAT, com vista a estabelecer uma divisão coerente e estruturada do território económico comunitário, criando uma base territorial comum para efeitos de análise estatística de dados. Esta classificação é hierárquica, subdividindo cada Estado-membro em unidades territoriais ao nível de NUTS I (correspondendo aos países), cada uma das quais é subdividida em unidades territoriais ao nível de NUTS II (correspondendo às "regiões", 268 na União (UE- 27)), sendo estas, por sua vez, subdivididas em unidades territoriais ao nível de NUTS III.

Portugal está dividido, de acordo com esta classificação:

- em sete NUTS I - correspondendo ao território do Continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira;

- em sete NUTS II - das quais cinco no Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e duas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;

- e em 30 NUTS III - das quais 28 no Continente (NORTE (8) - Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega, Alto Trás-os-Montes; CENTRO (12) - Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Dão-Lafões, Médio Tejo, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Serra da Estrela; LISBOA (2) - Grande Lisboa e Península de Setúbal; ALENTEJO (5) - Alentejo Central, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Lezíria do Tejo; ALGARVE (1) - Algarve) e 2 correspondentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. As unidades territoriais ao nível da NUTS III correspondem a 52 agrupamentos de municípios.

<sup>27</sup> Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS). [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=309](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=309). (Consultado em 14 de Dezembro de 2011).

Nível	Mínimo	Máximo
Nível NUTS 1	3 Milhões	7 Milhões
Nível NUTS 2	800 000	3 Milhões
Nível NUTS 3	150 000	800 000

**Tabela 1: Critérios gerais de população para os níveis NUTS. Fonte: Comissão Europeia**

Para o período de 2007-2013, a dotação financeira atribuída à política regional aproximase dos 348 mil M€: 278 mil M€ para os Fundos Estruturais e 70 mil M€ para o Fundo de Coesão. Esta quantia representa 35% do orçamento comunitário, ou seja, constitui a segunda rubrica orçamental. Esta verba contribui, por exemplo, para melhorar os transportes e as ligações Internet em regiões remotas, dar um impulso às pequenas e médias empresas de áreas desfavorecidas, investir num ambiente mais limpo e valorizar as competências e as qualificações dos cidadãos. Os Fundos da UE também são utilizados para promover a inovação, o desenvolvimento de novos produtos e métodos de produção, a eficiência energética e a luta contra as alterações climáticas<sup>28</sup>.

### ***Secção 1.2. A Política Social***

As estruturas económicas dos Estados-Membros eram e são diferentes, por conseguinte os seus problemas sociais também o são. Não era possível pedir às instituições comunitárias para resolverem todos os problemas dos Estados-Membros. Esta resolução dependia e depende dos Governos de cada Estado. A política social europeia não pretendia, nem pretende substituir-se às políticas sociais nacionais. Simplesmente pretende coordená-las a

<sup>28</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Glossário. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/structural\\_cohesion\\_fund\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_pt.htm). (Consultado em 8 de Outubro de 2011).



fim de obter níveis de proteção social semelhantes em todos os Estados-Membros da comunidade e trazer um auxílio subsidiário às categorias sociais e às populações que dele precisem<sup>29</sup>.

Pereirinha entende a “Política Social como a forma de atuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização em sociedade”<sup>30</sup>.

Também Caeiro a entende como o conjunto de políticas públicas com finalidades sociais e destaca as atuações do Estado na prossecução de objetivos sociais para os indivíduos de uma determinada sociedade. Assim, a política social identifica-se sobretudo pela sua substância, ou seja, através dos fins que prossegue, dos objetivos que pretende alcançar e dos instrumentos que utiliza para obter resultados. Quanto aos fins, salienta-se a prossecução da satisfação das necessidades sociais, a garantia dos direitos sociais (civis, políticos e sociais) e avaliar os fatores que estão na origem da não satisfação das necessidades, não garantia de direitos (tais como os resultantes de fatores demográficos, alteração das características de emprego, etc.), e no sentido da compreensão coletiva do bem-estar. Quanto aos objetivos, o autor considera, que a política social intervém diretamente numa determinada realidade cumprindo objetivos de redistribuição de rendimento e riqueza (garantir um rendimento ao longo do ciclo de vida aos seus cidadãos), gestão dos riscos sociais (garantir o direito à proteção na doença ou no desemprego) ou promoção da inclusão social (garantir o direito de todos participarem na sociedade a que pertencem). Em suma, a política social pretende alcançar e promover o bem-estar social<sup>31</sup>.

A política social é uma das áreas de difícil consenso no plano comunitário. O Tratado de Roma, em 1957, ainda não considerava que o desenvolvimento de uma política social constituísse um meio complementar e necessário no processo de integração económica. O

---

<sup>29</sup> MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985. Pág.156.

<sup>30</sup> PEREIRINHA, António José — *Política Social - Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN 978-972-674-552-5. Pág. 21.

<sup>31</sup> CROCA CAEIRO, Joaquim — *Política Social e Estado de Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2010. ISBN 978-989-640-075-0. Pág.23 e ss.

mercado comum (abolição das fronteiras, a livre circulação de mercadorias e a livre concorrência) indiciava que a regulamentação do mercado incidisse tanto no plano social como no económico. As únicas medidas que se tomaram nesse sentido estavam associadas à livre circulação dos trabalhadores, isto é, das pessoas enquanto agentes económicos e não das pessoas físicas. A Comissão Europeia começou a ter competência na promoção de uma cooperação estreita entre os Estados-Membros a nível do emprego, do direito de trabalho e condições de trabalho, da formação e aperfeiçoamento profissionais, do direito sindical e negociações coletivas entre as entidades patronais e os trabalhadores. A criação do FSE foi conjecturada com o desígnio de “melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores no mercado comum” e “promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores”<sup>32</sup>.

A partir da Cimeira de Paris (1972), a política social iria ser conduzida através da concessão de financiamentos por intermédio do FSE e da harmonização das legislações nacionais em matéria social. O FSE era dirigido pela Comissão Europeia, auxiliada por um Comité que era formado por representantes dos Governos dos Estados-Membros, das organizações sindicais, de empregadores e trabalhadores. A Comissão tinha o poder para decidir sobre os pedidos apresentados pelos Governos nacionais e o Conselho decidia no que diz respeito à sua aplicação no quadro comunitário<sup>33</sup>.

Na sequência da Cimeira começou a ser posto em execução, em 1974, o primeiro programa de ação de política social. Os programas de ação serviam para determinar certas medidas concretas num determinado domínio. A CEE começou por adotar diretivas neste domínio, que tiveram de ser transpostas para o Direito interno dos Estados-Membros. Assim, as empresas passaram a ter de respeitar em toda a Europa as mesmas disposições em matéria de despedimentos coletivos e de fusões de empresas. O trabalho das autoridades nacionais

---

<sup>32</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág. 248 e 249.

<sup>33</sup> Ibid.

responsáveis pelo mercado de trabalho passou a ser coordenado e foram introduzidas medidas para a integração na vida ativa dos jovens, dos deficientes e dos desempregados<sup>34</sup>.

Em termos de harmonização social, a igualdade entre os homens e as mulheres constituiu, desde cedo e de acordo com o Tratado de Roma (artigo 119.º), uma prioridade no que se refere à igualdade de tratamento no acesso ao emprego, à formação profissional, à renumeração e à segurança social. A "dimensão social", nos anos 80 foi adquirindo cada vez maior importância na Europa por ser considerada um instrumento para reforçar a coesão entre europeus. Passou a ser encarada como uma componente essencial da realização do mercado interno, pois este mercado não teria sentido se não fosse acompanhado de desenvolvimento social traduzido no aumento do nível de vida e de segurança social dos cidadãos europeus<sup>35</sup>.

Em 1983 foram adotadas diretivas com a finalidade de promover a igualdade entre os regimes profissionais da segurança social. Em 1989, os chefes de Estado e de Governo europeus - com exceção do Reino Unido - aprovaram a "Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores", ou Carta Social. Esta Carta destinava-se a abrir o caminho para a obtenção de um nível mínimo de direitos sociais obrigatórios. Esta Carta consagra a existência de um Modelo Social Europeu e confirmava a vontade harmonizar o desenvolvimento económico e o progresso social. Os princípios formulados nesta Carta embora não tivessem efeito direto constituíam linhas diretrizes para a política social dos Estados-Membros, à exceção do Reino Unido. Este documento foi o primeiro ato coletivo comunitário (à exceção do Reino Unido) que exprimiu solenemente a vontade de edificar um espaço social europeu<sup>36</sup>.

Em 2005, a Comissão adotou o "Relatório sobre a igualdade entre homens e mulheres", que já abrange a situação que se verifica na UE, alargada no que se refere às áreas do emprego, educação e vida social. Os programas de ação da UE nesta matéria foram

---

<sup>34</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Promover a Europa Social. [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt_pt.htm). (Consultado em 12 de Dezembro).

<sup>35</sup> FERNANDES, José Fernandes — *A Comunidade Europeia - estrutura e funcionamento; objetivos e actividades (da CEE à União Europeia)*. 1ª edição. LISBOA: Editorial Presença, 1992. ISBN 972-23-1513-7. Pág.235.

<sup>36</sup> MAGLIULO, Bruno — *A Europa Social - Das instituições e dos homens*. Paris: PE-EDIÇÕES, 1993. ISBN 972-8054-03-3. Pág.80.

prorrogados por mais um ano, até 2006, devendo dar lugar a um novo programa-quadro para o período de 2007-2013. A Comissão, em 2005, propôs a criação de um Instituto Europeu da Igualdade entre Homens e Mulheres, com o objetivo de apoiar as Instituições Comunitárias e os Estados-Membros a praticarem as medidas adotadas nesta matéria de intervenção<sup>37</sup>.

O Ato Único Europeu reforçou a promoção e a melhoria das condições de trabalho. Os Estados-Membros comprometeram-se a aceitar a harmonização neste assunto, podendo o Conselho de Ministros aprovar as diretivas necessárias. A dimensão social passou a ser considerada um elemento indispensável da realização do mercado interno, já que este mercado não teria sentido se não fosse acompanhado de uma evolução social traduzida no aumento do nível de vida e de segurança social dos cidadãos europeus<sup>38</sup>.

No TUE foi dado um novo passo em matéria social através da assinatura de um Protocolo Social anexo a este Tratado e assumido por apenas onze Estados (com exceção do Reino Unido), a que se juntaram em 1955 a Suécia, a Finlândia e a Áustria. Foram postas em prática novas medidas com o intuito de permitir uma política social comum, tais como a proteção social, a promoção do emprego, o desenvolvimento dos recursos humanos para assegurar um nível de emprego elevado e duradouro, a proteção social adequada e a integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho<sup>39</sup>.

Este Tratado retomou como regra geral o princípio da subsidiariedade que, no Ato Único Europeu, se aplicava à política ambiental. Este princípio especifica que nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade só intervirá se os objetivos puderem ser melhor alcançados a nível comunitário do que a nível nacional. O artigo A

---

<sup>37</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.250.

<sup>38</sup> FERNANDES, António José — *A União Europeia de Maastricht: Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?* 1.ª edição. Lisboa: EDITORIAL PRESENÇA, LDA., 1994. Pág.82.

<sup>39</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.250.

prevê que a União tome " decisões de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. "40.

O Tratado de Amesterdão (1997) colaborou para que a política social fosse desenvolvida por todos os Estados-Membros. O Reino Unido aceitou pela primeira vez as medidas já enunciadas no Protocolo Social do TUE, passando este Protocolo a integrar as disposições do Tratado que se referem à política social (Título XI, Capítulo I).A preocupação na criação de emprego, presente no Tratado, foi acompanhada por debates em áreas como a proteção social, exclusão social e pobreza, que anteriormente eram da competência nacional. Foi apresentada durante o ano de 2000, a Agenda Social para o período de 2000-2005. A Comissão Europeia propôs uma série de ações destinadas a melhorar o Modelo Social Europeu. Esta Agenda tinha como objetivo promover o pleno emprego, o dinamismo económico e a coesão social e da justiça na UE<sup>41</sup>. A promoção da qualidade é um princípio orientador do processo de melhoramento do Modelo Social na Europa, tal como iniciado pela Agenda de Política Social<sup>42</sup>.

A Comissão Europeia propôs uma segunda fase da Agenda Social para o período de 2006-2010. O principal objetivo desta nova Agenda era realizar “uma Europa social na economia global: empregos e oportunidades para todos”. Esta revisão da Agenda Social tinha um papel fundamental na promoção da dimensão social do crescimento económico e aperfeiçoa a execução das ações previstas pela antiga Agenda Social, com a finalidade de se proceder à alteração e modernização dos sistemas sociais e económicos nacionais e apoiar a plena realização do mercado único respeitando os direitos fundamentais e valores comuns. “A Comissão estava plenamente empenhada na modernização e no desenvolvimento do Modelo Social Europeu, bem como na promoção da coesão social, enquanto parte integrante da estratégia de Lisboa e da estratégia de desenvolvimento sustentável”. Apresentava ainda medidas fundamentais no âmbito de dois grandes temas

---

<sup>40</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Sínteses da Legislação da UE - Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm). (Consultado em 15 de Janeiro).

<sup>41</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.251.

<sup>42</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Mais e melhor emprego para todos — A Estratégia Europeia para o Emprego*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004. Pág.7.

abrangidos pelos objetivos estratégicos da Comissão para 2005-2009: o emprego (objetivo prosperidade) e, associadas a esta área, a igualdade de oportunidades e a inclusão (objetivo solidariedade). A Agenda conjugava a consolidação de um quadro europeu comum com a realização de ações diversificadas em resposta a necessidades específicas<sup>43</sup>.

A Comissão Europeia, em Junho de 2005, e depois do Livro Verde que se intitulava “Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada”<sup>44</sup> ter sido adotado em 2004, propôs uma estratégia de intervenção no âmbito da igualdade e combate à discriminação. No espaço comunitário havia uma necessidade permanente de proteção jurídica contra a discriminação onde a legislação era apenas um dos instrumentos. Eram necessários esforços e ações permanentes a nível nacional e regional para mudar atitudes e comportamentos, a fim de apoiar a legislação com medidas concretas. No mesmo seguimento e com o objetivo de sensibilizar a população para estas matérias, o Parlamento Europeu e o Conselho instituíram o ano de 2007 como o “Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos — Para uma Sociedade Justa”<sup>45</sup>. Esta decisão criou iniciativas de sensibilização que tinham como objetivo combater atitudes e comportamentos discriminatórios, bem como informar os cidadãos sobre os seus direitos e obrigações. O Ano Europeu procurou fazer circular no seio da população a mensagem de que todas as pessoas, independentemente dos respetivos sexos, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual, tinham direito à igualdade de tratamento. A Comissão Europeia numa Comunicação, avaliou este Ano Europeu como um êxito em termos de implementação prática e financeira dos seus objetivos e os Estados participantes cumpriram integralmente os princípios-chave de implementação: descentralização e tratamento equilibrado de todos os motivos de discriminação<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> COMISSÃO EUROPEIA 2005. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO relativa à Agenda Social 9 de Fevereiro 2005 COMISSÃO EUROPEIA, Bruxelas, 11. Págs. 2 e 3.

<sup>44</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Livro Verde - Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada*. In EUROPEIA, C. COM(2004)379. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p. 28.

<sup>45</sup> PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO EUROPEU — **DECISÃO n.º 771/2006/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de Maio de 2006 que institui o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) — Para uma Sociedade Justa**. In PARLAMENTO EUROPEU, C.E. 771/2006/CE. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 7.

<sup>46</sup> COMISSÃO EUROPEIA 2005. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO relativa à Agenda Social 9 de Fevereiro 2005 COMISSÃO EUROPEIA, Bruxelas, 11.

O Tratado de Lisboa assinado a 13 de Dezembro de 2007 reforçou a dimensão social da UE. Pode dizer-se que o Título X do Tratado de Lisboa, contendo os artigos 151º a 161º, representa a assunção forma, por parte da UE, da sua vocação ou dimensão social<sup>47</sup>. O artigo 151º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) estatui:

*«A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.*

*Para o efeito, a União e os Estados-Membros desenvolverão ações que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União.*

*A União e os Estados-Membros consideram que esse desenvolvimento decorrerá não apenas do funcionamento do mercado interno, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas igualmente dos processos previstos nos Tratados e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas».*

O Tratado de Lisboa procedeu a algumas inovações, mas a elaboração e a execução das políticas sociais continuam a ser da competência dos Estados-Membros. Este Tratado modificou três artigos dos Tratados fundadores, a fim de clarificar e reforçar os objetivos sociais da UE<sup>48</sup>. O artigo 3.º do TUE passa a mencionar:

*«1. A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.*

---

<sup>47</sup> LEAL AMADO, João — A POLÍTICA SOCIAL - ARTIGO 151.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6. Pág. 662.

<sup>48</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Tratado de Lisboa: modo de utilização - A política social. [Em linha]. Disponível em file:///C:/Users/User/Desktop/TESE/TESE%20Nov%202011/Politica%20Socia/A%20pol%20C3%ADtica%20social.htm. (Consultado em 17 de Janeiro de 2012).

2. *A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.*

3. *A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.*

*A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança.*

*A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.*

*A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.*

4. *A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.*

5. *Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.*

6. *A União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados».*



O artigo 9.º do TFUE refere:

*«Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana».*

O artigo 152.º do TFUE estatui:

*«A União reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais. A União facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia.*

*A Cimeira Social Tripartida para o Crescimento e o Emprego contribui para o diálogo social».*

O Tratado de Lisboa reconhece o valor jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, passando a ter força vinculativa e pode ser invocada em justiça. Este reconhecimento constituiu um progresso em matéria social, uma vez que a Carta garante direitos sociais às pessoas que residam no território da UE. A política social faz parte das competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros. Contudo, as políticas sociais são executadas de forma mais eficaz ao nível nacional do que a nível europeu. Desta forma, e em conformidade com o princípio de subsidiariedade, o papel da UE neste domínio cinge-se a apoiar e a completar a ação dos Estados-Membros. Neste Tratado temos duas inovações: as decisões relativas às prestações sociais dos trabalhadores migrantes deviam ser aprovadas por maioria qualificada (artigo 48.º do TFUE); e o Método Aberto de Coordenação (MAC) foi institucionalizado com o reconhecimento de que a Comissão podia tomar iniciativas a fim de incentivar a cooperação entre os Estados-Membros no domínio social e facilitar a coordenação das suas ações. Estas iniciativas podiam, por exemplo, assumir a forma de estudos ou pareceres com vista a estabelecer

orientações e indicadores, bem como organizar o intercâmbio das melhores práticas com a organização de uma avaliação periódica (artigo 156.º do TFUE)<sup>49</sup>.

Com a crise económica de 2008-2009 houve a necessidade de reforçar as medidas previstas na Estratégia de Lisboa, principalmente através de incentivos à criação de emprego. O principal instrumento de que a Comunidade dispunha para praticar uma política de emprego ativa era o Fundo Social Europeu, que examinaremos no capítulo II.

No período 2007-2013, o FSE contribuirá com cerca de 77 M€ a que acrescem 500 M€ por ano resultantes do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)<sup>50</sup>. O FEG é um instrumento financeiro que concede apoios individuais, pontuais e limitados no tempo, destinados a trabalhadores que perderam o emprego por motivos relacionados com a globalização ou a crise atual<sup>51</sup>.

*“Em matéria de Política Social, o objetivo da UE não consiste em harmonizar os sistemas nacionais, mas sim na harmonização dos mesmos, visando a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, devendo essas ações a desenvolver neste domínio ter em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais”*<sup>52</sup>.

### **Secção 1.3. Fundos Estruturais Comunitários**

Há muitos anos que a coesão económica e social é um dos objetivos prioritários da UE. Ao impulsionar a coesão, a UE ajudou a um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, criando postos de trabalho e contribuiu para a proteção do Ambiente e para a eliminação das desigualdades entre homens e mulheres<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Janeiro de 2012).

<sup>50</sup> CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2.ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.252.

<sup>51</sup> COMISSÃO EUROPEIA - *Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)*. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=pt>. (Consultado em 17 de Janeiro).

<sup>52</sup> LEAL AMADO, João — A POLÍTICA SOCIAL - ARTIGO 151.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.Pág.666.

<sup>53</sup> Comissão Europeia - Disposições gerais sobre os Fundos estruturais. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/160014\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_pt.htm). (Consultado em 19 de Novembro de 2011).

Os Fundos Estruturais Comunitários (FSE, FEOGA, FEDER, IFOP e o Fundo de Coesão) consubstanciam instrumentos de apoio financeiro criados pela UE no âmbito do desempenho das suas Políticas. Ao longo da construção europeia foram fundados os seguintes Fundos:

**1. Fundo Social Europeu (FSE)**, previsto pelo artigo 123.º do Tratado de Roma, aditado pelo artigo 123.º do Tratado de Maastricht, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006<sup>54</sup>, tem por *atribuições o reforço da coesão económica e social através da melhoria do emprego e das oportunidades de emprego, promovendo a inclusão social, e a redução das disparidades de emprego a nível nacional, regional e local*<sup>55</sup>.

**2. Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)**, previsto pelo n.º 4 do artigo 40.º do Tratado de Roma e Tratado de Maastricht, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999<sup>56</sup>, compreende duas secções: a Garantia (FEOGA - G) e Orientação (FEOGA - O). O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, através do n.º1 do artigo 2.º instituiu dois novos Fundos: o Fundo Agrícola de Garantia - FEAGA e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER, que vieram substituir o FEOGA – G e o FEOGA - O, respetivamente.

O FEAGA visa o financiamento, em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a Comunidade, das medidas de mercado, efetuadas de acordo com o Direito comunitário, designadamente: *a) as restituições fixadas para a exportação de produtos agrícolas para países terceiros; b) as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas; c) os pagamentos diretos a agricultores previstos no âmbito da política agrícola comum; d) a contribuição financeira da Comunidade para as ações de informação e de promoção dos*

---

<sup>54</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) Nº 1081/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 5 de Julho de 2006**. In CONSELHO, P.E.E. 1081/2006. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1081, p. 7.

<sup>55</sup> Conforme o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006.

<sup>56</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) Nº 1258/1999 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de Maio de 1999**. In CONSELHO, P.E.E. 1258/1999. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1999.

*produtos agrícolas no mercado interno da Comunidade e em países terceiros. O FEAGA financia, de forma centralizada, as despesas, designadamente: a) a contribuição financeira da Comunidade para ações veterinárias pontuais, ações de controlo nos domínios veterinário, dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, programas de erradicação e de vigilância das doenças animais (medidas veterinárias), bem como ações fitossanitárias; b) a promoção dos produtos agrícolas, efetuada diretamente pela Comissão ou por intermédio de organizações internacionais; c) as medidas, decididas nos termos da legislação comunitária, destinadas a assegurar a conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura; d) a criação e manutenção de sistemas de informação contabilística agrícola; e) Os sistemas de inquérito agrícola, incluindo os inquéritos sobre a estrutura das explorações agrícolas; f) As despesas relativas aos mercados das pescas<sup>57</sup>.*

O FEADER contribui para a *promoção do desenvolvimento rural sustentável, sobretudo para o aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura, para a melhoria do ambiente e da paisagem rural e para a promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das atividades económicas<sup>58</sup>.*

**3. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)** previsto pelo artigo 130.ºC do Ato Único Europeu, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006<sup>59</sup>, *visa o reforço da coesão económica e social, corrigindo os principais desequilíbrios regionais através do apoio ao desenvolvimento e ao ajustamento estrutural das economias regionais, incluindo a reconversão das regiões industriais em declínio e das regiões menos desenvolvidas, e do apoio à cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional<sup>60</sup>.*

---

<sup>57</sup> Conforme o artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005.

<sup>58</sup> Conforme os artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005.

<sup>59</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1080/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 5 de Julho de 2006.** In CONSELHO, P.E.E. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006.

<sup>60</sup> Conforme o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006.

**4. Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IPOP)**, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1263/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999<sup>61</sup>, foi substituído pelo Fundo Europeu das Pescas – FEP, conforme Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho de 27 de Julho de 2006, *visa a contribuição para alcançar um equilíbrio sustentável entre os recursos haliêuticos e a sua exploração; reforçar a competitividade das estruturas de exploração e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no sector; melhorar o abastecimento e a valorização dos produtos da pesca e da aquicultura; Contribuir para revitalização das zonas dependentes da pesca e da aquicultura*<sup>62</sup>.

**5. Fundo de Coesão**, previsto pelo artigo 130.º D do Tratado de Maastricht, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006<sup>63</sup>, *visa contribuir para o reforço da coesão económica e social da Comunidade numa perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentável, intervindo em ações nos domínios das redes transeuropeias e no ambiente*<sup>64</sup>.

O Fundo de Coesão é destinado aos países cujo PIB médio por habitante seja inferior a 90% da média comunitária. Este Fundo tem por finalidade o financiamento de projetos de infraestruturas nos domínios do ambiente e dos transportes. Todavia, a ajuda deste Fundo está sujeita a determinadas condições. Se o défice público de um Estado-Membro beneficiário exceder 3% do PIB nacional (regras de convergência da União Económica Monetária), nenhum novo projeto será aprovado enquanto o défice não estiver outra vez controlado. Este tipo de apoios é justificado pela necessidade de reduzir as desigualdades de desenvolvimento e de reforçar a coesão económica e social no interior da Comunidade Europeia, apresentando, por isso, uma índole infraestrutural<sup>65</sup>.

A programação era um dos elementos essenciais das reformas dos Fundos Estruturais. A elaboração dos programas plurianuais de desenvolvimento efetuava-se conforme o

---

<sup>61</sup> CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1263/1999 DO CONSELHO, de 21 de Junho de 1999**. In CONSELHO. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1999.

<sup>62</sup> Conforme o n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento N.º 1263/1999 DO CONSELHO, de 21 de Junho de 1999.

<sup>63</sup> CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1084/2006 DO CONSELHO, de 11 de Julho de 2006**. In CONSELHO. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 3.

<sup>64</sup> Conforme os artigos 1.º e 2º do Regulamento 1084/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006.

<sup>65</sup> SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão — *Direito Económico*. 6ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2011. ISBN 978-972-40-4641-9. Pág.199.

processo de tomada de decisões baseado com os agentes nacionais, regionais e locais. Os Estados-Membros apresentavam à Comissão Europeia documentos de programação, sob a forma de Quadro Comunitário de Apoio (QCA) ou Documentos Únicos de Programação (DOCUP). A Comissão negociava com os Estados-Membros com apoio nos documentos de programação e realizava uma repartição indicativa dos Fundos para cada intervenção e para cada Estado-Membro<sup>66</sup>.

Cada um dos Fundos Estruturais é contemplado de créditos de autorização e de créditos de pagamento, inscritos em rubricas próprias do orçamento geral da Comunidade, com o objetivo de apoiar ações específicas, embora muita vezes complementares, que decorrem de legislação comunitária apropriada e se inscrevem no âmbito da política de desenvolvimento regional<sup>67</sup>.

#### ***Secção 1.4. A viragem: Fundos Estruturais e Fundo de Coesão 2007-2013***

Como já mencionado, os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão são os instrumentos financeiros da política regional da UE, que têm por objetivo reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros, participando, assim, plenamente, no objetivo de coesão económica, social e territorial<sup>68</sup>.

A programação dos Fundos Estruturais e de Coesão 2007-2013 traz alterações significativas em vários domínios. Desde logo ao nível dos instrumentos financeiros disponíveis, mas também no que respeita aos objetivos, aos métodos e aos processos de funcionamento. Estas mudanças estão consolidadas no quadro regulamentar, cuja pedra basilar é o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que abarca um conjunto de disposições gerais aplicáveis à intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de coesão. Este Regulamento revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999<sup>69</sup>. Este Regulamento é complementado por quatro Regulamentos específicos, os Regulamentos

---

<sup>66</sup> Comissão Europeia - Disposições gerais sobre os Fundos estruturais. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/160014\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_pt.htm). (Consultado em 19 de Novembro de 2011).

<sup>67</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0. Pág.55.

<sup>68</sup> - Fundos Estruturais. [Em linha]. Disponível em [http://www.carloscoelho.org/saber\\_mais/ver\\_glossario.asp?gloss=42](http://www.carloscoelho.org/saber_mais/ver_glossario.asp?gloss=42). (Consultado em 16 de Dezembro).

<sup>69</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006 DO CONSELHO de 11 de Julho de 2006**. In EUROPEIA, C.D.U. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1083/2006, p. 54.

(CE) nº 1080/2006, 1081/2006, 1084/2006 e 1082/2006, contendo um conjunto de normas referentes aos domínios de intervenção próprios do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão, os três primeiros, e à criação dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, enquanto entidades de carácter transnacional passíveis de utilização como instrumentos para promover a cooperação territorial europeia, no último caso. Finalmente, o Regulamento de Aplicação contempla o conjunto de orientações a que deve obedecer a execução de certas disposições normativas do Regulamento (CE) nº 1083/2006<sup>70</sup>.

O objetivo do Regulamento (CE) nº 1083/2006 é fortalecer a coesão económica e social, a fim de favorecer o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável da Comunidade no período de 2007-2013. As ações comunitárias da política de coesão europeia destinam-se a responder aos desafios relacionados com as desigualdades económicas, sociais e territoriais, à aceleração das reestruturações económicas e ao envelhecimento da população. Este Regulamento descreve o enquadramento da política de coesão (o que inclui as orientações estratégicas comunitárias para a coesão, o crescimento e o emprego); define os objetivos para cuja realização os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão devem contribuir; define os critérios de elegibilidade dos Estados-Membros e das regiões para poderem beneficiar dos Fundos; define os recursos financeiros disponíveis e os critérios que presidem à sua repartição. Estabelece os princípios e as regras sobre parceria, programação, avaliação, gestão, acompanhamento e controlo, com base na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a Comissão<sup>71</sup>.

Para aceder a estes Fundos Estruturais Comunitários, cada Estado-Membro terá que elaborar um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), que vem substituir os Quadros Comunitários de Apoios (QCA's) anteriores; desdobrando-se em “Programas Operacionais” (PO), tal como acontecia nos QCA's (2000-2006). O novo regulamento estabelece três novos objetivos a atingir:

1. Convergência;

---

<sup>70</sup> DIRECÇÃO-REGIONAL do Desenvolvimento Regional — Fundos Estruturais e de Coesão: Guia de Leitura. 2006. Disponível em linha em: <[http://www.portalegredigital.pt/docs/QREN%202007-2013/Fundos%20Estruturais%20e%20de%20Coes%C3%A3o/01\\_Apresentacao.pdf](http://www.portalegredigital.pt/docs/QREN%202007-2013/Fundos%20Estruturais%20e%20de%20Coes%C3%A3o/01_Apresentacao.pdf)>.

<sup>71</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) Nº 1083/2006 DO CONSELHO de 11 de Julho de 2006**. In EUROPEIA, C.D.U. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1083/2006, p. 54.

2. Competitividade Regional e Emprego;
3. Cooperação Territorial Europeia.

Estes objetivos vieram substituir os antigos objetivos n.ºs 1, 2 e 3 do período de programação de 2000-2006.

**Objectivos e Fundos**  
2007-2013

Objectivos	Fundos		
Convergência	FEDER	FSE	Fundo de Coesão
Competitividade regional e emprego	FEDER	FSE	
Cooperação territorial europeia	FEDER		

**Tabela 2: Objectivos e Fundos. Fonte: Comissão Europeia**

- 1) O objetivo “Convergência” visa acelerar a convergência dos Estados-Membros e das regiões menos desenvolvidas, através de uma melhoria das condições de crescimento e de emprego. Este objetivo é financiado pelo FEDER, pelo FSE e pelo Fundo de Coesão. Para terem financiamentos do FEDER e do FSE são elegíveis as regiões (NUT’s II) com um PIB *per capita* em paridade de poderes de compra (PPC) inferior a 75% da média da UE-25 (apurado no período 2000-2002). Além destas regiões, são elegíveis a título transitório, no regime chamado de *phasing out*<sup>72</sup> / <sup>73</sup> (com um nível de financiamento mais baixo), as regiões que no mesmo período (2000-2002) tenham tido um rendimento *per capita* inferior a 75%, pelo “efeito estatístico” resultante de a média europeia ter baixado como consequência da entrada de países da Europa Central e Oriental (os PECO’s) com capitações muito mais baixas. Ainda são elegíveis neste objetivo, para terem financiamentos do Fundo de Coesão, os Estados-Membros com um Rendimento

<sup>72</sup> Regiões «phasing-out»: são as regiões de nível NUTS II que teriam sido elegíveis para o Objetivo "Convergência" se o limiar de elegibilidade se tivesse mantido em 75% do PIB médio da UE-15, mas que deixarem de o ser pelo facto do nível do respetivo PIB nominal per capita exceder 75% do PIB médio da UE-25 (efeito estatístico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objetivo "Convergência".

<sup>73</sup> QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Regiões phasing-out. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).



Nacional Bruto (RNB) *per capita* inferior a 90% da média europeia da UE-25 registado no período 2001-2003. Este financiamento é mais baixo para os Estados-Membros com um PIB *per capita* acima de 75% da média da UE.

- 2) O objetivo “Competitividade Regional e Emprego” visa o reforço da competitividade e da atratividade das regiões, bem como a criação de emprego, através da antecipação e da promoção de mutações económicas. No seu financiamento intervém o FEDER e o FSE. São elegíveis neste objetivo todas as NUT’s II que não enquadram no objetivo da “Convergência”. Com estes dois objetivos a política de coesão da UE é aplicável a todo o seu território, incluindo as regiões mais desenvolvidas, mas com uma afetação menor de verbas. Há, contudo um tratamento específico, mais favorável, para as regiões que, tendo estado no objetivo “Convergência” no período 2000-2006, não podem estar no objetivo 1 por terem ultrapassado um PIB *per capita* de 75% da média da UE- 15. Estas regiões são consideradas em regime *phasing in*<sup>74/ 75</sup> no objetivo “Competitividade Regional e Emprego”.
- 3) O objetivo “Cooperação Territorial Europeia” é apenas financiado pelo FEDER e destina-se a reforçar três tipos de cooperação territorial:
  - i. Cooperação transfronteiriça sendo elegíveis as regiões de nível NUT’s III situadas ao longo das fronteiras terrestres internas e de certas fronteiras externas, bem como NUT’s II de regiões ao longo das fronteiras marítimas separadas, no máximo, por 150 quilómetros, com base na antiga iniciativa europeia INTERREG;
  - ii. Cooperação transnacional, através do estabelecimento de redes de cooperação entre regiões;
  - iii. Cooperação inter-regional que pode abranger todo o território da União, com a troca de experiências e a realização de ações em matéria de estudos,

---

<sup>74</sup> Regiões «phasing-in»: são as regiões de nível NUTS II totalmente abrangidas pelo Objetivo 1 em 2006, cujo PIB nominal per capita excede 75% do PIB médio da UE-15 (efeito económico), passando a ser elegíveis, numa base transitória e específica, para financiamento pelos fundos estruturais a título do Objetivo "Competitividade Regional e Emprego".

<sup>75</sup> QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Regiões phasing-in. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

recolha de informação, observação e análise de tendências de desenvolvimento no espaço comunitário<sup>76</sup>.

O apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão aos três objetivos equivale sempre a um cofinanciamento. Todos os projectos devem respeitar a legislação europeia, designadamente em matéria de concorrência, de ambiente e de atribuição de contratos públicos<sup>77</sup>.

Em 2010 foi publicado o Regulamento (UE) n.º 539/2010 de 16 de Junho de 2010<sup>78</sup>, que altera o Regulamento (CE) N.º 1083/2006, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos, nomeadamente no que respeita à simplificação de requisitos e a disposições referentes à gestão financeira. As novas medidas adotadas pela UE destinam-se a simplificar as normas de gestão dos Fundos Estruturais e de Coesão. Estas alterações vão facilitar o acesso às ajudas e agilizar os fluxos de investimento num momento em que os orçamentos públicos se encontram com fortes retrações. Os Estados-Membros mais atingidos pela crise vão receber adiantamentos complementares para resolver problemas imediatos de tesouraria. Este Regulamento entrou em vigor no dia seguinte à sua publicação, ou seja, a 25 de Junho de 2010, exceto as alterações relacionadas com a eficiência energética e a utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que são aplicadas desde Maio de 2009, data da entrada em vigor do Regulamento (CE) N.º 397/2009, que fixou as regras de elegibilidade das despesas referentes à eficiência energética e à energia proveniente de fontes renováveis no sector da habitação em todos os Estados-Membros. Entre as novas medidas adotadas evidenciam-se as seguintes:

- Introdução de um limite único de 50 M € para todos os tipos de grandes projetos que necessitam de aprovação da Comissão: este novo limite vai permitir a aprovação apenas pelos Estados-Membros dos projectos ambientais de menor escala, que poderão assim arrancar mais rapidamente;

---

<sup>76</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág. 420 e ss.

<sup>77</sup> Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true). (Consultado em 8 de Outubro 2011).

<sup>78</sup> PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO — **REGULAMENTO (UE) N.º 539/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de Junho de 2010**. In.: Jornal Oficial da União Europeia 2010, vol. 539/2010, p. 6.

- Autorização de financiamento dos grandes projetos por mais do que um Programa: a título de exemplo, a construção de um troço importante de uma autoestrada que cruza várias regiões pode agora cofinanciar-se com recurso a vários Programas regionais, o que as regras anteriores não permitiam;

- Simplificação do procedimento de revisão dos Programas, de modo a adaptá-los com mais rapidez aos desafios atuais: aceitação de uma análise para justificar um pedido de revisão de um programa, em vez de uma avaliação;

- Reforço do recurso à engenharia financeira: será possível criar sistemas de empréstimos visando impulsionar o investimento no domínio da eficiência energética e das energias renováveis no sector da habitação;

- Flexibilização da exigência de manter os investimentos: esta regra aplica-se somente a projetos para os quais seja oportuno, como os que envolvem investimento em infraestruturas ou investimentos produtivos, não se aplicando às empresas que sofrem uma falência não fraudulenta. Para as operações do tipo FSE, esta disposição também está alinhada com as regras relativas aos auxílios estatais;

- Simplificação das regras relativas a projetos «geradores de receitas» (como autoestradas com portagens ou projetos que impliquem rendas ou vendas de terreno): para reduzir a carga administrativa para os Estados-Membros, as receitas só serão monitorizadas até ao encerramento do Programa correspondente<sup>79</sup>;

- Mobilização de adiantamentos complementares (4% da participação do FSE e 2% da participação do Fundo de Coesão) para os Estados-Membros que beneficiaram de um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) para equilibrar a sua balança de pagamentos ou que sofreram um decréscimo do PIB superior a 10%;

- Adiamento da regra de anulação automática «n+2» e «n+3»: segundo esta regra, se os fundos atribuídos em 2007 não fossem gastos até ao final de 2009 e 2010,

---

<sup>79</sup> QREN - União Europeia adopta novas medidas para simplificar a gestão dos Fundos e ajudar as regiões a enfrentar a crise. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/news\\_detail.php?lang=0&id\\_channel=2&id\\_page=70&id=441](http://www.qren.pt/news_detail.php?lang=0&id_channel=2&id_page=70&id=441). (Consultado em 19 de Janeiro de 2012).

respetivamente, eles seriam automaticamente transferidos para o orçamento da UE. Com o adiamento introduzido será possível fazer uso dos compromissos de 2007 durante um período maior de tempo, o que evitará a perda de Fundos em vários Estados-Membros<sup>80</sup>.

O Parlamento Europeu e os Estados-Membros aceitaram a proposta da Comissão de aumentar a taxa de cofinanciamento máximo para todos os Fundos Estruturais para os Estados-Membros que se encontrem em dificuldades financeiras, com um máximo de 10 pontos percentuais. As novas regras entraram em vigor a partir de 19 de Dezembro de 2011, poderão ser aplicadas retroativamente a partir de 1 de Janeiro de 2010 e a sua aplicação é limitada até 31 de Dezembro de 2013”<sup>81</sup>.

A UE, atualmente tem um orçamento anual de cerca de 120 mil M €, o que representa aproximadamente 1% do PIB total de todos os Estados-Membros. Os Fundos Estruturais – abrangendo o FSE, o FEDER e o Fundo de Coesão – representam cerca de um terço do orçamento anual<sup>82</sup>.

O principal objetivo destas novas regras é facilitar a utilização do financiamento da Política de Coesão da UE, atenuando assim o impacto da crise financeira na economia real, no mercado de trabalho e nos cidadãos. Esta medida permitirá que Grécia, Irlanda, Portugal, Roménia, Letónia e Hungria contribuam em menor proporção para projetos atualmente cofinanciados pela UE, incluindo o FSE. Deste modo, não terão de encontrar tanto financiamento complementar nacional num período em que os respetivos orçamentos se encontram sob uma pressão considerável. Podem ser lançados projetos que até à data não foram executados por falta de financiamento nacional e assim contribuem para a recuperação da economia. Contudo, esta iniciativa não aumenta as apropriações totais dos países afetados; os complementos não conduzem a financiamento adicional da UE. Ao mesmo tempo, a Comissão continua a trabalhar com os Estados-Membros em causa para

---

<sup>80</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Janeiro de 2012).

<sup>81</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Taxas de co-financiamento do FSE aumentadas até 95%. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=pt&newsId=7903>. (Consultado em 22 de Janeiro de 2012).

<sup>82</sup> Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2.

eliminar entraves, reforçar as respectivas capacidades administrativas e acelerar a implementação e a utilização concreta dos Fundos<sup>83</sup>.

### **Subsecção 1.4.1. Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013**

“O Quadro de Referência Estratégico Nacional é um documento apresentado pelos Estados-Membros à Comissão, através do qual é assegurada a conformidade da intervenção dos Fundos com as orientações estratégicas da Comunidade em matéria de Coesão e identificadas as articulações entre as prioridades da Comunidade e o Programa Nacional de Reformas. É o documento de referência para a preparação da programação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, no qual o Estado-Membro apresenta a estratégia nacional e os temas prioritários escolhidos para a intervenção dos Fundos”<sup>84</sup>.

A coordenação da execução e gestão global das intervenções financeiras, assim como o seu acompanhamento, avaliação e controlo foram atribuídas a grupo de órgãos instituídos para esse efeito. Atualmente, a estrutura orgânica de monitorização, auditoria e controlo, certificação, gestão, aconselhamento estratégico, acompanhamento e avaliação do QREN e dos respetivos Programas Operacionais encontra-se definida Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril <sup>85/86</sup>.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março<sup>87</sup> definiu as prioridades estratégicas nacionais a prosseguir pelo QREN e pelos PO's no período 2007-2013, bem como os grandes princípios de organização das intervenções estruturais a realizar com financiamento nacional e comunitário. Estabeleceu ainda uma estrutura operacional para o QREN segundo três grandes temas de intervenção — fatores de competitividade, potencial

---

<sup>83</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Taxas de co-financiamento do FSE aumentadas até 95%. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=pt&newsId=7903>. (Consultado em 22 de Janeiro de 2012).

<sup>84</sup> Instituto de gestão do Fundo Social Europeu - Glossário - QREN. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=312](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=312). (Consultado em 5 de Dezembro de 2011).

<sup>85</sup> MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL — **Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril**. In. Lisboa: Diário da República, 1.ª série, 2008, vol. 74/2008, p. 31.

<sup>86</sup> SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão — *Direito Económico*. 6.ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2011. ISBN 978-972-40-4641-9. Pág.200.

<sup>87</sup> Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006**. Lisboa: DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-B, 2006.

humano e valorização territorial — e definiu um conjunto de orientações sobre o seu modelo de governação.

O Quadro de Referência Estratégico Nacional, validado pelo Governo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007, de 28 de Junho<sup>88</sup> e assinado com a Comissão Europeia em 2 de Julho de 2007, define as orientações fundamentais para a utilização nacional dos Fundos Comunitários com carácter estrutural no período de 2007 - 2013 e para a estruturação dos PO's temáticos e regionais. Estas orientações estratégicas são consubstanciadas num Plano Nacional que é o QREN 2007-2013, que procura aplicar a Portugal as estratégias de desenvolvimento propostas pela UE.

Este Quadro de Referência é coordenado e monitorizado pelo Observatório do QREN, que é uma estrutura de missão destinada a assegurar o exercício das atividades técnicas, constituindo ainda uma sede de análise e reflexão sobre temas de desenvolvimento económico, social e territorial, associados ao contexto de aplicação dos Fundos Comunitários.

O QREN constitui o enquadramento para a aplicação em Portugal, no período 2007-2013, dos Fundos oriundos da Política de Coesão da UE, traduzida num investimento Comunitário de cerca de 21,5 mil M€, ao serviço do desenvolvimento do país<sup>89</sup>.

Ao Observatório do QREN cabe desenvolver um conjunto de atividades de coordenação técnica e acompanhamento do modo como estão a ser prosseguidas as prioridades estratégicas. A ação do Observatório é desenvolvida em estreita parceria com:

- Autoridades de gestão dos PO's que concretizam o QREN;
- Autoridade de coordenação nacional e certificação dos Fundos Comunitários envolvidos - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), no que respeita ao FEDER e ao Fundo de Coesão, e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), no que respeita ao FSE;

---

<sup>88</sup> Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007**. Lisboa:Diário da República, 1.ª Série, 2007.

<sup>89</sup> OBSERVATÓRIO DO QREN - O Observatório do QREN. [Em linha]. Disponível em [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=14&id\\_page=91](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=14&id_page=91). (Consultado em 5 de Dezembro de 2011).

- Inspeção Geral de Finanças (IGF), enquanto autoridade de auditoria;
- Gabinetes de Planeamento, Estudos e Relações Internacionais dos diversos Ministérios, enquanto centros de conhecimento sobre áreas da economia, sociedade e território sobre os quais o QREN intervém;
- Serviços competentes da Comissão Europeia.

Neste quadro assume especial relevância o papel da Comissão Técnica de Coordenação do QREN, enquanto instância de coordenação global. A Comissão Técnica de Coordenação do QREN é composta pelo coordenador do Observatório do QREN, que preside, pelos Presidentes do IFDR e IGFSE e pelo Inspetor-geral de Finanças<sup>90</sup>.

O QREN foi acordado politicamente entre as autoridades portuguesas e a Comunidade Europeia, através do qual o Governo visa concretizar 10 objetivos para o desenvolvimento de Portugal:

1. Preparar os jovens para o futuro e modernizar o nosso ensino;
2. Qualificar os trabalhadores portugueses para modernizar a economia e promover o emprego;
3. Investir mais em ciência e tecnologia;
4. Reforçar a internacionalização e a inovação nas empresas;
5. Modernizar o Estado e reduzir os custos de contexto;
6. Reforçar a inserção no espaço europeu e global;
7. Valorizar o ambiente e promover o desenvolvimento sustentável;
8. Valorizar o território e a qualidade de vida;
9. Promover a igualdade de género;
10. Afirmar a cidadania, a igualdade de oportunidades e a coesão social.

Estes objetivos visam cumprir as prioridades estratégicas do QREN:

- i. Promoção da qualificação dos portugueses e das portuguesas;
- ii. Promoção do crescimento sustentado;
- iii. Garantia de coesão social;

---

<sup>90</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 5 de Dezembro de 2011).

- iv. Promoção da qualificação do território e das cidades;
- v. Aumento da eficiência da governação<sup>91</sup>.

“O QREN assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas”<sup>92</sup>.

“A prossecução deste grande desígnio estratégico, indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, é assegurada pela concretização, com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, por todos os PO's<sup>93/94</sup>, no período 2007-2013, de três grandes Agendas Operacionais Temáticas, que incidem sobre três domínios essenciais de intervenção, o Potencial Humano, os Fatores de Competitividade da Economia e a Valorização do Território:

- Agenda Operacional para o Potencial Humano, que congrega o conjunto das intervenções visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena.

---

<sup>91</sup> Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007**. Lisboa:Diário da República, 1.ª Série, 2007

<sup>92</sup> Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>93</sup> Programa operacional: documento apresentado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão Europeia, que define uma estratégia de desenvolvimento com um conjunto coerente de prioridades a realizar com o apoio de um fundo ou, no caso do Objetivo "Convergência", com o apoio do Fundo de Coesão e do FEDER. Os programas operacionais dos Estados-Membros abrangem um período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013 e cada programa operacional abrange apenas um dos três objetivos.

No âmbito do Objetivo "Cooperação Territorial Europeia" os programas operacionais são apresentados por dois ou mais Estados-Membros e revestem características específicas.

<sup>94</sup> QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Programa Operacional. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).



Esta Agenda integra as seguintes grandes vertentes de intervenção: Qualificação Inicial, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Gestão e Aperfeiçoamento Profissional, Formação Avançada para a Competitividade, Apoia o Empreendedorismo e a Transição para a Vida Ativa, Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social e, ainda, a Promoção da Igualdade de Género”<sup>95</sup>.

- “Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade, que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da atividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto.

Esta Agenda compreende, como principais vetores de intervenção Estímulos à Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico, Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização, Instrumentos de Engenharia Financeira para o Financiamento e Partilha de Risco na Inovação, Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto, Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial, Estímulos ao Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Redes e Infraestruturas de Apoio à Competitividade Regional e, ainda, Ações Integradas de Valorização Económica dos Territórios menos Competitivos”<sup>96</sup>.

- “Agenda Operacional para a Valorização do Território que, visando dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de atratividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infraestrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

Esta Agenda acolhe como principais domínios de intervenção o Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade, a Proteção e Valorização do Ambiente,

---

<sup>95</sup> Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>96</sup> QREN — **QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - PORTUGAL 2007-2013**. In QREN. Lisboa: QREN, 2007, p. 145.Pág.6.

a Política de Cidades e, ainda, as Redes de Infraestruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social”<sup>97</sup>.

“A concretização destas três Agendas Temáticas é operacionalizada, no respeito pelos princípios orientadores assumidos pelo QREN da concentração, da seletividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica - pelos seguintes PO’s:

- Programas Operacionais Temáticos: Potencial Humano, Fatores de Competitividade e Valorização do Território, cofinanciados respetivamente pelo FSE pelo FEDER e, conjuntamente, pelo FEDER e Fundo de Coesão;

- Programas Operacionais Regionais do Continente : Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, cofinanciados pelo FEDER;

- Programas Operacionais das Regiões Autónomas: dos Açores e da Madeira, cofinanciados pelo FEDER e pelo FSE;

- Programas Operacionais de Cooperação Territorial: Transfronteiriça (Portugal-Espanha e Bacia do Mediterrâneo), Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira - Açores - Canárias), Inter-Regional e de Redes de Cooperação Inter-regional, cofinanciados pelo FEDER;

- Programas Operacionais de Assistência Técnica, cofinanciados pelo FEDER e pelo FSE”<sup>98</sup>.

Em harmonia com as prioridades estratégicas e operacionais, a execução do QREN e dos respetivos PO’s é efetuada pela mobilização de significativos recursos comunitários – cerca de 21,5 mil M€, cuja utilização respeitará três orientações principais:

- Reforço das dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos, passando o FSE a representar cerca de 37% do conjunto dos Fundos Estruturais, aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face ao QCA III – correspondentes a um montante superior a 6 mil M€;

---

<sup>97</sup> Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>98</sup> QREN — **Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013**. In QREN. Lisboa: QREN, 2007, p. 145.Pág.6.

- Reforço dos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa, que recebe uma dotação superior a 5 mil M€, envolvendo o PO Temático Fatores de Competitividade e os PO's Regionais; as correspondentes intervenções, cofinanciadas pelo FEDER, passam a representar cerca de 65% deste Fundo Estrutural (aumentando 11 pontos percentuais face a valores equivalentes no QCA III);
- Reforço da relevância financeira dos PO's Regionais do Continente, exclusivamente cofinanciados pelo FEDER, que passam a representar 55% do total de FEDER a mobilizar no Continente (aumentando em 9 pontos percentuais face aos valores equivalentes no QCA III), assinalando-se que a dotação financeira dos PO's Regionais das regiões Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo) aumentará 10% em termos reais face ao valor equivalente do QCA III <sup>99</sup>.

A natureza dos PO's do período 2007-2013 reflete as várias alterações introduzidas nos novos Regulamentos Comunitários dos Fundos Estruturais e de Coesão, em relação ao anterior período de programação, demonstradas pela inovação de regras de programação «mono-fundo» e «mono-objetivo» e pela «convergência entre os Fundos Estruturais e de Coesão em matéria de programação plurianual».

A regra de programação «mono-fundo» estabelece que cada PO é apenas objeto de apoio financeiro por um Fundo Estrutural (FEDER ou FSE), excecionando-se desta regra o Fundo de Coesão e sem prejuízo da adoção do mecanismo de flexibilidade correspondente à possibilidade de cada um dos Fundos Estruturais poder cofinanciar investimentos e ações de desenvolvimento enquadrados nas tipologias de intervenção do outro Fundo Estrutural, no limite de 10% das dotações financeiras atribuídas por Eixo.

A regra de programação «mono-objetivo» estabelece que cada PO é apenas introduzido num objetivo da Política de Coesão Comunitária para 2007-2013 (salvo decisão em

---

<sup>99</sup> Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

contrário acordada entre a Comissão e o Estado-Membro), sendo pela primeira vez impostas em Portugal distinções muito significativas entre as regiões (NUTS II)<sup>100</sup>.

A «Convergência entre os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão em matéria de programação plurianual» traduz-se na obrigatoriedade de programação conjunta do FEDER e do Fundo de Coesão em PO de abrangência territorial nacional (sendo que cada Eixo prioritário<sup>101</sup> / <sup>102</sup> é financiado apenas por um Fundo)<sup>103</sup>.

Em termos de elegibilidade<sup>104</sup> das regiões portuguesas NUTS II, temos:

- As regiões do Norte, Centro, Alentejo e a Região Autónoma dos Açores, são integradas no Objetivo Convergência;
- A região do Algarve é enquadrada no regime transitório do Objetivo Convergência, designado *phasing-out* estatístico;
- A região de Lisboa integra o Objetivo Competitividade Regional e Emprego;
- A Região Autónoma da Madeira é integrada no regime transitório do Objetivo Competitividade Regional e Emprego, designado *phasing-in*.

A diversidade no enquadramento das regiões NUTS II portuguesas nos objetivos da Política de Coesão tem, face à regra de programação «mono-objetivo», outro efeito muito importante: os PO's Temáticos têm uma abrangência territorial limitada pelas normas Comunitárias às regiões enquadradas no Objetivo Convergência (excetuando a elegibilidade nacional da intervenção do Fundo de Coesão). Esta limitação territorial junta-se à decisão Nacional, consensualizada com o Governo Regional dos Açores, de restringir

---

<sup>100</sup> Instituto de gestão do Fundo Social - Enquadramento do actual período de programação dos fundos estruturais e fundo de coesão 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298](http://www.igfse.pt/st_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>101</sup> Eixo prioritário é o nível de programação em que se subdivide um PO e que corresponde a uma das prioridades da estratégia do programa, incluindo um grupo de operações relacionadas entre si e com objectivos específicos quantificáveis. A participação dos fundos ao nível de cada eixo prioritário não pode ser inferior a 20% da despesa pública elegível desse eixo (artigo 54º. Do Regulamento (CE) Nº. 1083/2006 de 11 de Julho).

<sup>102</sup> QUADRO DE RERERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Eixo prioritário. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>103</sup> Instituto de gestão do Fundo Social - Enquadramento do actual período de programação dos fundos estruturais e fundo de coesão 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298](http://www.igfse.pt/st_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>104</sup> QUADRO DE RERERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Elegibilidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

a abrangência dos PO's Temáticos ao território do Continente (salientando-se que a disciplina regulamentar comunitária inviabiliza a possibilidade de enquadrar nos PO's Temáticos intervenções concretizadas na Região Autónoma da Madeira).

Face às possibilidades excepcionais existentes e tendo em conta a consagração quer da prioridade estratégica relativa à qualificação dos portugueses e das portuguesas, quer do princípio orientador respeitante à concentração das intervenções, é adotado um único PO Temáticos cofinanciado pelo FSE (que integrará Eixos prioritários para enquadramento dos investimentos e ações de desenvolvimento a realizar na região de Lisboa e na região do Algarve, com dotações financeiras rígidas). Os PO's Regionais do Continente serão exclusivamente cofinanciados pelo FEDER, tomando ainda em consideração o princípio orientador relativo à concentração das intervenções e, bem assim, a regra de programação «mono-fundo»<sup>105</sup>.

O Gráfico 1 descreve a evolução trimestral da taxa de execução dos Fundos Estruturais Comunitários no período de Dezembro 2008 a Dezembro de 2011.



Gráfico 1: Evolução trimestral da taxa por Fundos. Fonte: QREN

<sup>105</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

### ***Secção 1.5. Estratégia Europeia de Emprego***

Desde sempre que o pleno emprego foi um dos objetivos da Comunidade Europeia, já presente no Tratado de Roma em 1957. Desde o início, que os financiamentos do FSE constituíram um instrumento de promoção do emprego e da mobilidade da mão-de-obra. No entanto, a solidariedade entre os Estados-Membros antes de 1997 traduzia-se sobretudo na colaboração tradicional entre Governos e estabelecia-se no âmbito de organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), plataformas multilaterais europeia e internacional para a cooperação, designadamente, no domínio do mercado de trabalho<sup>106</sup>.

As dificuldades macroeconómicas dos anos 90 e os problemas estruturais fizeram advir a necessidade de uma resposta coordenada a nível europeu. O chamado “Livro Branco de Delors”, sobre Crescimento, Competitividade e Emprego<sup>107</sup>, em 1993, começou a discussão do emprego à escala da UE. Com base neste documento em 1994, o Conselho Europeu de Essen, anunciou cinco objetivos basilares que os Estados-Membros se comprometeram a prosseguir:

1. desenvolvimento dos recursos humanos através da formação profissional;
2. apoio aos investimentos produtivos por meio de políticas salariais moderadas;
3. melhoria da eficácia das instituições do mercado de trabalho;
4. identificação de novas fontes de emprego por via das iniciativas locais;
5. promoção do acesso ao mercado de trabalho de certos grupos como os jovens, os desempregados de longa duração e as mulheres.

Estes objetivos sintetizados na "Estratégia de Essen" não eram realizáveis se os Estados-Membros não se empenhassem. Os Conselhos Europeus, de Madrid em 1995 e de Dublin

---

<sup>106</sup> PALMELA DE BOTELHO, Alexandra - *As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistemática do Estado Português*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2010. 104. Pág. 72.

<sup>107</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1993. ISBN 92-826-7065-1.

em 1996, avaliaram os progressos conseguidos pela “Estratégia de Essen”, acrescentando sucessivamente novas prioridades. Ao longo deste período, o FSE apoiou a ação política dos Estados-Membros por via do cofinanciamento de programas de desenvolvimento das competências e da empregabilidade dos seus cidadãos<sup>108</sup>.

No seguimento da inclusão do novo título "Emprego" no TUE em 1997, os Chefes de Estado e de Governo lançaram, aquando da Cimeira Europeia do Luxemburgo dedicada ao emprego, a Estratégia Europeia de Emprego com o objetivo de coordenar as políticas nacionais em matéria de emprego. O Tratado lançava igualmente a base jurídica para a criação de um Comité de Emprego e introduzia a votação por maioria qualificada nas áreas relativas ao emprego, o que facilitava a tomada de decisão nesta matéria<sup>109</sup>. O Comité de Emprego substituiu formalmente a partir da decisão do Conselho de Janeiro de 2000, o Comité do Emprego e do Mercado de Trabalho (CEMT), criado em 1996. Competia-lhe as missões relativas à promoção da coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego e mercado de trabalho, sendo a sua principal função a preparação dos trabalhos do Conselho em matéria da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e dos seus instrumentos (orientações para o emprego, recomendações sobre a aplicação das políticas nacionais de emprego, etc.). Foi com base nestas disposições que a EEE se afirmou<sup>110</sup>.

A EEE instituiu uma supervisão multilateral que incentiva os Estados-Membros a desenvolver políticas mais seguras neste domínio. A estratégia visava melhorar o espírito empresarial, a empregabilidade, a adaptabilidade e a igualdade de oportunidades a nível do mercado de trabalho europeu<sup>111</sup>. Este novo capítulo “Emprego” do Tratado visava preservar a competência dos Estados-Membros no domínio da política de emprego, e ao mesmo tempo reforçava a abordagem Comunitária de forma generalizada a todos os Estados-Membros e traduzia-se por uma estratégia coordenada de emprego. A coordenação das políticas nacionais em matéria de emprego visava, essencialmente, vincular os

---

<sup>108</sup> PALMELA DE BOTELHO, Alexandra - *As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistemática do Estado Português*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2010. 104. Pág.72.

<sup>109</sup> Ibid. Pág.73.

<sup>110</sup> GOMES, José Caramelo — *Lições de Direito da União Europeia*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. ISBN 978-972-40-3740-0. Págs.130 e 131.

<sup>111</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Políticas comunitárias de emprego. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/c11318\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

Estados-Membros a um conjunto de objetivos e de metas comuns, centrado em torno de quatro pilares: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades. A EEE introduziu um novo método de trabalho, o “método aberto de coordenação” (MAC)<sup>112</sup> /<sup>113</sup>. O MAC representava um novo quadro de cooperação entre os Estados-Membros a favor da convergência das políticas nacionais, com vista à realização de determinados objetivos comuns. No âmbito deste método intergovernamental, os Estados-Membros eram avaliados pelos outros Estados-Membros, competindo à Comissão unicamente uma função de vigilância<sup>114</sup>. Este método criou um equilíbrio entre a responsabilidade da Comunidade e a dos Estados-Membros (princípio da subsidiariedade), estabeleceu uma vigilância ao nível europeu fomentada pelo intercâmbio de experiências e estabeleceu metas quantificadas comuns a atingir ao nível comunitário. O MAC facilitava o debate político a diferentes níveis e seguia uma abordagem integrada: as ações tomadas no domínio do emprego deviam ser conformes com as áreas próximas como as políticas sociais, a educação, o regime fiscal, a política de empresa e o desenvolvimento regional<sup>115</sup>.

### **Subsecção 1.5.1. A Estratégia de Lisboa**

A Estratégia Lisboa foi aprovada no Conselho Europeu que teve lugar nesta cidade, quando da segunda presidência portuguesa, nos dias 23 e 24 de Março de 2000<sup>116</sup>.

A iniciativa foi determinada pelo reconhecimento do impacto de grandes transformações demográficas, económicas e tecnológicas na economia europeia, associadas ao envelhecimento da população, à globalização e à emergência de novas potências económicas<sup>117</sup>/<sup>118</sup> e à economia do conhecimento. A UE consciente de que a fraqueza do

---

<sup>112</sup> PALMELA DE BOTELHO, Alexandra - *As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistemática do Estado Português*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2010. 104. Pág.73.

<sup>113</sup> OMC, nas iniciais inglesas de Open Method of Coordination.

<sup>114</sup> Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Glossário - Método Aberto de Coordenação. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true). (Consultado em 6 de Janeiro).

<sup>115</sup> PALMELA DE BOTELHO, Alexandra - *As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistemática do Estado Português*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2010. 104. Pág.73.

<sup>116</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág.493.

<sup>117</sup> No comércio internacional e na economia global, estão a emergir um conjunto de novos e dinâmicos actores, nomeadamente os BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China). São de salientar os casos especiais da Índia e da China. Mantendo-se as actuais taxas de crescimento, em 2041 a China ultrapassaria os EUA, tornando-se na 1ª economia mundial e a Índia ultrapassaria o Japão em 2032.



crescimento económico poderia pôr em causa o Modelo Social Europeu aprovou a Estratégia de Lisboa com um objetivo estratégico: tornar a UE, até 2010, no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social<sup>119</sup>. Pode ler-se nas Conclusões: "...A consecução deste objetivo pressupõe uma estratégia global que visa preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno; modernizar o Modelo Social Europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social; sustentar as sãs perspetivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas"<sup>120</sup>.

Esta Estratégia assenta na assunção simultânea de determinados compromissos, com base em várias vias de intervenção; cuja prossecução deveria ser acompanhada através de indicadores estabelecidos<sup>121</sup>.

A Estratégia estruturou-se através de seis dimensões: o emprego, a investigação e a inovação, o mercado interno europeu, o empreendedorismo e o apoio às PME, a coesão social e o ambiente<sup>122</sup>.

O pleno emprego parecia um objetivo tangível em 2000, mas devido ao abrandamento económico e às dificuldades estruturais nos Estados-Membros, a UE estava atrasada no cumprimento deste objetivo. As insuficiências do mercado de trabalho europeu continuavam a criar obstáculos: os desequilíbrios regionais, em especial desde o

---

<sup>118</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de — *O papel dos Brics na economia mundial*. In *Cebri-Icône-Embaixada Britânica Brasília: Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas*. Cebri-Icône-Embaixada Britânica Brasília, 2009, p. 57-65.

<sup>119</sup> Centro de Informação Europeia Jacques Delors - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=1828](http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1828). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

<sup>120</sup> CONSELHO EUROPEU 2000. Conclusões da Presidência CONSELHO EUROPEU DE LISBOA 23 – 24 DE MARÇO 2000, EUROPEU, C. Ed. CONSELHO EUROPEU.

<sup>121</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág. 493.

<sup>122</sup> MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncipeia, 2011. ISBN 978-989-716-031-8. Pág.17.

alargamento de 2004; a insuficiência da criação de empregos no sector dos serviços; uma elevada taxa de desemprego de longa duração; uma inadequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra, o que é bastante frequente em períodos de retoma económica; uma insuficiente participação das mulheres na atividade económica e a evolução demográfica europeia, principalmente o envelhecimento da população. Era necessário mobilizar os recursos necessários para ultrapassar estas dificuldades<sup>123</sup>.

Para se concretizar a Estratégia de Lisboa foi necessário encontrar uma forma de estruturar as especificidades da construção europeia com a necessidade da coerência europeia. Para isso, foi necessário decidir um centro de governação no plano europeu, papel que passou a caber ao Conselho Europeu. Assim, o Conselho Europeu passou a dedicar a sua reunião da Primavera à apreciação dos resultados relativos à aplicação da Estratégia de Lisboa, executando anualmente um relatório síntese sobre os resultados alcançados. Por outro lado, com base nas linhas diretrizes europeias por cada política, passaram-se a identificar as boas práticas e indicadores de referência que se refletiram nos planos nacionais com metas e medidas concretas seguidas por cada país<sup>124</sup>.

Em Março de 2001, o Conselho Europeu efetuou em Estocolmo a sua primeira reunião anual da Primavera, referente às qualificações económicas e sociais. O Conselho abordou o problema do desafio demográfico colocado pelo envelhecimento da população numa sociedade onde a população em idade de trabalhar era cada vez menos numerosa e examinou os meios para melhorar quantitativa e qualitativamente o emprego, acelerar a reforma da economia, modernizar o modelo social e explorar as novas tecnologias. A Comissão previa melhorar em termos quantitativos e qualitativos a situação do emprego na UE a curto prazo, devido ao impacto das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). A Comunicação de Junho de 2005, intitulada “ i2010 – Uma sociedade da informação para o crescimento e o emprego”, definia as grandes orientações políticas. Esta sociedade de informação tinha que ser acessível a todos os cidadãos, sem distinção de

---

<sup>123</sup> EUROPA, Sínteses da legislação da UE - Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000): para uma Europa da inovação e do conhecimento. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

<sup>124</sup> MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncipe, 2011. ISBN 978-989-716-031-8.Pág.17.

categoria social, de raça, de religião ou de sexo, este era um dos objetivos que a Comissão lançou na iniciativa como a “ eEuropa - uma sociedade da informação para todos”. Assim previa-se que, entre 2000 e 2010, metade dos empregos criados na Europa tivessem origem direta nas tecnologias da informação. Para a UE tornar-se a zona económica mais competitiva do mundo, era necessário uma simplificação administrativa, e a Comissão considerava que devia ser desenvolvida na Europa uma verdadeira cultura de dinamismo empresarial.

O Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002, insistiu ainda no reforço da EEE enquanto instrumento da estratégia de Lisboa numa Europa alargada. Os líderes europeus identificam três domínios prioritários para 12 meses seguintes:

- políticas ativas orientadas para o pleno emprego;
- a necessidade de interligar as economias europeias a nível dos mercados financeiros e das redes da energia, dos transportes e das comunicações;
- o incentivo de uma economia competitiva fundada no conhecimento.

Em Março de 2003, o Conselho Europeu de Bruxelas, na terceira “sessão da Primavera”, fazia o ponto da situação sobre os progressos alcançados na concretização da Estratégia de Lisboa, sendo destacados os resultados significativos obtidos na abertura dos mercados da energia, na criação do céu único europeu, na modernização da política de concorrência, na implementação de um mercado financeiro integrado a nível europeu e na aprovação de uma patente comunitária. Os líderes Europeus destacam a criação de cinco milhões de novos empregos desde o lançamento da Estratégia de Lisboa<sup>125</sup>.

Em 22 de Julho de 2003 foram concebidas novas orientações para o emprego, que representam uma reforma assinalável na Estratégia de Lisboa. Estas orientações contribuem para atingir de forma mais eficaz as metas definidas pela Estratégia, mediante:

---

<sup>125</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Políticas comunitárias de emprego. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/c10241\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10241_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

- A definição de três grandes objetivos que refletem o equilíbrio da Agenda de Lisboa: pleno emprego, qualidade e produtividade no trabalho e coesão num mercado de trabalho inclusivo.
- A adoção de um horizonte temporal de médio prazo (2010, com uma revisão intercalar em 2006) e a definição de metas relevantes que garantam progressos na consecução dos três objetivos abrangente.
- A simplificação e a ulterior clarificação dos objetivos e das prioridades de política, com uma forte tónica nos resultados. Os resultados esperados são por vezes expressos em termos de metas quantificadas<sup>126</sup>.

Para ajudar na concretização dos três objetivos, as novas orientações identificam 10 prioridades (orientações específicas) de ação:

1. prevenir o desemprego de longa duração e ajudar os desempregados e os inativos a encontrar emprego: os Estados-Membros deverão assegurar que os desempregados recebem a assistência e as competências de que necessitam para manter um emprego. As orientações explicam quais as medidas a promover pelos Estados-Membros em cada fase do período de desemprego, nomeadamente através dos serviços públicos de emprego. Estas medidas visam prevenir a passagem ao desemprego de longa duração e, em última instância, a perda de competências por parte dos desempregados, evitando a sua desmotivação e o abandono do mercado de trabalho. Desde o lançamento da EEE, foi desenvolvido um conjunto de indicadores para auxiliar e avaliar as políticas dos Estados-Membros neste domínio;
2. criar mais empregos e estimular o espírito empresarial: a criação de emprego depende da criação de novas empresas e da expansão das já existentes, em especial PME's. Assim, as orientações incidem na melhoria das condições para a criação de empregos e para o recrutamento de efetivos, o que implica uma envolvente favorável ao espírito empresarial;
3. fazer face à mudança e promover a adaptabilidade e a mobilidade: as empresas precisam uma envolvente funcional flexível para terem sucesso. Por outro lado,

---

<sup>126</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Mais e melhor emprego para todos — A Estratégia Europeia para o Emprego*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.Pág.8.

uma força de trabalho moderna tem de ser capaz de se adaptar continuamente à mudança. As orientações descrevem as condições básicas para conjugar flexibilidade no emprego com segurança profissional, nomeadamente facultando aos trabalhadores o acesso à formação;

4. promover o desenvolvimento de capital humano e a aprendizagem ao longo da vida: são essenciais estratégias globais que garantam a aprendizagem ao longo da vida para todos os cidadãos e possibilitem a todos a oportunidade de periodicamente atualizarem competências. As orientações insistem com os Estados-Membros para proporcionar os corretos incentivos a empregadores e indivíduos e a redirecionar as finanças públicas para um investimento mais eficaz em recursos humanos. As orientações descrevem metas para melhorar a qualidade do sistema de ensino e assegurar a participação dos trabalhadores em ações de aprendizagem ao longo da vida;
5. assegurar uma oferta adequada de mão-de-obra e promover a participação dos trabalhadores mais velhos: a fim de reforçar o crescimento económico, há que explorar todas as fontes potenciais de mão-de-obra. Face ao desafio demográfico que se coloca à Europa, a baixa taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55+) de apenas 40% em 2003 (UE-15) é preocupante. Sendo assim, é importante que estejam criadas as condições ideais para incentivar os trabalhadores mais velhos a permanecer em atividade por períodos mais longos;
6. garantir a igualdade entre homens e mulheres: nas últimas décadas foram as mulheres que compuseram a maior fatia do aumento da mão-de-obra. As desigualdades entre homens e mulheres no emprego, desemprego e remuneração são ainda demasiado acentuadas na maioria dos Estados-Membros, revelando condições desiguais de acesso ao emprego. Para remediar este problema, há que adotar uma abordagem integradora da perspetiva de género, bem como uma estratégia específica que crie as condições para que uns e outras entrem, reentrem ou permaneçam no mercado de trabalho<sup>127</sup>;
7. promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas: a eficaz integração no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas, sejam estas

---

<sup>127</sup> Ibid.— In.Págs.8 e 9.

imigrantes, pessoas com deficiência ou outras que abandonaram o sistema de ensino precocemente, deverá contribuir para aumentar a inclusão social e a oferta de mão-de-obra. As políticas terão que ser de forma a eliminar a discriminação, propiciar abordagens personalizadas para dar respostas a necessidades específicas e criar oportunidades adequadas de emprego através de incentivos ao recrutamento concedidos a empregadores;

8. tornar o trabalho compensador: para tornar o trabalho aliciante e fomentar a criação de emprego e a coesão social, as orientações visam os regimes fiscais, de prestações e de segurança social;
9. reduzir o trabalho não declarado: estudos realizados calculam que a dimensão da economia informal ascende, em média, a 7% a melhorar a taxa de emprego global, a qualidade no trabalho e as hipóteses de inserção social das pessoas em questão.
10. reduzir as disparidades regionais em termos de emprego e desemprego: as diferenças observadas nos níveis de emprego e desemprego entre as regiões da UE continuam a ser acentuadas, indo sofrer um agravamento após o alargamento. Tais desigualdades deverão ser tratadas através de uma abordagem alargada que envolva os intervenientes a todos os níveis a fim de apoiar a coesão económica e social, devendo fazer uso dos Fundos Estruturais comunitários<sup>128</sup>.

Em 2004, no quarto Conselho Europeu da Primavera, os Chefes de Estado e de Governo, reuniram-se em Bruxelas, e viram a necessidade de reforçar a competitividade, a investigação e a inovação para apoiar a recuperação económica e melhorar o emprego na Europa. Salientaram ainda a necessidade de os Estados implementarem as reformas decididas a nível europeu e prosseguirem as reformas estruturais iniciadas a nível nacional. Por último, a fim de contribuir para a reflexão sobre a revisão intercalar da Estratégia de Lisboa em Março de 2005, o Conselho Europeu convidava a Comissão a constituir um grupo de Alto nível, cuja Presidência seria assegurada pelo ex-Primeiro Ministro da Holanda, Wim Kok. O relatório intitulado “Enfrentar o desafio: a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego” ficou concluído em Novembro de 2004 e demonstrou que embora os resultados tivessem sido muito desiguais entre os Estados-Membros

---

<sup>128</sup> Ibid.— In.

(salientando-se os bons desempenhos da Irlanda e da Finlândia), no geral os objetivos não estavam a ser alcançados. Foram identificadas três principais causas para os fracos resultados:

- i. a estratégia de Lisboa tinha excessivos objetivos, sem uma prioridade adequada;
- ii. a existência de uma conjuntura económica desfavorável;
- iii. havia uma falta de orientação, coordenação e ação, aliada à não existência de uma clara divisão de responsabilidades entre a UE e os Estados-Membros<sup>129</sup>.

Pode ler-se no Relatório de Wim Kok: "...o problema é que a Estratégia de Lisboa se tornou demasiado ampla para ser entendida como uma narrativa interligada. Lisboa trata de tudo e, portanto, de nada. Todos são responsáveis e, portanto, ninguém o é"<sup>130</sup>.

O relatório de Wim Kok defendeu que esta Estratégia deveria centrar os seus esforços em completar o mercado único; continuar a abrir o mercado da Europa aos bens e serviços, resistindo ao mesmo tempo às pressões protecionistas; criar instrumentos para que os países que não cumprem com os compromissos sejam punidos. Em síntese, Kok defendeu que a UE se deveria centralizar no crescimento e no emprego e que deveriam ser criados mecanismos que garantissem o cumprimento da Estratégia<sup>131</sup>.

A maior fragilidade da Agenda Lisboa, como também era conhecida a Estratégia de Lisboa, esteve na falta de instrumentos que vinculassem os Estados-Membros a pôr em prática as reformas necessárias, uma vez que se baseou no MAC, basicamente um processo de comparação das melhores práticas e dos indicadores económicos e sociais dos Estados-Membros na esperança de que, através do reconhecimento do interesse dos objetivos para e

---

<sup>129</sup> Eurocid - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relancamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relancamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011).

<sup>130</sup> KOK, Wim — *“Enfrentar o desafio: a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego” - Relatório do Grupo de Alto Nível Presidido por Wim Kok*. In. Bruxelas, 2004, p. 56. Pág.18.

<sup>131</sup> MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncipe, 2011. ISBN 978-989-716-031-8. Págs.47 e 48.

por cada um dos países fosse possível realizar as metas estabelecidas a nível comunitário<sup>132</sup>.

António Vitorino reconhece que “ ... na lógica do método de coordenação aberta que inspira a Estratégia Lisboa, os objetivos definidos centralmente, em conjunto pela própria União, são, à partida, mais difusos e diluídos, muito mais indicativos do que obrigatórios”<sup>133</sup>.

A Comissão elaborou um relatório intercalar, tendo em consideração o relatório de Wim Kok sobre a Estratégia de Lisboa, intitulado: “Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego – Um novo começo para a Estratégia de Lisboa”<sup>134</sup>. Com base nas propostas apresentadas pela Comissão neste relatório, os Chefes de Estado e de Governo relançaram.

Manuel Porto refere que este relançamento foi feito com base em três Eixos:

- 1) o conhecimento e a inovação como motores de um crescimento duradouro;
- 2) conclusão do mercado único, oferecendo um espaço atraente de investimento e de trabalho;
- 3) o crescimento e o emprego ao serviço da coesão social<sup>135</sup>.

A Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego, como passou a ser conhecida, implicava também um novo ciclo de governação entre a UE e os Estados-Membros, sendo que cada Estado-Membro deveria comprometer-se na sua realização através da elaboração de um Plano Nacional de Reforma (PNR) e da nomeação de um coordenador responsável pela execução a nível nacional da Estratégia de Lisboa. Os líderes europeus aprovaram 24 linhas diretrizes (seis macroeconómicas, dez microeconómicas e oito sobre o emprego) que

---

<sup>132</sup>MENDONÇA PINTO, António — **ECONOMIA PORTUGUESA - MELHOR É IMPOSSIVEL**. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,SA, 2007. 361 p. ISBN 987-972-40-3129-3. Pág.90.

<sup>133</sup> VITORINO, António — *O modelo social europeu e a estratégia de Lisboa*. In ALMEDINA: A EUROPA E OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI. Lisboa: ALMEDINA, 2008, p. 543. ISBN 978-972-40-3491-1.Pág.94.

<sup>134</sup> COMISSÃO EUROPEIA 2005. Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera : "Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa". 1 de Fevereiro 2005 COMISSÃO EUROPEIA, Bruxelas, 36.

<sup>135</sup> LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0.Pág.496.



deveriam servir de base para a elaboração dos PNR. Cada Estado-Membro apresentava à Comissão Europeia o seu PNR o período 2005-2008, onde referiam as suas prioridades<sup>136</sup>.

A estratégia estabelecia uma lista de prioridades e um calendário de realização, que devia ser considerada como um programa de trabalho comum, para cuja realização o Conselho, o Parlamento e os Estados-Membros deviam empenhar todos os seus esforços. Esta estratégia fazia parte das orientações que a Comissão apresentou com o objetivo de fomentar o emprego na UE (2005-2008)<sup>137</sup>.



Ilustração 1: Estratégia de Lisboa Renovada. Fonte: IFDR

O Programa Nacional de Reforma português designava-se “Estratégia de Lisboa – Portugal de Novo: Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego” (PNACE 2005-2008). Este programa elaborado no âmbito de um novo ciclo político, da responsabilidade do XVII Governo Constitucional, era a resposta aos desafios propostos pela Estratégia de Lisboa relançada. Tratou-se de um conjunto integrado de 125 medidas foco de ação

<sup>136</sup> Eurocid - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relancamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relancamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011).

<sup>137</sup> CONSELHO EUROPEU — **Decisão n.º 2005/600/CE do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.** In EUROPEU, C. 2005/600/CE. Bruxelas: [Jornal Oficial L 205 de 12.7.2005]. 2005, vol. 2005/600/CE, p. 7.

transformadora e reformista adaptadas à situação económica e social do país e com incidência em três domínios: o macroeconómico, o microeconómico e o da qualificação, emprego e coesão social. Na dimensão macroeconómica, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC); na dimensão da competitividade e da qualificação, o Plano Tecnológico; e na dimensão do emprego, o Plano Nacional de Emprego (PNE)<sup>138</sup>. O PNE posiciona-se no cerne das prioridades da Estratégia Europeia para o Emprego<sup>139</sup>:

P1 - atrair e reter um maior número de pessoas na situação de emprego, aumentar a oferta da mão-de-obra e modernizar os sistemas de proteção social;

P2 - melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas;

P3 - investir mais em capital humano, melhorando a educação e as competências.

O PNE 2005-2008 assume cinco objetivos gerais:

1. promover a criação de emprego, prevenir e combater o desemprego;
2. gerir de forma preventiva e precoce, os processos de reestruturação e deslocalização empresarial;
3. reforçar a educação e qualificação da população portuguesa;
4. promover a flexibilidade com segurança no emprego;
5. Modernizar o sistema de proteção social<sup>140</sup>.

Ainda há a destacar a conexão entre o PNACE 2005-2008 e a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável, que definia prioridades como a sustentabilidade ambiental e a coesão territorial e social. O Plano Tecnológico constituiu um dos pilares da implementação da Estratégia de Lisboa em Portugal, no qual estavam agrupados os seus desafios mais emblemáticos:

---

<sup>138</sup> Eurocid - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relancamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relancamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011).

<sup>139</sup> CONSELHO — **DECISÃO DO CONSELHO, de 18 de Julho de 2006 sobre as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros**. In 2006/544/CE. Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 2.

<sup>140</sup> IESE e OLIVEIRA das NEVES, A. — *Intervenção do FSE e Desenvolvimento do Potencial Humano em Portugal (2000-2006)*. Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. 3ª edição. Lisboa: IGFSE, 2009. ISBN 978-989-96228-0-7. Pág.27 e 28.

- a aposta na sociedade do conhecimento;
- o aumento dos níveis de competência;
- o desenvolvimento científico e tecnológico;
- o estabelecimento de um processo de aprendizagem ao longo da vida.

Em Março de 2006, no primeiro Conselho Europeu da Primavera realizado em Bruxelas, depois do relançamento da Estratégia de Lisboa, os líderes europeus assumiram um compromisso comum para reforçar o programa global de reforma em quatro áreas de ação prioritárias:

1. conhecimento (educação, investigação e inovação);
2. explorar o potencial das empresas;
3. trazer mais pessoas para o mercado de trabalho;
4. implementar uma política energética.

No final de 2006 a Comissão Europeia apresentou o Relatório Anual sobre a Estratégia de Lisboa intitulado “Rumo ao Crescimento e ao Emprego – Um ano de resultados”. Este relatório fazia uma análise geral e uma avaliação do desempenho de cada Estado-Membro tendo em consideração os relatórios de implementação apresentados pelos Estados-Membros. Este relatório sublinhava ainda que as reformas estavam numa fase incipiente, sendo necessário aplicá-las na íntegra para se obter um impacto económico duradouro.

Em Portugal, o Conselho de Ministros aprovou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (2005-2015). Esta estratégia junta o desenvolvimento económico, o social e o ambiental e assume como desígnio retomar uma trajetória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atrativos da UE, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Eurocid - *A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade*. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relancamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relancamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011).

No início de 2007 o Conselho de Ministros aprovou o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período 2007-2013<sup>142</sup>. O QREN assumiu como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

Em Março de 2007, no segundo Conselho Europeu da Primavera após o relançamento da Estratégia de Lisboa, os líderes dos 27 Estados-Membros da UE, reunidos em Bruxelas, chegaram a um acordo sobre uma lista de objetivos ambiciosos para lutar contra as alterações climáticas, sendo de destacar o compromisso de alcançar até 2020 uma redução de pelo menos 20% das emissões de gases com efeito de estufa, em relação a 1990. Os chefes de Estado e de Governo punham ainda a tónica na finalização do mercado interno, na simplificação legislativa e na redução dos encargos administrativos, e sublinharam a importância do pilar social da Estratégia de Lisboa<sup>143</sup>.

### **Subsecção 1.5.2. Europa 2020 – Estratégia Europeia para o Crescimento**

O Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso referiu: “A Europa 2020 reflete aquilo que temos de fazer desde já e no futuro próximo para relançar a economia europeia. A crise veio revelar questões fundamentais e tendências insustentáveis que não podemos continuar a ignorar. A Europa regista um défice de crescimento que compromete o nosso futuro. Temos de combater de forma decisiva os nossos pontos fracos e apostar nos nossos inúmeros pontos fortes. Temos de construir um novo modelo económico baseado no conhecimento, numa economia hipocarbónica e numa elevada taxa de emprego. Esta batalha exige uma mobilização geral à escala europeia”<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007**. Lisboa:Diário da República, 1.ª Série, 2007.

<sup>143</sup> Eurocid - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relançamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relançamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011).

<sup>144</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Europa 2020: a Comissão propõe uma nova estratégia económica para a Europa. [Em linha]. Disponível em

Em 2010 a Europa estava a atravessar um período de transformação, pois a crise anulou anos de progresso social e económico e expôs as fraquezas da economia europeia. O Mundo continuava a evoluir e era preciso tomar medidas a longo prazo. A Europa tinha que atuar coletivamente, enquanto União, era necessário uma estratégia que nos ajudasse a sair da crise mais fortes e que transformasse a UE numa economia inteligente, sustentável e inclusiva, e que oferecesse níveis elevados de empregos, de produtividade e de coesão social<sup>145</sup>.

Como refere Martins da Silva, “Parte da experiência e dos efeitos (positivos ou dececionantes) da estratégia anterior, a de Lisboa, e reequaciona as ações futuras tendo em conta: por um lado, a correção das falhas e das fraquezas endógenas, a retoma e o redimensionamento das valências positivas que aquele plano comportava; e, por outro lado, a reformulação e adequação às condições e aos desafios impostos pela profunda recessão resultante da crise financeira internacional, que surpreendeu e abalou os mercados a partir de 2008 e se repercutiu, de uma forma mais ou menos drástica, nas situações orçamentais dos Estados-Membros, e nas condições de vida dos europeus”<sup>146</sup>.

A “Estratégia Europa 2020” foi lançada a 3 de Março de 2010. Esta Estratégia é um programa sucessor da chamada “Agenda Social” (2000-2010) que deverá ser implantado pelos Estados-Membros entre 2010 e 2020. Ao passo que a Agenda de Lisboa possuía a visão de tornar a UE na “região económica do mundo mais competitiva e dinâmica baseada no conhecimento”, a nova “Estratégia Europa 2020” tem por objetivo um desenvolvimento “inteligente, sustentável e inclusivo”, com uma melhor coordenação da economia nacional e europeia<sup>147</sup>. Esta Estratégia devia desempenhar um papel estruturante na consolidação do projeto europeu, agregando uma estratégia de curto prazo de saída da crise com uma

---

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>. (Consultado em 18 de Outubro de 2011).

<sup>145</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo** In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020 final* Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 38. (Consultado 24 de Outubro de 2011).

<sup>146</sup> MARTINS DA SILVA, António — *História da Unificação Europeia. A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. ISBN 978-989-26-0057-4. Pág.314.

<sup>147</sup> PARLAMENTO EUROPEU - A estratégia Europa 2020. [Em linha]. Disponível em <http://www.vote-europe.net/pt-pt/a-estrategia-europa-2020/>. (Consultado em 24 de Outubro de 2011).

estratégia de desenvolvimento económico sustentável de longo prazo, preservando e promovendo a matriz social humanista da Europa<sup>148</sup>.

A nova Estratégia foi influenciada pela crise económica e financeira que abalou a mundo desde 2008. Em 2009 e 2010 a economia sofreu grandes mudanças, “os progressos graduais do crescimento económico e da criação de emprego verificados durante a última década foram anulados - o nosso PIB desceu 4 % em 2009, a nossa produção industrial regressou ao nível dos anos 90 e o desemprego afeta agora 23 milhões de pessoas - ou seja, 10 % da nossa população ativa”<sup>149</sup>.

Entre o contexto em que foi lançada a Estratégia de Lisboa e esta nova Estratégia existia uma enorme diferença. Em 2000, o cenário macroeconómico era favorável (um dos objetivos da Estratégia de Lisboa era o crescimento médio do PIB de 3% no período 2000-2010). Em 2010 o cenário era negativo, na maioria dos países a taxa de crescimento era baixa ou negativa e a dívida crescia significativamente<sup>150</sup>. A Comunicação da Comissão era esclarecedora a este respeito: “para a Comissão a prioridade imediata reside na identificação das ações necessárias para definir uma estratégia credível de saída da crise, prosseguir a reforma do sistema financeiro, assegurar a consolidação orçamental necessária para um crescimento a longo prazo e reforçar a coordenação no âmbito da União Económica e Monetária”<sup>151</sup>.

O Conselho Europeu assumiu a nova Estratégia, a Comissão acompanhou os progressos relativamente aos objetivos, ajudou na interação política e apresentou as propostas necessárias para orientar a ação e fazer avançar as iniciativas emblemáticas da UE. O Parlamento Europeu foi uma força de mobilização dos cidadãos e atuou como colegislador nas principais iniciativas. Esta parceria foi alargada aos Comités da UE, aos parlamentos

---

<sup>148</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Inovação e Desenvolvimento — FUTURO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA-ESTRATÉGIA “UE2020” Contributo de Portugal. 2010.

<sup>149</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39. Pág.8.

<sup>150</sup> MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncipe, 2011. ISBN 978-989-716-031-8. Pág.94.

<sup>151</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39. Pág.6.

nacionais e às autoridades nacionais, locais e regionais, aos parceiros sociais e partes interessadas e à sociedade civil, de forma a assegurar a participação de todos na realização desta visão<sup>152</sup>.

A Comissão ao determinar os mecanismos e os objetivos de ação no quadro da nova Estratégia económica procurou colmatar as falhas da estratégia anterior, definir melhor, de forma mais eficaz e realista, as prioridades a ter em conta e as falhas profundas reveladas pela crise (uma economia fragilizada pela globalização, pela pressões ambientais e pelo envelhecimento da população). Estas falhas, segundo a Comissão podiam ser superadas se, houvesse um reforço da coordenação entre as políticas a nível nacional e europeu, na promoção da indústria não agressiva para o ambiente e para o clima (baixas emissões de carbono), da investigação e do desenvolvimento, da economia digital, da formação e da educação<sup>153</sup>. A Comissão identificou três prioridades de crescimento que deveriam orientar as ações concretas tanto a nível da UE como a nível nacional:

- o crescimento inteligente – promovendo uma economia baseada no conhecimento e na inovação;
- o crescimento sustentável – promovendo uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitividade;
- o crescimento inclusivo – favorecendo uma economia com níveis elevados de emprego e que assegure a coesão social e territorial<sup>154</sup>.

De acordo com as prioridades estabelecidas, a Comissão propôs cinco objetivos a atingir pela UE:

1. aumentar a taxa de emprego para 75% na população com idade entre os 20 e os 64 anos;
2. aumentar para 3% do PIB o investimento da UE na I&D;

---

<sup>152</sup> Ibid.— In. Pág.7 e 8.

<sup>153</sup> MARTINS DA SILVA, António — *História da Unificação Europeia. A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. ISBN 978-989-26-0057-4. Pág.316.

<sup>154</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39. Pág.12.

3. reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registados em 1990; obter 20% da energia a partir de fontes renováveis; aumentar em 20% a eficiência energética;
4. reduzir a taxa de abandono escolar para níveis abaixo dos 10%; aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população com idade entre os 30 e os 34 anos que possui um diploma do ensino superior;
5. o número de europeus que vivem abaixo dos limiares de pobreza nacionais deve ser reduzido em 25 %, retirando da pobreza 20 milhões de pessoas<sup>155</sup>.

A Europa identificou novos domínios passíveis de estimularem o crescimento e o emprego. A Comissão propôs a “Agenda Europa 2020” que consistiu numa série de iniciativas emblemáticas, cuja execução constituirá uma prioridade partilhada com ações a todos os níveis: organizações à escala da UE, Estados-Membros e autoridades locais e regionais. São sete iniciativas emblemáticas que visam estimular a concretização de cada prioridade.

No âmbito da prioridade “crescimento inteligente” propôs três iniciativas emblemáticas:

- «Uma União da inovação» para melhorar as condições gerais e o acesso ao financiamento para a investigação e inovação, para assegurar que as ideias inovadoras são transformadas em produtos e serviços que criam crescimento e postos de trabalho.
- «Juventude em movimento» para melhorar os resultados dos sistemas de ensino e facilitar a entrada dos jovens no mercado de trabalho.
- «Agenda digital para a Europa» para acelerar a implantação da Internet de alta velocidade e para que as famílias e as empresas possam tirar partido de um mercado único digital.

No que diz respeito à prioridade “crescimento sustentável” estipulou duas iniciativas emblemáticas:

---

<sup>155</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Europa 2020. [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm). (Consultado em 24 de Outubro de 2011).



- «Uma Europa eficiente em termos de recursos» destinada a contribuir para dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos, assegurar a transição para uma economia hipocarbónica, aumentar a utilização das fontes de energia renováveis, modernizar o nosso sector dos transportes e promover a eficiência energética.
- «Uma política industrial para a era de globalização» para melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as PME, e para apoiar o desenvolvimento de uma base industrial forte e sustentável, suscetível de enfrentar a concorrência mundial.

Por fim, para a prioridade "crescimento inclusivo" avançou com duas prioridades:

- «Agenda para novas qualificações e novos empregos» para modernizar os mercados de trabalho e capacitar as pessoas desenvolvendo as suas qualificações ao longo da vida, com vista a aumentar a participação no mercado de trabalho e a estabelecer uma melhor correspondência entre a oferta e a procura de mão-de-obra, nomeadamente através de uma maior mobilidade dos trabalhadores.
- «Plataforma europeia contra a pobreza» para que a coesão social e territorial permita assegurar uma ampla distribuição dos benefícios do crescimento e do emprego e para que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social possam viver dignamente e participar ativamente na sociedade.

Esta abordagem pretende dar conta da dimensão da UE, relevando “claramente a interdependência das economias dos Estados-Membros e permite uma maior seletividade das iniciativas concretas destinadas a fazer avançar a estratégia, contribuindo para alcançar os grandes objetivos da UE e nacionais. A apresentação de relatórios por Estado-Membro tem a pretensão de ajudar os Estados-Membros a “definirem e aplicarem estratégias de saída da crise, para restaurar a estabilidade macroeconómica, identificar os estrangulamentos nacionais e assegurar o regresso das suas economias a um crescimento e finanças públicas sustentáveis<sup>156</sup>”.

---

<sup>156</sup> COMISSÃO EUROPEIA — COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - *EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. In EUROPEIA, C. COM(2010) 2020. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39. Pág.6.

Para prosseguir os objetivos da Estratégia Europa 2020 era necessário mobilizar e reforçar as políticas e instrumentos da UE, tais como a consolidação do mercado único, o orçamento e a agenda económica externa da UE<sup>157</sup>. Também era preciso tomar medidas acerca do modelo de governação. “A governação deverá assentar numa apropriação ao mais alto nível, pelos Chefes de Estado e de Governo a nível de Conselho Europeu, que identificarão os grandes objetivos comuns, os quais deverão ser assumidos pelos Estados-Membros em função das suas características e níveis de desenvolvimento, reconhecendo a diversidade de situações nacionais e os diferentes pontos de partida”<sup>158</sup>.

Pretende-se que esta Estratégia seja dirigida pelo Conselho Europeu, contrariamente ao que acontecia na Estratégia de Lisboa que era o último elo do processo decisório<sup>159</sup>. Apesar de, o Conselho Europeu prosseguir com uma função de acompanhamento horizontal na execução da Estratégia, considera-se que “O Conselho Europeu deverá centrar-se, nas suas reuniões futuras, em temas específicos (por exemplo, a investigação e inovação ou as qualificações), emitindo orientações e dando os impulsos necessários”<sup>160</sup>.

Considera-se importante acautelar uma boa articulação entre Estratégias e Políticas que as concretizam, clarificando focalizações e objetivos e evitando sobreposições e duplicação de trabalho de conceção e monitorização<sup>161</sup>.

Esta nova Estratégia “exige uma resposta europeia coordenada, em concertação com os parceiros sociais e a sociedade civil. Se agirmos em conjunto, poderemos reagir e sair fortalecidos da crise”<sup>162</sup>.

---

<sup>157</sup> Ibid.— In.. Pág.23.

<sup>158</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Inovação e Desenvolvimento — FUTURO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA-ESTRATÉGIA “UE2020” Contributo de Portugal. 2010. Pág.10.

<sup>159</sup> MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncipe, 2011. ISBN 978-989-716-031-8. Pág.96.

<sup>160</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39., pag.33.

<sup>161</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Inovação e Desenvolvimento — FUTURO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA-ESTRATÉGIA “UE2020” Contributo de Portugal. 2010.

<sup>162</sup> COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39. Pág.3.

O Programa da UE para o Emprego e a Solidariedade Social, Progress (2007-2013) foi criado com o objetivo de conceder apoio financeiro no sentido de contribuir para a execução da estratégia «Europa 2020». O Progress (2007-2013) constitui um instrumento de apoio ao desenvolvimento de políticas inovadoras e eficazes em matéria laboral e social por toda a Europa. A missão do Progress destina-se a apoiar financeiramente os esforços dos Estados-Membros da UE para a construção de uma sociedade mais coesa. Este promove a participação das partes interessadas relevantes (incluindo parceiros sociais e organizações da sociedade civil) no processo de formulação de políticas. O Progress atua a nível europeu e, de forma complementar, com o FSE, cujo investimento visa a execução das políticas laborais e sociais em Estados-Membros específicos e, particularmente, em regiões onde se evidencia um atraso no desenvolvimento económico. Assim, ao passo que o FSE apoia projetos concretos em matéria laboral e social, a níveis local e nacional, o Progress centra-se, mais especificamente, em projectos no domínio político, à escala da UE<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Progress em acção: O Programa da União Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011, 2011.

## Capítulo 2 - A evolução do Fundo Social Europeu

### *Secção 2.1 A génese / história*

O Fundo Social Europeu é um instrumento de criação de mais e melhor emprego. O FSE é um dos Fundos Estruturais da UE e foi concebido para reduzir as diferenças de prosperidade e padrões de vida entre os Estados-Membros e regiões da UE, promovendo desta forma a coesão económica e social. Visa auxiliar os Estados-Membros a equipar melhor a força laboral e as empresas europeias para que possam enfrentar novos desafios a nível global<sup>164</sup>.

A essência do Fundo são as pessoas e tentar ajudá-las a adaptar-se às novas exigências de um mercado do trabalho em evolução. Todos devem ter oportunidade de contribuir para uma UE próspera: mulheres e homens, jovens e idosos, pessoas de diferentes origens e grupos étnicos, pessoas com deficiência e outros grupos desfavorecidos. O FSE investe nas pessoas e abrange anualmente cerca de 10 milhões de pessoas nos 27 Estados-Membros. Este Fundo reflete a visão dos fundadores da UE, há mais de um século, de que o esforço da unidade entre as nações não depende apenas de Tratados e acordos comerciais. O FSE constitui uma manifestação de solidariedade entre os Estados-Membros e as comunidades, permitindo aos cidadãos europeus adaptarem-se a novos desafios que surgiram ao longo dos anos. Desenvolve os valores partilhados da sociedade europeia, baseados no tratamento justo e numa qualidade de vida decente para todos. Em termos práticos, significa acesso ao emprego, habitação, educação, cuidados de saúde, bem como cuidados e apoio para os membros mais vulneráveis da sociedade. A principal função do FSE é a inserção das pessoas no mercado de trabalho, não quer dizer que se trata apenas de regressar a qualquer trabalho anterior. Os projetos que financia ajudam as pessoas a encontrar o emprego mais adequado, um emprego que possam manter e no qual possam progredir. Os projetos existem para permitir a reconversão profissional das pessoas e apoiá-las no seu regresso à vida ativa, atenuando a pressão sobre as famílias e as comunidades. O principal princípio ligado ao FSE é o da autonomização das pessoas,

---

<sup>164</sup> Comissão Europeia - Fundo Social Europeu – 50 anos a investir nas pessoas. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 8 de Outubro de 2011).

ajudá-las a ajudarem-se a si próprias, a decidirem por si próprias e a realizarem as suas ambições<sup>165</sup>.

O financiamento é distribuído pelos Estados-Membros e regiões, em especial por aqueles em que o desenvolvimento económico é menos avançado. É um elemento-chave para a estratégia de 2020 da UE para mais crescimento e empregos e direcionada para a melhoria do nível de vida dos cidadãos europeus dando-lhes mais competências e melhores perspectivas de emprego. Durante o período entre 2007 e 2013 serão distribuídos cerca de 75 M€ aos Estados-Membros e regiões da UE para que possam ser alcançados os seus objetivos<sup>166</sup>.

### **Subsecção 2.1.1. A década de 50: nascimento do Fundo Social Europeu**

Em 1951, a França, a Alemanha Ocidental, a Itália, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo assinaram o Tratado de Paris com o objetivo de criarem a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). O seu objetivo consistia em criar um mercado comum do carvão e do aço, sendo que esses sectores são agora abrangidos pelo regime de direito comum do Tratado CE. Um dos resultados do Tratado CECA foi o Fundo CECA para a reconversão e reinstalação de trabalhadores, foi o precursor do FSE.

O Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE) foi assinado em Roma a 25 de Março de 1957 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1958. O seu principal objetivo era a integração progressiva dos Estados-Membros, através da criação de um mercado comum baseado nas quatro liberdades de circulação (de mercadorias, de pessoas, de capitais e de serviços) e na aproximação gradual das políticas económicas nacionais. Para este efeito, os Estados-Membros acordaram um conjunto de disposições que regulavam a transferência de algumas competências da esfera nacional para a esfera comunitária e que permitiam a adoção de legislação comunitária diretamente aplicável nos Estados-Membros. Surgiram assim a política agrícola comum, a política de concorrência e a política de transportes. O Tratado de Roma não atribuiu ao FSE nem personalidade jurídica nem

---

<sup>165</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Por uma vida melhor - A União Europeia investe nas pessoas através do Fundo Social Europeu*. In. Bruxelas: Luxemburgo: Serviços das Publicações da União Europeia, 2009, p. 146. Pág.7.

<sup>166</sup> Comissão Europeia - Fundo Social Europeu – 50 anos a investir nas pessoas. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 8 de Outubro de 2011).

autonomia financeira, sendo este Fundo um simples Serviço da Comissão Europeia e estando o seu orçamento integrado no Orçamento Geral das Comunidades Europeia<sup>167</sup>.

O Tratado de Roma continha apenas algumas disposições dispersas em matéria de política social e de emprego. Os artigos 39.º, 40.º e 42.º abordavam a livre circulação dos trabalhadores e as normas de segurança social para os trabalhadores migrantes, enquanto os artigos 146.º a 150.º se ocupavam do FSE. A política social era considerada como um prolongamento da política económica. O FSE tinha um duplo papel. Cabia-lhe melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores no mercado interno, promovendo a respetiva mobilidade e facilitando a sua adaptação às mudanças industriais, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais, contribuindo deste modo para uma melhoria do nível de vida (artigo 146.º) mas destinava-se igualmente a contribuir para reforçar a coesão económica e social na Comunidade (artigo 159.º).

### **Subsecção 2.1.2. A década de 60: desemprego e migração**

A ausência de uma estratégia europeia global fez com o FSE, nos seus primeiros anos, fosse utilizado para resolver problemas a nível nacional. Durante o primeiro período de funcionamento (1960-1971) o FSE não era mais do que “uma mera caixa de compensação, sendo trimestralmente cada Estado-Membro informado das ajudas que lhe tinham sido concedidas e da parte das despesas que deveria suportar de acordo com a chave da repartição do nº 2 do artigo 200.º do Tratado CEE. A Comissão determinava, em 30 de Dezembro de cada ano, os montantes das transferências a efetuar a fim de compensar os saldos”<sup>168</sup>.

O FSE não dispunha de direito de iniciativa, as suas intervenções dependiam da iniciativa dos Estados-Membros que atuavam de acordo com as legislações nacionais, que diferiam de Estado para Estado<sup>169</sup>. Quanto maior fosse o investimento dos Estados na reintegração e reeducação dos trabalhadores e na reconversão das empresas, maiores eram as intervenções

---

<sup>167</sup> PINTO COELHO, Joaquim — *FSE - Fundo Social Europeu - Guia para utilizadores Portugueses*. 2ª edição.: Banco do Fomento Nacional, 1986. Pag.16.

<sup>168</sup> Ibid. Pag. 11. (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

<sup>169</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0., Pág. 66.

do FSE. A Itália representava quase os dois terços do desemprego da CEE, com quase 1,7 milhões de pessoas sem trabalho. Entre 1955 e 1971, 9 milhões de trabalhadores abandonaram o Sul de Itália para arranjar trabalho, migrando quer para o Norte do país, que se estava a industrializar, quer para mais longe. Os Italianos foram assim os principais beneficiários do FSE, obtendo subsídios de reconversão e reinstalação. Por sua vez, a Alemanha Ocidental utilizou o FSE para reconverter as pessoas que tinham sofrido acidentes de trabalho. Por esta altura, o financiamento do FSE já tinha de ser acompanhado de um financiamento nacional, sendo encaminhado para projetos geridos pelo sector público, as empresas do sector privado não participavam no FSE. Assim, “depressa se percebeu que a ação do Fundo Social beneficiava relativamente mais os países mais prósperos, a Alemanha e os Países Baixos, que dispunham de sistemas de formação profissional aperfeiçoados e, portanto, mais caros que os países como a Itália e a França, em que a necessidade de formação profissional era tanto maior quanto menos desenvolvida era aí a sua organização. Por esse motivo, o impacto do Fundo Social sobre a vida económica e social dos Estados da Comunidade não estava de acordo com as esperanças que nele depositavam os autores do Tratado de Roma”<sup>170</sup>.

### **Subsecção 2.1.3. A década de 70: dar resposta às necessidades de grupos específicos**

A primeira reforma do Fundo Social Europeu, em 1971, pretendia orientar o financiamento para determinados grupos e categorias de pessoas. Adicionou igualmente mais dinheiro ao orçamento do novo Fundo em 1972 e 1973, que excedeu o total dos 12 anos anteriores. Em 1973, o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda aderiram à CEE, constituindo o seu primeiro alargamento, de seis para nove Estados-Membros. Quando a Comunidade Europeia se preparava para este alargamento, os dirigentes dos «Nove» reuniram-se em Paris, em Outubro de 1972, e chegaram a acordo sobre a necessidade de combater os desequilíbrios regionais e estruturais do desenvolvimento económico<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985. Pág.182.

<sup>171</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.Pág.13.

Para dar cumprimento ao disposto no artigo 126.º do Tratado CEE, o Conselho adotou, em 1 de Fevereiro de 1971, a Decisão n.º 71/66/CEE, introduzindo alterações no funcionamento do Fundo. O Fundo deveria, por um lado facilitar a realização das políticas comunitárias, caso em que deveria agir em função de decisões *ad hoc* do Conselho, adotadas sob proposta da Comissão, à medida das necessidades; por outro lado, deveria contribuir para a resolução de problemas importantes dos Estados-Membros que travem o desenvolvimento harmonioso da Comunidade, caso em que poderia intervir em função das condições previamente determinadas<sup>172</sup>. Esta reforma alterou e alargou o âmbito e as modalidades de intervenção do FSE abrindo-o às entidades privadas e acabou com os apoios previstos no artigo 125.º do Tratado CEE e reformou o sistema de financiamento do FSE, que passou a ser comportado pelo orçamento geral da Comunidade.

Após a entrada em vigor da legislação que reformou o FSE as condições de emprego agravaram-se, logo tornou-se prioritário o combate ao desemprego, tanto estrutural como regional. Esta crise fez com que as atividades do Fundo fossem mais diversificadas para dar uma resposta à situação, evidenciando as suas fraquezas estruturais: «um certo polvilhamento das suas intervenções, uma adaptação lenta às exigências do mercado de trabalho e uma certa lentidão na instrução dos pedidos e no pagamento dos auxílios concedidos». Assim sendo, era necessário rever a estrutura, o funcionamento e o âmbito de aplicação do FSE. Como a Decisão n.º 71/66/CEE, de 1 de Fevereiro de 1971 previa o reexame das suas regras de funcionamento antes de 1 de Maio de 1977, a Comissão apresentou ao Conselho propostas de revisão do Fundo, que “visavam três objetivos:

1. ter em melhor conta as novas exigências do mercado de trabalho;
2. aumentar a eficácia do Fundo, concentrando mais as suas intervenções nas regiões e nos sectores mais problemáticos do ponto de vista do emprego;
3. tornar a sua gestão mais racional quanto à concessão e ao pagamento dos auxílios”<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985. Pág.183.

<sup>173</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Bulletin des Communautés Européennes*. Bruxelles: COMISSÃO EUROPEIA, 1977.



As propostas da Comissão foram aprovadas pelo Conselho a 20 de Dezembro de 1977, mediante a adoção de três Decisões e quatro Regulamentos. Assim, houve uma alteração nas regras relativas ao funcionamento e às funções do FSE, introduzindo “uma série de simplificações dos métodos de gestão do Fundo e dos procedimentos administrativos para que os seus auxílios pudessem ser concedidos com um mínimo de formalidades”<sup>174</sup>.

O campo de aplicação pessoal do Fundo foi alargado, “ permitindo a extensão dos benefícios do FSE a todas as pessoas pertencentes à população ativa, independentemente de serem chamadas a exercer uma atividade assalariada ou não, depois de terem beneficiado de uma medida resultante da competência do Fundo”<sup>175</sup>.

Nesta década o FSE abriu-se a um grupo mais vasto de trabalhadores. Como a agricultura estava a mudar, os agricultores e os trabalhadores agrícolas que abandonavam a agricultura precisavam de apoio e passaram a ser elegíveis em 1972. Do mesmo modo, no sector têxtil os primeiros padrões de comércio mundial transformaram o setor, que passou de trabalho intensivo para capital intensivo. Os trabalhadores têxteis precisavam de adquirir novas competências, fosse para continuar na indústria ou para mudar de emprego. O FSE foi portanto aberto à indústria do vestuário em 1975. O FEDER nasceu em 1975, tinha como objetivo apoiar as regiões em dificuldades devido a reestruturações ou às transformações industriais. A ideia era que os dois Fundos trabalhassem em conjunto, centrando-se o FSE na ajuda às pessoas em toda a Europa para adquirirem novas competências e o FEDER no desenvolvimento das infraestruturas das regiões mais atrasadas. Os dois Fundos passaram a ser designados coletivamente como «Fundos Estruturais».

Nas décadas anteriores o FSE já tinha concedido apoio para a reinstalação de migrantes, mas nos anos 70 este apoio foi alargado a fim de ajudar as pessoas a resolverem os problemas práticos que se lhes colocavam ao procurar trabalho noutro país da CEE. Foi dado apoio aos trabalhadores para financiarem a aprendizagem da língua local e receberam conselhos para os ajudar, bem como às suas famílias, a adaptarem-se às novas condições

---

<sup>174</sup> MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985. , *Op. Cit.*,Pág.188.

<sup>175</sup> PINTO COELHO, Joaquim — *FSE - Fundo Social Europeu - Guia para utilizadores Portugueses*. 2ª edição.: Banco do Fomento Nacional, 1986. *Op. Cit.*,Pág.21.

de vida e de trabalho. O FSE foi igualmente alargado para poder apoiar estudos preparatórios e regimes-piloto inovadores a fim de ensaiar novas ideias e novas práticas.

No final da década, devido ao desemprego entre os jovens, o FSE recebia cada vez mais pedidos para ajudar jovens com baixos níveis de qualificação. Os pedidos elegíveis eram superiores ao quíntuplo do orçamento disponível. O FSE reagiu rapidamente e concentrou o seu apoio aos jovens no recrutamento e no emprego. Os auxílios ao recrutamento destinavam-se a ajudar os jovens a obter uma experiência útil e com conteúdo profissional ou a facilitar-lhes encontrar um emprego estável.

A reforma de 1971, assim como a revisão de 1977, ampliaram o âmbito de intervenção do FSE e eliminaram alguns obstáculos administrativos que dificultavam as suas ações, tornando-o num instrumento ativo destinado a melhorar a situação do emprego de toda a população ativa, de acordo com as prioridades definidas a nível da Comunidade, que salientaram o carácter regionalizante das intervenções do Fundo<sup>176</sup>.

Por esta altura, o FSE começava a ter cada vez mais em conta a posição das mulheres no mercado de trabalho. Em resposta ao papel crescente das mulheres no trabalho, o FSE passou a dar-lhes mais apoio, quer tivessem perdido o emprego quer entrassem pela primeira vez no mercado de trabalho ou voltassem ao trabalho após um período de interrupção. Outros grupos sociais específicos, como as pessoas com deficiência ou os trabalhadores idosos (com 50 anos e mais) começaram também a ser visados pelo Fundo. À medida que o FSE desenvolvia uma abordagem mais adaptada aos diferentes grupos-alvo, tornou-se evidente que não era possível trabalhar unicamente com organizações públicas; era preciso implicar os empregadores e os sindicatos e mesmo as empresas. Tratou-se, efetivamente, de uma forma de parceria pública/privado, mas conduziu a outra alteração importante no modo como o Fundo funcionava. Até então, os Estados-Membros executavam os projetos e recebiam depois o financiamento<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0. Pág.67.

<sup>177</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

A partir daqui o acesso ao Fundo era mais alargado, tinha de ser introduzido um sistema de aprovação prévia, o que levou a alterações significativas; mas mais importante, foi o início de um processo em que a Comissão e os Estados-Membros passavam no futuro a definir prioridades comuns em toda a CEE e a concentrar Fundos para atender a essas prioridades<sup>178</sup>.

#### **Subsecção 2.1.4. A década de 80: uma década de mudança dos mercados e de novas necessidades**

A década de 80 foi um período de grandes mudanças nas economias europeias. No início desta década houve uma nova queda financeira provocada pela crise energética de 1979, embora menos grave do que a do início dos anos 70. Os líderes europeus reconheceram que para combater esta crise, havia a necessidade de uma cooperação económica e financeira mais estreita entre os países<sup>179</sup>.

As indústrias europeias estavam a mudar, as indústrias tradicionais, como a siderurgia, a indústria transformadora e a construção naval, estavam em declínio e começavam a surgir oportunidades das novas tecnologias, em especial no sector dos serviços, o que levou a uma grande procura de trabalhadores qualificados. O desemprego total na Comunidade Europeia duplicou, passando de 6 milhões em 1979 para 12 milhões em 1983; o desemprego dos jovens atingia mais de 25% na maior parte dos Estados-Membros; o desemprego de longa duração tornou-se cada vez mais comum. As mudanças industriais foram um grande desafio para o FSE que começou a ser usado para oferecer formação nas novas tecnologias emergentes. No quadro do FSE realizaram-se várias e importantes ações no que diz respeito à luta contra o desemprego, de ajudas à formação profissional contínua, à reconversão das diversas categorias de trabalhadores, etc.<sup>180</sup>.

No período de 1983 a 1988 houve uma alteração neste domínio que aboliu a obrigação de as pessoas que passavam pela reconversão terem de ocupar um posto de trabalho

---

<sup>178</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011)

<sup>179</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pag.21.

<sup>180</sup> MAGLIULO, Bruno — *A Europa Social - Das instituições e dos homens*. Paris: PE-EDIÇÕES, 1993. ISBN 972-8054-03-3. Pág.147.

relacionado com a sua formação pelo menos durante seis meses após essa formação. Esta alteração já refletia um mercado de trabalho em mudança contínua e o FSE passou a oferecer formação em todas as áreas da economia. O objetivo era transmitir aos beneficiários competências que lhes permitissem encontrar emprego em setores deferentes. Duas prioridades do FSE eram a formação profissional (metade da qual era experiência prática no local de trabalho) e os cursos de formação para as pessoas utilizarem as novas tecnologias. Estas novas tecnologias passariam em breve a fazer parte da vida diária no trabalho e o FSE abordou esta necessidade bem cedo<sup>181</sup>.

Em Portugal, Grécia e Espanha, a agricultura era o sector dominante e o rendimento *per capita* era mais baixo do que a média comunitária. Em 1983, foi decidido que os financiamentos do FSE deviam ser aplicados nas regiões carenciadas e em 1988, o FSE foi objeto de uma reforma, para haver um desenvolvimento nas regiões mais atrasadas (reduzindo assim os desequilíbrios entre regiões ricas e pobres) e dar resposta ao número crescente de pedidos. Mais de metade dos financiamentos do FSE foram para regimes que impulsionavam o emprego em regiões e países mais desfavorecidos, como a Grécia, os departamentos ultramarinos franceses, a Irlanda, o Mezzogiorno no sul de Itália e a Irlanda do Norte. Quando a Espanha e Portugal aderiram à Comunidade Europeia, em 1986, foram acrescentadas regiões como a Andaluzia e as ilhas Canárias e a totalidade de Portugal<sup>182</sup>.

Pela primeira vez se assistiu, paralelamente às ações levadas a cabo pelo FSE, ao esboço de uma verdadeira prática de concertação social e de aproximação das políticas nacionais de emprego. Conseguiu-se modificar, um pouco, os hábitos adquiridos através do desenvolvimento progressivo da cooperação entre os serviços nacionais de emprego, da sistematização do intercâmbio de informações, da aproximação dos métodos de estudo e da análise estatística, das estruturas de concertação, etc. Ainda se estava longe de um verdadeiro processo de harmonização e da definição de uma verdadeira política comunitária de emprego, mas caminhava-se nesse sentido<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.22.

<sup>182</sup> Ibid.— In.Pág.23.

<sup>183</sup> MAGLIULO, Bruno — *A Europa Social - Das instituições e dos homens*. Paris: PE-EDIÇÕES, 1993. ISBN 972-8054-03-3., Pág.150.

A Europa estava a caminhar para uma maior integração na década de 80, mas o desemprego dos jovens continuava a ser um problema. A necessidade de recursos humanos mais qualificados levou a maior procura de formação e o FSE respondeu a este desafio. Os financiamentos foram orientados para jovens com fracas perspetivas de emprego, para jovens que abandonavam prematuramente a escola e para os desempregados de longa duração. O papel das mulheres no mercado de trabalho continuava a ser uma questão importante. O reforço do quadro legal existente em matéria de igualdade (consagrado no Tratado de Roma) nos anos 70 começava a dar resultados. O FSE desempenhou um papel central não apenas por ajudar as mulheres a entrarem no mercado de trabalho, mas também por combater os estereótipos associados ao género, que lhes dificultavam o acesso a um emprego. A reforma do FSE de 1988 relevou a importância de integrar as «mulheres em profissões em que estavam bastante sub-representadas». O FSE financiou a formação especializada para esses empregos, apoiando igualmente ações destinadas a ajudar as mulheres em casos de despedimentos importantes ou a aumentar as suas possibilidades de conseguir e manter empregos mais qualificados<sup>184</sup>.

A caminho do mercado único, na década de 90, o FSE teve um papel importante ao permitir que todos os cidadãos e todas as regiões da Comunidade pudessem angariar benefícios do êxito do mercado interno à medida que este se desenvolvesse. A criação do mercado único incentivou a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais<sup>185</sup>.

Em 1988, foi lançada uma nova reforma do FSE. Até 1988, o FSE contribuía para políticas definidas nos âmbitos nacionais, pois por cada projeto do FSE, os Estados-Membros tinham de apresentar um pedido à Comissão que tinha de avaliar todos os pedidos e aprovar os melhores. Isto fez com que o FSE fosse cada vez mais difícil de gerir, tanto para os Estados-Membros como para a Comissão. Com esta reforma houve uma parceria entre os Estados-Membros e a Comissão onde os projetos (individuais) tratados num contexto nacional passaram para um esforço de programação plurianual. A UE abandonou um orçamento anual, passando para uma perspetiva orçamental a médio prazo (1988/1989-1993). Tal significava que a Comissão e os Estados-Membros podiam ter a certeza de que

---

<sup>184</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pag.24.

<sup>185</sup> Ibid.— In.Pag.25.

haveria Fundos durante todo o período e que os programas plurianuais podiam ser lançados com segurança. Os Estados-Membros e a Comissão coordenariam e planeariam em conjunto e antecipadamente as despesas do FSE. Os Estados-Membros começaram a proceder a uma troca de dados e de estratégias em matéria de emprego para que o FSE pudesse ser integrado nas políticas de emprego dos Estados-Membros<sup>186</sup>. Esta reforma permitiu que o FSE se concentrasse nas regiões ou pessoas mais carenciadas, reforçando o princípio de que o financiamento comunitário se juntava às ações nacionais. Além disso, os recursos financeiros do FSE também aumentaram. Mais de 2 milhões de pessoas por ano adquiriram qualificações profissionais ou arranjam emprego com a ajuda do FSE<sup>187</sup>.

Quando a Europa entrava na última década do milénio, a sociedade (e as suas ambições) mudava consideravelmente. A produção industrial estava em declínio e o setor dos serviços aumentava. A Comunidade Europeia iniciara uma caminhada para um mercado interno eficaz e começavam a aparecer os primeiros sinais daquilo que iria ser conhecido por globalização. O FSE teve um papel significativo ajudando a atenuar os efeitos negativos para as pessoas e ajudando-as a adaptar-se ao mundo em mudança<sup>188</sup>.

### **Subsecção 2.1.5. A década de 90: a Europa face à globalização**

Em 1994 havia 18,7 milhões de desempregados, muitos dos quais eram jovens. O conceito de «crescimento sem criação de emprego» (crescimento económico mas com elevados níveis de desemprego) estabeleceu-se e tornou-se uma preocupação cada vez maior para os Estados-Membros<sup>189</sup>.

Como o desemprego parava de crescer, os governos da UE decidiram em 1994 uma estratégia para o emprego, que tinha por objetivo aumentar a competitividade da economia europeia. Com a aprovação do Tratado de Amesterdão (1997) os Estados-Membros chegaram a acordo sobre diretrizes para o emprego e sobre uma estratégia comum. Assim, os parceiros sociais, as organizações não-governamentais e outras, como instituições de

---

<sup>186</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

<sup>187</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.26.

<sup>188</sup> Ibid.— In.Pág.26.

<sup>189</sup> Ibid.— In.Pág.29.

beneficência e o setor do voluntariado, tiveram um papel fundamental para se atingirem os objetivos do FSE, porque estão em contacto direto com grupos vulneráveis e por isso estão melhor colocados para conseguir chegar a eles e apoiá-lo<sup>190</sup>.

O FSE mudou a ênfase do desemprego para o emprego e passou a concentrar-se nas pessoas que tinham emprego, ajudando-as a manter o posto de trabalho e a progredir na carreira. A formação, a criação de emprego, a orientação e o aconselhamento profissionais eram os objetivos principais do FSE. No entanto, o FSE continuou a assegurar formação para os jovens, os desempregados e as pessoas excluídas do mercado de trabalho e também atribuiu mais Fundos para dar formação às pessoas idosas no seu local de trabalho, de forma a permitir-lhes permanecer mais tempo nos seus empregos. Havia a necessidade de soluções inovadoras, pois o problema do desemprego não se resolvia com facilidade. O FSE afetou 5% do seu orçamento para estas soluções inovadoras e também para analisar a eficácia dos projetos financiados pelo FSE e para facilitar a troca de experiências entre Estados-Membros de forma a divulgar a inovação por toda a Europa<sup>191</sup>. Estas iniciativas levaram à criação de três importantes Programas Comunitários:

- EUROFORM para ensaiar novas formas de formação profissional e emprego;
- HORIZON cujo objeto era a formação de pessoas com deficiência;
- NOW (novas oportunidades para as mulheres) que procurava formas de as mulheres entrarem ou regressarem mais facilmente ao mercado de trabalho.

Como estas iniciativas comunitárias foram bem sucedidas foram criados novos programas para questões específicas do mercado de trabalho de modo a promover um intercâmbio transnacional de ideias e abordagens:

- YOUTHSTART para ajudar os jovens sem qualificações a obterem um primeiro emprego;
- INTEGRA para ajudar determinados grupos, como pais solteiros, sem-abrigo, refugiados, reclusos e ex-reclusos a conseguirem emprego e para combater as

---

<sup>190</sup> Ibid.— In. Pág.30.

<sup>191</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

discriminações em matéria de formação ou de emprego por motivo de raça ou outros;

- ADAPT para ajudar as pessoas a adaptarem-se às mudanças nas empresas e na indústria, oferecendo, por exemplo, formação em tecnologias da informação<sup>192</sup>.

Os Fundos Estruturais para o período de 1994-1999 quase duplicaram em comparação com 1988-1993. Perto de 70% deste apoio destinou-se às regiões mais carenciadas. Em 1994, o Fundo de Coesão foi introduzido com vista a ajudar os países mais desfavorecidos da UE a desenvolverem projetos no domínio do ambiente e das infraestruturas de transportes<sup>193</sup>.

O FSE nesta década foi uma mais-valia para contrariar os efeitos negativos da recessão económica e teve um papel importante no combate ao desemprego. Apesar do desemprego continuar elevado no início da década, em 1999 baixou para 15,9 milhões de desempregados, o que corresponde a uma redução de quase 3 milhões. Por outro lado, o emprego na UE cresceu 9 milhões, passando de 149 milhões para 158 milhões de pessoas empregadas entre 1994 e 1999. No total o FSE apoiou milhões de pessoas em toda a Europa através de várias medidas. O maior grupo de beneficiários foi o dos «desempregados de longa duração» (23%), seguido pelo dos jovens (16%). Os regimes mais úteis para as pessoas foram os que procuraram oferecer uma combinação de serviços, por exemplo, orientação, formação e procura de emprego<sup>194</sup>.

### **Subsecção 2.1.6. A década de 2000: rumo a uma economia baseada no conhecimento**

Em 2000, os dirigentes da UE lançaram a Estratégia de Lisboa que pretendia fazer da UE até 2010 a “economia baseada no conhecimento mais avançada”. Entre os seus objetivos calculava-se uma taxa de emprego global da UE de 70% e uma taxa de emprego feminino superior a 60%. Mais tarde foi acrescentada outra meta: aumentar a taxa de emprego de trabalhadores idosos para 50% até 2010. Os objetivos da Estratégia de Lisboa obrigaram a

---

<sup>192</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007., Págs.31 e 32.

<sup>193</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

<sup>194</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.36.



fortalecer os esforços no sentido de atrair pessoas para entrarem e permanecerem no mercado de trabalho. Esta ideia tornou-se o principal objetivo de todas as políticas em matéria de emprego para os anos seguintes. O FSE foi orientado para apoiar a Estratégia Europeia para o Emprego como parte da Estratégia de Lisboa. O FSE no período de 2000-2006 adotou as seguintes prioridades:

- políticas ativas no mercado de trabalho para combater e prevenir o desemprego;
- igualdade de oportunidades para todos em termos de acesso ao mercado de trabalho;
- melhoria da formação e da educação, como parte de uma política de aprendizagem ao longo da vida para melhorar o acesso ao mercado de trabalho, manter a empregabilidade e promover a mobilidade profissional;
- uma mão-de-obra qualificada, formada e adaptável, bem como novas formas de organização do trabalho;
- espírito empresarial e condições que facilitem a criação de empregos<sup>195</sup>.

O campo de ação do FSE foi alargado, com o objetivo de combater todas as formas de discriminação e de desigualdades associadas ao mercado de trabalho. Foram desenvolvidos novos instrumentos para ajudar os empregadores a respeitarem as duas diretivas<sup>196</sup> relativas à igualdade e foi criada a motivação empresarial como forma de convencer os empregadores a recrutarem e aumentarem a diversidade dos seus trabalhadores. O apoio ativo dos parceiros sociais foi fundamental para este êxito. Foram também apoiados novos

---

<sup>195</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

<sup>196</sup> DIRECTIVA 96/34/CE DO CONSELHO de 3 de Junho de 1996 relativa ao Acordo-quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES. Preconiza a adopção de uma licença parental, de pelo menos 3 meses, que constitua um direito individual tanto de trabalhadores como de trabalhadoras com fundamento no nascimento ou na adopção de um filho. Esta licença pode ser utilizada até uma determinada idade, que pode ir até a criança perfazer a idade de 8 anos. A directiva preconiza ainda que os trabalhadores sejam autorizados a ausentar-se do trabalho por motivo de força maior associado a razões familiares urgentes, em caso de doença ou acidente que torne indispensável a presença imediata do trabalhador.

DIRECTIVA 2002/73/CE, que altera a directiva 76/73/CEE, sobre igualdade de tratamento entre mulheres e homens no acesso ao emprego, formação e promoção profissionais e às condições de trabalho. Reconhece às mulheres que gozem a licença de maternidade o direito, finda essa licença, a retomar o seu posto de trabalho ou um posto de trabalho equivalente em condições que não lhes sejam menos favoráveis e a beneficiar de quaisquer melhorias nas condições de trabalho a que teriam direito durante a sua ausência. Reconhece aos trabalhadores do sexo masculino e feminino, dos Estados que reconheçam direitos à licença de paternidade e de adopção, o direito a serem protegidos durante o exercício desses direitos, bem como, finda a licença, a retomar o seu posto de trabalho ou um posto de trabalho equivalente em condições que lhes não sejam menos favoráveis e de beneficiar de quaisquer melhorias nas condições de trabalho a que teriam direito durante a sua ausência.

tipos de serviços e funções, juntamente com formação personalizada e comunicação, como aspetos essenciais do processo de integração<sup>197</sup>.

Com base no sucesso das iniciativas comunitárias anteriores, foi lançada em 2000 a iniciativa EQUAL, como um laboratório para desenvolver novas formas de combater as discriminações e desigualdades no mercado de trabalho e de promover uma vida ativa mais inclusiva, através do combate à discriminação e à exclusão com base no sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual<sup>198</sup>.

Para poder fazer face aos desafios futuros, o FSE introduziu reformas necessárias no sentido de seguir uma abordagem estratégica adaptada para o crescimento e emprego. Para o período de 2007 a 2013, o FSE vai investir mais de 10 mil M€ por ano, para além das contribuições financeiras dos Estados-Membros. Durante o atual período, a prioridade é aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, melhorando a antecipação e a gestão positiva das mudanças económicas. No quadro desta prioridade, o apoio do FSE concentra-se na modernização e no reforço das estruturas do mercado de trabalho, em medidas ativas do mercado de trabalho e em ações de aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente nas empresas. As regras do FSE foram simplificadas, tornando muito mais claras as responsabilidades dos Estados-Membros e das regiões e as responsabilidades da Comissão<sup>199</sup>.

O FSE continua a contemplar questões de emprego, assegurando a acessibilidade ao mercado de trabalho e promovendo a participação no mesmo. Além disso, trabalha no sentido de impedir a exclusão social e combater as discriminações, garantindo o acesso e a inclusão dos “trabalhadores desfavorecidos”<sup>200</sup>.

A UE está consciente de que a globalização e o progresso tecnológico estão a mudar rapidamente as necessidades dos trabalhadores e das empresas. Desde 2007 que o FSE

---

<sup>197</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.45.

<sup>198</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

<sup>199</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.49.

<sup>200</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011).

reforçou a capacidade das instituições públicas para desenvolverem e aplicarem políticas e serviços. Promoveu ainda parcerias entre entidades empregadoras, sindicatos, ONG e administrações públicas para facilitar as reformas no domínio do emprego e da inclusão. A cooperação transnacional e a inovação foram integradas em todas as ações do FSE<sup>201</sup>.

O FSE nos próximos anos continuará a impulsionar a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros. Auxiliará os objetivos da UE de pleno emprego e progresso social, de igualdade entre homens e mulheres e de solidariedade entre gerações, combatendo ao mesmo tempo a exclusão social e as discriminações<sup>202</sup>.

## ***Secção 2.2. Caracterização atual - Âmbito de aplicação do Fundo Social Europeu***

A atual base jurídica do Fundo Social Europeu está preceituada no artigo 162.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) quando expressa:

*«A fim de melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores no mercado interno e contribuir assim para uma melhoria do nível de vida, é instituído um Fundo Social Europeu, nos termos das disposições seguintes, que tem por objetivo promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores na União, bem como facilitar a adaptação às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais».*

A fim de definir a missão e o âmbito de aplicação do FSE no período de 2007-2013, o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999<sup>203</sup> prevê disposições específicas relativas aos tipos de atividades que podem ser financiadas pelo referido Fundo. Segundo o n.º 2 do artigo 2.º do presente Regulamento,

---

<sup>201</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 5 de Outubro de 2011).

<sup>202</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007. Pág.51.

<sup>203</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) N.º 1081/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**. In EUROPEIA, P.E.E.C.D.U. 1081/2006. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1081, p. 7.

“O FSE rege-se pelo disposto no Regulamento (CE) n° 1083/2006 e no presente regulamento”<sup>204</sup>. Esta matéria está fundamentada no artigo 164.º do TFUE quando expressa:

*«O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotará os regulamentos de aplicação relativos ao Fundo Social Europeu».*

“Nos últimos anos, a influência do Parlamento Europeu no FSE tem vindo a aumentar. As disposições gerais que regem os Fundos estão, desde a aprovação do Tratado de Maastricht, sujeitas ao seu parecer favor. Através do procedimento legislativo ordinário, é conferido ao Parlamento Europeu mais poder para adotar atos normativos europeus conjuntamente com o Conselho da UE, ambos como colegisladores”<sup>205</sup>.

Na sequência da crise financeira, em 2009 foi publicado o Regulamento (CE) n° 396/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de Maio de 2009, relativo ao FSE para alargar os tipos de custos<sup>206</sup>.

O FSE auxilia as prioridades da Comunidade no que diz respeito à necessidade de reforçar a coesão social, aumentar a produtividade e a competitividade, bem como incentivar o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, pretende contribuir para o aumento da coesão económica e social, melhorando as oportunidades de emprego e o emprego<sup>207</sup>.

O FSE apoia as políticas dos Estados-Membros para voltar a centrar a Estratégia de Lisboa no crescimento e no emprego. Essas políticas estão estreitamente relacionadas com as Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE), com a Estratégia Europeia

---

<sup>204</sup> Ibid.— In. Pág.2.

<sup>205</sup> BASTOS, Regina — ARTIGO 164.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.Pág.698.

<sup>206</sup> BASTOS, Regina — ARTIGO 162.º. In: Ibid.Pág.696.

<sup>207</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Disposições e instrumentos da política regional - O Fundo Social Europeu (2007-2013). [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24232\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24232_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro ).

para o Emprego (EEE) e com as Orientações para o Emprego. Ou seja, o FSE visa: atingir o pleno emprego; aumentar a qualidade e a produtividade no trabalho; promover a inclusão social (especialmente, o acesso das pessoas desfavorecidas ao emprego) e reduzir as disparidades de emprego a nível nacional, regional e local.

A UE, atualmente tem um orçamento anual de cerca de 120 mil M€, o que representa aproximadamente 1% do PIB total de todos os Estados-Membros. Os Fundos Estruturais – abrangendo o FSE, o FEDER e o Fundo de Coesão – representam cerca de um terço do orçamento anual. O FSE recebe perto de 10% do orçamento total da UE. Durante o período de 2007 a 2013, o FSE gastará mais de 75 mil M€ com a criação de mais e melhores empregos na Europa<sup>208</sup>. Mas não são apenas os trabalhadores das regiões mais pobres que necessitam de apoio. Há pessoas em toda a UE que necessitam de se preparar para o mercado de trabalho: como ingressar e como progredir. O FSE apoia assim pessoas em todas as partes da UE.

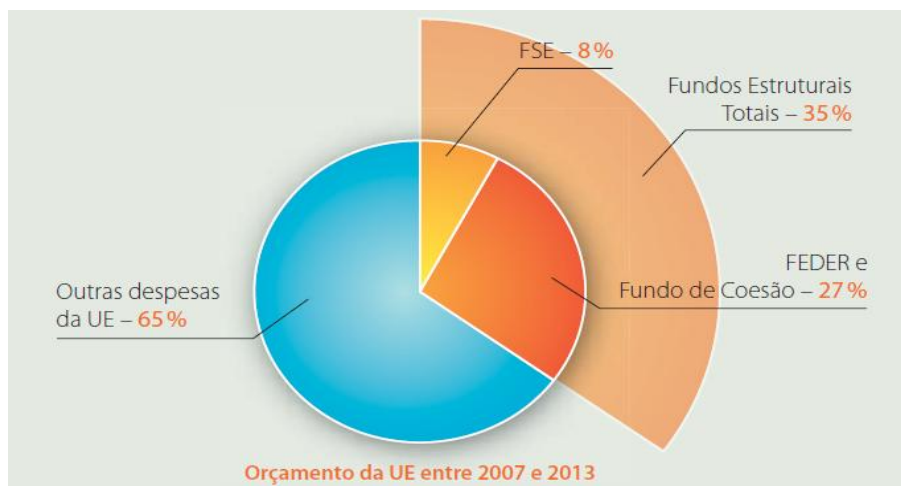


Ilustração 2: Orçamento da União Europeia 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia

O financiamento do FSE está disponível através dos Estados-Membros e das regiões. O FSE não financia projetos diretamente de Bruxelas. Cada Estado-Membro, em parceria com a Comissão Europeia dá o seu acordo a um ou mais PO para financiamento do FSE

<sup>208</sup> Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2.

para o período de 2007-2013, tal como as regiões que têm os seus próprios PO (nem todas têm), nos termos do artigo 163.º do TFUE quando expressa:

*«O Fundo é administrado pela Comissão.*

*Nestas funções a Comissão é assistida por um Comité presidido por um membro da Comissão e composto por representantes dos Governos e das organizações sindicais de trabalhadores e das associações patronais».*

“O FSE é gerido pela Comissão Europeia através de Direção Geral do Emprego e dos Assuntos Sociais assistido por um Comité de representantes dos Governos, das organizações de trabalhadores e das organizações de empregadores da cada Estado-Membro. Os Comités de acompanhamento nacionais nos quais participam a Comissão Europeia e os intervenientes locais permitem acompanhar e avaliar os resultados dos projetos financiados”<sup>209</sup>.

Os Estados-Membros e as regiões preparam os seus PO's para ajudar às necessidades «no terreno». As cinco prioridades do Financiamento do FSE ao nível da UE são:

1. reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas à evolução económica;
2. melhoria do acesso ao emprego e aumento da participação no mercado laboral;
3. conceção e introdução de reformas nos sistemas de ensino e formação, tendo em vista melhorar a formação e as competências das pessoas;
4. promoção de parcerias entre as partes interessadas, tais como empresários, associações sindicais e organizações não-governamentais, a fim de as mobilizar para as reformas no domínio do emprego e da inclusão no mercado de trabalho;
5. reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas e luta contra todas as formas de discriminação no mercado de trabalho.

---

<sup>209</sup> BASTOS, Regina — ARTIGO 163.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.pág.697.

Em alguns Estados-Membros e regiões, o FSE pode ainda apoiar ações de reforço da capacidade e eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos<sup>210</sup>.

Os PO's estabelecem as prioridades de intervenção do FSE e os respetivos objetivos. Estes programas são implementados através de projetos individuais executados pelas organizações participantes (conhecidas como "beneficiários"). Um beneficiário elabora um projeto, candidata-se a financiamento e, caso este seja aprovado, desenvolve o projeto<sup>211</sup>.

Os beneficiários nos projetos do FSE podem ser de vários tipos, tais como administrações públicas, ONG e parceiros sociais ativos no campo do emprego e inclusão social. "Parceiros sociais" é uma expressão utilizada em toda a Europa para denominar os representantes da direção e dos trabalhadores (organizações patronais e sindicatos). "Os parceiros sociais desempenham um papel único na governação económica e social: representam em todos os aspetos os interesses e as problemáticas ligadas ao mundo do trabalho, desde as condições de trabalho ao desenvolvimento da formação contínua, passando pela definição de normas salariais, para além de reunirem as capacidades necessárias para se empenharem num diálogo suscetível de conduzir a celebração de acordos coletivos com incidência nestas importantes questões. Isto significa que exprimem não apenas os interesses da direção e dos trabalhadores como também podem envolver os seus membros em determinadas ações de negociação"<sup>212</sup>.

O diálogo social resume-se a um vasto processo de negociação e de consulta coletivas, que seja bipartido entre os parceiros sociais ou tripartido com os poderes públicos. O diálogo social pode ser um instrumento para a resolução conjunta de problemas. Além da consulta tripartida dos parceiros sociais pelo governo sobre questões políticas, o diálogo bipartido entre os parceiros sociais representativos permite resolver de forma autónoma muitos conflitos no mundo de trabalho. O diálogo social pode oferecer às empresas e aos

---

<sup>210</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *O Fundo Social Europeu em Portugal, 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA. Pág1.

<sup>211</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Como participar nas acções do Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=25&langId=pt>. (Consultado em 2 de Outubro).

<sup>212</sup> COMISSÃO EUROPEIA 2002. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - O diálogo social europeu, força de modernização e de mudança. 26 de Junho 2002 COMISSÃO EUROPEIA, 33.

trabalhadores um ambiente estável que lhes permita prosperar e pode contribuir significativamente para prevenir e gerir com eficácia a mudança. A concertação social tripartida pode envolver os sindicatos, as organizações patronais e o governo num processo de decisão que lhes permita explicar, argumentar e assumir uma maior responsabilidade no que se refere as suas ações. Esta nova abordagem ao tripartidarismo pode ser desenvolvida a nível local, nacional e europeu<sup>213</sup>.

O quadro legislativo do FSE para o período de 2007 a 2013 reforça a importância e a responsabilidade dos parceiros sociais na realização dos objetivos da Estratégia de Lisboa na UE: contribuir para o crescimento e o emprego. O artigo 3.º, n.º1, alínea e) do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006 relativo ao Fundo Social Europeu inclui explicitamente as parcerias entre os beneficiários no âmbito da intervenção do FSE:

1. *«No âmbito dos Objetivos da Convergência e da Competitividade Regional e do Emprego, o FSE apoia ações a desenvolver nos Estados-Membros de acordo com as prioridades adiante enunciadas:*

*[...]*

*e) Promoção de parcerias, de pactos e de iniciativas mediante a criação de redes entre as partes interessadas, tais como os parceiros sociais e as organizações não governamentais, a nível transnacional, nacional, regional e local, a fim de mobilizar para as reformas no domínio da inclusão no emprego e no mercado de trabalho<sup>214</sup>».*

Os participantes em projetos do FSE são pessoas individuais que se envolvem em projetos e beneficiam dos mesmos, por exemplo, recebendo orientações sobre como obter um trabalho ou recebendo formação em novas competências. As empresas e as organizações também podem participar neste tipo de projetos, como por exemplo, através de cursos de

---

<sup>213</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Parceiros sociais como beneficiários*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2012.Pag.1.

<sup>214</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) N.º 1081/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**. In EUROPEIA, P.E.E.C.D.U. 1081/2006. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1081, p. 7.



formação sobre novas competências para o trabalho que desenvolvem ou através de ajuda na administração de novas práticas de trabalho<sup>215</sup>.

O desemprego pode atingir qualquer pessoa, mas alguns grupos são mais vulneráveis do que outros. Por exemplo: os trabalhadores com mais idade cuja longa experiência é menosprezada; os jovens que ainda têm de adquirir experiência; as mães que pretendem voltar ao mercado de trabalho mas constataam que as suas competências não estão atualizadas. O financiamento do FSE é direcionado para as pessoas que, numa sociedade, são mais vulneráveis ao desemprego e à exclusão social<sup>216</sup>.



Ilustração 3: Quem beneficia do FSE. Fonte: Comissão Europeia

O FSE baseia-se nos princípios do cofinanciamento e da gestão partilhada. O cofinanciamento deve-se ao facto de o apoio financeiro da UE ser executado em associação com financiamentos públicos ou privados. É óbvio que o nível de intervenção da UE terá como base a situação encontrada no terreno. Dependendo do número de fatores socioeconómicos, o cofinanciamento pode variar entre 50 e 85% do custo total das intervenções. A gestão partilhada deve-se ao facto de as diretivas para as ações do FSE

<sup>215</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Como participar nas acções do Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=25&langId=pt>. (Consultado em 2 de Outubro).

<sup>216</sup> Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2.

serem estabelecidas a nível europeu, em que a execução é administrada pelas autoridades nacionais ou regionais referentes de cada Estado-Membro. Estas autoridades preparam os PO's e selecionam e monitorizam os projetos<sup>217</sup>.

O nível de financiamento do FSE difere de região para região, dependendo da sua riqueza relativa.



Ilustração 4: Regiões elegíveis. Fonte: Comissão Europeia

- Lisboa, com um PIB *per capita* superior a 75% da média da UE-25, é elegível no âmbito do Objetivo de Competitividade regional e Emprego.
- A Madeira é uma região em processo de «entrada faseada» (do Objetivo Competitividade e Emprego), com um PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE-15 no período de 2000 a 2006, mas superior a 75% da média da UE-15 no período de 2007 a 2013.
- O Algarve é uma região em processo de «saída faseada» (do Objetivo Convergência), com um PIB *per capita* superior a 75% da média da UE-25, mas inferior a 75% da média da UE-15.
- A região dos Açores, com um PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE-25, é elegível no âmbito do Objetivo Convergência.

<sup>217</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Como participar nas acções do Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=25&langId=pt>. (Consultado em 2 de Outubro).

■ Portugal continental, com um PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE-25, à exceção de Lisboa e Algarve, é elegível no âmbito do Objetivo Convergência<sup>218</sup>.

A riqueza relativa de um país ou região – medida através do PIB *per capita* – determina se esta se enquadra nos objetivos da “Convergência” ou da “Competitividade Regional e Emprego”. Existe um contributo superior do FSE – até 80% de cofinanciamento – para as regiões do objetivo da “Convergência”. No âmbito do objetivo da “Convergência” o FSE investe para melhorar a criação de oportunidades de emprego, aproximando assim a riqueza e o emprego de uma região da média da UE. Já no objetivo da “Competitividade Regional” o FSE investe para proporcionar aos países e regiões a força de trabalho e os mercados de trabalho de que necessitam para desenvolver economias competitivas e bem-sucedidas com a capacidade de competir a nível global<sup>219</sup>.

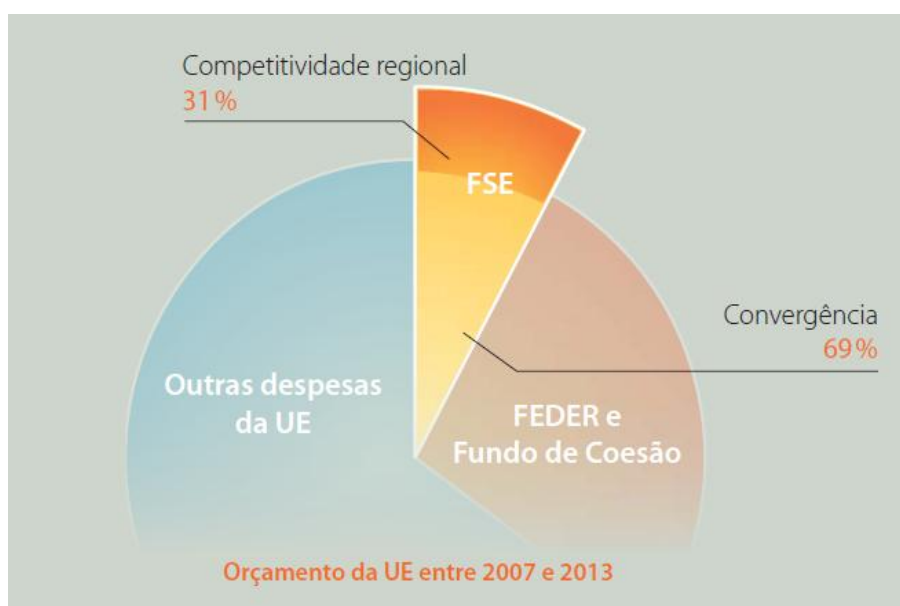


Ilustração 5: Orçamento da União Europeia. Fonte: Comissão Europeia

<sup>218</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *O Fundo Social Europeu em Portugal, 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA. Pág.4.

<sup>219</sup> Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2.

No âmbito dos objetivos “Convergência” e “Competitividade Regional e Emprego”, o FSE apoia ações nos Estados-Membros de acordo com as seguintes prioridades:

- reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, com o objetivo de melhorar a capacidade de antecipação e a gestão positiva da evolução económica;
- melhoria do acesso ao emprego e inclusão sustentável no mercado laboral das pessoas que procuram trabalho e das pessoas inativas;
- prevenção do desemprego, designadamente do desemprego de longa duração e do desemprego jovem;
- fomento do envelhecimento ativo e prolongamento da vida ativa;
- aumento da participação no mercado do trabalho;
- reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas, tendo em vista a sua inserção sustentável no emprego;
- luta contra todas as formas de discriminação no mercado do trabalho;
- reforço e aumento do capital humano e promoção de parcerias<sup>220</sup>.

Além disso, no âmbito do objetivo “Convergência”, o FSE apoia as seguintes prioridades:

- maior investimento no capital humano através da reforma dos sistemas de ensino e de formação, de uma maior participação na educação e na formação ao longo da vida e do desenvolvimento do potencial humano no domínio da investigação e da inovação;
- reforço da capacidade e da eficácia institucionais com vista a contribuir para a boa governação.

O FSE para atingir os seus objetivos financia projetos e programas em seis domínios específicos, indispensáveis para a criação de empregos e para auxílio aos trabalhadores no preenchimento dessas vagas. “Por exemplo, um projeto no âmbito da ‘melhoria da inclusão social das pessoas menos favorecidas’ poderá responder diretamente às necessidades de

---

<sup>220</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Disposições e instrumentos da política regional - O Fundo Social Europeu (2007-2013). [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24232\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24232_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro )

formação das trabalhadoras imigrantes, enquanto outro projeto no âmbito do ‘aumento da capacidade de adaptação de trabalhadores, empresas e empresários’ poderá incentivar a partilha de empregos em empresas. A parte de financiamento orientada para as diferentes áreas pode variar entre regiões e países, dependendo das prioridades estabelecidas, embora as regiões da “Convergência” coloquem habitualmente a ênfase na melhoria do capital humano”.

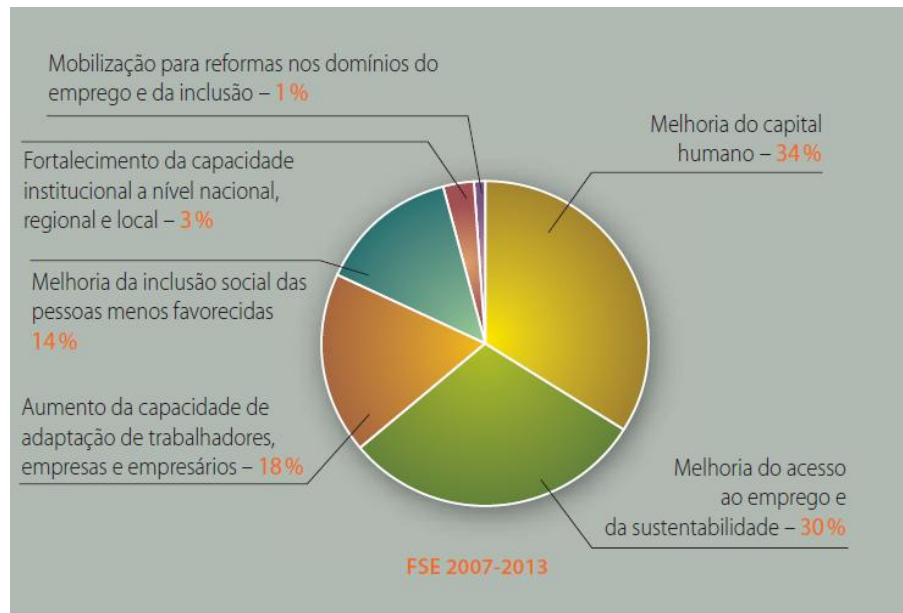
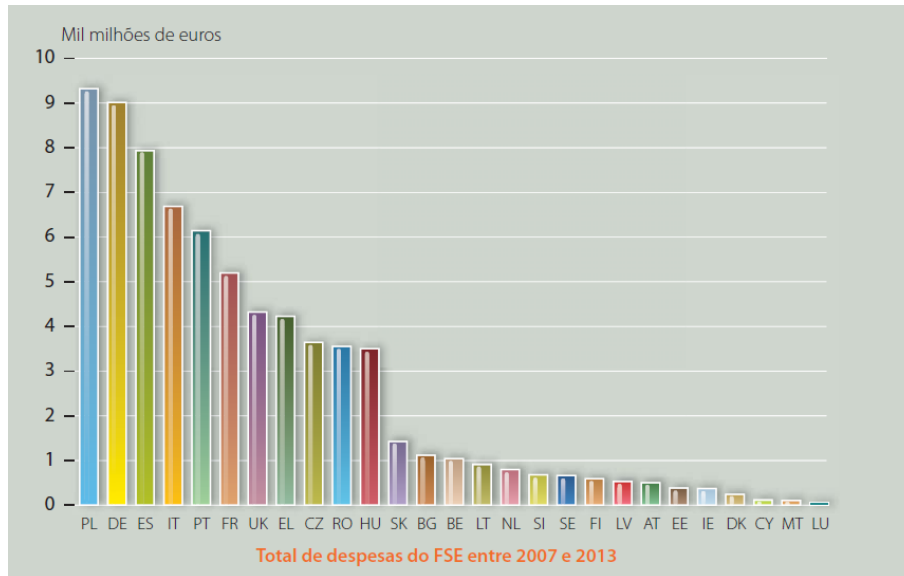


Ilustração 6: FSE 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia

Cada Estado-Membro recebe uma parte do orçamento do FSE, dependendo de vários fatores. Os Estados-Membros com maior população recebem mais financiamento. Os Estados-Membros com menor riqueza também recebem proporcionalmente um maior financiamento, o que acontece com os Estados com maior taxa de desemprego. Dentro de cada Estado-Membro, pode ser atribuído mais financiamento a regiões que sejam abrangidas pelo objetivo da “Convergência”<sup>221</sup>.

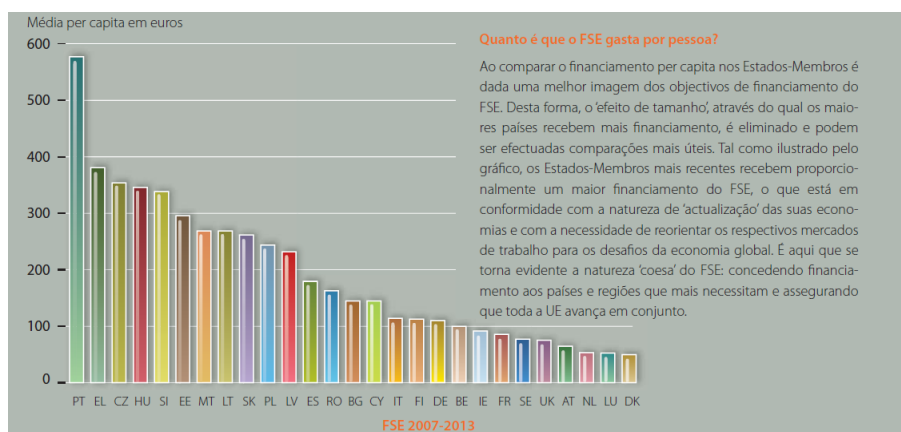
<sup>221</sup> Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2. Pág.1.



**Ilustração 7: Total de despesas do FSE entre 2007 - 2013. Fonte: Comissão Europeia**

Ao fazermos uma comparação do financiamento *per capita* nos Estados-Membros é demonstrada uma melhor representação dos objetivos de financiamento do FSE. Assim, o “efeito de tamanho” é eliminado através do qual os maiores países recebem mais financiamento, podendo ser efetuadas comparações mais úteis. Tal como ilustrado no próximo gráfico, os Estados-Membros mais recentes recebem proporcionalmente um maior financiamento do FSE, o que está em conformidade com a natureza de “atualização” das suas economias e com a necessidade de reorientar os mercados nacionais de trabalho para os desafios da economia global. É aqui que se torna evidente a natureza “coesa” do FSE: concedendo financiamento aos países e regiões que mais necessitam e assegurando que toda a UE avança em conjunto<sup>222</sup>.

<sup>222</sup> Ibid.— In.Pág.2.



**Ilustração 8: Quanto é que o FSE gasta por pessoa? Fonte: Comissão Europeia.**

O FSE impulsiona a boa governação e a parceria. O apoio deste Fundo é concebido e executado ao nível territorial adequado, tendo em conta os níveis nacional, regional e local, de harmonia com as disposições institucionais específicas de cada Estado-Membro. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos parceiros sociais e a consulta adequada e o envolvimento de outros interessados, ao nível territorial adequado, na preparação, execução e acompanhamento do apoio do FSE<sup>223</sup>.

### ***Secção 2.3. O futuro do Fundo Social Europeu 2014 – 2020***

A Comissão Europeia, em Outubro de 2011, apresentou propostas para uma nova abordagem da Política de Coesão da UE para 2014-2020. O objetivo é atualizar o funcionamento dos Fundos da Política de Coesão e acompanhar de perto o direccionamento de recursos regionais para a criação de emprego e para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – as metas da «Estratégia Europa 2020». A Comissão propôs um quadro simplificado com duas metas, nomeadamente:

1. «Investimento no Crescimento e no Emprego» nas regiões e Estados-Membros;
2. «Cooperação territorial europeia».

<sup>223</sup> COMISSÃO EUROPEIA - Como participar nas acções do Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=25&langId=pt>. (Consultado em 2 de Outubro).

Estas metas estão no alinhamento com a Europa 2020 em que todas as regiões contribuem para a meta global de investimento no emprego e no crescimento, embora os meios e a abrangência da intervenção sejam distintos de acordo com o nível de desenvolvimento económico. O orçamento proposto para os Programas de 2014-2020 é de 336 mil M€ (em comparação com os 350 mil M€ para o atual período de 2007-2013). O investimento em regiões menos desenvolvidas representará cerca de metade deste montante – mais de 160 mil M€. Serão disponibilizados, pelo menos, 84 mil M€ do FSE para aumentar as oportunidades de emprego e promover a aprendizagem ao longo da vida e a inclusão social<sup>224</sup>.

Estas novas regras permitirão que o FSE continue a apoiar de forma concreta aqueles que necessitam de ajuda para encontrar um emprego ou subir na sua carreira atual. O objetivo do FSE continua a consistir em melhorar as oportunidades de emprego, promover a educação e a aprendizagem ao longo da vida, reforçar a inclusão social, contribuir para combater a pobreza e desenvolver a capacidade institucional da Administração Pública. Com a nova proposta, o papel do FSE será acrescido:

- será atribuído um capital mínimo do orçamento a cada categoria de regiões que será superior ao valor anterior (pelo menos 25 % para as regiões menos desenvolvidas, 40 % para as regiões em transição e 52 % para as mais desenvolvidas); esta percentagem corresponde a, pelo menos, 84 mil M€, em comparação com os atuais 75 mil M€;
- os Estados-Membros terão de concentrar o FSE num número limitado de objetivos e prioridades de investimento em conformidade com a estratégia Europa 2020, com vista a aumentar o seu impacto e alcançar uma massa crítica;
- um capital mínimo de 20 % do FSE será atribuído a ações de inclusão social;

---

<sup>224</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-Geral da Política Regional — *Política de Coesão 2014-2020 Investir em regiões da Europa*. In EUROPEIA, C. *PANORAMA INFOREGIO*. Bruxelas: Serviço de Publicações da UE, 2011, vol. 40 Inverno 2011/2012, p. 36.Pág.4.



- coloca-se grande ênfase no combate ao desemprego entre os jovens, no apoio ao envelhecimento ativo e saudável e no apoio aos grupos mais desfavorecidos e às comunidades marginalizadas, como os romanichéis;
- será facultado um maior apoio à inovação social, ou seja, ensaios e extrapolação de soluções inovadoras para dar resposta às necessidades sociais, por exemplo, para apoiar a inclusão social;
- a participação de parceiros sociais e da sociedade civil, sobretudo das organizações não-governamentais (ONG), será ainda mais incentivada na implementação do FSE, através do reforço de capacidades, da promoção de estratégias locais de desenvolvimento orientadas pela comunidade e da simplificação do sistema de execução; as regras que regem o reembolso de projetos por parte do FSE serão simplificadas, designadamente no que diz respeito aos "pequenos" beneficiários, que representam, pelo menos 50 % dos destinatários dos fundos do FSE: as ONG, as pequenas e médias empresas e outros;
- o equipamento ligado a investimentos em capital humano e social tornar-se-ão elegíveis para apoio do FSE.

O FSE também pode ser utilizado como uma garantia para empréstimos contraídos por organismos dos Estados-Membros, com vista a financiar medidas no seu âmbito de intervenção<sup>225</sup>.

Para esta nova etapa está prevista uma nova categoria para regiões com um PIB *per capita* entre 75% e 90% da média da UE. Estas regiões de transição beneficiarão de um apoio específico para atingir as metas da Europa 2020 em matéria de eficiência energética, inovação e competitividade. As três categorias definidas serão elegíveis para investimento conforme de seguida se descreve:

1. as regiões «menos desenvolvidas», cujo PIB *per capita* se situe abaixo de 75% da média da UE, continuarão a ser a principal prioridade da política. A taxa máxima

---

<sup>225</sup> COMISSÃO EUROPEIA - FSE 2014 - 2020. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pt>. (Consultado em 5 de Janeiro de 2012).

de cofinanciamento é fixada entre 75 e 85% em regiões menos desenvolvidas e ultraperiféricas;

2. as regiões «de transição», cujo PIB *per capita* se situe entre 75% e 90% da média da UE, terão uma taxa de cofinanciamento de 60%;
3. regiões «mais desenvolvidas», cujo PIB *per capita* se situe acima de 90% da média. A taxa de cofinanciamento será de 50%.

O objetivo da nova categoria «de transição» (que deverá abranger 51 regiões e mais de 72 milhões de pessoas, num valor previsto com base nos dados atuais) é dar um impulso suplementar às regiões que se tenham tornado mais competitivas em anos recentes mas que ainda precisem de investimento específico<sup>226</sup>. Por volta de 2014, prevê-se que 20 regiões ultrapassem o objetivo atual de “convergência” (regiões menos desenvolvidas), refletindo o êxito da Política de Coesão<sup>227</sup>.

A Comissão propõe uma sequência de princípios comuns aplicáveis a todos os Fundos. Estes incluem parcerias e governação combinada; o cumprimento das leis da UE e nacionais aplicáveis; a promoção da igualdade entre homens e mulheres, a não discriminação; e o desenvolvimento sustentável<sup>228</sup>.

Os compromissos nacionais necessários para atingir os objetivos da estratégia Europa 2020 serão estabelecidos em Contratos de Parceria celebrados entre a Comissão e os Estados-Membros. Os investimentos do FSE estarão em total harmonia com os objetivos da estratégia Europa 2020 e dirigem-se ao emprego, à educação e à redução da pobreza. É introduzido o Quadro Estratégico Comum (QEC) que reúne as principais prioridades da UE, será aplicável a todos os Fundos, incluindo o Desenvolvimento Rural e as Pescas. Os Estados-Membros terão a possibilidade de combinar o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão em programas “multifundos” para melhorar a coordenação no terreno (e alcançar um desenvolvimento integrado). Serão introduzidas novas condições para garantir que o

---

<sup>226</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Direção-Geral da Política Regional — *Política de Coesão 2014-2020 Investir em regiões da Europa*. In EUROPEIA, C. *PANORAMA INFOREGIO*. Bruxelas: Serviço de Publicações da UE, 2011, vol. 40 Inverno 2011/2012, p. 36.Pág.6.

<sup>227</sup> COMISSÃO EUROPEIA - FSE 2014 - 2020. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pt>. (Consultado em 5 de Janeiro de 2012).

<sup>228</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Política de Coesão 2014-2020 – Investir no crescimento e em empregos*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011.Pág2.

financiamento da UE contribui eficazmente para a concretização dos objetivos da estratégia Europa 2020. Será necessário que se verifiquem algumas condições “ex-ante” antes da atribuição dos Fundos (por exemplo, o funcionamento adequado dos sistemas de contratos públicos)<sup>229</sup>.

Os atuais Programas de financiamento regional serão mantidos até 2013. Os Programas com início em 2014 serão abrangidos por um novo quadro regulamentar:

- uma regulamentação global que estabelece as regras comuns para o FEDER, o FSE, o Fundo de Coesão, o FEADER, o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP) e regras gerais complementares para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão;
- três regulamentações específicas para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão;
- duas regulamentações sobre o objetivo de cooperação territorial europeu e o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)<sup>230</sup>.

Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, todas as Regulamentações da Política de Coesão estão sujeitas ao procedimento legislativo normal, fortalecendo o papel do Parlamento Europeu enquanto colegislador de pleno direito da regulamentação geral. As propostas para a Política de Coesão estão a ser analisadas pelo Conselho e pelo Parlamento, devendo ser adotadas em finais de 2012 e implementadas em 2014<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> COMISSÃO EUROPEIA - FSE 2014 - 2020. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pt>. (Consultado em 5 de Janeiro de 2012).

<sup>230</sup> COMISSÃO EUROPEIA — *Política de Coesão 2014-2020 – Investir no crescimento e em empregos*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011. Pág.1.

<sup>231</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-Geral da Política Regional — *Política de Coesão 2014-2020 Investir em regiões da Europa*. In EUROPEIA, C. *PANORAMA INFOREGIO*. Bruxelas: Serviço de Publicações da UE, 2011, vol. 40 Inverno 2011/2012, p. 36.Pág.11.

### Capítulo 3: Fundo Social Europeu em Portugal

A situação socioeconómica e emprego em Portugal foi afetada pela crise aumentando assim os desequilíbrios já existentes. Em 2009, o PIB caiu 2,5% mas recuperou em 2010 registando um crescimento de 1,3%. A taxa de desemprego subiu de 7,7% em 2008 para 11% em 2010. Os jovens (22,4% em 2010) e os mais velhos (7,7%) foram os mais afetados. A taxa de desemprego de longa duração situava-se nos 5,7%, representando mais de 55% do número total de desempregados. Durante a crise o nível de emprego desceu de 73,1% em 2008 para 70,5% em 2010, muito embora ainda esteja acima da média da UE (68,6%). Portugal possui significativas disparidades entre homens e mulheres ao nível do emprego, com a taxa de desemprego para os homens a situar-se nos 75,4% e para as mulheres nos 65,6%. No entanto, desde 2008 até 2010 o declínio no nível de emprego foi mais acentuado entre os homens (- 4%) do que entre as mulheres (-1,6%). O nível de despesas com a proteção social tem vindo a aumentar em Portugal durante as últimas duas décadas. Em 2009, representava 30,7% do PIB. Apesar dos Fundos orientados para a proteção social, a pobreza, em especial entre as crianças e os idosos, continua a ser um grave problema que tem vindo a afetar a inclusão social em Portugal durante a última década<sup>232</sup>.

De acordo com as estimativas do Instituto Nacional de Estatística (INE), o desemprego em Portugal atingiu no 4º trimestre de 2011 os 14%, ou seja, 771 mil pessoas. Isto significa um acréscimo de 11,8% de desempregados (81,4 mil pessoas) face ao trimestre anterior. Estes números têm como referência apenas a população ativa. Mas se se tiver em linha de conta as 203,1 mil pessoas que estavam sem emprego, pretendiam trabalhar e estavam disponíveis para tal, mas que não tinham feito diligências nesse sentido nas três semanas anteriores à realização do Inquérito ao Emprego (os “inativos disponíveis”), então o limiar do milhão de desempregados é um número bastante próximo da atual realidade social. Se a este valor se acrescentar as 68,2 mil pessoas que não procuraram trabalho devido ao facto de considerarem não ter idade apropriada, instrução suficiente, não saberem como procurar, acharem que não valia a pena procurar ou que não havia empregos disponíveis (os

---

<sup>232</sup> COMISSÃO EUROPEIA - O Fundo Social Europeu em Portugal, 2007-2013. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=394&langId=pt>. (Consultado em 7 de Fevereiro de 2012).

“inativos desencorajados”), a barreira do milhão de desempregados é transposta. O cálculo da taxa de desemprego tem como referência a população ativa. Para se pertencer à população ativa é necessário, entre outros critérios, ter-se procurado trabalho nas três semanas anteriores à aplicação do inquérito (neste caso, o Inquérito ao Emprego) e estar-se disponível para trabalhar. Quer os inativos disponíveis, quer os inativos desencorajados falham pelo menos um destes dois critérios formais, embora não tenham trabalho e queiram trabalhar. Se simularmos a integração destes indivíduos na população ativa (mas que são estatisticamente considerados inativos) e os tivermos em linha de conta para apurar o número de desempregos em Portugal, a taxa de desemprego em Portugal atingiria os 18%. A taxa de desemprego tem uma maior incidência sobre os grupos etários mais novos, atingindo 35,4% entre a população ativa com idade entre os 15-24 anos e 15,8% na faixa dos 25-34 anos. O número de desempregados destes dois grupos etários aumentou, respetivamente, 13% e 19,9% face ao trimestre anterior. Embora a população ativa que não foi além do 9º ano de escolaridade constitua de longe o grupo mais numeroso do universo de desempregados em Portugal (62,8%), é entre os ativos que concluíram no máximo o ensino secundário ou pós-secundário que a taxa de desemprego assume um valor mais elevado: 15,4%. A taxa de desemprego da população com formação superior transpôs neste trimestre a barreira dos 10%. O Algarve é destacadamente a região NUTS II com uma taxa de desemprego mais elevada: 17,5%. Um dos dados mais preocupantes que tem vindo a ser apresentado nos últimos anos pelo Inquérito ao Emprego prende-se com o desemprego de longa duração, isto é, o desemprego com uma duração igual ou superior a um ano. Entre a população desempregada, 20,3% estavam nessa situação há 12-24 meses e 32,3% há 25 meses ou mais. Isto significa que 405,5 mil desempregados (52,6%) encontravam-se numa situação de desemprego de longa duração<sup>233</sup>.

---

<sup>233</sup> OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES - Desemprego atinge marca histórica dos 14%. [Em linha]. Disponível em <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=197>. (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

**Quadro 1.** Desemprego em Portugal no 4º trimestre de 2011

	Nº de desempregados (milhares)	Peso relativo (%)	Taxa de desemprego (%)	Varição trimestral (%)
<b>Total</b>	771	100	14,0	11,8
Homens	405,7	52,6	13,9	14,3
Mulheres	365,3	47,4	14,1	9,1
<b>Idade</b>				
Dos 15 aos 24 anos	156,3	20,3	35,4	13,0
Dos 25 aos 34 anos	217,4	28,2	15,8	19,9
Dos 35 aos 44 anos	170,4	22,1	11,6	8,7
Com 45 e mais anos	226,9	29,4	10,2	6,4
<b>Nível de escolaridade completo</b>				
Até ao 9º ano	484	62,8	14,5	8,0
Ensino secundário ou pós-secundário	179,1	23,2	15,4	21,7
Ensino superior	108	14,0	10,6	14,5
<b>Regiões</b>				
Norte	278,5	36,1	14,1	11,5
Centro	158,9	20,6	12,6	32,5
Lisboa	210,1	27,3	14,7	0,1
Alentejo	48,3	6,3	13,1	4,3
Algarve	39,8	5,2	17,5	28,0
RA Açores	18,2	2,4	15,1	28,2
RA Madeira	17,3	2,2	13,5	-7,5
<b>Duração da procura</b>				
Menos de 1 mês	32	4,2	0,6	-13,3
1 a 6 meses	252,8	32,8	4,6	28,6
7 a 11 meses	80,8	10,5	1,5	-19,0
12 a 24 meses	156,4	20,3	2,8	8,2
25 e mais meses	249,1	32,3	4,5	17,6
Longa duração (12 ou mais meses)	405,5	52,6	7,4	1,0

Fonte: Inquérito ao Emprego, 4º trimestre de 2011 (INE).

**Tabela 3 : Desemprego em Portugal no 4º Trimestre de 2011. Fonte: INE**

Entre a população que estava empregada no 3º trimestre de 2011, 3,6% transitou para o desemprego e 5% para a inatividade no trimestre seguinte. Por outro lado, 18,4% dos indivíduos que estavam desempregados neste trimestre transitaram para o emprego e 16,2% para a inatividade<sup>234</sup>.

### ***Secção 3.1. Aplicação do FSE***

Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, é beneficiário do FSE com o objetivo de contribuir para a coesão económica e social europeia. O FSE é o principal instrumento financeiro da UE para apoiar as pessoas a melhorar os seus níveis de educação e de qualificação. Desde a sua criação, em 1957, pelo Tratado de Roma, e até aos dias de hoje,

<sup>234</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

o FSE tem ajudado milhões de Europeus a conseguirem trabalho, a adquirirem novas competências e a encontrarem melhores empregos<sup>235</sup>.

O FSE tem um importante papel de alavanca no desenvolvimento nacional, através do forte apoio concedido às políticas públicas de educação, formação, emprego e inclusão social. No atual período de programação, definido pelo QREN, o FSE apoia:

- ações de formação em modalidades de dupla certificação e noutras modalidades de formação;
- ações de reconhecimento, Validação e Certificação de Competências nos Centros de Novas Oportunidades;
- ações dirigidas a grupos desfavorecidos, incluindo pessoas com deficiência ou incapacidades;
- estágios profissionais e bolsas de formação avançada (Doutoramento e Pós Doutoramento).

Os objetivos do FSE, a nível nacional são os seguintes:

- i. superar o défice estrutural de qualificações dos portugueses;
- ii. promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido económico;
- iii. melhorar o acesso ao emprego e promover o empreendedorismo;
- iv. promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social;
- v. promover a igualdade de género<sup>236</sup>.

Portugal possui quatro Programas Operacionais apoiados pelo FSE para o período de programação 2007 – 2013. O “POPH” abrange Portugal Continental, e é descrito abaixo. Existem também PO’s separados para a região autónoma dos Açores o “PRO-EMPREGO” e para a região autónoma da Madeira o “RUMOS” com prioridades centradas nas suas necessidades específicas. Existe um PO de assistência técnica “POAT FSE” com vários

---

<sup>235</sup> Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true). (Consultado em 8 de Outubro 2011).

<sup>236</sup> INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP — *Fundo Social Europeu em Portugal*. In. Lisboa: IGFSE, IP, 2012.

objetivos que abrange todo o território e apoia a gestão dos restantes, bem como a igualdade de oportunidades e a igualdade de género.

O Programa Operacional Temático Potencial Humano (POPH) é um dos maiores Programas Operacionais de sempre, com uma dotação global aproximada de 8,8 mil milhões de Euros de investimento público, dos quais 6,1 mil milhões comparticipados pelo FSE. No Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) esta dotação representa 37% dos apoios estruturais, naquela que é uma aposta estratégica sem precedentes na qualificação dos portugueses e no reforço da coesão social<sup>237</sup>.

O POPH é o PO que concretiza a Agenda Temática para o Potencial Humano inscrita no QREN. O POPH foi aprovado pela Comissão Europeia em 16 de Outubro de 2007 pela Decisão C (2007) 5157 e visa estimular o potencial de crescimento sustentado da economia portuguesa, centrado em quatro objetivos estratégicos:

- 1) superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa, consagrando o nível secundário como referencial mínimo de qualificação para toda a população. Expandir as vias profissionalizantes para a formação inicial de jovens e a oferta de percursos de formação flexíveis que permitem a aquisição de competências certificadas para os adultos são opções nucleares desta estratégia;
- 2) promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português assente no reforço das atividades de maior valor acrescentado. O alargamento das qualificações pós-graduadas, nomeadamente em áreas de ciência e tecnologia, bem como o apoio a formações críticas à mudança organizacional e a abordagens integradas dos processos formativos são os instrumentos centrais desta linha de intervenção;
- 3) estimular a criação e a qualidade do emprego, destacando a promoção do empreendedorismo e os mecanismos de apoio à transição para a vida ativa;

---

<sup>237</sup> PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO — *Apresentação de resultados 2010*. In. Lisboa: PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO, 2011, p. 12.Pág.3.



- 4) promover a igualdade de oportunidades, através do desenvolvimento de estratégias integradas e de base territorial para a inserção social de pessoas vulneráveis a trajetórias de exclusão social. Esta prioridade integra a igualdade de género como fator de coesão social<sup>238</sup>.

Os destinatários dos projetos aprovados pelo POPH são: cidadãos, empresas, entidades formadoras, escolas, universidades, organizações não-governamentais e Administração Pública. Através de dez eixos prioritários organizados em 40 tipologias de intervenção, o programa atua recorrendo a vários organismos intermédios como são exemplos o Instituto do Emprego e Formação Profissional, a Associação Internacional das Comunicações de Expressão Portuguesa, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, a Fundação para a Ciência e Tecnologia, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, a Agência Nacional para a Qualificação, a Associação Empresarial, entre outros<sup>239</sup>.

O resultado deste PO será uma mão-de-obra enriquecida e bem qualificada, capaz de gerar um desempenho económico superior. A atividade do POPH estrutura-se em torno de dez Eixos Prioritários:

### **Eixo Prioritário 1 - Qualificação Inicial**

Este Eixo tem como objetivo elevar a qualificação dos jovens, promovendo a sua empregabilidade e a adequação das suas qualificações às necessidades do desenvolvimento sustentado, de aumento da competitividade e de coesão social da economia portuguesa<sup>240</sup>. Esta intervenção assume uma articulação direta com os objetivos e a estratégia da iniciativa Novas Oportunidades no que concerne à qualificação dos jovens, distinguindo a opção de fazer do 12º ano o referencial mínimo de escolaridade para todos e de assegurar que as ofertas profissionalizantes de dupla certificação passem a representar metade das

---

<sup>238</sup> IGFSE,IP - POPH. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_ofse\\_Apresentacao\\_PeriodosProgramacao\\_7-13.asp?startAt=2&categoryID=302&newsID=1799&offset=0](http://www.igfse.pt/st_ofse_Apresentacao_PeriodosProgramacao_7-13.asp?startAt=2&categoryID=302&newsID=1799&offset=0). (Consultado em 19 de Fevereiro).

<sup>239</sup> PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO - PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO DUPLICA TAXA DE EXECUÇÃO. [Em linha]. Disponível em [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/noticias/Informacoes/2010/2010\\_12\\_02\\_Press\\_Release\\_POPH.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/noticias/Informacoes/2010/2010_12_02_Press_Release_POPH.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

<sup>240</sup> PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO - Eixos Prioritários. [Em linha]. Disponível em <http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=365>. (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

vagas em cursos de educação e de formação que permitam a conclusão do secundário. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. combater o insucesso e o abandono escolar precoce e prevenir a entrada de jovens com baixas qualificações no mercado de trabalho;
- ii. promover o nível secundário como patamar mínimo de qualificação para os jovens;
- iii. promover ofertas de formação de dupla certificação, integrando os objetivos de qualificação e inserção profissional e/ou o prosseguimento de estudos;
- iv. valorizar o ensino pós-secundário não superior e a qualificação de nível 4;
- v. promover a empregabilidade dos jovens;
- vi. incrementar a Igualdade de Oportunidades entre ambos os sexos<sup>241</sup>.

### **Eixo Prioritário 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida**

Este Eixo tem como principal objetivo o reforço da qualificação da população adulta ativa - empregada e desempregada, contribuindo para o desenvolvimento de competências críticas à modernização económica e empresarial e para a adaptabilidade dos trabalhadores. À semelhança do Eixo 1, também este Eixo de intervenção se inclui na estratégia delineada no quadro da Iniciativa Novas Oportunidades, que expressa a ambição de possibilitar aos adultos que já estão no mercado de trabalho sem terem completado o 9º ano ou o 12º ano de escolaridade, uma nova oportunidade. Diversificação das oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento de novas formas de promover a aprendizagem ao longo da vida, tendo em vista a criação de novas qualificações que permitam aos trabalhadores expandir as suas capacidades. Os adultos serão incentivados a concluir os seus estudos, a progredir para habilitações superiores e a adquirir competências mais profissionais. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. elevar os níveis de qualificação dos ativos (empregados e desempregados) assumindo o nível secundário como referencial de qualificação;
- ii. alargar as possibilidades de acesso à formação por parte dos ativos empregados, através da modulação e do ajustamento das ofertas;

---

<sup>241</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

- iii. garantir a capitalização das formações de curta duração, realizadas no quadro de um determinado percurso formativo, com vista à obtenção de uma qualificação correspondente a uma determinada saída profissional;
- iv. expandir e consolidar o sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências;
- v. diversificar as oportunidades de aprendizagem e de desenvolvimento de novas metodologias para a aprendizagem ao longo da vida;
- vi. incrementar a Igualdade de Oportunidades entre ambos os sexos<sup>242</sup>.

### **Eixo Prioritário 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional**

Este Eixo tem como objetivo geral o desenvolvimento de um conjunto de formações associadas a processos de modernização organizacional, reestruturações e reconversões produtivas que contemplem a promoção da capacidade de inovação, gestão e modernização das empresas e outras entidades - nomeadamente da administração pública - enquanto condição fundamental de modernização do tecido produtivo, da melhoria da qualidade do emprego e do aumento da competitividade.

Pretende-se assim, reforçar a relevância do investimento a realizar no domínio da formação contínua, tendo presente, a necessidade de incentivar o desenvolvimento de uma cultura de procura de formação por parte das empresas e dos trabalhadores.

O apoio ao desenvolvimento de formações estratégicas e especializadas para a gestão e inovação na Administração Pública, constitui igualmente uma das prioridades a considerar no âmbito das intervenções enquadradas neste Eixo. Os objetivos Gerais do Eixo

- i. apoiar processos de modernização e inovação organizacional através da formação dos ativos em competências especializadas;
- ii. apoiar a modernização de micro, pequenas e médias empresas e outras entidades, através de modelos que associam a identificação da trajetória de modernização, as necessidades de formação e a programação das ofertas formativas;

---

<sup>242</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

- iii. aumentar a participação dos trabalhadores e empresários das micro e PME em ações de formação, utilizando mecanismos de maior flexibilidade e proximidade, de forma a melhorar o desempenho deste importante segmento de empresas, contribuindo para o desenvolvimento económico e para a criação de emprego mais qualificado;
- iv. apoiar formações estratégicas para a gestão e a inovação na Administração Pública;
- v. promover, numa perspetiva transversal, os fatores de realização da igualdade entre homens e mulheres<sup>243</sup>.

#### **Eixo Prioritário 4 - Formação Avançada para a competitividade**

Este Eixo tem como objetivo o reforço da capacidade científica e tecnológica nacional através, especialmente, da formação e integração profissional de recursos humanos altamente qualificados e do apoio ao alargamento da própria base de recrutamento do ensino superior.

As ações integradas neste Eixo de intervenção propõem-se a superação do atraso científico e tecnológico português, como condição essencial ao progresso económico e social, pela aposta no conhecimento e na competência científica e técnica, bem como na elevação dos níveis de qualificação e de desempenho dos quadros superiores e dirigentes das empresas e das instituições públicas, promovendo a convergência das qualificações científicas dos recursos humanos em Portugal para os níveis que se observam na generalidade dos países da UE, em particular no que respeita à formação pós-graduada. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. aumentar a realização de novos doutoramentos e pós-doutoramentos, como base de suporte do sistema de Ciência e Tecnologia e visando atingir valores de referência europeus, conduzindo a um aumento sustentado da produção científica referenciada internacionalmente, assim como do número de patentes registadas em Gabinetes internacionais e do número de novas empresas de base tecnológica;

---

<sup>243</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

- ii. aumentar o número de investigadores e o emprego científico nas instituições de ciência e tecnologia e nas empresas, como base de capacitação para a investigação científica de excelência e o desenvolvimento competitivo das empresas numa base internacional;
- iii. aumentar o investimento público em Investigação Científica, criando as condições para aumentar a despesa privada em I&D empresarial, promovendo o rápido desenvolvimento científico e tecnológico do país e os mecanismos conducentes à inovação;
- iv. alargar a base social dos estudantes do ensino superior, com critérios de rigor e seletividade, promovendo nomeadamente novos mecanismos de apoio à mobilidade nacional e internacional para escalões socioeconómicos com menores recursos e viabilizando o aumento do número de diplomados do ensino superior<sup>244</sup>.

#### **Eixo Prioritário 5:** Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa

Este Eixo compreende diferentes instrumentos que visam promover o nível, a qualidade e a mobilidade do emprego, privado e público, nomeadamente através do incentivo ao espírito empresarial, do apoio à integração no mercado de trabalho de desempregados e do apoio à transição de jovens para a vida ativa e do incentivo à mobilidade.

Pretende-se, deste modo, facilitar os processos de inserção e reinserção profissional, assegurando uma abordagem integrada aos fatores que podem promover o desenvolvimento de uma cultura empreendedora na sociedade portuguesa. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. apoiar a criação de emprego e o empreendedorismo;
- ii. apoiar projectos de criação de novas empresas de pequena dimensão que deem lugar à criação do próprio emprego e de postos de trabalho para pessoas desempregadas ou em risco de desempregado, em especial das pessoas em risco de exclusão;
- iii. desenvolver o microcrédito como fator de integração socioprofissional e de promoção da autoestima de grupos sociais desfavorecidos;

---

<sup>244</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

- iv. apoiar a transição de jovens qualificados para o mercado de trabalho<sup>245</sup>.

### **Eixo Prioritário 6 - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social**

Este Eixo reúne um conjunto de instrumentos de política que visam criar condições de maior equidade social no acesso a direitos de participação cívica, à qualificação e educação e ao mercado de trabalho. As políticas de apoio à inserção social e profissional de pessoas em situação de desfavorecimento e de promoção de uma cidadania mais ativa e alargada constituem prioridade deste Eixo que contempla ações de prevenção e reparação de fenómenos de exclusão social.

O combate à pobreza e exclusão social é uma das principais áreas de intervenção contempladas, privilegiando-se o desenvolvimento de respostas integradas no domínio da formação e emprego que permitam uma estreita articulação entre o conteúdo das ações propostas e as especificidades dos públicos visados, em particular os desempregados de longa duração e os imigrantes, bem como os reclusos, ex-reclusos, jovens sujeitos a medidas tutelares educativas e cidadãos sujeitos a medidas tutelares executadas na comunidade.

A integração social e profissional da população imigrante, através de medidas de política específica, constitui uma das vertentes de intervenção deste Eixo, que dá grande importância à integração no mercado de trabalho e ao acesso a bens e serviços socialmente relevantes das pessoas com deficiência e incapacidade. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. intervir nos territórios com maiores índices de exclusão ou mais deprimidos, ou territórios fortemente atingidos por calamidades, tornando-os territórios mais inclusivos;
- ii. aumentar a capacidade instalada em respostas sociais nas áreas de crianças e jovens, população idosa, pessoas com deficiência e família e comunidade;

---

<sup>245</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

- iii. prevenir o insucesso e o abandono escolar precoce dos alunos integrados em meios particularmente desfavorecidos e que se encontram em risco de exclusão social e escolar<sup>246</sup>;
- iv. promover a igualdade de oportunidades através do combate às desvantagens competitivas dos imigrantes no mercado de trabalho;
- v. promover a qualificação e a integração no mercado de trabalho das pessoas com deficiência e incapacidade;
- vi. promover uma cidadania ativa numa cultura que valorize a participação cívica.

### **Eixo Prioritário 7 - Igualdade de Género**

Este Eixo tem como objetivo principal difundir uma cultura de igualdade através da integração da perspetiva de género nas estratégias de educação e formação, a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho, a conciliação entre a vida profissional e familiar, a prevenção da violência de género e a promoção da eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e de capacitação dos atores relevantes para a sua prossecução.

Assim, o POPH combina a mobilização de medidas de ação positiva, que se incluem no seu Eixo Igualdade de Género, com um conjunto de medidas que modelam a intervenção de outros instrumentos de política contemplados no Programa assegurando, desse modo, o aprofundamento da abordagem transversal no novo ciclo de programação de apoios FSE. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. aumentar a eficiência dos instrumentos de política pública na promoção da igualdade de género e do seu sistema de governação;
- ii. reforçar o papel da Sociedade Civil como agente estruturante para a Igualdade de Género;
- iii. difundir os valores da igualdade de género através da educação e informação;

---

<sup>246</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

- iv. promover a igualdade de oportunidades no acesso e na participação no mercado de trabalho, assumindo a prioridade de combater a segregação horizontal e vertical do mercado de trabalho e a desigualdade salarial;
- v. promover a conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, dando prioridade à criação de condições de paridade na harmonização das responsabilidades profissionais e familiares<sup>247</sup>;
- vi. prevenir a violência de género, incluindo a violência doméstica e o tráfico de seres humanos.

### **Eixo Prioritário 8 – Algarve**

A região do Algarve, para o período de programação 2007-2013, integra as regiões elegíveis para financiamento pelos Fundos Estruturais a título do Objetivo da “Convergência”, ao abrigo do regime de apoio transitório e específico, facto determinado pela posição que esta região ocupa em termos da sua situação de desenvolvimento económico no contexto da UE, e que determinou a fixação de um pacote financeiro consonante com a sua posição em termos dos critérios da elegibilidade regional.

A estruturação do Eixo 8 do POPH, quanto à programação temática e financeira, sustentou-se, primariamente e em termos de opção estratégica, no diagnóstico da situação regional, opção esta que foi conjugada com uma avaliação rigorosa e prudente das potencialidades de cobertura e abrangência viabilizadas pela articulação e complementaridade dos recursos nacionais e comunitários.

A estruturação deste eixo traduz as prioridades consideradas estratégicas para colmatar as deficiências e fragilidades que ainda persistem, no sentido de fomentar a equidade territorial, potenciar a valorização do território e viabilizar a continuidade e cobertura territorial das prioridades de desenvolvimento nacional, e reflete de forma particular a articulação e complementaridade dos recursos nacionais, públicos e privados, e comunitários<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

<sup>248</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).



### **Eixo Prioritário 9 - Lisboa**

A região de Lisboa, para o período de programação 2007-2013, integra as regiões elegíveis para financiamento pelos Fundos Estruturais a título do Objetivo da “Competitividade Regional e do Emprego”, uma vez que esta região, pelo seu padrão de desenvolvimento socioeconómico no contexto da UE, deixou de cumprir os critérios de elegibilidade regional do Objetivo da “Convergência”, determinando, por conseguinte, que no próximo período de programação, Lisboa irá apenas beneficiar de uma ajuda transitória, a qual foi fixada por Decisão da Comissão.

Este Eixo sustenta-se numa escolha criteriosa e estratégica das tipologias de intervenção com maior impacto espectável na erradicação das debilidades que a análise do diagnóstico regional ainda revela. Por outro lado, a estratégia do Eixo de Lisboa reflete, de forma particular, a articulação e complementaridade dos recursos nacionais, públicos e privados, e comunitários<sup>249</sup>.

### **Eixo Prioritário 10 – Assistência técnica**

Este Eixo destina-se a sustentar um conjunto de atividades associadas à gestão, acompanhamento e controlo interno, avaliação e informação do POPH relativas às regiões do Objetivo “Convergência”, excluindo a região abrangida pelo regime transitório Phasing- Out<sup>250</sup>. Para tal, este Eixo prevê o desenvolvimento de um conjunto de ações diversificadas integradas numa lógica de criação de um sistema de apoio à gestão, que lhe permita assegurar de forma eficaz e com a qualidade desejável o cumprimento dos objetivos definidos para o PO. Os objetivos Gerais do Eixo são:

- i. dinamizar, gerir, divulgar e implementar de forma eficaz e eficiente o Programa Operacional;

---

<sup>249</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 17 de Fevereiro de 2012).

<sup>250</sup>Ver Nota bibliográfica 86.

- ii. promover o desenvolvimento de estratégias inovadoras e cooperação transnacional, com vista à promoção da eficácia das políticas de emprego e formação<sup>251</sup>.

Na tabela seguinte vamos demonstrar a articulação dos Eixos Prioritários com os Domínios Políticos do FSE:

Domínio Político do FSE	Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3	Eixo 4	Eixo 5	Eixo 6	Eixo 7	Eixo 8	Eixo 9	Eixo 10
<b>Objectivos Convergência e Competitividade Regional e do Emprego</b>										
Reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários		X	X					X	X	
Melhoria do acesso ao emprego e inclusão sustentável no mercado laboral	X	X		X	X	X	X	X	X	
Reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas						X		X	X	
Reforço do capital humano	X	X		X				X	X	
Promoção de parcerias, de pactos e de iniciativas						X		X	X	
<b>Objectivo Convergência</b>										
Aumento e melhoria do investimento em capital humano	X	X		X						
Reforço da capacidade institucional e da eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos			X							

Tabela 4: Articulação dos Eixos Prioritários com os Domínios Políticos do FSE. Fonte: POPH

<sup>251</sup> PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO - Eixos Prioritários. [Em linha]. Disponível em <http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=365>. (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

As metas fixadas no POPH contribuem de forma decisiva para a consecução dos objetivos e metas ligados ao Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE) e aos diferentes Planos a ele associados, de forma mais direta ou indireta, dado o papel instrumental e fundamental do FSE no financiamento das medidas integradas, essencialmente, no capítulo emprego do PNACE. Paralelamente, também a Política de Coesão divulga uma concentração dos recursos em áreas para as quais o POPH dá um contributo essencial, nomeadamente:

- o incentivo à inovação, ao espírito empresarial e ao crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação;

- a criação de mais e melhores empregos, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a atividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumento o investimento em capital humano<sup>252</sup>.

A complementaridade existente entre as diferentes medidas constantes dos diferentes Planos é basilar, no sentido do reforço do desenvolvimento sustentável do país, com maior competitividade, mais e melhor emprego, num quadro de elevada coesão social e igualdade de oportunidades e de sustentabilidade ambiental. No sentido de assegurar as melhores condições para promover as sinergias positivas entre o PNACE e, genericamente, o QREN (que assume de forma explícita e pró-ativa o apoio à concretização das prioridades relevantes do PNACE) e, mais especificamente, o POPH, deverá ser salientado que se encontram fixadas as seguintes modalidades de interação:

- o Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico integra a composição da Comissão Ministerial de Coordenação do QREN – órgão de coordenação ministerial e de direção política globais do QREN e dos PO's;
- o Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico pode participar nas reuniões das Comissões de Acompanhamento dos PO, na qualidade

---

<sup>252</sup> POPH - PROGRAMA OPERACIONAL TEMÁTICO POTENCIAL HUMANO 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH\\_revDezembro%202010\\_alterado.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH_revDezembro%202010_alterado.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.68.

de observador, sendo informado das respetivas agendas em simultâneo com os restantes membros<sup>253</sup>.

Vamos demonstrar nas tabelas seguintes o Plano de financiamento do POPH, por Eixo Prioritário e por ano.

Eixo de prioridades	Financiamento comunitário	Equivalente nacional	Financiamento total
Melhoria das qualificações educacionais	1 846 000 000	791 142 857	2 637 142 857
Capacidade de adaptação e aprendizagem ao longo da vida	2 250 000 000	964 285 714	3 214 285 714
Aumento das competências de gestão e profissionais	382 800 000	101 271 429	484 071 429
Formação avançada para a competitividade	452 000 000	193 714 286	645 714 286
Apoio ao empreendedorismo e emprego ativo	366 600 000	157 114 286	523 714 286
Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	409 907 397	162 198 437	572 105 834
Igualdade de género	47 811 835	20 490 786	68 302 621
Algarve	102 749 597	38 754 177	141 503 774
Lisboa	180 119 036	175 818 463	355 937 499
Assistência técnica	79 400 000	14 011 765	93 411 765
Total	6 117 387 865	2 618 802 200	8 736 190 065

Tabela 5: Orçamento por Eixo Prioritário. Fonte: Comissão Europeia

Plano de Financiamento do PO com indicação da contribuição anual de cada Fundo								
	Un: €							
POPH/FSE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>Objectivo Convergência</b>	<b>809.925.701</b>	<b>822.383.649</b>	<b>835.015.942</b>	<b>847.824.574</b>	<b>860.811.545</b>	<b>873.978.864</b>	<b>887.328.554</b>	<b>5.937.268.829</b>
Regiões que não beneficiam do apoio transitório (Norte, Centro e Alentejo)	784.812.594	800.508.847	816.519.024	832.849.404	849.508.392	866.496.520	883.826.451	5.834.519.232
Regiões que beneficiam do apoio transitório (Algarve)	25.113.107	21.874.802	18.496.918	14.975.170	11.305.153	7.482.344	3.502.103	102.749.597
<b>Objectivo da Competitividade Regional</b>	<b>24.228.164</b>	<b>24.712.727</b>	<b>25.206.982</b>	<b>25.711.121</b>	<b>26.225.344</b>	<b>26.749.851</b>	<b>27.284.847</b>	<b>180.119.036</b>
Regiões que não beneficiam do apoio transitório (LVT)	24.228.164	24.712.727	25.206.982	25.711.121	26.225.344	26.749.851	27.284.847	180.119.036
<b>Total</b>	<b>834.153.865</b>	<b>847.096.376</b>	<b>860.222.924</b>	<b>873.535.695</b>	<b>887.036.889</b>	<b>900.728.715</b>	<b>914.613.401</b>	<b>6.117.387.865</b>

Tabela 6: Orçamento por ano. Fonte: POPH

<sup>253</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Págs.68 e 69.

De acordo com a estrutura do QREN e os princípios que lhe estão subjacentes, foi consagrada a complementaridade do FSE no âmbito do POPH, com outros instrumentos financeiros, designadamente com o FEDER, no âmbito do PO dos Fatores de Competitividade e dos PO Regionais, com o FEADER, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), e com o Fundo Europeu das Pescas (FEP), no âmbito do PO PESCAS. Relativamente à complementaridade das intervenções do FSE com as intervenções do FEADER e FEP, o critério de delimitação assenta no tipo de formação aplicada. Assim, a formação inicial de jovens, bem como a formação de ativos do setor agrícola e do setor das pescas que confirmam dupla certificação, são elegíveis nos Eixos 1 e 2 do POPH, sendo responsabilidade do FEADER e do FEP o financiamento da formação integrada em projetos de investimento, bem como da formação específica de ativos para o setor agrícola e para o setor das pescas. Relativamente à complementaridade das intervenções do FSE com as intervenções do FEDER, o critério de delimitação consiste na abrangência do projeto a apoiar. Logo, a formação dirigida a ativos do sector privado por iniciativa da empresa, e desde que não se encontre integrada em projetos de investimento, será assegurada pelo FSE no âmbito do Eixo 3 do POPH, remetendo-se para o FEDER as responsabilidades pelo financiamento de toda a formação integrada em projetos de investimento<sup>254</sup>.

Quando o FSE é utilizado em projetos de natureza FEDER, no caso de investimentos em infraestruturas, em especial para os equipamentos sociais, a articulação entre as autoridades de gestão do POPH e dos PO Regionais, com o objetivo de potenciar complementaridades e prevenir situações de duplo financiamento, será assegurada mediante a celebração de protocolos entre as respectivas Autoridades de Gestão<sup>255</sup>.

Apesar de as Agendas Temáticas Fatores de Competitividade e Potencial Humano possuírem objetivos centrais diferentes, mas complementares (a Agenda Temática Fatores de Competitividade centra a sua intervenção no apoio à melhoria da competitividade empresarial; a Agenda Temática Potencial Humano, centra a sua intervenção no apoio à qualificação da população portuguesa), o POPH, enquanto único PO financiado pelo FSE,

---

<sup>254</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.182.

<sup>255</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.183.

integra determinadas medidas que contribuem de forma direta ou indireta para a competitividade das empresas<sup>256</sup>.

### **A articulação entre as duas Agendas**

#### *Linhas de Natureza Específica:*

#### i) Formação no âmbito de projetos de competitividade e inovação

a) A Agenda Temática Fatores de Competitividade apoiará a formação incluída em projetos integrados (Investimento e Formação), inseridos nos Eixos 1, 2 e 5 do PO Fatores de Competitividade e nos Eixos dos PO Regionais que se integram nesta Agenda Temática (margem de utilização de 10% FEDER em medidas tipo FSE).

b) A Agenda Temática Potencial Humano pode igualmente apoiar a formação para a competitividade e inovação nas empresas, sem que esteja introduzida em projetos de investimento apoiados.

#### ii) Formação - ação no âmbito de projetos de competitividade e inovação

A Formação – a ação será apoiada no âmbito da Agenda Temática Potencial Humano e está orientada para a formação ligada ao apoio ao desenvolvimento organizacional de micro, PME e outras entidades.

#### iii) Inserção e contratação de trabalhadores altamente qualificados nas empresas

a) A Agenda Temática Fatores de Competitividade apoiará a contratação de recursos humanos altamente qualificados nas empresas, quando estiver incluída em projetos integrados (Investimento e Formação), que visam a criação de estruturas de reforço de I&D e promoção da inovação nas empresas.

b) A Agenda Temática Potencial Humano apoia a inserção e contratação de trabalhadores, incluindo a de recursos humanos altamente qualificados nas empresas e instituições de I&D, no âmbito de objetivos que visam o emprego científico<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.184.

iv) Empreendedorismo

a) A Agenda Temática Fatores de Competitividade apoiará o empreendedorismo qualificado de natureza competitiva, visando a modificação do perfil de especialização e o apoio a projectos de startups<sup>258/259</sup> de base tecnológica e/ou em sectores com forte intensidade cognitiva. O apoio será dado através de incentivos ao investimento e/ou mecanismos de financiamento (capital de risco, garantias, etc.).

b) A Agenda Temática Potencial Humano apoia o empreendedorismo de necessidade através de iniciativas de base local e em domínios de inovação social, visando a criação de emprego, inclusive a criação do próprio emprego, e a diminuição do desemprego. O apoio será dado através de incentivos à criação de emprego, incentivos à contratação e mecanismos de microcrédito.

v) Formação para a gestão e inovação na Administração Pública

a) A Agenda Temática Fatores de Competitividade apoiará a formação incluída em projetos integrados (Investimento e Formação) de modernização da Administração Pública, inseridos no Eixo 4 do PO Fatores de Competitividade.

b) As operações autónomas de capacitação da Administração Pública através da formação realizada via PO Potencial Humano são principalmente dirigidas a ações de modernização dos serviços públicos, articulando o esforço de formação com estratégias consideradas instrumentais, devendo por isso ser articuladas com processos de modernização desenvolvidos no âmbito do PO Fatores de Competitividade ou dos PO Regionais.

---

<sup>257</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Págs. 184 e 185.

<sup>258</sup> Uma startup é uma empresa nova, até mesmo embrionária ou ainda em fase de constituição, que conta com projetos promissores, ligados à pesquisa, investigação e desenvolvimento de ideias inovadoras. Por ser jovem e estar implantando uma ideia no mercado, outra característica das startups é possuir risco envolvido no negócio. Mas, apesar disso, são empreendimentos com baixos custos iniciais e são altamente escaláveis, ou seja, possuem uma expectativa de crescimento muito grande quando dão certo. Algumas empresas já solidificadas no mercado e líderes em seus segmentos, como o Google, a Yahoo e o Ebay, também são consideradas startups.

<sup>259</sup> DAVILA, Antonio , FOSTER, George e GUPTA, Mahendra - *Venture-Capital Financing and the Growth of Startup Firms*. Stanford: Stanford University, 2002. 31.

vi) Formação associada a “estratégias de eficiência coletiva”<sup>260</sup> da Agenda Temática Fatores de Competitividade

Neste tipo de estratégia pode vir a ser considerada crítica a promoção de oferta de formação especializada sobretudo no âmbito de clusters e pólos de competitividade e outras estratégias territoriais<sup>261</sup>.

Os instrumentos em causa que estão previstos no POPH são, designadamente:

- Eixo1 – desenvolvimento de cursos de especialização tecnológica e oferta de formação de dupla certificação;
- Eixo 2 – reconhecimento, validação e certificação de competências;
- Eixo 3 – formação-ação, formação para a inovação e gestão;
- Eixo 4 – formação avançada, inserção de mestres e doutores nas empresas.

No âmbito das “estratégias de eficiência coletiva” a articulação entre a Agenda Temática Fatores de Competitividade e a Agenda Temática Potencial Humano, coloca-se ao nível da complementaridade. O vértice da formação tem elegibilidade garantida no POPH nos eixos identificados.

#### *Linhas de Natureza Geral*

i) Aplicação a nível de todos os PO do QREN de regras comuns no domínio da formação, independentemente do Fundo financiador.

ii) Aprovação cruzada da regulamentação específica nacional.

iii) Articulação regular entre os órgãos de gestão dos PO’s das duas Agendas Temáticas com vista à troca de informação importante e à racionalização do processo de análise, acompanhamento e decisão dos projectos com desígnios comuns entre as duas Agendas<sup>262</sup>.

Considerando o princípio da complementaridade dos Fundos Estruturais, na conceção e estruturação do POPH, está prevista a utilização do mecanismo de flexibilidade inter-

---

<sup>260</sup> “Estratégias de eficiência colectiva” são instrumentos delineados pelas políticas públicas, designadamente no Eixo III e IV do PO FC, com o objectivo de obter economias de proximidade e de aglomeração aos diversos níveis de abordagem – nacional, sectorial, regional, local ou urbano.

<sup>261</sup> POPH - PROGRAMA OPERACIONAL TEMÁTICO POTENCIAL HUMANO 2007-2013. [Em linha]. Disponível em

[http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH\\_revDezembro%202010\\_alterado.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH_revDezembro%202010_alterado.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Págs. 185 e 186.

<sup>262</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.186.



fundos dentro dos limites e em harmonia com as disposições regulamentares da Comissão Europeia. Assim, no POPH, o uso do FSE em medidas abrangidas pelo âmbito de intervenção do FEDER, concretiza-se ao nível de quatro Eixos Prioritários Temáticos e dois Eixos Prioritários Regionais:

- No Eixo Prioritário 1 – Qualificação Inicial, está prevista uma intervenção de apoio ao reequipamento e consolidação infraestrutural das atuais estruturas de ensino, com vista a proporcionar uma melhoria da qualidade das ofertas e promover a sua adequação ao desenvolvimento de formações integradas em vias alternativas de natureza profissionalizante.
- No Eixo Prioritário 2 – Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, encontra-se igualmente prevista uma intervenção de apoio ao reequipamento e consolidação infraestrutural, que consiste no apoio a projetos de investimento e equipamento para criação, adaptação e modernização das estruturas formativas envolvidas nas ofertas proporcionadas pelas restantes linhas de intervenção do Eixo.
- No Eixo Prioritário 6 – Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, prevê-se ainda uma intervenção de Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social que conjectura o apoio a projectos de investimento para o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para o apoio social a grupos com particulares dificuldades de inserção socioprofissional.
- No Eixo Prioritário 10 – Assistência Técnica está prevista a utilização do mecanismo de flexibilidade inter-fundos nas intervenções de assistência técnica ao programa, por forma a viabilizar eventuais despesas de investimento associadas à instalação da estrutura de apoio técnico à gestão e acompanhamento do Programa, sobretudo, a aquisição de mobiliário e de equipamento informático.
- No Eixo Prioritário 8 – Algarve, prevê-se também uma intervenção de Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social que conjectura o apoio a projectos de investimento para o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para o apoio social a grupos com particulares dificuldades de inserção socioprofissional. Também neste Eixo está

prevista a utilização do mecanismo de flexibilidade inter-fundos no âmbito das intervenções de assistência técnica ao Programa.

- No Eixo Prioritário 9 – Lisboa, à semelhança do Eixo Prioritário Algarve, prevê-se uma intervenção de Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social que conjectura o apoio a projetos de investimento para o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para o apoio social a grupos com particulares dificuldades de inserção socioprofissional. Também neste Eixo está prevista a utilização do mecanismo de flexibilidade inter-fundos no âmbito das intervenções de assistência técnica ao Programa<sup>263</sup>.

O quadro institucional de aplicação do POPH obedece às disposições relevantes dos Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006 e do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho, bem como às orientações nacionais que na matéria foram estabelecidas pelo QREN, sem prejuízo de demais legislação comunitária e nacional sobre esta matéria ou outros eventuais documentos complementares de implementação do Programa<sup>264</sup>.

O modo de funcionamento do QREN e dos PO's 2007-2013, definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de Março<sup>265</sup>, e desenvolvido no QREN, compreende três tipos de Órgãos:

1. um órgão de direção política – a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;
2. um órgão técnico responsável pela coordenação e monitorização estratégica;
3. dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) que, com a Inspeção - Geral de Finanças, exercem também responsabilidades de controlo e auditoria<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.196.

<sup>264</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág.197.

<sup>265</sup> Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006**. Lisboa:DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-B, 2006

<sup>266</sup> QREN — **QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - PORTUGAL 2007-2013**. In QREN. Lisboa: QREN, 2007, p. 145.Pág.7.

O Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho estabelece disposições gerais sobre os Fundos e determina que sejam designadas para cada PO três autoridades, para além dos organismos competentes para receber os pagamentos efetuados pela Comissão e o organismo ou os organismos responsáveis pelos pagamentos aos beneficiários, foi ainda estabelecido no modelo de governação global que cada PO terá:

- uma Autoridade de Gestão, que assume a responsabilidade pelo exercício de competências de gestão, definidas pelos Regulamentos Comunitários e pela legislação nacional, para a globalidade do Programa;
- uma Autoridade de Certificação, responsável pela certificação das declarações de despesas e dos pedidos de pagamento antes dos mesmos serem enviados à Comissão Europeia, competente para receber os pagamentos efetuados pela Comissão; estas funções encontram-se atribuídas ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE), que assume esta responsabilidade para todos os PO's FSE, tendo este organismo ainda por função assegurar os fluxos financeiros com a Comissão Europeia;
- uma Autoridade de Auditoria, que certifica a conformidade dos sistemas de gestão e de controlo de todos os PO's, sendo responsável pela emissão de opinião sobre os sistemas de gestão e controlo prevista no n.º 2 do Artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006; estas funções serão assumidas pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), designada como Autoridade de Auditoria única no âmbito do QREN para todos os PO<sup>267</sup>.

### **Subsecção: 3.3.1. Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu**

O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE, I.P.) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março<sup>268</sup>, no âmbito tutelar do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, com a finalidade de assegurar, ao nível nacional, a gestão, a coordenação e

---

<sup>267</sup> POPH - PROGRAMA OPERACIONAL TEMÁTICO POTENCIAL HUMANO 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH\\_revDezembro%202010\\_alterado.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH_revDezembro%202010_alterado.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012). Pág. 198.

<sup>268</sup> Governo da República Portuguesa — **Decreto-Lei n.º 45 - A / 2000, de 22 de Março**. In.: DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE- A, 2000, vol. N.º 69 — 22 de Março de 2000.

o controlo financeiro das intervenções apoiadas pelo FSE, integrando os diferentes órgãos de decisão e acompanhamento que suportavam a execução do 3.º QCA, tendo sido responsabilizado ainda, por efeito do disposto no Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro, pela conclusão e encerramento dos anteriores períodos de programação na vertente FSE<sup>269</sup>.

Para o período de 2007-2013, na decorrência do QREN o IGFSE, I.P. assegura a continuidade do financiamento do FSE às políticas de desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal, na qualidade de autoridade de certificação e de pagamento e de organismo responsável pela gestão nacional do FSE. O desenvolvimento organizacional do IGFSE visa a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a focalização no cliente, a orientação para resultados e a satisfação de clientes, colaboradores, parceiros e sociedade<sup>270</sup>.

O Decreto-Lei n.º 212/2007, de 29 de Maio<sup>271</sup>, descreve a missão e atribuições do IGFSE, I.P., e estabelece que este Instituto tem por missão assegurar a gestão nacional do FSE (n.º 1 do artigo 3.º). O IGFSE, I.P. prossegue atribuições do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), sob fiscalização e tutela do respetivo Ministro. Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º são atribuições do IGFSE, I.P.:

- a) *Exercer as funções de interlocutor nacional do FSE, perante a Comissão Europeia, no âmbito das atribuições que segue e assegurar as funções de autoridade de certificação e de pagamento em matéria de FSE, a que se refere a legislação comunitária;*
- b) *Desenvolver as atividades de auditoria e controlo da aplicação dos apoios concedidos do FSE nos termos previstos na regulamentação aplicável e avaliar a adequação dos sistemas de gestão e controlo instituídos pelas autoridades de gestão das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FSE;*

---

<sup>269</sup> INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP - Missão, visão e valores do IGFSE. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_sobreigfse.asp?startAt=2&categoryID=265&newsID=1772&offset=0](http://www.igfse.pt/st_sobreigfse.asp?startAt=2&categoryID=265&newsID=1772&offset=0). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

<sup>270</sup> Ibid.- [Em linha]. Disponível em (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

<sup>271</sup> Governo da República Portuguesa — **Decreto-Lei n.º 212 / 2007 ,de 29 de Maio**. In.: Diário da República, 1.ª série, 2007, vol. N.º 103 — 29 de Maio de 2007.

- c) *Assegurar a gestão financeira no âmbito do FSE, bem como a recuperação dos créditos sobre entidades beneficiárias, voluntariamente ou coercivamente*<sup>272</sup>;
- d) *Garantir um sistema de informação que concretize os indicadores físicos e financeiros necessários à gestão, avaliação e controlo dos apoios concedidos no âmbito do FSE;*
- e) *Assegurar o cumprimento das regras nacionais e comunitárias aplicáveis ao FSE em matéria de informação e publicidade;*
- f) *Esclarecer e harmonizar, designadamente através da emanção de orientações gerais dirigidas às autoridades de gestão de intervenções operacionais, a aplicação das normas comunitárias e nacionais que regem os apoios do FSE;*
- g) *Coordenar as intervenções operacionais no âmbito do FSE na vertente técnica e financeira, bem como participar nos órgãos de gestão e de acompanhamento, nos termos previstos nos regulamentos comunitários e na legislação nacional;*
- h) *Assegurar o apoio às missões a promover pelas instâncias comunitárias e nacionais no âmbito do FSE.*

O IGFSE também dá apoio logístico-administrativo ao Programa Operacional Potencial Humano, de acordo com o definido no Despacho n.º 26327/2007, de 25 de Outubro de 2007, constante do Diário da República, 2.ª série, n.º 221, de 16 de Novembro de 2007.

A atividade do IGFSE é desenvolvida, sob superintendência e tutela da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social. No âmbito da sua gestão financeira, o IGFSE está igualmente sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área das Finanças<sup>273</sup>.

Do conjunto alargado de clientes da atividade desenvolvida por este Instituto, evidencia-se o conjunto dos beneficiários dos apoios concedidos pelo FSE e a sociedade portuguesa. Por outro lado, no âmbito do QREN, a gestão nacional do FSE é exercida através de todos os organismos envolvidos na gestão, acompanhamento e controlo das intervenções operacionais apoiadas pelo FSE, nomeadamente:

---

<sup>272</sup> Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. — *Plano de Actividades 2011, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.* In IGFSE. Lisboa: Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., 2011. Pág.10.

<sup>273</sup> Ibid.— In.

- Programa Operacional Potencial Humano (POPH);
- Programa do FSE para a Região Autónoma dos Açores (PROEMPREGO);
- Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da Região Autónoma da Madeira (RUMOS);
- Programa Operacional de Assistência Técnica (POAT FSE).

O IGFSE assume-se como um parceiro relevante na área do FSE, correspondendo na vigência do QREN, ao órgão técnico de coordenação e monitorização financeira, assegurando o exercício das competências definidas para as autoridades de certificação e de pagamento, assegurando, igualmente, a realização de auditorias às operações apoiadas pelo FSE<sup>274</sup>.

### **Subsecção: 3.3.2. Execução do FSE**

No final de 2011 os bons resultados da execução do QREN, colocou Portugal acima da média europeia na execução dos Fundos Estruturais Comunitários, relativamente aos montantes transferidos pela Comissão Europeia aos 27 Estados-Membros, a título de pagamentos intermédios no âmbito dos respetivos QREN, de acordo com a informação da Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia.

Em Dezembro de 2011 foi aprovado pela Comissão Europeia a reprogramação do QREN e dos Programas, no sentido de adaptar às alterações socioeconómicas ocorridas, assegurando a continuidade do impacto positivo dos Fundos na economia nacional. Nesta reprogramação as principais linhas de intervenção desenvolvidas traduzem-se:

- i. no aumento do nível de participação dos Fundos Comunitários para a realização dos Programas;
- ii. no aumento dos recursos financeiros previstos para o apoio ao investimento das empresas e para a formação;
- iii. na simplificação da estrutura dos PO<sup>275</sup>.

---

<sup>274</sup> Ibid.— In.Pág.14.

<sup>275</sup> OBSERVATÓRIO DO QREN - Em Dezembro, Portugal mantém uma boa execução dos fundos comunitários. [Em linha]. Disponível em [http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id\\_page=669&type=item1](http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id_page=669&type=item1). (Consultado em 20 de Fevereiro de 2012)

No que diz respeito ao POPH é assegurado um reforço da dotação financeira global do Programa em 335,6 M€ destinado a:

- cursos de especialização tecnológica a desenvolver pelas instituições de ensino superior (Eixo 1);
- alargamento da formação avançada (Eixo 4);
- programas integrados de promoção do sucesso educativo (Eixo 6);
- e às regiões do Algarve e Lisboa (Eixos 8 e 9).

Vai haver uma transferência de 96,5 M€ do Eixo 2 “Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida” para o Eixo 5 “Apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa” e de 4,8 M€ do Eixo 7 “Igualdade do género” a favor do Eixo 3 “Gestão e aperfeiçoamento profissional”, para reforço de intervenções dirigidas ao apoio às PME.

A atual taxa de cofinanciamento do Eixo 4 passa de 70% para os 85%, aumentando a utilização do FSE no financiamento destes instrumentos de política pública.

Neste PO é adicionada a tipologia “Ensino artístico especializado” no Eixo 1 e no Eixo 2 é retirada a tipologia “Reequipamento a consolidação da rede de centros de formação. No PO Madeira FSE procedeu-se a uma transferência para o Eixo 2 de 378,8 mil €, proveniente dos PO de Assistência Técnica ao QREN, sendo 312,5 mil € do PO Assistência Técnica FEDER e 66,3 mil € do PO Assistência Técnica FSE.

Em Dezembro de 2011, do montante de 85,5 mil M€ de pagamentos intermédios efetuados pela Comissão Europeia aos Estados-Membros, 6,5 mil M€ destinaram-se a Portugal (7,6% do total), sendo 2,9 mil M€ de FSE e 3,6 mil M€ de FEDER e Fundo de Coesão. Comparando os montantes transferidos para cada Estado-Membro com a dotação programada para o período 2007-2013, Portugal já recebeu da Comissão Europeia 30,3% da sua dotação (estando bastante acima da média da UE 27, que é de 24,9%).

Os pagamentos intermédios executados no FSE (2.894,9 M€) representam 44,5% da dotação FSE programada no QREN para o período 2007-2013 (6.512,4 M€), muito acima da média da UE 27 verificada no FSE (27,2%)<sup>276</sup>.

No gráfico seguinte podemos verificar os pagamentos intermédios do FSE executados pela Comissão Europeia em 9 Estados-Membros com uma dotação global de Fundos superior a 19.000 M€:

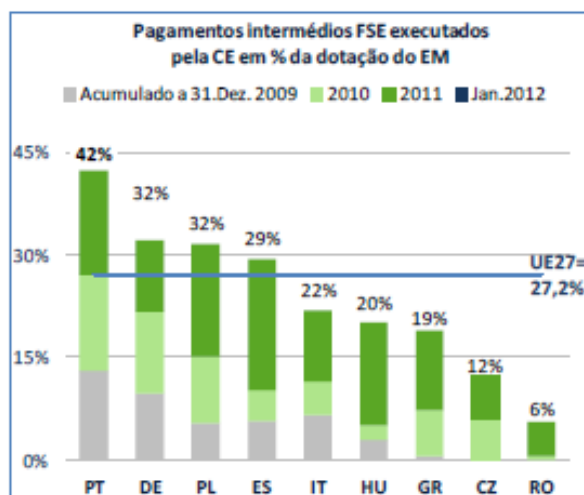


Gráfico 2: Pagamentos intermédios FSE executados pela Comissão Europeia. Fonte: Observatório do QREN

Os pagamentos intermédios executados no FEDER e Fundo de Coesão (3.585,5 M€) representam 24,1% da dotação destes Fundos programada no QREN para 2007-2013 (14.998,2 M€), ligeiramente abaixo da média europeia de 24,3% para estes dois Fundos.

No gráfico abaixo podemos verificar os pagamentos intermédios do FEDER e do Fundo de Coesão executados pela Comissão Europeia em 9 Estados-Membros com uma dotação global de Fundos superior a 19.000 M€.

<sup>276</sup> Comissão Técnica de Coordenação do QREN — *Boletim Informativo QREN N.º 14*. In. Lisboa: QREN, 2012, vol. 2012, p. 40.



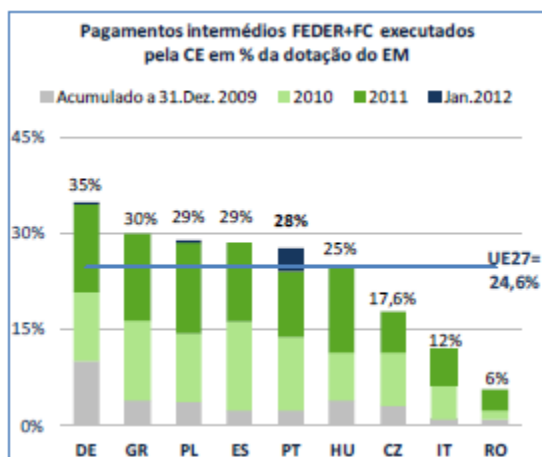


Gráfico 3: Pagamentos intermédios FEDER+ FC executados pela Comissão Europeia. Fonte: Observatório do QREN

Portugal permanece no grupo dos quatro países com maiores volumes de transferências totais da Comissão Europeia a título de pagamentos intermédios, conjuntamente com a Polónia (18,8 mil M€), a Espanha (10,1 mil M€) e a Alemanha (8,6 mil M€). De destacar ao nível do FSE, Portugal ocupa o segundo lugar no volume de pagamentos efetuados pela Comissão Europeia aos Estados-Membros<sup>277</sup>.

No último trimestre de 2011 a evolução da taxa de execução dos Fundos reflete os resultados da reprogramação da Comissão Europeia, mais evidente no FSE e no Fundo de Coesão, onde registou, quer um aumento da dotação do FSE, quer a transição de projetos anteriormente afetos ao FEDER (Fundo de Coesão). Sendo assim, justifica-se a estabilização da taxa de execução do FSE no último trimestre, e o acréscimo desta taxa no Fundo de Coesão. Ao nível dos PO's do FSE destaca-se o PO Madeira FSE com 59%, os PO's Açores FEDER e FSE com 49% e o POPH com 48%, pois estes PO's revelam uma taxa superior à média do QREN, 39%. Os níveis de certificação de despesa à Comissão Europeia demonstram que a totalidade dos PO's ultrapassou a meta N+3<sup>278</sup>, de final de 2011 o que implica que não irá haver anulações automáticas das verbas.

<sup>277</sup> OBSERVATÓRIO DO QREN - Em Dezembro, Portugal mantém uma boa execução dos fundos comunitários. [Em linha]. Disponível em [http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id\\_page=669&type=item1](http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id_page=669&type=item1). (Consultado em 20 de Fevereiro de 2010).

<sup>278</sup> O artigo 93.º do Regulamento (CE) N.º 1083/2006, alterado pelo Regulamento (UE) N.º 539/2010 de 16 de Junho, impõe metas de execução aos PO's, sob pena de anulação automática de Fundos e consequente devolução de verbas à Comissão Europeia. Esta regra N+3 ou N+2 também conhecida por "regra guilhotina", obriga à certificação de despesa à Comissão até 31-12 2011 do montante relativo à dotação anual de 2008 acrescido de 1/6 da dotação de 2007, deduzido do

A execução das operações aprovadas até ao final de 2011 concentra-se na Agenda temática Potencial Humano representando 55% do total da despesa fundo validada. Nas infraestruturas da rede escolar<sup>279</sup> temos uma taxa de execução de 28% cofinanciadas pelo FEDER, nas áreas de aprendizagem ao longo da vida (qualificação de adultos) a taxa de execução é de 25% e na qualificação inicial (dupla certificação de jovens) a taxa é de 22%, integradas na Iniciativa Novas Oportunidades cofinanciadas pelo FSE<sup>280</sup>.

Nas candidaturas contratualizadas no âmbito da Agenda temática Potencial Humano, o número de formandos abrangidos em ações de formação de dupla certificação, que iniciaram a ciclo de formação, eleva-se a 472 mil, abrangendo as outras modalidades de formação mais de 1.174 milhões de formados. Com o objetivo de reforçar a qualificação da população adulta ativa de modo a contribuir para o desenvolvimento de competências críticas à modernização económica e empresarial e para a adaptabilidade dos trabalhadores encontram-se abrangidos em processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), desenvolvidos em Centros de Novas Oportunidades, cerca de 799 mil adultos. No âmbito do reforço da capacidade científica e tecnológica nacional, através da formação de recursos humanos altamente qualificados, mais de 9 mil bolseiros, estão a realizar ou já concluíram ações de formação avançada. Nesta Agenda estão apoiados 843 estabelecimentos de ensino, com intervenção financeira ao nível da construção, ampliação e/ou requalificação, agrupados nas seguintes tipologias:

- 702 Centros escolares e escolas do 1.º Ciclo de Ensino Básico e da Educação Pré-escolar (83%) – das quais 250 já concluídos<sup>281</sup>, sendo 218 no Norte, 23 nos Açores e 9 no Algarve;
- 88 Escolas com Ensino secundário – das quais 5 já concluídas, nos Açores;
- 21 Escolas superiores e Universidades;

---

montante do pré-financiamento comunitário. No período de programação do QREN (2007-2013), a primeira vez em que se aferirá se os PO's cumpriam a regra que pode levar à anulação automática de verbas, é no final de 2011.

<sup>279</sup> Estas infraestruturas englobam centros escolares e escolas de 1º ciclo do ensino básico e de educação pré-escolar, promovidos pelos Municípios, modernização do parque escolar do ensino secundário, promovida pela Parque Escolar, E.P.E, e a requalificação dos 2º e 3º ciclo do ensino básico, promovida por Municípios e Direções Regionais de Educação.

<sup>280</sup> Comissão Técnica de Coordenação do QREN — *Boletim Informativo QREN N.º 14*. In. Lisboa: QREN, 2012, vol. 2012, p. 40.Pág.7.

<sup>281</sup> Um projeto assume a estado de concluído após a apresentação do respetivo relatório final e /ou do pagamento de saldo final do fundo contratado.

- 5 Centros de formação.

No âmbito da Agenda Valorização do Território foram apoiados 975 equipamentos coletivos repartidos pelas várias tipologias, dos quais 217 são apoiados pelo POPH, sendo na sua maioria creches e lares de idosos<sup>282</sup>.

---

<sup>282</sup> Comissão Técnica de Coordenação do QREN — **Boletim Informativo QREN N.º 14**. In. Lisboa: QREN, 2012, vol. 2012, p. 40.Pág.14 e15.

## Capítulo 4: Conclusão

O Alargamento da União Europeia conduziu à necessidade da modernização da sua Política Regional, devido ao facto de se ter tornado o maior mercado económico do mundo. O espaço europeu tornou-se um território de novas oportunidades e novos desafios. As disparidades socioeconómicas consideráveis entre as regiões da UE reforçaram a necessidade da reestruturação da política regional, pois as necessidades e potencialidades tornaram-se mais diversificadas.

O Tratado de Roma não considerava a política regional, mas o Ato Único Europeu reconheceu-a formalmente como um dos elementos contributivos para reforçar a coesão económica e social da UE e reforçou o seu enquadramento jurídico, introduzindo-a nos textos da base da Comunitária.

A política de desenvolvimento comunitária tinha como objetivo organizar os instrumentos financeiros e as várias políticas da UE, que visavam reduzir esses desequilíbrios entre as regiões. Para alcançar este objetivo a Comunidade coordenou as políticas regionais nacionais com as políticas comunitárias com o objetivo em desenvolver um sistema de auxílios e empréstimos e em atribuir uma dimensão regional às outras políticas comunitárias.

Os Fundos Estruturais Comunitários (FSE, FEOGA, FEDER, IFOP e o Fundo de Coesão) são os instrumentos de apoio financeiro criados pela UE no âmbito do desempenho das suas políticas. A atribuição dos Fundos Estruturais, a partir dos Regulamentos de 1988 desempenham um papel importante na promoção do emprego, pois apesar de ajudar a curto prazo, ajudam a promover a criação de empregos duráveis a longo prazo principalmente através do aumento do potencial económico e da qualidade de mão-de-obra.

O Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho define um conjunto de disposições gerais aplicáveis à intervenção dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. O novo regulamento estabelece três novos objetivos a atingir: Convergência; Competitividade Regional e Emprego; Cooperação Territorial Europeia. Cada região da UE está abrangida por dois dos três grandes objetivos da política de coesão. Contudo,

a maioria dos Fundos destina-se às regiões mais necessitadas: regiões com um PIB *per capita* inferior a 75% da média europeia.

Em 2010 foi publicado o Regulamento (UE) N.º 539/2010 de 16 de Junho de 2010, que altera o Regulamento (CE) N.º 1083/2006, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos, nomeadamente no que respeita à simplificação de requisitos e a disposições referentes à gestão financeira. As novas medidas destinam-se a simplificar as normas de gestão dos Fundos Estruturais e de Coesão. Estas alterações vão facilitar o acesso às ajudas e agilizar os fluxos de investimento num momento em que os orçamentos públicos se encontram com fortes retrações. Os Estados-Membros mais atingidos pela crise vão receber adiantamentos complementares para resolver problemas imediatos de tesouraria.

Para o período de 2007-2013, a dotação financeira atribuída à política regional aproxima-se dos 348 mil milhões de Euros. A política regional da UE para este período assenta num quadro de novas regras definidas para a política comunitária de coesão. Cada Estado-Membro elabora e apresenta à Comissão um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) de acordo com as suas orientações estratégicas e as prioridades da UE. Na decorrência do QREN, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. tem a função de assegurar a continuidade do financiamento do FSE às políticas de desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal, na qualidade de autoridade de certificação e de pagamento e de organismo responsável pela gestão nacional do FSE.

A partir da Cimeira de Paris a política social iria ser conduzida através da concessão de financiamentos por intermédio do FSE e da harmonização das legislações nacionais em matéria social. Foi posto em execução, em 1974, o primeiro programa de ação de política social. A CEE começou por adotar diretivas neste domínio, que tiveram de ser transpostas para o Direito interno dos Estados-Membros.

A dificuldade em promover uma política social a nível Europeu fez com que os Estados-Membros, à exceção do Reino Unido, em 1989, assinassem a "Carta Social dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores". Os princípios formulados nesta Carta não tinham força vinculativa mas constituíam linhas diretrizes para a política social dos Estados-Membros. Esta Carta consagrava a existência de um Modelo Social Europeu e foi o primeiro ato

coletivo comunitário (à exceção do Reino Unido) que exprimiu solenemente a vontade de edificar um espaço social europeu.

No TUE foi dado um novo passo em matéria social através da assinatura de um Protocolo Social anexo a este Tratado e assumido por apenas onze Estados (com exceção do Reino Unido), a que se juntaram em 1955 a Suécia, a Finlândia e a Áustria. Foram postas em prática novas medidas com o intuito de permitir uma política social.

O Tratado de Amesterdão cooperou para que a política social fosse desenvolvida por todos os Estados-Membros. O Reino Unido aceitou pela primeira vez as medidas enunciadas no Protocolo Social do TUE, passando este a integrar as disposições do Tratado que se referem à política social.

A Agenda Social para o período de 2000-2005 tinha como objetivo promover o pleno emprego, o dinamismo económico e a coesão social e da justiça na UE. A Comissão Europeia propôs uma segunda fase desta Agenda (2006-2010) tendo como principal objetivo realizar “uma Europa social na economia global: empregos e oportunidades para todos”. Esta nova Agenda visa aperfeiçoar a anterior no que diz respeito aos sistemas sociais e económicos nacionais e apoiar a plena realização do mercado único respeitando os direitos fundamentais e valores comuns.

Em 2004 e 2007 a Comissão Europeia propôs estratégias de intervenção no âmbito da igualdade e combate à discriminação, bem como informar os cidadãos sobre os seus direitos e obrigações.

O Tratado de Lisboa reforçou a dimensão social da UE. No entanto, as competências da UE neste domínio não registam grandes alterações. O Tratado procedeu a algumas inovações, mas a elaboração e a execução das políticas sociais continuam a ser da competência dos Estados-Membros. Este Tratado modificou três artigos dos Tratados fundadores, a fim de clarificar e reforçar os objetivos sociais da UE. Por outro lado, o Tratado de Lisboa reconhece o valor jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Esta Carta passa a dispor de força vinculativa e pode ser invocada em justiça. Este

reconhecimento constitui um grande progresso em matéria social, uma vez que a Carta garante direitos sociais às pessoas que residem no território da UE.

Em matéria de Política Social o objetivo da UE, não consiste em harmonizar os sistemas nacionais, mas sim na harmonização dos mesmos, visando a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, devendo essas ações a desenvolver neste domínio ter em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais.

As dificuldades macroeconómicas dos anos 90 e os problemas estruturais fizeram com que UE desenvolvesse uma estratégia coordenada a nível europeu - a Estratégia Europeia de Emprego. A Estratégia visava alcançar o pleno emprego: permitir a cada um, beneficiar dos frutos de crescimento económico e, em termos gerias, reduzir a pobreza e a exclusão social através da criação de emprego. Esta criação de emprego é o instrumento principal que permite um nível de vida decente. Os Estados-Membros da UE e o Conselho Europeu foram solicitados para definirem formas de abordagem comuns para melhorar a qualidade de emprego.

Nos dias de hoje, a nova estratégia económica, Europa 2020 é orientada para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tendo como objetivo assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década.

Trabalhar em conjunto a nível da UE é agora ainda mais premente, à medida que as economias nacionais se tornam cada vez mais interdependentes. Embora as situações nacionais ainda possam ser muito distintas, as respetivas taxas de crescimento e de emprego seguem tendências e objetivos comuns. Tem de haver um maior incentivo e promoção das contribuições dos intervenientes a nível nacional e regional, bem como dos parceiros sociais, na elaboração e implementação dos programas nacionais de reforma.

A evolução registada no contexto socioeconómico nacional possui indubitavelmente, como pano de fundo, profundas transformações económicas e sociais à escala global. O desenvolvimento económico é gerador de empregos, mas devido à crise socioeconómica esse desenvolvimento está estagnado. O emprego muda com o impulso de um conjunto de

fatores, tais como as transformações económicas, os avanços tecnológicos e a globalização da economia. Esta evolução torna imprescindível a reforma do quadro tradicional das condições de trabalho. Requer também medidas de proteção dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, de melhoria das condições de trabalho e da criação de empregos de qualidade.

Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, é beneficiário do FSE com o objetivo de contribuir para a coesão económica e social europeia. O Fundo Social Europeu é um dos Fundos Estruturais da UE e tem como principal objetivo a criação de mais e melhores empregos. Em Portugal Continental, como sabemos existe o Programa Operacional Temático Potencial Humano, que concretiza a Agenda Temática para o Potencial Humano inscrita no QREN. Este PO tem como objetivos superar o défice estrutural de qualificações da população portuguesa; promover o conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública e estimular a criação e a qualidade do emprego.

No final de 2011, e no que diz respeito ao FSE, os pagamentos intermédios executados no valor de 2,9 mil M€ representam 44,5% da dotação FSE programada no QREN para o período 2007-2013 (6,5 mil M€), bem acima da média da UE 27 verificada no FSE que é de 27,2%.

É igualmente importante analisar a aplicação dos Fundos comunitários a nível geral. No período 2007-2011, de acordo com a programação aprovada no início pela Comissão Europeia, Portugal podia utilizar 14.468,4 M€ de Fundos Comunitários, no entanto utilizou, até 31.12.2011, apenas 8.347,7 M€ (57,7%), ficando por utilizar 6.120,7 M €.

Depois do estudo realizado deparamo-nos que no final de 2011, ao fim de cinco anos de execução do QREN (o QREN termina em 2013, portanto faltam dois anos do período inicialmente fixado) apenas foram utilizados 39% dos Fundos Comunitários totais, o que revela uma baixa taxa de utilização/execução relativamente ao valor que podia já ter sido utilizado até 2011 o que contribui para agravar a recessão económica e a crise social em Portugal. Os Fundos não utilizados podem ser aproveitados nos próximos anos, mas a sua não utilização contribuiu para o agravamento da crise, pois perdeu-se capacidade produtiva



e o emprego que não foi criado. Com estes atrasos de aplicação desperdiçou-se também o poder de compra (por exemplo, só no período de 2011-2012 os preços deverão subir cerca de 7%), o que determina uma redução significativa, em termos reais, dos Fundos Comunitários (um aumento de preços de 7%, determina, relativamente ao volume de 6.120,7 M€ de Fundos não utilizados, uma perda, em termos reais, correspondente a 400 M€).

A evolução registada no contexto socioeconómico nacional possui indubitavelmente, como pano de fundo, profundas transformações económicas e sociais à escala global. A não utilização dos Fundos Comunitários resulta sobretudo da conjugação dos seguintes fatores:

- I. Dificuldades que as empresas e outros beneficiários, incluindo o Estado, têm enfrentado para obter crédito para financiarem a componente nacional dos investimentos apoiados pelo QREN;
- II. A recessão económica que tem levado muitas empresas a paralisar os investimentos;
- III. Dificuldades burocráticas criadas pelo governo.

Como sabemos, segundo os regulamentos comunitários, apenas entre 50% ou menos e 85% do investimento apoiado pela UE é financiado por Fundos Comunitários, o restante terá de ser financiado pelo próprio Estado-Membro e, na maior parte dos casos, pelo beneficiário final (o POPH é uma exceção, já que a parte nacional é financiada pela Segurança Social ou por outra entidade pública e, é por isso, que a taxa de execução do POPH, em 31.12.2011, era de 72%). As empresas não têm conseguido financiamento interno para fazer face à parcela que é da sua responsabilidade, nem têm fundos próprios para o fazer. Com a crise, associada às restrições ao crédito que a banca está a impor, é previsível que as dificuldades aumentem ainda mais.

Apesar de Portugal estar acima da média europeia na execução dos Fundos Estruturais Comunitários, relativamente aos montantes transferidos pela Comissão Europeia aos 27 Estados-Membros, a título de pagamentos intermédios no âmbito dos respetivos QREN, poderia ter feito mais para dar respostas às novas exigências que a competição da economia global e os novos fenómenos sociais exigem ao nosso país.

Portugal apostou na melhoria das infraestruturas do país, numa lógica não raras vezes pouco coordenada e monitorizada (veja-se a multiplicação desnecessária de parques industriais e pavilhões desportivos municipais), falhas sucessivas nas ações de formação ao longo das três intervenções de Fundos Comunitários levadas a efeito, resultados muito frágeis nas áreas essenciais da inovação, conhecimento e competitividade. Ou seja. Vinte e cinco anos depois, Portugal é um país de autoestradas com menos coesão territorial e crescentes desigualdades sociais numa Europa em grande indefinição de identidade.

Portugal tem que saber aproveitar esta oportunidade do QREN para se empenhar mais nas políticas do conhecimento, centradas em territórios inteligentes e apostas na dinamização de verdadeiros “trabalhadores criativos”. Ideias muito simples e claras e para as quais mais não é necessário do que um pacto de “cumplicidade estratégica” e “convergência operacional” entre todos os que têm responsabilidades - atores públicos, empresas, Universidades e Centros de Saber.

## **Tratados da União Europeia**

Acto Único Europeu

Tratado de Maastricht

Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia

Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia da Energia Atómica

Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia do Carvão e do Aço

Tratado da União Europeia

Tratado de Lisboa

## Legislação da União Europeia

CONSELHO — **DECISÃO DO CONSELHO, de 18 de Julho de 2006 sobre as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.** In *2006/544/CE*. Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 2.

CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1084/2006 DO CONSELHO, de 11 de Julho de 2006.** In CONSELHO. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 3.

CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1263/1999 DO CONSELHO, de 21 de Junho de 1999.** In CONSELHO. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1999.

CONSELHO EUROPEU — **Decisão n.º 2005/600/CE do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.** In EUROPEU, C. *2005/600/CE*. Bruxelas: [Jornal Oficial L 205 de 12.7.2005]. 2005, vol. 2005/600/CE, p. 7.

CONSELHO EUROPEU — **Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho de 21 de Junho de 1999** In EUROPEU, C. *1260/1999*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1999, vol. 1260, p. 42.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999** In *L 161 de 26/06/1999*. Jornal Oficial 1999, vol. 1260/1999, p. 42.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006 DO CONSELHO de 11 de Julho de 2006.** In EUROPEIA, C.D.U. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1083/2006, p. 54.

CONSELHO EUROPEU — **DECISÃO n.º 71/66/CEE**

DIRECTIVA 96/34/CE DO CONSELHO

DIRECTIVA 2002/73/CE

PARLAMENTO EUROPEU, CONSELHO EUROPEU — **DECISÃO n.º 771/2006/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de Maio de 2006 que institui o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos (2007) — Para uma Sociedade Justa.** In PARLAMENTO EUROPEU, C.E. *771/2006/CE*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, p. 7.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1080/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 5 de Julho de 2006.** In CONSELHO, P.E.E. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1081/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 5 de Julho de 2006.** In

CONSELHO, P.E.E. *1081/2006*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1081, p. 7.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO — **REGULAMENTO (CE) N.º 1258/1999 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 17 de Maio de 1999**. In CONSELHO, P.E.E. *1258/1999*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 1999.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA — **REGULAMENTO (CE) N.º 1081/2006 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**. In EUROPEIA, P.E.E.C.D.U. *1081/2006*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 2006, vol. 1081, p. 7.

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO — **REGULAMENTO (UE) N.º 539/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de Junho de 2010**. In.: Jornal Oficial da União Europeia 2010, vol. 539/2010, p. 6.

## **Legislação da República Portuguesa**

Governo da República Portuguesa — **Decreto-Lei n.º 45 - A / 2000, de 22 de Março**. In.: DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE- A, 2000, vol. N.º 69 — 22 de Março de 2000.

Governo da República Portuguesa — **Decreto-Lei n.º 212 / 2007 ,de 29 de Maio**. In.: Diário da República, 1.ª série, 2007, vol. N.º 103 — 29 de Maio de 2007.

Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006**. Lisboa:DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-B, 2006

Governo da República Portuguesa — **Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007**. Lisboa:Diário da República, 1.ª Série, 2007

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL — **Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril**. In. Lisboa: Diário da República, 1.ª série, 2008, vol. 74/2008, p. 31.

## Bibliografia

**ALMEIDA, Paulo Roberto de** — *O papel dos Brics na economia mundial*. In *Cebri-Icône-Embaixada Britânica Brasília: Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas*. Cebri-Icône-Embaixada Britânica Brasília, 2009, p. 57-65.

BASTOS, Regina — ARTIGO 162.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.

BASTOS, Regina — ARTIGO 163.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.

BASTOS, Regina — ARTIGO 164.º. In: *Tratado de Lisboa anotado e comentado*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.

BETTENCOURT MEDEIROS, Ana Cristina - *Contributo para o estudo do impacto dos fundos comunitários na economia e no emprego da região autónoma dos Açores*. Ponte Delgada: Universidade dos Açores, 2012. 110. Académica.

CARDOSO, Carla Pinto, RAMOS, Cláudia, LEITE, Isabel Costa, CARDOSO, João Casqueira e MAIOR, Paulo Vila — *A União Europeia: história, instituições e políticas*. 2ª edição. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3.

Centro de Informação Europeia Jacques Delors - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=1828](http://www.euroid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=1828). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

Fundos Estruturais. [Em linha]. Disponível em [http://www.carloscoelho.org/saber\\_mais/ver\\_glossario.asp?gloss=42](http://www.carloscoelho.org/saber_mais/ver_glossario.asp?gloss=42). (Consultado em 16 de Dezembro de 2011).

COMISSÃO EUROPEIA 2005. Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera : "Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego - Um novo começo para a Estratégia de Lisboa". 1 de Fevereiro 2005 COMISSÃO EUROPEIA, Bruxelas, 36.

COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020*. COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 39.

COMISSÃO EUROPEIA — **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo** In EUROPEIA, C. *COM(2010) 2020 final* Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 38.

COMISSÃO EUROPEIA 2002. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO - *O diálogo social europeu, força de modernização e de mudança*. 26 de Junho 2002 COMISSÃO EUROPEIA, 33.

COMISSÃO EUROPEIA 2005. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO relativa à *Agenda Social*. 9 de Fevereiro 2005 COMISSÃO EUROPEIA, Bruxelas, 11.

COMISSÃO EUROPEIA - Disposições e instrumentos da política regional - O Fundo Social Europeu (2007-2013). [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/g24232\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24232_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro)

COMISSÃO EUROPEIA - *Europa 2020: a Comissão propõe uma nova estratégia económica para a Europa*. [Em linha]. Disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en>. (Consultado em 18 de Outubro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA - *FSE 2014 - 2020*. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pt>. (Consultado em 5 de Janeiro de 2012).

COMISSÃO EUROPEIA - *Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)*. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=pt>. (Consultado em 17 de Janeiro)

COMISSÃO EUROPEIA — *Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego*. Bruxelas: Comissão Europeia, 1993. ISBN 92-826-7065-1.

COMISSÃO EUROPEIA — *Livro Verde - Igualdade e combate à discriminação na União Europeia alargada* In EUROPEIA, C. COM(2004)379. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p. 28.

COMISSÃO EUROPEIA - A minha região está abrangida? [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/how/coverage/index\\_pt.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_pt.cfm). (Consultado em 12 de Dezembro de 2011).

COMISSÃO EUROPEIA — *O Fundo Social Europeu em Portugal, 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA.

COMISSÃO EUROPEIA - O Fundo Social Europeu em Portugal, 2007-2013. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=394&langId=pt>. (Consultado em 7 de Fevereiro de 2012).

COMISSÃO EUROPEIA — *Parceiros sociais como beneficiários*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2012.



COMISSÃO EUROPEIA — *Política de Coesão 2014-2020 – Investir no crescimento e em empregos*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

COMISSÃO EUROPEIA - Políticas comunitárias de emprego. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/c11318\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA — *Por uma vida melhor - A União Europeia investe nas pessoas através do Fundo Social Europeu*. In. Bruxelas: Luxemburgo: Serviços das Publicações da União Europeia, 2009, p. 146.

COMISSÃO EUROPEIA — *Progress em acção: O Programa da União Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA - Promover a Europa Social. [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/publications/archives/booklets/move/04/txt_pt.htm). (Consultado em 12 de Dezembro)

COMISSÃO EUROPEIA - Taxas de co-financiamento do FSE aumentadas até 95%. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=pt&newsId=7903>. (Consultado em 22 de Janeiro de 2012)

COMISSÃO EUROPEIA - Tratado de Lisboa: modo de utilização - A política social. [Em linha]. Disponível em <file:///C:/Users/User/Desktop/TESE/TESE%20Nov%202011/Politica%20Socia/A%20pol%C3%ADtica%20social.htm>. (Consultado em 17 de Janeiro de 2012)

COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-Geral da Política Regional — *Política de Coesão 2014-2020 Investir em regiões da Europa*. In EUROPEIA, C. PANORAMA INFOREGIO. Bruxelas: Serviço de Publicações da UE, 2011, vol. 40 Inverno 2011/2012, p. 36.

COMISSÃO EUROPEIA — *Bulletin des Communautés Européennes*. Bruxelles: COMISSÃO EUROPEIA, 1977.

COMISSÃO EUROPEIA - Como participar nas acções do Fundo Social Europeu. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=25&langId=pt>. (Consultado em 2 de Outubro).

Comissão Europeia - Disposições gerais sobre os Fundos estruturais. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/160014\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_pt.htm). (Consultado em 19 de Novembro de 2011).

COMISSÃO EUROPEIA - Europa 2020. [Em linha]. Disponível em [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm). (Consultado em 24 de Outubro de 2011)

Comissão Europeia - Fundo Social Europeu – 50 anos a investir nas pessoas. [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 8 de Outubro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA — *Fundo Social Europeu: 50 anos a investir nas pessoas*. In EUROPEIA, C.: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA - Glossário. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/structural\\_cohesion\\_fund\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_pt.htm). (Consultado em 8 de Outubro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA — *Mais e melhor emprego para todos — A Estratégia Europeia para o Emprego*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA - O que é o Fundo Social Europeu? [Em linha]. Disponível em <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pt>. (Consultado em 5 de Setembro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA — *A Política de Coesão da UE de 1988 a 2008: Investir no futuro da Europa*. 2008. Disponível em linha em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)>. ISSN 1725-8154.

COMISSÃO EUROPEIA - Política regional. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/pol/reg/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_pt.htm). (Consultado em 15 de Outubro de 2011)

COMISSÃO EUROPEIA - Sínteses da Legislação da UE - Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm). (Consultado em 15 de Janeiro).

Comissão Técnica de Coordenação do QREN — *Boletim Informativo QREN N.º 14*. In Lisboa: QREN, 2012, vol. 2012, p. 40.

COMMUNITIES, COMMISSION OF THE EUROPEAN — *Une Politique régionale pour la Communauté*. Bruxelles: Commission des communautés européennes, 1969.

CONSELHO EUROPEU 2000. Conclusões da Presidência CONSELHO EUROPEU DE LISBOA 23 – 24 DE MARÇO 2000, EUROPEU, C. Ed. CONSELHO EUROPEU.

CROCA CAEIRO, Joaquim — *Política Social e Estado de Providência*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2010. ISBN 978-989-640-075-0.

DAVILA, Antonio , FOSTER, George e GUPTA, Mahendra - Venture-Capital Financing and the Growth of Startup Firms. Stanford: Stanford University, 2002. 31.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES - Desemprego atinge marca histórica dos 14%. [Em linha]. Disponível em <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=news&id=197>. (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012)

Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão , Comissão Europeia, — *O Fundo Social Europeu - Investir nas pessoas 2007-2013*. In EUROPEIA, C. Bruxelas: COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 2.

DIRECÇÃO-REGIONAL do Desenvolvimento Regional — *Fundos Estruturais e de Coesão: Guia de Leitura*. 2006. Disponível em linha em: <[http://www.portalegredigital.pt/docs/QREN%202007-2013/Fundos%20Estruturais%20e%20de%20Coes%C3%A3o/01\\_Apresentacao.pdf](http://www.portalegredigital.pt/docs/QREN%202007-2013/Fundos%20Estruturais%20e%20de%20Coes%C3%A3o/01_Apresentacao.pdf)>.

Eurocid - A Estratégia de Lisboa do lançamento à actualidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p\\_sub=52&p\\_cot\\_id=953&p\\_est\\_id=2611#relancamento](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.preview?p_sub=52&p_cot_id=953&p_est_id=2611#relancamento). (Consultado em 22 de Outubro 2011)

EUROPA, Sínteses da legislação da UE - Conselho Europeu extraordinário de Lisboa (Março de 2000): para uma Europa da inovação e do conhecimento. [Em linha]. Disponível em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c10241\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_pt.htm). (Consultado em 2 de Outubro de 2011).

FERNANDES, António José — *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0.

FERNANDES, António José — *A União Europeia de Maastricht: Federação, Confederação ou Comunidade de Esatdos?* 1ª edição. Lisboa: EDITORIAL PRESENÇA, LDA., 1994.

FERNANDES, José Fernandes — *A COMUNIDADE EUROPEIA - ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO; OBJECTIVOS E ACTIVIDADES ( DA CEE À UNIÃO EUROPEIA)*. 1ª edição. LISBOA: Editorial Presença, 1992. ISBN 972-23-1513-7.

FONTAINE, Pascal — *La construction européenne de 1945 à nos jours*. 1ª edição. Lisboa: Gravida - Publicações, Lda., 1996.

GOMES, José Caramelo — *Lições de Direito da União Europeia*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. ISBN 978-972-40-3740-0.

PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO - *PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO DUPLICA TAXA DE EXECUÇÃO*. [Em linha]. Disponível em

[http://www.poph.qren.pt/upload/docs/noticias/Informacoes/2010/2010\\_12\\_02\\_Press\\_Releasse\\_POPH.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/noticias/Informacoes/2010/2010_12_02_Press_Releasse_POPH.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012).

IESE e OLIVEIRA das NEVES, A. — *Intervenção do FSE e Desenvolvimento do Potencial Humano em Portugal (2000-2006)*. Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. <sup>a</sup> edição. Lisboa: IGFSE, 2009. ISBN 978-989-96228-0-7.

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS). [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=309](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=309). (Consultado em 14 de Dezembro de 2011).

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. — *Plano de Actividades 2011, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.* In IGFSE. Lisboa: Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P., 2011.

Instituto de gestão do Fundo Social - Enquadramento do actual período de programação dos fundos estruturais e fundo de coesão 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298](http://www.igfse.pt/st_ofse.asp?startAt=2&categoryID=298). (Consultado em 12 de Outubro de 2011).

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - *Fundo Social Europeu*. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true). (Consultado em 8 de Outubro 2011)

INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP — *Fundo Social Europeu em Portugal*. In. Lisboa: IGFSE, IP, 2012.

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Glossário - Método Aberto de Coordenação. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=273&all=true). (Consultado em 6 de Janeiro).

Instituto de gestão do Fundo Social Europeu - Glossário - QREN. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_glossario.asp?startAt=2&categoryID=312](http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=312). (Consultado em 5 de Dezembro de 2011).

INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP - *Missão, visão e valores do IGFSE*. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_sobreigfse.asp?startAt=2&categoryID=265&newsID=1772&offset=0](http://www.igfse.pt/st_sobreigfse.asp?startAt=2&categoryID=265&newsID=1772&offset=0). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012)

IGFSE,IP - *POPH*. [Em linha]. Disponível em [http://www.igfse.pt/st\\_ofse\\_Apresentacao\\_PeriodosProgramacao\\_7-13.asp?startAt=2&categoryID=302&newsID=1799&offset=0](http://www.igfse.pt/st_ofse_Apresentacao_PeriodosProgramacao_7-13.asp?startAt=2&categoryID=302&newsID=1799&offset=0). (Consultado em 19 de Fevereiro).

Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional - *Evolução do modelo de aplicação*. [Em linha]. Disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=24>. (Consultado em 2 Outubro 2011).

KOK, Wim — *“Enfrentar o desafio: a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego” - Relatório do Grupo de Alto Nível Presidido por Wim Kok*. In. Bruxelas, 2004, p. 56.

LEAL AMADO, João — A POLÍTICA SOCIAL - ARTIGO 151.º. In: *TRATADO DE LISBOA ANOTADO E COMENTADO*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,S.A., 2012, p. 1460. ISBN 978-972-40-4613-6.

LOPES PORTO, Manuel Carlos — *Teoria de integração e políticas comunitárias face aos desafios da globalização*. 4ª edição. Coimbra: ALMEDINA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0.

MADUREIRA PIRES, Luís — *A Política Regional Europeia e Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998. 278 p. ISBN 972-31-0802-X.

MAGLIULO, Bruno — *A Europa Social - Das instituições e dos homens*. Paris: PE-EDIÇÕES, 1993. ISBN 972-8054-03-3.

MARQUES, Alfredo — *Economia da união europeia*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2006.

MARQUES, Paulo — *Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020 - Para onde caminha o Modelo Social Europeu?* 1ª edição.: Príncípia, 2011. ISBN 978-989-716-031-8.

MARTINS DA SILVA, António — *História da Unificação Europeia. A Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. ISBN 978-989-26-0057-4.

MENDONÇA PINTO, António — *Economia portuguesa - melhor é impossível*. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA,SA, 2007. 361 p. ISBN 987-972-40-3129-3.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Inovação e Desenvolvimento — FUTURO DA ESTRATÉGIA DE LISBOA-ESTRATÉGIA “UE2020” Contributo de Portugal.

MOUSSIS, Nicolas — *As políticas da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1985.

OBSERVATÓRIO DO QREN - Em Dezembro, Portugal mantém uma boa execução dos fundos comunitários. [Em linha]. Disponível em [http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id\\_page=669&type=item1](http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id_page=669&type=item1). (Consultado em 20 de Fevereiro de 2012)

OBSERVATÓRIO DO QREN - O Observatório do QREN. [Em linha]. Disponível em [http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=14&id\\_page=91](http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=14&id_page=91). (Consultado em 5 de Dezembro de 2011)

PALMELA DE BOTELHO, Alexandra - *As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistemática do Estado Português*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2010. 104.

PARLAMENTO EUROPEU - A estratégia Europa 2020. [Em linha]. Disponível em <http://www.vote-europe.net/pt-pt/a-estrategia-europa-2020/>. (Consultado em 24 de Outubro de 2011)

PEREIRINHA, António José — *Política Social - Fundamentos da Actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta, 2008. ISBN 978-972-674-552-5.

PINTO COELHO, Joaquim — *FSE - Fundo Social Europeu - Guia para utilizadores Portugueses*. 2ª edição.: Banco do Fomento Nacional, 1986.

POPH - PROGRAMA OPERACIONAL TEMÁTICO POTENCIAL HUMANO 2007-2013. [Em linha]. Disponível em [http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH\\_revDezembro%202010\\_alterado.pdf](http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/POPH_revDezembro%202010_alterado.pdf). (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012)

PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO — *Apresentação de resultados 2010*. In. Lisboa: PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO, 2011, p. 12.

PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO - Eixos Prioritários. [Em linha]. Disponível em <http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=365>. (Consultado em 19 de Fevereiro de 2012)

QREN — *Quadro de Referência Estratégico Nacional - Portugal 2007-2013*. In QREN. Lisboa: QREN, 2007, p. 145.

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Programa Operacional. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Regiões phasing-in. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Regiões phasing-out. [Em linha]. Disponível em

[http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

Quadro de Referência Estratégico Nacional - *QREN 2007-2013*. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id\\_channel=34&id\\_page=202](http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

QREN - União Europeia adopta novas medidas para simplificar a gestão dos Fundos e ajudar as regiões a enfrentar a crise. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/news\\_detail.php?lang=0&id\\_channel=2&id\\_page=70&id=441](http://www.qren.pt/news_detail.php?lang=0&id_channel=2&id_page=70&id=441). (Consultado em 19 de Janeiro de 2012)

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Eixo prioritário. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL - GLOSSÁRIO - Elegibilidade. [Em linha]. Disponível em [http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id\\_channel=3&id\\_page=99#R](http://www.qren.pt/item1.php?lang=0&id_channel=3&id_page=99#R). (Consultado em 12 de Outubro de 2011)

SANTOS, António Carlos dos , GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão — *Direito Económico*. 6<sup>a</sup> edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, 2011. ISBN 978-972-40-4641-9.

VITORINO, António — *O modelo social europeu e a estratégia de Lisboa*. In ALMEDINA: A EUROPA E OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI. Lisboa: ALMEDINA, 2008, p. 543. ISBN 978-972-40-3491-1.