



DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS

**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B:
POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE COESÃO**

CULTURA E EDUCAÇÃO

EUROPA PARA OS CIDADÃOS (2014-2020)

NOTA

Resumo

A presente nota pretende fazer uma exposição sucinta e uma análise crítica da proposta de Programa "Europa para os Cidadãos" para o período de 2014 a 2020, cujo objetivo consiste em reforçar a memória e melhorar a participação cívica na Europa. Com base numa perspetiva das iniciativas anteriores em matéria de cidadania ativa a nível europeu e no Programa Europa para os Cidadãos atualmente em vigor, procede-se à análise da origem da nova proposta da Comissão, assim como do seu conteúdo e da aceitação que obteve junto de outras instituições da União Europeia e de outras partes interessadas. Os respetivos pontos fortes e fracos são igualmente alvo de uma análise, à qual se segue um conjunto de recomendações que visam a revisão da proposta legislativa.

IP/B/CULT/NT/2012-001

setembro de 2012

PE 495.822

PT

O presente documento foi solicitado pela Comissão da Cultura e da Educação do Parlamento Europeu.

AUTOR

Markus J. Prutsch
Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão
Parlamento Europeu
B-1047 Bruxelas
Endereço eletrónico: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTÊNCIA EDITORIAL

Lyna Pärt

VERSÕES LINGUÍSTICAS

Original: EN
Tradução: DE, FR

SOBRE O EDITOR

Para contactar o Departamento Temático ou assinar o seu boletim informativo mensal, queira escrever para: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado em setembro de 2012.
Bruxelas, © União Europeia, 2012.

O presente documento está disponível na Internet em:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio ao editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

LISTA DE ABREVIATURAS

CIVEX	Comissão de Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos
BUDG	Comissão dos Assuntos Jurídicos
CdR	Comité das Regiões
CESE	Comité Económico e Social Europeu
CULT	Comissão da Cultura e da Educação
DG COMM	Direção-Geral da Comunicação
EACEA	Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura
ECP	Ponto de Contacto Nacional para a Cidadania Europeia
EUR	Euro
PE	Parlamento Europeu
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

SÍNTESE

A presente nota pretende fazer uma exposição sucinta e uma análise crítica da proposta de Programa "Europa para os Cidadãos" para o período de 2014 a 2020, cujo objetivo consiste em reforçar a memória e melhorar a participação cívica na Europa. Esta nota compreende as seguintes secções:

- 1) uma introdução que apresenta iniciativas anteriores em matéria de cidadania ativa e o Programa Europa para Cidadãos atualmente em vigor;
- 2) um resumo da proposta da Comissão para um Programa Europa para Cidadãos renovado;
- 3) uma síntese da reação do CESE, do CdR e do Conselho à proposta, assim como do envolvimento legislativo do PE;
- 4) uma análise dos pontos fortes e fracos o programa proposto; bem como
- 5) um conjunto de recomendações que visam a revisão da atual proposta legislativa.

ad 1) Introdução:

Na sequência dos apelos feitos nos Conselhos Europeus de Tampere (1999) e de Nice (2000) para que o diálogo aberto com a sociedade civil fosse reforçado, o Conselho instituiu, em janeiro de 2004, o primeiro programa de ação comunitária para promover a cidadania europeia ativa (Decisão 2004/100/CE do Conselho). Após o insucesso do projeto Constituição para a Europa, o programa "Cidadania Europeia Ativa" foi substituído pelo Programa "Europa para os Cidadãos", instituído pela Decisão 1904/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho para o período de 2007 a 2013, com um orçamento global de **215 milhões de euros**.

Para que os seus objetivos sejam alcançados, desde 2006, foram implementadas ao abrigo deste programa quatro tipos de ação:

Ação 1: "Cidadãos ativos pela Europa", que engloba dois tipos de medidas, nomeadamente:

- I. geminação de cidades e formação de redes de cidades geminadas, com o objetivo de criar vínculos a nível local entre as mesmas para promover os intercâmbios e a cooperação;
- II. projetos cívicos e medidas de apoio, que explorem métodos inovadores que permitam a participação dos cidadãos.

Ação 2: "Sociedade civil ativa na Europa", que presta apoio (estrutural) às organizações e aos grupos de reflexão da sociedade civil que estabelecem a ponte entre os cidadãos e a União Europeia (UE).

Ação 3: "Juntos pela Europa", que compreende três conjuntos de medidas:

- I. eventos de grande visibilidade e conferências em toda a Europa que contribuam para fomentar o sentimento de pertença dos cidadãos europeus a uma mesma comunidade;
- II. estudos para obter uma perceção mais profunda da cidadania ativa a nível europeu;
- III. instrumentos de informação e divulgação.

Ação 4: "Memória Europeia Ativa", com o objetivo de promover e preservar a memória europeia ativa, apoiando, nomeadamente, projetos que visem homenagear as vítimas do nazismo e do estalinismo.

A **avaliação intercalar** do programa Europa para os Cidadãos 2007-2013, efetuada em 2010, confirmou a pertinência do mesmo e concluiu a existência de um claro valor

acrescentado. No entanto, ao mesmo tempo, foram detetadas uma série de insuficiências e problemas, nomeadamente o facto de uma parte considerável da procura não ser satisfeita. Para solucionar estes problemas, foi emitido um conjunto de recomendações tendo em vista um eventual sucessor deste programa que, de forma sintética, visam:

- 1) **Melhorar a compreensão e o sentimento de pertença à UE** através do estreitamento dos laços entre o programa, por um lado, e os grandes desafios sociais e os principais objetivos estratégicos e prioridades políticas da UE, por outro;
- 2) **Melhorar e ajustar a execução do programa**, alcançando, entre outras coisas, um maior equilíbrio entre o apoio aos principais agentes e pequenos participantes, aumentando o financiamento consagrado às ações "Memória Europeia Ativa" e "Sociedade civil ativa na Europa" e simplificando o processo de candidatura;
- 3) **Conseguir uma participação mais equilibrada** envidando esforços tanto para contrabalançar as discrepâncias geográficas existentes como para aumentar a participação de grupos difíceis de atingir;
- 4) **Aumentar o impacto das atividades apoiadas pelo programa nas políticas e nos meios de comunicação social.**

ad 2) Proposta da Comissão para um novo programa Europa para os Cidadãos (2014-2020):

A proposta de regulamento do Conselho que institui o programa "Europa para os Cidadãos" para o período de 2014-2020 foi formalmente aprovada em dezembro de 2011 (COM(2011) 884 final). O **objetivo principal** do programa proposto consiste em "**reforçar a memória e melhorar a capacidade de participação cívica a nível da União**" (pág. 3). Este objetivo geral subdivide-se em objetivos específicos que consistem em:

- a) estimular o debate, a reflexão e a cooperação sobre a memória, a integração da União e a sua história;
- b) incrementar a compreensão dos cidadãos e a sua capacidade para participar no processo de elaboração de políticas da União; criar oportunidades de solidariedade, empenho social e voluntariado a nível da União.

Para atingir estes objetivos, estão previstas duas grandes vertentes programáticas:

- a) "**Memória e cidadania europeia**"
- b) "**Compromisso democrático e participação cívica**"

As duas vertentes, que são complementadas por ações horizontais para a análise e divulgação dos resultados dos projetos ("**ações de valorização**"), abrangem ainda um conjunto de **ações** para os quais está previsto um apoio financeiro, nomeadamente: reuniões de cidadãos, geminação de cidades, apoio a organizações de interesse europeu geral, debates e estudos sobre os momentos decisivos da História, para citar apenas algumas. Nos termos do artigo 6.º da proposta de regulamento, estas ações estão abertas "**a todas as partes interessadas que promovam a integração europeia**".

No que se refere à **execução** do programa (artigo 8.º), prevê-se a adoção de programas de trabalho anuais por parte da Comissão, ao mesmo tempo que se reitera o papel-chave desempenhado pela Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) enquanto órgão principal de gestão. A fim de assegurar uma monitorização eficaz, são especificados alguns indicadores de desempenho, que medirão os progressos realizados no âmbito do programa e avaliarão os objetivos específicos atingidos (por exemplo, número de projetos e qualidades dos resultados, número de beneficiários abrangidos diretamente ou a percentagem de requerentes que apresentam o primeiro pedido).

O **orçamento** global prevê a atribuição de 229 milhões de euros ao programa, **206 milhões** dos quais dizem respeito ao total de **dotações operacionais**. Os 23 milhões de euros restantes estão reservados às "dotações de natureza administrativa", às quais são adicionados 10,423 milhões de euros que não estão incluídos diretamente no orçamento

mas que estão consagrados na Rubrica 5 do quadro financeiro plurianual ("Despesas administrativas"), aumentando, deste modo, **o total de despesas administrativas para 33,423 milhões de euros.**

No domínio das dotações operacionais, os 206 milhões de euros são distribuídos pelas três principais ações da seguinte forma:

- **42,60 milhões de euros (20,68%)** para a **Ação n.º 1** ("Reforçar a sensibilização em matéria de memória e da história, da identidade e dos objetivos da União, estimulando o debate, a reflexão e o estabelecimento de redes");
- **139,45 milhões de euros (67,69%)** para a **Ação n.º 2** ("Encorajar a participação democrática e cívica dos cidadãos a nível da União, melhorando a compreensão destes sobre o processo de elaboração das políticas da União e promovendo oportunidades de empenho societal e de voluntariado a nível da União");
- **23,95 milhões de euros (11,63%)** para a **Ação n.º 3** ("Análise, divulgação e valorização dos resultados dos projetos").

ad 3) Reação do CESE, do Comité das Regiões e do Conselho à proposta e o envolvimento político do PE:

O **Comité Social e Económico Europeu (CESE)** defende veementemente a continuidade do Programa "Europa para os Cidadãos" com base na proposta da Comissão, sem, no entanto, deixar de apelar a um **maior envolvimento** do PE, do CESE e do Comité das Regiões no enquadramento, monitorização e avaliação do programa (SOC/458 – EESC/2012/1583). A principal preocupação do CESE relativamente à atual proposta legislativa reside na **inexistência de verbas suficientes.**

O **Comité das Regiões (CdR)** manifestou igualmente o seu apoio global à proposta legislativa. No entanto, apela a uma participação mais ativa das partes externas interessadas (CdR 13/2012). Ao contrário do CESE, o CdR considera que o montante proposto pela Comissão é suficiente. Aludindo ao êxito verificado nos sistemas existentes, insta a que uma boa parte do orçamento global seja consagrada às atividades de geminação.

Na sequência do relatório do Comité de Representantes Permanentes, o **Conselho** deu o seu acordo a uma **abordagem geral parcial** em relação à proposta da Comissão de maio de 2012. Em conformidade com o CESE e o CdR, o Conselho acolhe favoravelmente a proposta da Comissão e louva, em particular, a simplificação da estrutura do programa. Contudo, são sugeridas algumas **alterações** à proposta original em relação 1) às atividades que devem ser financiadas pelo programa, 2) ao acesso ao programa, 3) às disposições de execução e 4) aos indicadores que avaliam o impacto do programa.

A proposta da Comissão define o **artigo 352.º do TFUE** (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) como a **única base jurídica** do regulamento proposto para um novo programa "Europa para os Cidadãos", permitindo que, através do processo de aprovação, o **Parlamento Europeu** possa apenas aceitar ou rejeitar, e não alterar, a posição do Conselho. Os esforços envidados pelo Parlamento para que seja adotada uma base jurídica dupla, com base nos artigos 167.º e 352.º do TFUE, que permita recorrer ao processo legislativo ordinário têm saído, no entanto, gorados. Apesar dos argumentos em contrário apresentados pelo Serviço Jurídico do Parlamento, a Comissão e o Conselho consideram que o objetivo da "Memória e cidadania europeia" é secundário em relação ao "Compromisso democrático e participação cívica", pelo que não é possível recorrer à aplicação de uma base jurídica dupla. O Parlamento decidiu, todavia, 1) recorrer ao "processo de codecisão virtual" através da elaboração de um relatório informal com recomendações de modificações e alterações e 2) aprovar a versão final em função da abertura do Conselho para assumir um compromisso.

ad 4) Avaliação do programa proposto:

Conceito subjacente de "cidadania":

A proposta da Comissão tem por base um **conceito cívico e republicano de cidadania**, centrado na natureza política do indivíduo e que encara a cidadania como um processo ativo. Apesar de o objetivo de fomentar uma cultura de participação ser bem-vindo, a **ideia** unidimensional e globalmente **dominante** daquilo que a cidadania ativa e o envolvimento dos cidadãos pressupõem constitui motivo de preocupação. Esta ideia está presente na adaptação de todo o programa "Europa para os Cidadãos" às políticas da UE e, em especial, ao processo de tomada de decisões. Por conseguinte, a UE arrisca-se a ser alvo de eventuais **críticas** de que, afinal de contas, o programa "Europa para os Cidadãos" não foi concebido para promover uma cultura de cidadania ativa rica e diversificada mas sim como um mero instrumento de **autopromoção das instituições da UE**.

Conceção do programa:

O programa atual parece ter sido concebido de forma **assimétrica**, com a vertente "Memória" claramente subordinada à vertente "Participação cívica": apesar de apenas cerca de 20% do total de dotações operacionais estarem reservadas para a primeira vertente, mais de dois terços são direcionados para a última. Verifica-se igualmente um desequilíbrio no **enfoque temático** das duas vertentes. Este desequilíbrio é particularmente visível na vertente "Memória", cujo enfoque está praticamente todo centrado nas causas dos **regimes totalitários** na História moderna da Europa e nas vítimas que fizeram. Restringir a memória europeia aos períodos do nazismo e do estalinismo não só cria uma conceção histórica unidimensional, como também não favorece a existência de uma opinião pública europeia crítica e não faz justiça às metas alcançadas pela Europa em matéria de integração desde o final da década de 40. Por conseguinte, o âmbito de projetos financiados ao abrigo da vertente "Memória" do programa "Europa para os Cidadãos" deve ser alargado. A **segunda vertente** do programa parece ter sido concebida de forma mais equilibrada do que a primeira. No entanto, beneficia pelo facto de apresentar uma descrição mais detalhada da capacidade que os instrumentos propostos têm para alcançar os objetivos traçados e do respetivo valor acrescentado que uma ação em particular pode assumir em relação a outras.

Gestão e aplicabilidade do programa:

Após a implementação de um conjunto de medidas de simplificação, as **estruturas de gestão** do atual programa "Europa para os Cidadãos", que se deverão manter no novo programa, parecem adequadas e suficientemente eficazes. Contudo, ao contrário da gestão proposta para o programa "Europa para os Cidadãos" 2014-2020, a sua **aplicabilidade** manifesta lacunas. Apesar de, efetivamente, se terem registado alguns progressos no programa atual no âmbito do **processo de candidatura**, a proposta legislativa não apresenta soluções satisfatórias para responder aos dois desafios que são lançados na avaliação intercalar: 1) alcançar um maior equilíbrio entre o apoio aos principais agentes e aos pequenos participantes, 2) conseguir uma participação mais equilibrada contrabalançando discrepâncias geográficas e aumentando a participação de grupos difíceis de atingir. Uma **estratégia de comunicação** ambiciosa, capaz de sensibilizar a opinião pública para o programa em toda a Europa e, em especial, para as oportunidades concedidas a candidatos não institucionais e a iniciativas de pequena escala, constituiria um instrumento fundamental para dar resposta a estes desafios.

Orçamento:

Tendo em conta os objetivos ambiciosos traçados, o montante previsto para o programa "Europa para os Cidadãos" 2014-2020 parece ser **insuficiente**. O orçamento não só não logra aproximar-se do princípio simbólico "**um euro por cidadão**", ou seja, um total de **495 milhões de euros**, exigido, entre outros, pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), como não corresponde sequer às verbas previstas para o programa atual "Europa para os Cidadãos", caso esse montante seja ajustado à taxa de inflação. Neste

contexto, parece ser recomendável um **aumento significativo das verbas concedidas**, exigência que o parecer do CESE também deixa transparecer.

ad 5) Recomendações e conclusões:

1) Reconhecimento da importância global de um programa renovado:

Tendo em conta o êxito do atual programa "Europa para os Cidadãos" (2007-2013) e o facto de presentemente ser o único consagrado exclusivamente à promoção da participação cívica e memória ativa a nível europeu, é altamente recomendável dar continuidade ao programa em qualquer formato. Por conseguinte, será necessário ponderar as vantagens e as desvantagens da rejeição total da proposta legislativa do PE com a maior cautela possível, mesmo se o Conselho se recusar a ter em devida conta as eventuais sugestões do Parlamento para proceder à alteração do projeto de regulamento.

2) Alargamento do conceito subjacente de "cidadania":

Parece ser necessário alargar o conceito de cidadania que subjaz à proposta legislativa. Até à data, prevalece uma ideia essencialmente dominante daquilo em que consiste a cidadania e para onde deve ser direcionada, que se centra predominantemente nas políticas e no processo de tomada de decisões da UE. Este conceito negligencia muitas das formas benéficas que a participação cívica e o espírito público podem assumir. O alargamento do conceito de cidadania na proposta final interessaria às próprias instituições europeias e evitaria que o programa fosse catalogado de instrumento de propaganda da UE.

3) Correção dos desequilíbrios existentes na estrutura do programa:

A fim de corrigir os desequilíbrios existentes na estrutura do programa e evitar que uma das vertentes temáticas seja um mero complemento da outra, é necessária uma distribuição mais equitativa dos fundos. Esta alteração sustentaria igualmente o argumento do PE para aplicar uma base jurídica dupla em relação à proposta legislativa. Além disso, a estrutura atual do programa requer adaptações ao nível do enfoque temático, nomeadamente na primeira vertente "Memória", cujo âmbito e cronologia histórica não se devem restringir aos períodos do nazismo e do estalinismo.

4) Uma ponderação mais coerente dos resultados da avaliação intercalar:

Apesar de a avaliação intercalar ter deixado as suas marcas na nova proposta legislativa, seria desejável ter em conta, de forma mais consciente, as sugestões que apresenta. Tal aplica-se em particular no estreitamento dos laços em relação às principais questões sociais que os cidadãos consideram ser do seu interesse direto e na garantia de uma participação mais equilibrada no programa.

5) Manutenção das estruturas de gestão centralizadas aliada a um reforço dos pontos de contacto nacionais para a cidadania europeia (ECP):

Em comparação com outros programas administrados centralmente por uma agência de execução com a supervisão da Comissão, o atual programa "Europa para os Cidadãos" dispõe de estruturas de gestão bastante eficazes. Para além de não ser provável que a descentralização permita efetuar poupanças, também não é evidente que conduza a melhorias qualitativas. A melhoria dos pontos de contacto nacionais para a cidadania europeia (ECP) parece uma medida mais promissora do que a descentralização da gestão do programa, uma vez que reforçaria o apoio individual aos Estados-Membros no âmbito deste programa e contribuiria, em simultâneo e de um modo geral, para a sua notoriedade e acesso.

6) Aumento da aplicabilidade do programa:

O aumento da aplicabilidade do futuro programa, sobretudo para os cidadãos a título individual, deve ser contemplada. Para isso, devem ser concedidos incentivos claros às iniciativas ascendentes e de pequena escala e poder-se-á reservar uma determinada percentagem dos fundos para iniciativas não institucionais. Além disso, é necessário prestar

mais atenção a uma participação mais ativa dos grupos difíceis de atingir, objetivo que já foi traçado mas que ainda não dispõe de uma estratégia para ser atingido.

7) Mais ênfase na comunicação e utilização direcionada do orçamento disponível:

O papel da comunicação deve ser enfatizado de forma mais decisiva no regulamento através do reconhecimento da importância fundamental de uma estratégia de comunicação adequada para assegurar o êxito do programa. Para evitar qualquer desperdício e uma eventual apropriação indevida dos fundos previstos para as ações de comunicação, a possibilidade de utilizar estes fundos ao abrigo para a política geral de comunicação da Comissão deve ser excluída.

8) Aumento do montante financeiro:

O montante financeiro previsto para o programa "Europa para os Cidadãos" deve sofrer um aumento significativo. Este aumento justifica-se se o papel fundamental que o programa assume na educação cívica da Europa e no estreitamento dos laços que unem a UE aos seus cidadãos for proporcional à dimensão do "Europa para os Cidadãos", o que é insignificante quando comparado com outros programas e o orçamento da UE em geral.