COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 8.11.2006
COM(2006) 666 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório da segunda avaliação externa intercalar do programa Cultura 2000

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO,
AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Relatório da segunda avaliação externa intercalar do programa Cultura 2000

ÍNDICE

1. Introdução 4
2. Contexto da avaliação externa 4
3. A avaliação externa 4
3.1. Termos da avaliação 4
3.2. Metodologia 5
3.3. Resultados da avaliação 5
3.3.1. Aspectos financeiros 5
3.3.2. Abordagem anual por sectores culturais 6
3.3.3. Valor acrescentado europeu 6
3.3.4. Pertinência 6
3.3.5. Eficácia e impacto 6
3.3.6. Eficiência e relação custo-eficácia 7
3.3.7. Utilidade, valor acrescentado e sustentabilidade 7
4. Principais recomendações da avaliação externa e observações da Comissão 8
5. Conclusões da Comissão 10

SÍNTESE

O programa Cultura 2000, dotado de um orçamento de cerca de 236 milhões de euros, constituiu o principal instrumento de financiamento e programação das actividades da União Europeia no domínio da cooperação cultural no período de 2000-2006.

O presente relatório baseia-se na segunda avaliação intercalar do programa, realizada por um consultor independente. Apresenta as principais conclusões e recomendações do consultor, bem como a posição da Comissão em relação a essas recomendações.

O avaliador conclui que o programa atingiu os seus objectivos e forneceu um mecanismo adequado para dar resposta às necessidades iniciais e actuais no domínio da cooperação cultural na Europa. A avaliação confirma também que é necessário um programa especificamente consagrado ao sector cultural, de preferência à inclusão de uma vertente cultural noutros programas.

Segundo o avaliador, o programa Cultura 2000 permite claramente colmatar as lacunas na promoção da cooperação transnacional na Europa e gerar um volume substancial de novas iniciativas de cooperação através de novas ligações entre os operadores culturais europeus ou do reforço das ligações já existentes.

Foram identificadas várias vantagens para as organizações que participam no programa Cultura 2000: obtenção de experiência no domínio cultural a nível europeu, aumento do profissionalismo pela melhoria das competências de gestão, melhoria da capacidade organizacional e individual, maior diálogo entre os agentes culturais. Convém referir que os participantes representavam todo o espectro artístico e provinham de organizações de todo o tipo e dimensão - metade dos beneficiários tinham menos de dez trabalhadores.

Segundo o avaliador, estes resultados e a dimensão europeia do programa conduziram ao reforço das relações culturais entre os países e da identidade europeia, e a uma melhor integração dos novos Estados-Membros.

A título de exemplo, metade dos inquiridos não teriam sequer imaginado o seu projecto sem o programa Cultura 2000. O programa foi, pois, um importante catalizador de ideias.

Atingiu-se também um elevado nível de sustentabilidade. Perto de dois terços dos inquiridos indicaram que iriam manter as ligações com as parcerias que tinham criado. Do mesmo modo, dois terços dos inquiridos indicaram que iriam prosseguir as suas actividades depois de concluído o projecto.

Por último, o avaliador formulou algumas recomendações, a maior parte das quais foram já, na sua maior parte, postas em prática de forma parcial ou integral, ou serão adoptadas no quadro do novo programa Cultura[1], que substituirá o Cultura 2000 a partir de 2007. É o caso, em particular, das recomendações relativas à necessidade de um melhor conhecimento e uma maior promoção dos resultados dos projectos, através de uma estratégia de divulgação activa que permita aumentar a visibilidade tanto do programa como dos projectos que este financia. Só a criação de mecanismos de divulgação eficazes permitirá partilhar e explorar melhor os

[1] COM(2004) 469 final

benefícios do programa, sobretudo porque o Cultura 2000, dado o seu orçamento relativamente reduzido, não foi concebido como um programa de grande volume.

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é apresentado em conformidade com o quinto considerando da Decisão n.º 626/2004/CE[2], que prorroga por dois anos (2005 e 2006) o programa Cultura 2000. O relatório expõe a posição da Comissão sobre as principais conclusões e recomendações da segunda avaliação intercalar do programa, que pode ser obtida no seguinte sítio Internet:

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm

2. CONTEXTO DA AVALIAÇÃO EXTERNA

O programa Cultura 2000 foi criado pela Decisão n.º 508/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Fevereiro de 2000[3] (a seguir designada «decisão»). Tem como objectivo apoiar a cooperação cultural, a fim de contribuir para a valorização de um espaço cultural comum aos povos europeus. Para esse efeito, o artigo 1.º da Decisão define oito objectivos específicos.

O apoio é conseguido através de três tipos de acções. A Acção 1 apoia projectos anuais, realizados por agentes culturais[4] de pelo menos três países, bem como projectos de tradução sem condição de parceria. A Acção 2 apoia projectos plurianuais realizados no âmbito de acordos de cooperação que envolvam agentes culturais[5] de pelo menos cinco países. Por último, a Acção 3 promove manifestações culturais especiais de dimensão europeia e/ou internacional.

Cultura 2000 é um programa centralizado que dispõe de uma rede de pontos de contacto culturais (PCC) nos países participantes. Os PCC têm como principal função assegurar a promoção do programa, favorecer o acesso ao mesmo e assegurar o contacto com o sector cultural a nível nacional.

3. A AVALIAÇÃO EXTERNA

3.1. Termos da avaliação

A *Ecotec Research and Consulting Ltd* foi seleccionada por concurso público[6] para efectuar a avaliação. Esta avaliação devia dar seguimento e complementar uma primeira avaliação, cujo relatório foi apresentado em 2003. Por conseguinte, abrange principalmente o período 2002-2004 para as Acções 1 e 3 e 2000-2001 para a Acção 2.

---

2 JO L 99 de 3.4.2004.

3 JO L 63 de 10.3.2000.

4 O responsável pelo projecto – encarregado da coordenação do programa – e pelo menos dois co-organizadores.

5 O responsável pelo projecto e, no mínimo, quatro co-organizadores.

6 Concurso público n.° EAC /31/04

3.2. Metodologia

A metodologia incluía entrevistas com membros de comité de gestão, representantes dos PCC, peritos, responsáveis pelos projectos, co-organizadores e pessoal da Comissão. Foi lançado um inquérito em linha, dirigido aos responsáveis e co-organizadores dos projectos, e realizaram-se estudos de casos *in situ*.

3.3. Resultados da avaliação

De um modo geral, o avaliador considerou que o programa Cultura 2000 constituía um mecanismo adequado para responder às necessidades de cooperação cultural na Europa.

Durante o período 2000-200, foram financiados 1 072 projectos: perto de 40% dos candidatos à Acção 1 e 18% dos candidatos à Acção 2 receberam financiamento[7].

Os participantes no programa Cultura 2000 representam um vasto leque de organizações, tanto em termos de sector cultural como no que respeita à dimensão e forma jurídica (ONG, instituições culturais nacionais, autoridades locais, empresas privadas, etc.). Importa referir que a maior parte dos agentes culturais financiados dispunham de capacidade organizacional relativamente limitada; metade dos inquiridos no inquérito em linha tinham menos de dez trabalhadores e, entre estes, a maior parte empregava menos de seis pessoas.

No que respeita à componente de cooperação, cerca de dois terços dos projectos criaram novas parcerias[8].

3.3.1. Aspectos financeiros

A fim de garantir uma verdadeira cooperação na realização dos projectos, foi introduzida em 2001 a regra dos 5%, que exige aos responsáveis pelos projectos e aos co-organizadores uma contribuição mínima para o orçamento total. O avaliador não encontrou provas de que esta exigência tenha conduzido à exclusão de organizações provenientes dos novos Estados-Membros ou de agentes culturais de pequena dimensão (ver 3.3 supra). No que respeita aos novos Estados-Membros, esta situação pode explicar-se pelo facto de em sete deles, bem como na Roménia, ter sido criado um sistema de financiamento nacional/regional complementar. Graças a estes fundos, os candidatos seleccionados no âmbito do programa Cultura 2000 recebem co-financiamento nacional ou regional. O avaliador considerou absolutamente necessário exigir um nível mínimo de participação financeira de todos os co-organizadores como meio de garantir um sólido empenhamento da sua parte[9].

Em 2004, o modo de financiamento dos projectos da Acção 1 foi modificado. Em vez de um adiantamento de 50% e do pagamento dos restantes 50% após a aceitação do relatório final pela Comissão, passaram a ser pagas parcelas de 70% e 30%. 60% dos inquiridos afirmaram que esta medida tinha melhorado o *cash flow*[10].

---

7 Segunda avaliação intercalar, quadros 3.6 e 3.9.
8 *Ibid.* quadro 4.7.
9 *Ibid*. capítulo 7.1.3.
10 *Ibid.* quadro 4.18.

3.3.2. Abordagem anual por sectores culturais

Em 2002, 2003 e 2004, foram definidas prioridades anuais no que respeita aos sectores culturais (artes visuais, artes do espectáculo e património cultural). Nem a actual avaliação nem a avaliação precedente subscrevem este modelo – a abordagem geral no domínio cultural é transectorial.

3.3.3. Valor acrescentado europeu

Muitos entrevistados salientaram que o programa Cultura 2000 é o único mecanismo de apoio à cooperação transnacional da Europa, visto que cada país tem as suas prioridades internas[11]. Além disso, segundo o avaliador[12], o simples facto de reunir intervenientes de meios e culturas diferentes gera novos conceitos e constitui um trampolim para uma colaboração posterior. O reforço das ligações culturais entre os países, uma maior percepção da identidade europeia e a melhor integração dos novos Estados-Membros são também referidos como exemplos de resultados obtidos.

3.3.4. Pertinência[13]

De acordo com a avaliação, o programa Cultura 2000 oferece uma base adequada para responder às necessidades iniciais e actuais da cooperação cultural (98% dos inquiridos) e os domínios culturais a que se aplica[14] reflectem adequadamente a natureza do domínio da cultura (97% dos inquiridos). É opinião geral que o programa está bem focalizado em termos de fins e objectivos.

Há igualmente consenso generalizado quanto à necessidade de um programa especificamente consagrado ao sector cultural (em vez de se incluir noutros programas uma vertente cultural).

Além do mais, o programa Cultura 2000 preenche uma lacuna no que respeita ao financiamento da cooperação transnacional na Europa, que não é assegurado pelos programas de financiamento nacionais ou regionais. O programa gerou também um volume considerável de novas iniciativas de cooperação transnacional. Muitas actividades e relações de parceria foram prosseguidas após o termo do financiamento concedido pelo programa Cultura 2000, tendo essas relações em certos casos conduzido a actividades de cooperação adicionais que não estavam ligadas a este programa.

3.3.5. Eficácia e impacto[15]

O programa Cultura 2000 contribui, pela sua própria existência, para a realização dos objectivos centrais de reforço da cooperação, do diálogo e do intercâmbio entre os agentes culturais na Europa.

Pode também afirmar-se que, de um modo geral, os oito objectivos mencionados no artigo 1.º da decisão foram atingidos, alguns em maior medida do que outros, particularmente em

---

11 *Ibid*. capítulo 7.1.5.

12 *Ibid*. capítulo 7.1.5.

13 Até que ponto os objectivos do programa são pertinentes para o sector cultural na Europa de hoje.

14 Para o período abrangido pela avaliação, os candidatos foram convidados a classificar o projecto num sector cultural específico.

15 Em que medida são alcançados os objectivos.

termos de melhoria do conhecimento das culturas e do património europeu e de melhoria da compreensão da diversidade cultural.

O avaliador identifica os obstáculos prováveis à realização destes objectivos, em particular: a disparidade entre os amplos objectivos do programa e os recursos limitados que lhe foram atribuídos, a complexidade das exigências administrativas e organizacionais, a falta de informação sobre parceiros potenciais, as fracas competências de gestão por parte dos agentes culturais e a sua falta de experiência em matéria de projectos europeus, bem como a falta de recursos no sector cultural em geral.

3.3.6. Eficiência e relação custo-eficácia[16]

Em termos gerais, os recursos administrativos e de gestão disponíveis para o funcionamento do programa são bastante modestos. O avaliador concluiu que isto determina uma certa eficácia em termos de execução. No entanto, foi igualmente constatada uma subutilização ao nível dos custos administrativos[17] e uma sobreutilização ao nível dos projectos. Na opinião do avaliador, um aumento dos recursos administrativos permitiria aumentar a eficiência se esses recursos fossem aplicados na melhoria da informação dada aos candidatos (*feedback*), na criação e actualização de uma base de dados de contactos e na elaboração de uma estratégia de divulgação mais activa.

No que respeita às realizações e resultados, o avaliador indica que, tendo em conta o orçamento comparativamente reduzido, o número de projectos que podem ser apoiados pelo programa Cultura 2000 é limitado. A qualidade e a visibilidade são, no entanto, trunfos importantes e o avaliador indica que se deveria desenvolver e explorar o *impacto* crítico potencial do programa.

3.3.7. Utilidade, valor acrescentado e sustentabilidade[18]

Com base nos dados disponíveis é possível concluir que o programa Cultura 2000 oferece todo um conjunto de benefícios para as organizações e pessoas envolvidas. São de referir, designadamente, a aquisição de experiência mais vasta no domínio cultural e a participação em projectos europeus, um maior profissionalismo graças às competências de gestão requeridas, a melhoria da capacidade organizacional e da competência do pessoal, bem como um melhor diálogo entre os agentes culturais.

Torna-se evidente que o programa Cultura 2000 criou uma dinâmica: na sua maior parte, os inquiridos indicaram que não teriam iniciado o projecto sem o programa e, o que é mais significativo, metade dos inquiridos afirmaram que não o teriam sequer concebido. O programa foi, pois, um importante catalizador de ideias.

20% dos responsáveis pelos projectos declararam que nunca tinham trabalhado com qualquer dos parceiros do seu projecto e 50% indicaram que tinham trabalhado com apenas alguns deles. 25% declararam que tinham sido estabelecidas novas ligações com os agentes culturais de outros países e 33% mencionaram um reforço dessas ligações. Muitos dos inquiridos afirmaram também que iriam prosseguir de alguma forma as suas actividades de cooperação e quase 67% afirmaram que manteriam as relações de parceria criadas.

---

16 Em que medida os efeitos desejados foram atingidos a um custo razoável.

17 Segunda avaliação intercalar externa, quadro 3.4.

18 Em que medida os efeitos positivos são susceptíveis de perdurar após a conclusão de uma actividade.

O avaliador considera pouco provável que qualquer outro instrumento pudesse ter sido mais útil do que o programa Cultura 2000 na promoção da cooperação cultural. A amplitude dos objectivos oferece aos participantes um vasto campo de acção, ao passo que o destaque dado à experimentação e inovação incentiva a criatividade e o aparecimento de novas formas de expressão cultural.

4. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO EXTERNA E OBSERVAÇÕES DA COMISSÃO

As recomendações mais importantes do avaliador são apresentadas em negrito e a resposta da Comissão em itálico.

A afectação das verbas disponíveis para cada domínio cultural e acção deveria ser indicada no convite anual à apresentação de candidaturas, a fim de reforçar a transparência do processo de selecção.

A repartição dos recursos entre as Acções 1 e 2 é já indicada nos convites à apresentação de candidaturas em termos percentuais, sendo igualmente apresentada a distribuição entre os domínios culturais (indicação do número aproximado de projectos por domínio). O futuro programa Cultura não menciona explicitamente qualquer sector cultural específico, uma vez que todos eles são abrangidos sem restrições. Existirão, no entanto, diversos tipos de acções (apoio a projectos, apoio a organismos culturais europeus e apoio a actividades de análise e informação) e a repartição dos recursos orçamentais entre as diversas vertentes será claramente indicada.

A Comissão deveria pedir a todos os responsáveis pelos projectos (e aos candidatos não seleccionados) que preenchessem um breve questionário a fim de conhecer a sua opinião sobre o procedimento de candidatura e de selecção. Esta recolha de informações facilitaria a adopção de um conjunto de indicadores de desempenho para cada objectivo do programa, a partir dos quais se poderia medir o impacto do programa.

Em termos gerais, a Comissão partilha desta preocupação, uma vez que tais dados poderiam servir de base para a elaboração de estatísticas fiáveis sobre o programa e o seu desempenho. Contudo, em termos práticos, e no contexto actual, poderá ser difícil encontrar os recursos humanos necessários para conceber e levar a cabo esta tarefa.

Deveria ser definida e publicada uma estratégia de divulgação a fim de promover o programa e os resultados obtidos junto dos principais intervenientes.

A Comissão está consciente da necessidade de levar a cabo actividades de informação e comunicação devidamente orientadas e de explorar melhor os resultados e as realizações dos projectos. No novo programa Cultura será dado especial relevo a estas actividades de comunicação e divulgação (3.º domínio de acção).

Com efeito, é fundamental melhorar a visibilidade do programa e dos projectos que este financia, de modo a aumentar o seu impacto crítico (por oposição à massa crítica). A Comissão continuará a publicar na Internet o seu boletim informativo e envidará esforços com vista à publicação de mais artigos nas publicações do sector cultural. Além disso, o sítio web Europa está actualmente a ser optimizado, em colaboração com a Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA), de modo a facilitar a utilização e

aumentar o espaço dedicado à apresentação dos projectos. Os projectos de grande qualidade apresentados em detalhe poderiam então ser explorados noutros contextos.

A Comissão deveria lançar uma base de dados para procura de parceiros pesquisável em linha, que permita aos agentes culturais procurar potenciais parceiros e forneça ligações às bases de dados similares de procura de parceiros disponíveis nos PCC a partir das páginas web do programa Cultura 2000.

A Comissão tenciona estudar a melhor forma de desenvolver e manter actualizado um instrumento exaustivo e eficaz baseado na Internet. Tal instrumento poderia ser gerido pelos PCC (mais bem colocados para obter informações sobre os agentes culturais a nível nacional/regional), em conjunto com a Comissão e a EACEA (enquanto entidade coordenadora). Ver também as observações da Comissão relativas ao seu sítio web: neste contexto, poderiam ser criadas mais ligações directas com os mecanismos de procura de parceiros já existentes nos PCC.

Os formulários de candidatura Cultura 2007 deveriam ser simplificados.

Esta recomendação será tomada em conta dentro dos limites impostos pelo Regulamento Financeiro e pelas respectivas normas de execução. O avaliador foi instado diversas vezes pela Comissão a apresentar propostas de melhoria concretas, mas não forneceu orientações de grande utilidade neste contexto.

Cada candidato deveria receber observações escritas pormenorizadas sobre a sua candidatura, bem como uma carta oficial comunicando o resultado do procedimento de selecção.

Foram envidados esforços para responder a esta exigência desde o lançamento do Cultura 2000. Esses esforços serão intensificados no âmbito do novo programa Cultura. No entanto, até agora a Comissão tem considerado prioritário financiar o máximo número de projectos, com os recursos humanos bastante limitados de que dispõe. Isto significa que é praticamente impossível para a Comissão fornecer uma resposta pormenorizada a cerca de 700 candidatos por ano.

O número de efectivos do Gabinete de Assistência Técnica contratados a curto prazo (encarregados de verificar a elegibilidade das candidaturas) deveria ser aumentado a fim de reduzir a duração do procedimento.

O Gabinete de Assistência Técnica já não existe. Em 1 de Janeiro de 2006, as actividades deste Gabinete foram assumidas pela EACEA, que é responsável pela gestão de certas partes do programa Cultura. Este organismo especializado reunirá, em princípio, as condições para oferecer aos beneficiários serviços mais bem geridos e de melhor qualidade. Convém igualmente assinalar que existem outros factores com maior impacto em termos de morosidade do procedimento de selecção, como o procedimento do comité de gestão e o subsequente direito de controlo do PE[19].

As candidaturas não deveriam ser avaliadas por peritos externos mais de duas vezes. Antes ou durante a semana de avaliação das candidaturas em Bruxelas deveria organizar-se uma jornada de informação para os peritos. Estes deveriam ser mantidos

[19] COM(2003) 722, página 11.

por vários anos. Deveria indagar-se junto das autoridades nacionais por que motivos os peritos geralmente não voltam a apresentar-se nos anos seguintes. O trabalho de cada perito deveria ser adequadamente avaliado.

A Comissão está consciente do facto de que o recurso a peritos externos é importante para assegurar a qualidade e a transparência do procedimento de selecção.

Até 2005, cada candidatura era avaliada por seis peritos. Este número foi reduzido para dois na selecção de 2006. No entanto, é igualmente necessário tomar em conta o carácter aberto do novo programa Cultura. A maior focalização nas actividades transectorais tornará mais vasto o leque de conhecimentos (e, assim, o número de peritos) necessários para avaliar o conteúdo das candidaturas.

Os peritos são informados antecipadamente por via postal e à sua chegada assistem a uma reunião de informação. São propostos pelos países participantes e a Comissão pede que não sejam convidados mais de duas vezes, por razões de objectividade. Um perito cujo desempenho fosse insuficiente violaria o contrato que o liga à Comissão, a qual nesse caso tomaria as devidas medidas. No âmbito do novo programa Cultura, poderiam prever-se métodos diferentes de recrutamento de peritos externos, de modo a harmonizar o procedimento com as práticas seguidas noutros programas da Direcção-Geral da Educação e da Cultura.

5. Conclusões da Comissão

A Comissão subscreve a conclusão global do avaliador de que o programa Cultura 2000 ofereceu um contributo único para a cooperação cultural na Europa. Este programa desempenhou um papel importante na melhoria da vitalidade dos intercâmbios culturais na Europa. É pouco provável que qualquer outro instrumento tivesse sido mais útil do que o programa na promoção da cooperação cultural em toda a Europa. Os objectivos enunciados no artigo 151.º do Tratado foram, pois, plenamente atingidos.

Com efeito, milhares de organizações culturais de todo o tipo e dimensão – teatros, museus, associações profissionais, centros de investigação, universidades, institutos culturais, autoridades públicas, etc. – de toda a Europa e representando todo o espectro de actividades culturais, têm trabalhado em conjunto para criar e realizar projectos artísticos e culturais. Desta forma, é ainda maior o número de cidadãos europeus que tiveram uma oportunidade única de descobrir e explorar as culturas dos seus concidadãos europeus.

É, pois, imperativo que a Comunidade continue a apoiar actividades de cooperação cultural na Europa. É precisamente este o objectivo do novo programa Cultura. Ao centrar a atenção da UE em três grandes objectivos que se considerou oferecerem um acentuado valor acrescentado europeu – a mobilidade transnacional das pessoas que trabalham no sector cultural, a circulação transnacional de obras e produções artísticas e culturais e o diálogo intercultural – este programa poderá ir mais longe do que os seus predecessores no reforço da cooperação cultural na Europa.