



PRINCÍPIOS GERAIS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A política de desenvolvimento reveste-se de importância primordial para as políticas externas da União Europeia. Desde a sua fundação, a UE tem apoiado o desenvolvimento das regiões parceiras — inicialmente centrada no grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), a UE alargou gradualmente a sua rede de relações, cooperando atualmente com cerca de 160 países no mundo inteiro.

A UE é o maior doador mundial de ajuda para o desenvolvimento: em conjunto com os seus Estados-Membros, a União fornece mais de metade da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) a nível global. O principal objetivo da política europeia de desenvolvimento é a «redução e, a longo prazo, a erradicação da pobreza». A este objetivo juntam-se outros, como a defesa dos direitos humanos e da democracia, a promoção da igualdade entre homens e mulheres e, mais recentemente, a resolução de desafios ambientais e climáticos.

BASE JURÍDICA

- Artigo 21.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE): mandato global e princípios orientadores no domínio da cooperação para o desenvolvimento da UE;
- Artigo 4.º, n.º 4, e artigos 208.º a 211.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Artigos 312.º a 316.º do TFUE: questões orçamentais;
- Acordo de Cotonu (no que se refere aos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico) e diversos acordos bilaterais de associação (conforme o disposto no artigo 217.º do TFUE): acordos de cooperação específicos.

QUADRO POLÍTICO E FINANCEIRO

A. Consenso Europeu sobre a Política de Desenvolvimento

Em 20 de dezembro de 2005, a Comissão, o Conselho e o Parlamento aprovaram conjuntamente o «Consenso Europeu sobre a Política de Desenvolvimento da UE». Esta declaração política define um conjunto coerente de princípios e valores que regem a cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros. O mesmo documento identifica os principais objetivos da política europeia de desenvolvimento, nomeadamente a redução da pobreza — em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) das Nações Unidas — e a promoção dos valores democráticos europeus em todo o mundo. O Consenso atribui ainda responsabilidades claras aos países em desenvolvimento na gestão do seu próprio desenvolvimento. No capítulo «Mais e melhor ajuda» do Consenso Europeu, a União e os Estados-Membros comprometem-se a elevar o montante da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), que deverá atingir o equivalente a 0,7 % do rendimento nacional

bruto (RNB) até 2015, e a consagrar pelo menos metade deste aumento à África, dando prioridade às ações em benefício dos mais pobres. Em 3 de abril de 2014, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão assinou o Consenso Europeu, marcando, assim, a adoção deste documento por todas as instituições da UE e dando um novo impulso ao compromisso da UE com os países em desenvolvimento.

B. A «Agenda para a Mudança» da UE

A Comunicação da Comissão intitulada «Agenda para a Mudança» da UE, aprovada pelo Conselho em maio de 2012, inspira-se no Consenso Europeu e apresenta propostas concretas que visam aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE, estabelecendo a promoção dos direitos humanos, a democracia, o Estado de direito e a boa governação, por um lado, e o crescimento inclusivo e sustentável, por outro, como os dois pilares centrais da política de desenvolvimento. Esta Comunicação prevê igualmente que os países mais carenciados, nomeadamente os Estados frágeis e os países menos desenvolvidos (PMD), tenham prioridade na receção de ajuda. Além disso, a fim de adequar os volumes e os instrumentos de ajuda às necessidades específicas de cada país e à capacidade de realização de reformas dos respetivos governos, foi introduzido o novo princípio da «abordagem diferenciada».

C. Eficácia da ajuda e coerência entre políticas

A política europeia de desenvolvimento promove abertamente a harmonização de políticas e uma melhor integração dos países parceiros nos processos de atribuição de fundos e de planeamento. Neste sentido, a UE adotou, em 2007, o «Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento» e, em 2011, o «Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda». Estes esforços inserem-se na mesma lógica das medidas adotadas pela comunidade internacional no seguimento da Declaração de Paris da OCDE, de 2005, em que se promove «a autonomia, a harmonização, o alinhamento, os resultados e a prestação de contas mútua» no quadro da ajuda ao desenvolvimento. A política da OCDE foi revista duas vezes, a saber, no Programa de Ação de Acra, de 2008, e na Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, de 2011, tendo ambas as revisões recebido o apoio manifesto da UE. A primeira reunião de alto nível da Parceria Global para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, realizada no México, em abril de 2014, teve como objetivo tornar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento num dos eixos da agenda pós-2015. A UE também adotou, em 2005, o programa de Coerência das Políticas de Desenvolvimento (CPD), que abrange 12 políticas diferentes, nomeadamente a política comercial e as políticas de migração e de transportes. O desempenho da UE no domínio da coerência das políticas para o desenvolvimento é seguido através de um relatório bienal realizado pela Comissão, tendo o último sido publicado em outubro de 2013. O Parlamento pronuncia-se frequentemente sobre este assunto e nomeou, por conseguinte, um relator permanente para a CPD.

D. Quadro legislativo e financeiro

Os instrumentos de financiamento da ação externa da UE foram alvo de uma revisão e de uma racionalização profundas nos últimos anos. No seu quadro financeiro plurianual (QFP) para 2007-2013, a UE substituiu 30 programas e 90 rubricas orçamentais por 8 instrumentos de desenvolvimento. No QFP para 2014-2020, esses instrumentos sofreram alterações muito ligeiras quanto à sua estrutura — um novo Instrumento de Parceria (IP) foi criado (*cf. quadro I, abaixo*) — apesar de outras mudanças terem sido adotadas no sentido de tornar a cooperação mais diferenciada e mais eficaz, simples e flexível. Os referidos instrumentos são geridos pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e por vários serviços da Comissão. A orientação estratégica da cooperação para o desenvolvimento da UE é determinada pelo SEAE.

A Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação da Comissão — EuropeAid (DG DEVCO-EuropeAid) — é, atualmente, o único organismo responsável pela programação e pela execução da maioria dos instrumentos de desenvolvimento da UE. Os seus objetivos principais são:

- Erradicar a pobreza e a fome no mundo;
- Promover o desenvolvimento sustentável; e
- Defender a democracia, a paz e a segurança.

Por sua vez, a Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) é responsável pela ajuda humanitária, pela proteção civil e pela gestão de crises, que constituem um setor à parte (*cf. a ficha técnica sobre a ajuda humanitária*). A Direção-Geral da Política Regional e Urbana (REGIO), a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (ECFIN) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) são outros organismos da Comissão que contribuem igualmente para a coordenação dos instrumentos de desenvolvimento da UE.

E. Principais instrumentos de financiamento da ação externa

Quadro 1: Síntese dos instrumentos de financiamento da ação externa da UE (QFP 2014-2020)

Instrumento	Enfoque	Formato	Principal interlocutor e orçamento
Instrumento de cooperação para o desenvolvimento (ICD)	América Latina, Ásia, Ásia Central, região do Golfo, África do Sul + programas de apoio temático a nível global	Programa geográfico temático	DG DEVCO 19,7 mil milhões de EUR
Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)	Dezasseis países da vizinhança da UE, Rússia (cooperação regional e transfronteiriça)	Programa geográfico	DG DEVCO 15,4 mil milhões de EUR
Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)	Balcãs e Turquia	Programa geográfico	DG REGIO 11,7 mil milhões de EUR
Instrumento de Parceria (IP)	Países industrializados	Programa geográfico	FPI 955 milhões de EUR
Instrumento para a Gronelândia	Gronelândia	Programa geográfico	DG DEVCO 184 milhões de EUR
Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	Promoção da democracia e dos direitos humanos	Programa temático	DG DEVCO 1,3 mil milhões de EUR
Instrumento para a Estabilidade e a Paz	Estabilidade política e consolidação da paz	Programa temático	DG DEVCO (e outros) 2,3 mil milhões de EUR
Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN)	Segurança nuclear	Programa temático	DG DEVCO 225 milhões de EUR

Extraorçamental			
Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)	Países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e Países e Territórios Ultramarinos (PTU)	Programa geográfico	DG DEVCO 29,1 mil milhões de EUR

Destes instrumentos, dois revestem-se de especial importância para a cooperação para o desenvolvimento devido à sua dimensão e ao seu enfoque:

O **Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)** é a maior fonte de financiamento do desenvolvimento dentro do quadro orçamental da UE, englobando a cooperação para o desenvolvimento com a América Latina, a região do Golfo, a África do Sul e a Ásia Central, Oriental e do Sudeste. O novo ICD prevê igualmente dois programas temáticos que abrangem todos os países em desenvolvimento: um programa, de 5,1 mil milhões de EUR, intitulado «Bens Públicos e Desafios Globais» e um programa, de 1,9 mil milhões de EUR, intitulado «Organizações da Sociedade Civil e Autoridades Locais». O financiamento pode assumir a forma de apoio orçamental direto a países parceiros ou a organismos descentralizados, a organizações não-governamentais (ONG), a grupos da sociedade civil, a organizações internacionais ou a outras instituições da UE. Uma das novidades mais relevantes do ICD para o período de 2014-2020 é a introdução do princípio da «abordagem diferenciada». No total, 16 países de rendimento médio (PRM) não poderão continuar a beneficiar de financiamento bilateral da UE sob a forma de subvenções, podendo, no entanto, continuar a ser abrangidos pela cooperação temática e regional. Não obstante, na sequência de negociações entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento, cinco PRMs (Cuba, Colômbia, Equador, Perú e África do Sul) foram considerados «casos de exceção» e continuarão, portanto, a poder beneficiar deste regime de cooperação.

O **Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)** — que não faz parte do orçamento da UE — é o maior e mais antigo instrumento de desenvolvimento da UE. Este instrumento abrange a cooperação com os Estados do grupo ACP e com os Países e Territórios Ultramarinos (PTU), tendo como áreas privilegiadas o desenvolvimento económico, social e humano, bem como a cooperação e a integração regionais. A dotação financeira para a cooperação com os países ACP no período de 2014-2020, aprovada em junho de 2013, ascende a 31,5 mil milhões de EUR. O 11.º FED terá um orçamento de 29,1 mil milhões de EUR, dos quais estão reservados 24,3 mil milhões para a cooperação nacional e regional, 3,6 mil milhões para a cooperação entre países ACP e 1,1 mil milhões para a Facilidade de Investimento ACP. O FED oferece um financiamento suplementar, designado «montantes de incentivo», aos países que demonstrem melhorias nas práticas de boa governação. Os fundos do FED são atribuídos segundo um sistema de «programação flexível» em que os países parceiros participam na definição das prioridades e dos projetos de cooperação.

A integração do FED (ou do seu sucessor) no orçamento da UE traria maior segurança financeira para os seus destinatários e reforçaria a coerência entre políticas. Do mesmo modo, o FED ficaria sujeito a um processo de aprovação diferente, a saber, a codecisão, que implica a intervenção do Parlamento, reforçando, assim, o controlo democrático (*cf. abaixo para mais informações sobre o papel do Parlamento*). Por outro lado, a inscrição do FED no orçamento acrescentaria mais formalidades administrativas antes da libertação de fundos, o que poderia pôr em causa mecanismos bem estabelecidos de gestão ACP-UE dos fundos destinados ao desenvolvimento e levar a uma redução das contribuições dos Estados-Membros para o FED.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

- *Quadro jurídico.* Em termos jurídicos, o artigo 209.º do TFUE dispõe que o Parlamento Europeu e o Conselho, «deliberando de acordo com o processo legislativo, adotam as medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento», o que coloca as duas instituições em pé de igualdade e faz do desenvolvimento um dos raros domínios de política externa em que o Parlamento detém tais poderes. As negociações sobre a regulação dos instrumentos de financiamento da ação externa da UE, incluindo o ICD, puseram em evidência a importância do trabalho do Parlamento enquanto colegislador. Pela primeira vez, a Comissão Europeia e a Comissão do Desenvolvimento do Parlamento mantiveram um diálogo estratégico, o que permitiu ao Parlamento participar no processo de aprovação dos documentos de programação do ICD. A aprovação do Parlamento da proposta legislativa que visava fazer de 2015 o «Ano Europeu do Desenvolvimento» (votada em abril de 2014) foi, nomeadamente, necessária para dar seguimento a esta iniciativa.
- *Controlo parlamentar da execução das políticas.* Historicamente, o controlo exercido pelo Parlamento sobre a execução da política de desenvolvimento era relativamente limitado. No entanto, o Parlamento ganhou o direito de interrogar a Comissão sempre que considere que as propostas favorecem outros objetivos que não o desenvolvimento (nomeadamente, o comércio, a luta contra o terrorismo, etc.) ou que a Comissão está a ultrapassar os limites das suas competências. O Parlamento exerce ainda o seu controlo através de debates regulares com a Comissão sobre políticas, tanto em contextos formais como informais. O controlo sobre o FED é, por sua vez, exercido indiretamente, através da Assembleia Paritária ACP-UE.
- *Autoridade orçamental.* O Tratado de Lisboa determina que o Parlamento Europeu e o Conselho exercem conjuntamente a função de autoridade orçamental da União. No que toca ao QFP de sete anos, o Conselho possui poderes de decisão mais vastos, mas necessita da autorização do Parlamento para adotar o quadro financeiro plurianual (artigo 312.º do TFUE). Relativamente ao orçamento anual, o artigo 314.º do TFUE prevê um procedimento que inclui uma primeira leitura pelo Parlamento e pelo Conselho. Após a primeira leitura, o Parlamento pode aprovar ou rejeitar o orçamento. No domínio da cooperação internacional, a Comissão do Desenvolvimento do Parlamento acompanha a votação dos aspetos orçamentais, podendo apresentar reclamações caso considere necessário. Como tal, o Parlamento tem, de facto, a última palavra neste domínio. Todavia, o Parlamento não possui quaisquer poderes orçamentais formais sobre o FED, dado que o montante global e a respetiva distribuição resultam de negociações intergovernamentais entre o Conselho e a Comissão, para as quais o Parlamento contribui a título meramente consultivo.

Manuel Manrique Gil
12/2014