



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão do Desenvolvimento

2012/2002(INI)

15.3.2012

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre uma agenda para a mudança: o futuro da política de desenvolvimento da
UE
(2012/2002(INI))

Comissão do Desenvolvimento

Relator: Charles Goerens

PR_INI

SUMÁRIO

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	7

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre uma agenda para a mudança: o futuro da política de desenvolvimento da UE (2012/2002(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 13 de outubro de 2011, intitulada «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança» (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 13 de outubro de 2011, intitulada «Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros» (COM(2011)0638),
- Tendo em conta a declaração conjunta, de 20 de dezembro de 2005, do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia intitulada «O Consenso Europeu»¹,
- Tendo em conta a «Declaração de Paris, de 2 de março de 2005, sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua»²,
- Tendo em conta o «Programa de Ação de Acra», de 4 de setembro de 2008³,
- Tendo em conta a «Parceria de Busan para uma cooperação eficaz ao serviço do desenvolvimento», de 1 de dezembro de 2011⁴,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 28 de fevereiro de 2007, intitulada «Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento» (COM(2007)0072),
- Tendo em conta todos os compromissos assumidos pela comunidade internacional em matéria de desenvolvimento e de cooperação no quadro das Nações Unidas e de outras organizações internacionais competentes, de que a União Europeia e os Estados-Membros são signatários,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 8 de junho de 2011, sobre o Regulamento (CE) n.º 1905/2006 que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento: ensinamentos colhidos e perspetivas para o futuro⁵,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 5 de julho de 2011, sobre a melhoria do impacto da

¹ JO C 46 de 24.2.2006, p.1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ Declaração final do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Busan, República da Coreia, de 29 de novembro a 1 de dezembro de 2011.

⁵ Textos aprovados, P7_TA(2011)0261.

cooperação para o desenvolvimento da União Europeia¹,

- Tendo em conta a sua Resolução, de 5 de julho de 2011, sobre o futuro do apoio orçamental da UE aos países em desenvolvimento²,
 - Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões de 16 de fevereiro de 2012³,
 - Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento (A7-0000/2012),
- A. Considerando que, nos termos do Tratado de Lisboa, a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação constituem o objetivo principal da política de desenvolvimento da União Europeia,
- B. Considerando que o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, assinado pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu constitui um acervo,
- C. Considerando que a agenda para a mudança deverá proporcionar respostas para um mundo que sofreu alterações profundas e onde o fosso entre ricos e pobres continua a aumentar em todos os países e, em particular, nos países em desenvolvimento,
- D. Considerando que na comunicação da Comissão os direitos humanos e a boa governação permanecem como condições indispensáveis ao desenvolvimento, o que não exclui a possibilidade de procurar encontrar o ritmo mais apropriado à situação de cada país,
- E. Considerando que, de acordo com o Tratado de Lisboa, a implementação da política de desenvolvimento deve ser coerente e as medidas destinadas a fomentar o crescimento económico nos países em desenvolvimento devem visar, em primeiro lugar, o combate à pobreza e à exclusão,
1. Considera que a agenda para a mudança é uma proposta inovadora na medida em que privilegia, designadamente, o recurso ao apoio orçamental, à combinação de subvenções e de empréstimos, bem como a promoção do setor privado; considera que o recurso a estes mecanismos deve contribuir, em primeiro lugar, para pôr termo à pobreza extrema e à dependência dos cidadãos dos países em desenvolvimento;
 2. Toma nota da intenção da Comissão de promover «um crescimento inclusivo e sustentável ao serviço do desenvolvimento humano», mas sublinha que, do ponto de vista do desenvolvimento, este novo instrumento não pode visar outro objetivo que não seja o do progresso económico e social em benefício dos mais desfavorecidos;
 3. Reafirma, neste contexto, o compromisso com a inclusão social, bem como a decisão de afetar pelo menos 20 % da ajuda da União aos serviços sociais de base, conforme definidos na Declaração das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM);

¹ Textos aprovados, P7_TA(2011)0320.

² Textos aprovados, P7_TA(2011)0317.

³ Documento CIVEX-V-025, adotado na 94.ª sessão plenária, 15 e 16 de fevereiro de 2012.

4. Convida o Conselho a desempenhar um papel de primeiro plano no quadro do diálogo interinstitucional com a Comissão e o Parlamento, e no espírito do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento;
5. Regista a preocupação da Comissão de colocar a pobreza no centro da sua nova política de «diferenciação»; constata, no entanto, que 70 % das pessoas com rendimentos inferiores ao limiar de pobreza vivem em países de rendimento médio, e lamenta, por conseguinte, que os cidadãos pobres, nesses países, continuem a ser privados dos frutos do crescimento económico;
6. Considera essencial que sejam tomadas medidas para que os países de rendimento médio passem a dedicar uma parte cada vez mais significativa do seu rendimento a fins sociais, permitindo, desse modo, à União Europeia reduzir gradualmente os seus programas de desenvolvimento ainda em curso;
7. Solicita, por conseguinte, à Comissão que negocie um roteiro para a redução progressiva da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) com os países de rendimento médio;
8. Sublinha a necessidade da realização de uma conferência internacional com a participação dos BRIC para discutir o financiamento futuro dos ODM e de promover formas de cooperação triangular envolvendo um doador de entre os países do norte, um país emergente e um país em desenvolvimento;
9. Apoia a vontade manifestada pela Comissão de conceder apoio orçamental a um parceiro desde que este se comprometa, no quadro de um diálogo político, a recentrar as suas prioridades orçamentais em objetivos de desenvolvimento dos setores sociais de base;
10. Considera que as condições que presidem à utilização da APD em geral, e do apoio orçamental em particular, devem estar aliadas a uma fiscalização democrática dos orçamentos pelos parlamentos, pelos organismos de controlo orçamental e pela sociedade civil dos países parceiros;
11. Defende que a União deve assumir plenamente a responsabilidade que lhe incumbe enquanto principal doador mundial de ajuda ao desenvolvimento, e que deve valorizar e utilizar o seu potencial político e reforçar o seu papel de liderança a nível internacional no que respeita às questões de desenvolvimento, utilizando de forma determinada a competência que lhe é conferida pelo artigo 210.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia de tomar iniciativas úteis destinadas a promover a coordenação das políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento da União e dos Estados-Membros, bem como a concertação dos respetivos programas de ajuda;
12. Lamenta que a agenda para a mudança tenda a transformar o acervo que constituía a coerência das políticas para o desenvolvimento na busca de interesses comuns da União e dos seus parceiros;
13. Recorda que uma sociedade civil ativa é o melhor garante, tanto no norte como no sul, de uma boa governação democrática, da responsabilização do setor privado e de uma melhor capacidade de repartição dos frutos do crescimento económico;

14. Manifesta o desejo de que a agenda para a mudança defina de forma precisa o papel da sociedade civil e das autoridades regionais e locais não só enquanto atores importantes e independentes ao serviço da execução de programas ou de projetos de desenvolvimento, mas também enquanto intervenientes fundamentais no processo de elaboração das políticas de desenvolvimento;
15. Exige que todo e qualquer apoio dado ao setor privado, no âmbito da APD, seja sob a forma de doação ou em combinação com empréstimos, se inscreva no quadro de programas e/ou de estratégias nacionais dos países parceiros e que esses recursos sejam afetados essencialmente ao desenvolvimento dos recursos humanos, à promoção do trabalho digno, à gestão sustentável dos recursos naturais e ao desenvolvimento de serviços públicos inclusivos de qualidade ao serviço da população;
16. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao SEAE e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A política de desenvolvimento na perspetiva das dinâmicas de mudança

Desde a adoção dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, no ano 2000, produziram-se importantes mudanças que, embora já fossem perceptíveis nessa época, se acentuaram significativamente.

No *plano económico*, face ao crescimento impressionante de países como a China, a Índia e o Brasil, verifica-se a tendência de deslocação do centro de gravidade económica dos países de economias desenvolvidas para os *países emergentes*. No entanto, apesar do seu crescimento económico impressionante, esses países estão longe de conseguir controlar a sua pobreza. A *globalização*, favorecida por uma maior liberalização do comércio internacional, que se tornou uma impressionante fonte de criação de riqueza, está, de facto, na origem de um fenómeno muito curioso: por um lado, contribui para reduzir as desigualdades entre os Estados e, por outro, para aumentar as desigualdades no seio dos Estados, de todos os países, industrializados ou não.

No *plano demográfico*, a manter-se o atual ritmo de crescimento da população, o nosso planeta, cujo número de habitantes passou de 6 para 7 mil milhões em menos de 10 anos, terá mais de 9 mil milhões de pessoas em 2030, apesar da tendência de desaceleração do crescimento demográfico que se verifica nos países ricos. Este crescimento populacional neutraliza uma parte importante do crescimento económico dos países.

Embora as fronteiras estejam, sem dúvida, mais permeáveis à entrada de produtos, tendem a tornar-se intransponíveis para os cidadãos de países em desenvolvimento que desejam imigrar para os países industrializados.

No que diz respeito ao *continente africano*, constata-se uma vontade real de mudança na globalidade dos países. A comprová-lo estão, nomeadamente, os grandes projetos institucionais lançados pela União Africana, tanto à escala continental como regional. Esta cooperação entre Estados africanos, fortemente inspirada no modelo de construção europeu, visa a coordenação de respostas aos desafios económicos, políticos e de segurança que se colocam à escala regional. Quanto à África subsariana, são em cada vez maior número os Estados que realizam eleições livres e que aceitam o princípio da alternância política. A *volatilidade dos preços* dos produtos alimentares tornou-se um fator de instabilidade para sociedades inteiras; em contrapartida, registaram-se fortes progressos no acesso aos cuidados de saúde. No entanto, a realização dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, prevista para 2015, continua a ser uma ilusão.

A comunicação da Comissão

No seu discurso sobre «*Uma agenda para a mudança*» o Comissário Piebalgs anuncia mudanças importantes ao nível da orientação europeia em matéria de cooperação para o desenvolvimento, sem que isso signifique, contudo, um abandono das práticas, das abordagens e dos princípios que no passado deram provas do seu mérito. É de saudar, em

particular, que a Comissão continue a valorizar o acervo que representa o Consenso Europeu para o Desenvolvimento.

Com «*Uma Agenda para a Mudança*», a Comissão põe a tónica na *qualidade* da ajuda. Além disso, a Comissão defende a necessidade de uma maior seletividade na escolha dos países parceiros. Essa medida contribuirá, a prazo, para a exclusão de determinados países emergentes da lista de beneficiários da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) da União Europeia, tendo em conta que o problema desses países já não reside na criação de riqueza, mas sobretudo na sua distribuição.

Com «*Uma Agenda para a Mudança*», a UE, que é já o principal doador, visa ser também o melhor doador. Para este fim, o Comissário Piebalgs refere três domínios nos quais a UE se deverá empenhar profundamente: a governação, o «crescimento económico sustentável e inclusivo» e o desenvolvimento de sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento. Por último, a Comissão propõe uma intensificação da *programação comum* a outros doadores.

Propostas

O Parlamento Europeu, no relatório «*sobre a melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia*», de autoria do deputado Filip Kaczmarek, já se pronunciou de forma detalhada sobre vários aspetos da cooperação futura da UE com os países em desenvolvimento.

O presente relatório visa sobretudo recentrar o debate em alguns aspetos prioritários indispensáveis ao êxito da política de desenvolvimento da UE.

1) Números fiáveis: exigência de transparência

O financiamento do combate à pobreza é elegível para efeitos de APD. *A contrario*, os montantes utilizados para outros fins não o deveriam ser.

Isso significa, na prática, que um empréstimo concedido a um país em desenvolvimento, não reembolsado e anulado pelo país doador não deveria ser assumido pela APD a não ser que uma avaliação *ex post* possa confirmar que o empréstimo em questão contribuiu efetivamente para a redução da pobreza. A prática atual consiste, no entanto, na exageração dos dados estatísticos relativos à APD e dá, por conseguinte, origem a uma apreciação errada do país doador no que respeita à sua capacidade efetiva de financiamento do desenvolvimento.

2) Crescimento inclusivo, sim, mas...

A mesma exigência de transparência convida-nos a abordar a questão dos incentivos financeiros ao crescimento inclusivo. A Comunicação «*Uma Agenda para a Mudança*» insiste, justificadamente, no papel do desenvolvimento económico nos países em desenvolvimento como motor potencial do progresso social. Alguns receiam, no entanto, que os recursos destinados ao crescimento inclusivo possam ser utilizados para outros fins que não

o do combate à pobreza. Face a este risco, afigura-se sensato prever *salvuardas*. Em primeiro lugar, qualquer projeto envolvendo a afetação de recursos significativos ao crescimento inclusivo deveria ser objeto de uma avaliação para determinar o seu impacto real em termos de redução da pobreza. No caso dos países em desenvolvimento, as pessoas mais pobres conseguem, na sua grande maioria, assegurar formas de subsistência. O crescimento inclusivo não pode, portanto, em nenhuma circunstância, ignorar *a economia informal*.

3) A UE: vantagens comparativas

Os *novos atores* no plano internacional – nomeadamente a China e a Índia – merecem uma atenção particular em termos do seu impacto na situação dos pobres nos países do sul. Dado que a política de desenvolvimento da UE e dos Estados-Membros é já objeto de múltiplos controlos e avaliações, estamos em condições de poder fazer uma melhor apreciação das vantagens comparativas das diversas parcerias, incluindo a realização de um exame crítico à ação de países emergentes.

4) Uma reflexão sobre a natalidade

Outro quebra-cabeças: as *taxas de natalidade muito elevadas* dos países em desenvolvimento. O Níger, que apresenta uma taxa de crescimento anual da sua população de 3,3 %, tem necessidade de uma taxa de crescimento económica muito elevada, tendo em conta que o produto interno bruto por habitante só poderá aumentar com um crescimento superior a essa percentagem? O controlo da natalidade continua a ser um tema delicado. Os meios de planeamento familiar a implementar, deveriam, pois, ser acompanhados de algumas precauções no respeito do princípio da dignidade humana e dos direitos individuais de cada cidadão ou cidadã. Com toda a prudência que a abordagem da problemática da natalidade exige, há que encontrar soluções no quadro do diálogo com atores com experiência, saber-fazer, e perícia comprovados, como é o caso, nomeadamente, do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA).

5) Para uma reflexão estratégica independente

Por todas estas razões, a União Europeia, como principal doador, assume uma responsabilidade muito particular na comunidade internacional de doadores de fundos. A UE deveria servir de modelo e estabelecer métodos de cooperação com os países em desenvolvimento de toda a comunidade internacional. Além disso, a UE deveria fazer acompanhar a sua vontade manifesta de ser não apenas o principal mas também o melhor de todos os atores no domínio do desenvolvimento de recursos à altura das suas ambições. Para esse fim, a UE deve rodear-se dos melhores conselheiros em matéria de abordagem da situação no terreno e de capacidade de reflexão estratégica. Em suma, o vosso relator considera indispensável a criação de uma *célula de reflexão independente*, ao serviço de todos os atores da cooperação para o desenvolvimento mas ligada – apenas a um nível administrativo – à Comissão. Esta célula de reflexão permitiria gerar um valor acrescentado por comparação com todos os organismos correspondentes que já existem nos Estados-Membros da UE. Para uma melhor compreensão, a missão de uma célula de reflexão deste tipo consistiria em desenvolver continuamente a capacidade de análise e de apreciação dos atores do desenvolvimento com vista à obtenção do valor acrescentado que uma política bem coordenada à escala da UE poderia gerar.

6) Um sistema institucional que pode ser aperfeiçoado

Todas as adaptações levam tempo e requerem um novo ponto de equilíbrio político que, no entanto, ainda está longe de ser alcançado. Os imperativos de coerência, de eficácia e de durabilidade da cooperação requerem de cada ator, Comissão e Estados-Membros, um empenhamento sem falhas, uma grande visão e métodos de trabalho adequados. Um dos dois ramos legislativos da UE, o Conselho, que representa os Estados-Membros, está, além do mais, vocacionado para facilitar a procura de complementaridade entre as políticas nacionais e a Comissão. Dado que mais de 80 % da APD da UE releva ainda, no que toca à sua implementação, da responsabilidade direta dos Estados-Membros, torna-se indispensável promover uma melhor coordenação do conjunto das contribuições, incluindo da Comissão, atendendo à falta de uma maior implicação dos Estados-Membros na política europeia de desenvolvimento.

Em 2005, a Comissão, o Parlamento e o Conselho tinham definido os fundamentos da política de desenvolvimento da UE no quadro do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Todas as circunstâncias que conduzam ao afastamento da cooperação europeia para o desenvolvimento deste acervo devem ser acompanhadas com circunspeção. As capacidades de análise e de avanço de novas ideias da UE ao serviço desta política são continuamente desafiadas por tentativas de desvio da ação em matéria de desenvolvimento da UE do seu objetivo primeiro que é o combate à pobreza. O polo de desenvolvimento da UE (Comissão, Conselho e PE) deve estar em posição de frustrar estas tentativas, em particular desde que foi criado o Serviço de Ação Externa (SAE).

Integração para uns, subordinação para outros, o processo de dissolução dos serviços de desenvolvimento da Comissão no Serviço de Ação Externa – ainda em curso, segundo as palavras da VP/Alta Representante, Catherine Ashton – não é um ato sem consequências. O vosso relator considera que nos devemos manter vigilantes face à força das ambições dos outros departamentos da Política externa da UE. No quadro de um diálogo livre, franco e aberto, o Parlamento Europeu, entre outros, deveria estar em posição de poder identificar, numa fase precoce, todo e qualquer risco de deriva na matéria. Ao ritmo de um encontro anual da Comissão de Desenvolvimento do PE com a Alta Representante para a política externa da UE, estamos longe disso. Embora não havendo motivo para pôr em causa a honradez dos representantes do SEA, presentes e ativos em todas as reuniões da Comissão do Desenvolvimento, deve ser notado que só a presença na dita comissão da Alta Representante que, é preciso recordá-lo, não abusa do seu direito de presença, pode conferir uma verdadeira dimensão política ao diálogo entre o referido serviço e o PE.

Quanto às reuniões do Conselho, aquilo que ainda as distingue das reuniões do Comité de Representantes Permanentes (COREPER), é a presença de 3 ou 4 ministros com competências no domínio do desenvolvimento que ainda se dão ao trabalho de se deslocar às referidas reuniões em Bruxelas que, em princípio, não duram mais de três horas. A ocorrência de mais de vinte ausências ministeriais das reuniões do Conselho, em média, é bem reveladora do grau zero de compromisso político.

Não nos serve de nada mascarar as fraquezas estruturais do processo de decisão da política de desenvolvimento da UE. Pelo contrário, há que corrigi-las a fim de dotar a Europa de uma capacidade de ação, conforme à sua ambição de se tornar o melhor, para além de principal doador de ajuda.