



QUADRO GERAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

A política de desenvolvimento reveste-se de importância fundamental para as políticas externas da União Europeia, visando erradicar a pobreza, fomentar um crescimento sustentável, defender os direitos humanos e a democracia, promover a igualdade de género e dar resposta aos desafios ambientais e climáticos. A UE intervém à escala mundial e é o maior doador de ajuda ao desenvolvimento a nível mundial. A cooperação com os Estados-Membros da UE e o alinhamento com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável são essenciais para uma prestação eficaz da ajuda.

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;
- O [Acordo de Cotonu](#) (para o grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico — ACP) e diversos acordos de associação bilaterais (nos termos do artigo 217.º do TFUE): acordos de cooperação específicos.

QUADRO POLÍTICO

A União Europeia apoia os países em desenvolvimento através da promoção do desenvolvimento sustentável. O objetivo a longo prazo consiste na erradicação da pobreza, que tem estado no centro das políticas externas da UE desde a criação do [Fundo Europeu de Desenvolvimento](#) (FED) ao abrigo do Tratado de Roma de 1957. O FED abrangia antigas colónias nos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Atualmente, a UE colabora com cerca de 160 países em todo o mundo, centrando-se nos países ACP, nos países que ambicionam aderir à UE e nos parceiros da vizinhança oriental e meridional da UE, bem como na Ásia e na América Latina.

A UE e os seus Estados-Membros são, em conjunto, o [maior doador de ajuda à escala mundial](#), tendo atribuído 74,4 mil milhões de EUR em ajuda pública ao desenvolvimento (APD) em 2018. A cooperação para o desenvolvimento é uma competência partilhada da UE: a União tem competência para conduzir uma política de desenvolvimento comum, desde que não impeça os Estados-Membros de exercerem as suas próprias competências na matéria. O nível de cooperação é tal que as



agências de desenvolvimento dos Estados-Membros executam, amiúde, programas financiados pela UE.

A União tornou-se um líder internacional em matéria de coerência das políticas, procurando integrar os objetivos de desenvolvimento em todas as suas políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento. Para o efeito, a Comissão adotou, em 2005, um compromisso político sobre a «Coerência das Políticas para o Desenvolvimento» (CPD). Em 2009, esta estratégia foi organizada em torno de cinco eixos: (1) comércio e finanças, (2) luta contra as alterações climáticas, (3) segurança alimentar global, (4) contribuição das migrações para o desenvolvimento, (5) reforço da articulação e das sinergias entre segurança e desenvolvimento no contexto de uma agenda global de consolidação da paz. O desempenho da UE no domínio da coerência das políticas para o desenvolvimento é acompanhado através de um relatório bienal, realizado pela Comissão, tendo [o mais recente](#) sido publicado em janeiro de 2019.

A ajuda ao desenvolvimento é um recurso limitado. Por esta razão, a UE está empenhada em aumentar a eficácia da ajuda e em promover relações estreitas com os países parceiros na programação e na execução das ações em matéria de desenvolvimento. O Código de Conduta da UE em matéria de Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento, de 2007, e o Quadro Operacional de Promoção da Eficácia da Ajuda da UE, de 2011, foram ambos adotados com estes objetivos em mente. Tais esforços são consentâneos com a ação internacional em resposta à Declaração de Paris da OCDE, de 2005, que promove «a autonomia, a harmonização, o alinhamento, os resultados e a prestação de contas mútua» no âmbito da ajuda ao desenvolvimento. O quadro internacional para a eficácia da ajuda foi submetido a duas revisões, a saber, no Programa de Ação de Acra (2008) e na Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (2011).

A. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

A UE participou ativamente na elaboração da [Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável](#), que estabelece um novo paradigma global no sentido de ajudar a erradicar a pobreza e alcançar um desenvolvimento sustentável. Aprovada em Nova Iorque, em setembro de 2015, esta agenda surge no seguimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), prevendo um novo conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), centrados em metas económicas, sociais, ambientais e em matéria de governação para 2030. A UE e os seus Estados-Membros apresentaram, pela primeira vez, em setembro de 2019, um relatório de síntese conjunto ao Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas. O documento centrou-se nas ações da UE para cumprir a Agenda 2030 e será publicado de quatro em quatro anos.

B. O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e a Agenda para a Mudança da UE

Na sequência da aprovação da Agenda 2030, a UE chegou a acordo quanto a uma versão revista do [Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento](#), de 2005, que se baseava nos ODM. O novo Consenso estabelece os princípios gerais que regem os ODS e a estratégia para a respetiva consecução, que orientarão a política de desenvolvimento da UE e dos seus Estados-Membros durante os próximos



15 anos, tanto no âmbito das políticas internas, como no âmbito das políticas externas. A erradicação da pobreza continua a ser o principal objetivo da política de desenvolvimento da UE. O novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento foi assinado em 7 de junho de 2017 pelo presidente do Parlamento Europeu, pelo primeiro-ministro maltês, em nome do Conselho da União Europeia e dos Estados-Membros, pelo presidente da Comissão Europeia e pela vice-presidente da Comissão/ alta representante da União para os negócios estrangeiros e a política de segurança.

Quanto à dimensão interna, a Comissão publicou, em novembro de 2016, uma comunicação intitulada «Próximas etapas para um futuro europeu sustentável», que integra os ODS no quadro político europeu e nas atuais prioridades da UE. Numa perspetiva além-fronteiras, a UE renovou o seu compromisso no sentido de consagrar 0,7 % do seu RNB à ajuda ao desenvolvimento, em consonância com os compromissos assumidos no âmbito do Programa de Ação de Adis Abeba (aprovado em julho de 2015), que cria as bases necessárias para aplicar a Agenda 2030.

Além disso, a política de desenvolvimento da UE, no contexto do atual período de programação de 2014-2020, segue a [Agenda da UE para a Mudança](#). Esta agenda foi aprovada pelo Conselho, em maio de 2012, com o objetivo de aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE, estabelecendo «a promoção dos direitos humanos, da democracia, do Estado de Direito e da boa governação» e «o crescimento inclusivo e sustentável» como os dois pilares fundamentais da política de desenvolvimento. O texto prevê ainda que os recursos sejam atribuídos em prioridade aos «países mais carenciados», nomeadamente aos Estados frágeis e aos países menos desenvolvidos (PMD). A fim de adequar os montantes e os instrumentos de ajuda às necessidades específicas de cada país e à capacidade de realização de reformas por parte dos governos, foi igualmente introduzido o novo princípio da «abordagem diferenciada».

C. Quadro legislativo e financeiro

Os instrumentos de financiamento da ação externa da UE (ver quadro 1, abaixo) sofrerão alterações em resultado das negociações relativas ao novo quadro financeiro plurianual da UE para 2021-2028 (ver ficha [1.4.3](#), sobre esta questão), iniciadas em 2018 e que deverão estar concluídas no final de 2019 ou no início de 2020. Em junho de 2018, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (NDICI), que funde a maior parte dos instrumentos existentes. O Parlamento adotou a sua posição em março de 2019 e o Conselho fá-lo-á antes do fim de 2019, na sua qualidade de legisladores nesta matéria.

D. 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	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	19,7 mil milhões de EUR



Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)	Dezasseis países da vizinhança da UE, Rússia (cooperação regional e transfronteiriça)	Programa geográfico	15,4 mil milhões de EUR
Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)	Balcãs e Turquia	Programa geográfico	11,7 mil milhões de EUR
Instrumento de Parceria (IP)	Países industrializados	Programa geográfico	955 milhões de EUR
Instrumento para a Gronelândia	Gronelândia	Programa geográfico	184 milhões de EUR
Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	Promoção da democracia e dos direitos humanos	Programa temático	1,3 mil milhões de EUR
Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP)	Estabilidade política e consolidação da paz	Programa temático	2,3 mil milhões de EUR
Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN)	Segurança nuclear	Programa temático	225 milhões de EUR
Fora do orçamento			
Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)	Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e Países e Territórios Ultramarinos (PTU)	Programa geográfico	29,1 mil milhões de EUR

Destes instrumentos, dois revestem-se de especial importância no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, em virtude da sua dimensão e do seu enfoque.

O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) constitui uma das maiores fontes de financiamento do desenvolvimento dentro do quadro orçamental da UE, abrangendo a cooperação para o desenvolvimento com a América Latina, determinados países do Médio Oriente, a África do Sul e a Ásia Central, Oriental, Meridional e do Sudeste. O 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 Mundiais e Desafios Globais», e um programa, de 1,9 mil milhões de EUR, intitulado «Organizações da Sociedade Civil e Autoridades Locais». Uma das novidades mais importantes 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, embora possam continuar a ser abrangidos pela cooperação temática e regional. Na sequência de negociações entre o Conselho e o Parlamento, cinco PRM (Cuba, Colômbia, Equador, Peru e África do Sul) foram considerados «casos de exceção» e continuarão, portanto, a ser abrangidos pela cooperação. O Turquemenistão e o Iraque, que passaram a reunir as condições



para serem considerados países de rendimento médio superior, também continuam a receber assistência bilateral a título excecional.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o maior e mais antigo instrumento de desenvolvimento da UE. O FED não faz parte do orçamento da UE, funcionando ao abrigo do Acordo de Cotonu, e abrange a cooperação com os Estados ACP e com os Países e Territórios Ultramarinos (PTU) da União. Os principais domínios em que incide são o desenvolvimento económico, social e humano, bem como a cooperação e a integração regionais. O 11.º FED tem um orçamento de 29,1 mil milhões de EUR, dos quais serão afetados 24,3 mil milhões de EUR à cooperação nacional e regional, 3,6 mil milhões de EUR à cooperação entre países ACP e 1,1 mil milhões de EUR à Facilidade de Investimento ACP. Os fundos são afetados com base num sistema de «programação contínua», ao abrigo do qual os países parceiros participam na definição das prioridades e dos projetos de cooperação. O Acordo de Cotonu expirará em 2020 e as negociações sobre o futuro das relações entre a União Europeia e os países ACP começaram no início de outubro de 2018, devendo estar concluídas antes de o referido acordo expirar.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

- Quadro jurídico. Nos termos do artigo 209.º do TFUE, 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 ambas as instituições em pé de igualdade e faz da política de desenvolvimento um dos raros domínios de política externa em que o Parlamento detém tais poderes. As negociações relativas à regulamentação dos instrumentos de financiamento da ação externa da UE, incluindo o ICD, puseram em evidência a importância do trabalho do Parlamento enquanto colegislador e levaram à criação de novos mecanismos para melhorar o controlo parlamentar. Em 2014, 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.
- Controlo parlamentar da execução de políticas. O Parlamento tem o direito de interrogar a Comissão e, inclusive, de se opor a decisões de execução, sempre que considere que as propostas favorecem objetivos que não o desenvolvimento (nomeadamente, o comércio, a luta contra o terrorismo, etc.) ou entenda 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 em contextos informais. A [revisão intercalar](#) dos instrumentos de desenvolvimento e cooperação teve lugar em 2017 e 2018. O Parlamento participou nesta revisão, ao abrigo do diálogo estratégico com a Comissão. O controlo sobre o FED é, por sua vez, exercido mediante um processo de revisão política dos documentos programáticos relativos ao FED, conduzido pela Comissão do Desenvolvimento do Parlamento Europeu e pela Assembleia Paritária ACP-UE.



- Autoridade orçamental. O Tratado de Lisboa determina que o Parlamento 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 aprovação do Parlamento para o adotar (artigo 312.º do TFUE). Relativamente ao orçamento anual, o artigo 314.º do TFUE prevê um procedimento que inclui uma leitura pelo Parlamento e pelo Conselho. Depois de cada instituição concluir a respetiva leitura, o Parlamento pode aprovar ou rejeitar o orçamento. No domínio da cooperação internacional, a Comissão do Desenvolvimento do Parlamento acompanha as decisões orçamentais, podendo apresentar sugestões específicas no tocante às rubricas orçamentais que sejam da sua competência. 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. Além disso, o Parlamento tem o direito de conceder quitação à Comissão no que se refere ao orçamento da UE e ao FED.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

