CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

Bruxelas, 11 de Novembro de 2010 (15.11) (OR. en)

16146/10

DEVGEN 335
RELEX 953
ACP 274
COHAFA 82
COMER 199
ENV 765
ENER 320
AGRI 454

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Director
data de recepção:	11 de Novembro de 2010
para:	Pierre de BOISSIEU, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
Assunto:	LIVRO VERDE - A política de desenvolvimento da UE ao serviço do crescimento inclusivo e do desenvolvimento sustentável Melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – COM(2010) 629 final.

Anexo: COM(2010) 629 final

COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 10.11.2010
COM(2010) 629 final

LIVRO VERDE

A política de desenvolvimento da UE ao serviço do crescimento inclusivo e do desenvolvimento sustentável

Melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE

ÍNDICE

1. Introdução ... 3
2. Política de desenvolvimento de elevado impacto ... 7
2.1. Pôr em prática a cooperação de «elevado impacto» ... 7
2.2. Crescimento tendo em vista o desenvolvimento humano ... 8
2.3. Promover a boa governação ... 9
2.4. Segurança e fragilidade ... 10
2.5. Fazer da coordenação da ajuda uma realidade ... 11
2.6. Coerência das políticas para promover o desenvolvimento ... 12
2.7. Melhorar o impacto do apoio orçamental ... 12
3. A política de desenvolvimento como catalisador do crescimento inclusivo e sustentável ... 13
3.1. Parcerias para um crescimento inclusivo ... 14
3.2. Promover a integração regional e continuar a colocar o comércio ao serviço do desenvolvimento ... 17
4. O desenvolvimento sustentável, um novo motor ... 18
4.1. Alterações climáticas, biodiversidade e desenvolvimento ... 18
4.2. Energia e desenvolvimento ... 20
5. Agricultura e segurança alimentar ... 22
6. Conclusão ... 24

1. INTRODUÇÃO

Em 2000, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento adoptaram os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); trata-se de oito objectivos principais e respectivas metas que lhes estão associadas tendo em vista a redução da pobreza até 2015. Tal como foi recentemente reconhecido por dirigentes mundiais na reunião plenária de alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas, que se realizou em Nova Iorque de 20 a 22 de Setembro de 2010, embora os progressos sejam desiguais, tanto em termos de ODM como de países, já foram alcançados muitos resultados, tendo sido possível retirar milhões de pessoas da pobreza.

Contudo, apesar do crescimento económico sustentado verificado em muitas partes do mundo na última década, muito resta ainda fazer e diversos países em desenvolvimento correm o risco de ficar para trás em termos de recuperação do impacto negativo da crise económica e financeira mundial. Cerca de 1 500 milhões de pessoas continuam a viver em situação de pobreza extrema (metade das quais na África Subsariana) e um sexto da população mundial sofre de subnutrição. Muitos dos países menos avançados têm demonstrado pouca resiliência perante a actual crise económica e, regra geral, o seu PIB sofreu uma regressão em 2009. Registaram-se poucos progressos na concretização dos ODM relativos à redução da mortalidade materna e infantil e a qualidade do ensino e as perspectivas de acesso ao saneamento constituem um motivo de preocupação. Por outro lado, os progressos variaram consideravelmente conforme as regiões e nalguns casos as vantagens do crescimento não foram sentidas pela população em geral, mesmo em países com um forte crescimento económico.

No que se refere à União Europeia (UE) e aos seus Estados-Membros, importa referir que, na última década, e sobretudo desde a adopção do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento[1] em 2005, a UE duplicou o montante da ajuda pública ao desenvolvimento (APD), melhorou as modalidades de prestação de ajuda e os Estados-Membros uniram esforços em torno de abordagens comuns. A eficácia da ajuda[2] melhorou, os acordos de parceria e de cooperação bem como os instrumentos financeiros foram modernizados e foram criados mecanismos para melhorar a coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento (CPD)[3]. Reconhecendo que incumbe aos países parceiros a principal responsabilidade pela definição das suas próprias estratégias de desenvolvimento, e sublinhando simultaneamente a importância fundamental da boa governação, a UE continuou a evoluir de uma relação do tipo doador-beneficiário para uma relação de parceria[4], que implica abordagens contratuais, baseadas no diálogo sobre as políticas, e que liga os resultados a programas ou instrumentos específicos de cooperação.

Em 2010, a UE adoptou uma posição ambiciosa para apoiar o concretização dos ODM, reiterando, nomeadamente, o objectivo colectivo de dedicar 0,7% do seu RNB à APD até 2015. A UE continua a ser o maior doador mundial de ajuda ao desenvolvimento, tendo contribuído para melhorar a situação no terreno de milhões de pessoas em todo o mundo. Muito embora reconheça que é necessário envidar mais esforços, a UE orgulha-se desses

---

1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

2 http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm

3 http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

4 Nos últimos anos, a UE concluiu diversos acordos de parceria que regem as suas relações com países em desenvolvimento e países emergentes, tais como a Parceria Estratégica África-UE, o Acordo de Cotonu revisto com os países ACP, as parcerias estratégicas da UE com as economias emergentes e em transição ou a Estratégia para a Ásia Central.

resultados; para a União, a ajuda ao desenvolvimento continua a ser uma questão de solidariedade, de empenho e de interesse mútuo. Com efeito, o Tratado de Lisboa colocou a política de cooperação para o desenvolvimento no centro dos objectivos da UE. Nos termos do artigo 208.º: «O objectivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento».

A ajuda ao desenvolvimento continuará a requerer um compromisso financeiro a longo prazo. Por conseguinte, é muito importante demonstrar a sua relevância aos cidadãos da UE, e isto por uma série de motivos, entre os quais a necessidade de fazer face ao desafio da redução da pobreza e a outros desafios de alcance global. A questão das alterações climáticas está estreitamente relacionada com o desenvolvimento, dado que reforça a necessidade da ajuda ao desenvolvimento e torna mais pertinentes outras grandes questões como o acesso à energia e a segurança, a escassez de água e a segurança alimentar. A ajuda ao desenvolvimento deverá abordar o problema da má ou fraca governação, que constitui um terreno propício ao terrorismo, pirataria, tráfico e criminalidade, assegurar uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios, facilitando a migração legal em conformidade com as necessidades do mercado de trabalho, combatendo a migração ilegal e fazendo com que a migração contribua para o desenvolvimento, promover o crescimento económico dos países em desenvolvimento e acompanhar a sua integração na economia mundial. Neste contexto, a sensibilização e a educação para o desenvolvimento são de uma importância estratégica para obter o apoio dos cidadãos europeus à cooperação para o desenvolvimento.

A análise dos progressos em matéria de ODM deixa bem claro que o mundo tem de envidar mais esforços para apoiar as medidas tomadas pelos países em desenvolvimento para alcançar os ODM, não apenas em termos de níveis de APD mas também, o que é igualmente importante, em relação à forma como a ajuda é concedida e utilizada. A ajuda só por si nunca será suficiente para retirar milhões de pessoas da pobreza. Para além de preservar e melhorar os serviços essenciais, a ajuda ao desenvolvimento só pode ser eficaz se abordar as causas subjacentes à lentidão dos progressos na consecução dos ODM. A ajuda não é uma panaceia mas antes um dos muitos fluxos financeiros para os países em desenvolvimento. Deve atacar as causas profundas da pobreza e não os seus sintomas e funcionar essencialmente como um catalisador da capacidade dos países em desenvolvimento para gerar crescimento inclusivo, permitindo às pessoas contribuírem para o crescimento económico e dele beneficiarem e mobilizarem os seus recursos económicos, naturais e humanos em favor de estratégias de redução da pobreza. Por conseguinte, é cada vez mais evidente que os ODM não serão alcançados sem um crescimento cada vez mais inclusivo. Um aumento de 1 % do rendimento nacional bruto dos países em desenvolvimento pode ser muito mais eficaz do que um aumento da ajuda a esses países. Pode aumentar substancialmente a capacidade desses países para reduzirem a pobreza e ter um efeito multiplicador mediante a criação de empregos e a protecção social.

A consecução dos ODM até 2015 deve, por conseguinte, continuar a ser a primeira e principal prioridade da Europa e o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento define os princípios fundamentais para avançar nesse sentido[5]. O combate à pobreza a nível mundial constitui um dos valores, objectivos e interesses fundamentais da Europa. É evidente que a consecução deste objectivo a nível da UE pode oferecer um valor acrescentado elevado, garantindo uma

[5] Nomeadamente, abordagens abrangentes em matéria de redução da pobreza, apropriação e alinhamento com os países parceiros, coordenação e coerência das políticas.

cobertura e uma presença globais e coerentes a nível mundial, conferindo importância e peso político à acção e permitindo uma divisão do trabalho que se reflectirá no aumento da eficácia da ajuda, tanto na UE como nos países parceiros.

Dados os desafios actuais, o presente Livro Verde pretende lançar um debate sobre a melhor forma de a UE apoiar os esforços dos países mais pobres para acelerarem os progressos com vista à consecução dos ODM, e a forma de aproveitar novas oportunidades de reduzir a pobreza. Coloca questões relativas a quatro objectivos principais que a UE e os Estados-Membros devem perseguir em conjunto:

- **Como garantir uma política de desenvolvimento da UE de forte impacto**, de forma a que cada euro gasto garanta o melhor valor acrescentado e a melhor relação custo-benefício, o máximo efeito multiplicador e o melhor legado de oportunidades para as gerações vindouras;
- **Como fomentar um crescimento mais forte e mais inclusivo nos países em desenvolvimento**, enquanto meio para reduzir a pobreza e oferecer a todos uma oportunidade de terem um nível de vida decente e perspectivas para o futuro;
- **Como promover o desenvolvimento sustentável enquanto impulsionador do progresso;**
- **Como alcançar resultados sustentáveis no domínio da agricultura e da segurança alimentar.**

O presente Livro Verde será publicado no sítio Internet da Comissão (http://ec.europa.eu/yourvoice/). A consulta decorrerá de 15 de Novembro a 17 de Janeiro de 2011 e está aberta a todos os interessados. Os particulares, as organizações e os países interessados são convidados a enviar os respectivos contributos, sob a forma de respostas às perguntas formuladas no documento e/ou de comentários gerais sobre as questões abordadas. Serão especialmente bem-vindos os contributos dos parceiros da UE nos países em desenvolvimento.

Os contributos recebidos serão publicados, eventualmente numa forma resumida, excepto se o autor objectar à publicação dos seus dados pessoais por a publicação dos mesmos poder prejudicar os seus interesses legítimos. Neste caso, o contributo poderá ser publicado sob anonimato. Caso contrário, o contributo não será publicado e o seu conteúdo não será, em princípio, tido em conta. Por outro lado, desde o lançamento, em Junho de 2008, do Registo de Representantes de Interesses no âmbito da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, as organizações são convidadas a utilizar este registo para fornecer à Comissão Europeia e ao público em geral informações acerca dos seus objectivos, financiamento e estruturas. É prática da Comissão considerar os contributos das organizações como contributos individuais, a menos que as organizações se inscrevam no registo.

As contribuições devem ser enviadas para DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. As perguntas sobre a consulta podem ser enviadas para o mesmo endereço electrónico ou para: Comissão Europeia, DG Desenvolvimento, Unidade A/1, Gabinete SC-15 03/70, 1049 Bruxelas, Bélgica.

O resultado desta consulta servirá de base para as propostas da Comissão tendo em vista a modernização da política europeia de desenvolvimento, que deverão ser apresentadas no segundo semestre de 2011, bem como para outras iniciativas em domínios conexos.

2. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE ELEVADO IMPACTO

O impacto da cooperação depende de uma série de factores que determinam o quadro mais vasto da política de desenvolvimento da UE, entre os quais se incluem o contexto económico mundial, as políticas dos próprios países parceiros, a coerência das políticas dos doadores (no âmbito do comércio, da agricultura, da migração, das políticas humanitárias, da atenuação das alterações climáticas etc.) e o diálogo sobre as políticas a levar a cabo que precede as decisões de programação da ajuda. Nalguns países, a dimensão externa das políticas da UE tem um impacto mais elevado sobre o desenvolvimento do que a própria ajuda.

Porém, as necessidades de financiamento para a consecução dos ODM são bem superiores aos fundos públicos actualmente disponíveis, quer ao nível nacional, nos países em desenvolvimento, quer ao nível internacional, através da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação sul-sul emergente. Além disso, no actual contexto económico e financeiro, a necessidade de consolidação orçamental exerce uma pressão cada vez maior sobre os orçamentos de ajuda dos doadores. Há que estudar seriamente soluções inovadoras, que incluam as opções ponderadas no quadro do debate sobre novas fontes de financiamento[6], «com um real potencial em termos de geração de receitas»[7], bem como iniciativas com vista a melhorar o impacto dos fluxos de APD existentes.

É evidente que a ajuda europeia deve gerar um forte valor acrescentado e garantir uma boa relação custo-benefício e deve concentrar-se nos domínios em que é possível demonstrar claramente o seu valor acrescentado. Tal significa que a UE deve demonstrar que os seus programas de ajuda ao desenvolvimento, independentemente da sua forma e dos sectores contemplados, produzirão o maior impacto a longo prazo e serão utilizados como instrumentos-chave para a realização dos ODM e de outros objectivos subsequentes. Em primeiro lugar, a ajuda deve centrar-se em quatro exigências fundamentais: o desenvolvimento humano e a segurança enquanto pressupostos do desenvolvimento de qualquer país, o crescimento e a inclusão social para qualquer empenhamento de longa duração. Estas são condições necessárias e complementares, para o preenchimento das quais devemos trabalhar de forma coerente.

2.1. Pôr em prática a cooperação de «elevado impacto»

É importante que os objectivos indicados acima se reflictam em todas as fases do ciclo de programação e de despesa, investindo assim em projectos em que cada euro gasto, proveniente do orçamento da ajuda ao desenvolvimento, do financiamento para as questões climáticas ou de qualquer outro orçamento para ajuda, possa impulsionar e estimular o crescimento no país parceiro. A UE e os seus Estados-Membros poderiam considerar a possibilidade de fixar um determinado número de condições a preencher para todos os programas/projectos/apoio, em termos de:

(i) Valor acrescentado

(ii) Coordenação a nível da UE antes da aprovação de subvenções/programação, por exemplo mediante um Documento Europeu de Estratégia por País,

(iii) Demonstração de que os programas/subvenções/apoio orçamental propostos terão um efeito impulsionador em termos de execução de reformas e políticas sólidas, por um lado, e de

---

6 COM(2010) 549 e COM(2010) 700.

7 Conclusões do Conselho sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para a Reunião Plenária de Alto Nível da ONU em Nova Iorque, e posteriormente – Apoio à consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015, 11080/10, 14 de Junho de 2010.

mobilização de outras fontes de financiamento (nomeadamente através da participação do sector privado ou da mobilização de recursos orçamentais nacionais), por outro.

Paralelamente, o acompanhamento, a avaliação e a comunicação dos resultados da ajuda têm uma importância cada vez maior no contexto da actual consolidação orçamental, uma vez que os orçamentos destinados à ajuda poderão ficar sujeitos a uma pressão crescente. O aumento da responsabilização e da visibilidade da contribuição da UE também mostra aos seus parceiros que a União respeita os seus compromissos internacionais. Por conseguinte, deveremos ser capazes de demonstrar de forma convincente os resultados positivos da cooperação para o desenvolvimento da UE. Para tal, devemos intensificar os nossos esforços no intuito de reforçar os sistemas de acompanhamento e de avaliação, tanto na UE como nos países parceiros.

1. *De que forma a UE e os Estados-Membros poderiam elaborar um conjunto de orientações em matéria de programação e de despesa que exija que todos os programas/projectos/acções de apoio respeitem um determinado número de condições (valor acrescentado, coordenação, impacto)?*

2. *Quais as boas práticas actualmente em vigor ao nível da UE e dos Estados-Membros que podem servir de base neste contexto?*

3. *Como é que os diversos fluxos de ajuda (de fontes públicas e privadas, dos orçamentos para acção externa no âmbito das diversas políticas) podem ser devidamente combinados, controlados e divulgados para maximizar o seu impacto, responsabilização e visibilidade?*

2.2. Crescimento tendo em vista o desenvolvimento humano

Sem uma população instruída, que tem segurança alimentar e goza de boa saúde, nenhum país se pode desenvolver e sair da pobreza. O crescimento económico deve ser socialmente inclusivo para que os benefícios do desenvolvimento se façam sentir de forma duradoura, o que significa que deve haver coerência e equilíbrio entre as políticas. A redução das desigualdades através da criação de rendimentos, nomeadamente empregos dignos e produtivos, a promoção da igualdade de géneros, a protecção social e o acesso universal à educação e à formação de qualidade, a um sistema de ensino superior que dê resposta às necessidades em termos de formação de recursos humanos, bem como a serviços de saúde adequados, são de uma importância fundamental para reduzir a pobreza, alcançar os ODM e contribuir para a coesão social, o respeito dos direitos humanos e a manutenção da paz.

Estas devem continuar a ser as prioridades das acções da UE e dos Estados-Membros em matéria de desenvolvimento nos países que mais necessitam de ajuda.

Com base na sua profunda experiência de apoio ao desenvolvimento humano e social e numa perspectiva que vai para além dos domínios de intervenção tradicionais, a UE está numa situação ideal para delinear uma abordagem global das políticas sociais que atribua um papel central às competências, à inovação, à criatividade e ao espírito empresarial, bem como para analisar a forma de apoiar políticas do mercado de trabalho activas, o programa de acção em favor de um trabalho digno e a criação de sistemas nacionais de protecção social eficazes.

4. *Qual será a melhor forma de a UE e os Estados-Membros garantirem que a ajuda concedida à educação e à saúde seja mais focalizada e incisiva e tenha um maior impacto em termos de desenvolvimento humano e de crescimento?*

5. *De que forma pode a UE apoiar o desenvolvimento das competências nos países parceiros de acordo com as características e as necessidades dos mercados de*

trabalho locais, incluindo no sector informal? De que forma pode a abordagem global da UE em matéria de migração contribuir para alcançar este objectivo?

2.3. Promover a boa governação

A experiência demonstrou que sem boa governação os programas de ajuda terão um efeito limitado e será extremamente difícil garantir uma cooperação de elevado impacto. A governação democrática, o respeito pelos direitos humanos, a luta contra a corrupção, o Estado de direito e o reforço das instituições e do Estado são partes integrantes das estratégias de cooperação da UE.

Uma governação eficaz requer uma sólida gestão financeira e mecanismos eficazes de prevenção, controlo e sanção/reparação para lutar contra a corrupção e a fraude. A promoção da transparência, da responsabilização e da participação no processo de tomada de decisões também desempenha um papel fundamental, nomeadamente através do papel do Parlamento, de um sistema judiciário independente e de instituições de auditoria. Deve ser dada especial atenção ao reforço da capacidade reguladora do Estado, com o objectivo de criar um enquadramento favorável às empresas, que permita tirar o melhor partido possível dos recursos internos e atrair investimentos nacionais e estrangeiros, bem como à introdução de mecanismos que garantam que todas as camadas da sociedade tiram partido das vantagens do crescimento. Neste âmbito, a experiência da UE em matéria de transição pode ser importante. As organizações da sociedade civil constituem igualmente parceiros fundamentais. No seu diálogo político com as autoridades nacionais, a UE garante a promoção de normas mínimas para a criação de um ambiente propício às organizações da sociedade civil e incentiva a instauração de um verdadeiro diálogo entre intervenientes estatais e não estatais.

O diálogo entre os parceiros e a criação de incentivos em favor de reformas orientadas para os resultados constituem os princípios fundamentais da actual abordagem da UE. Concretamente, são integrados indicadores de progresso, tanto nas revisões periódicas da ajuda concedida como nos programas específicos ou de apoio orçamental. A UE já evoluiu para uma programação da ajuda contratual e baseada nas necessidades expressas pelos parceiros, por exemplo, no âmbito da Iniciativa em matéria de Governação[8] com os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), o Contrato ODM[9] e das cláusulas sobre governação nos acordos de parceria com os países ACP e com países da Ásia e da América Latina e com os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança. A dimensão regional do incentivo à governação é importante para garantir uma maior aceitação e legitimidade das reformas.

Contudo, a política de desenvolvimento da UE deve continuar a privilegiar a utilização da ajuda como catalisador de progressos em matéria de governação enquanto parte integrante das parcerias para o desenvolvimento; nalguns países parceiros, muito falta ainda fazer nesta matéria. Levantam-se assim diversas questões sobre a melhor forma de conseguir fazer da ajuda um verdadeiro instrumento para promover a governação. A título de exemplo, embora as dotações plurianuais por país *ex ante* confiram uma certa previsibilidade ao financiamento dos países em desenvolvimento, poder-se-ia considerar a possibilidade de avançar para novas abordagens que ofereçam incentivos às reformas e à mobilização de recursos internos.

---

8 Ver o documento de trabalho da Comissão: «Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward» [Apoio à governação democrática através da Iniciativa para a Governação: Avaliação e perspectivas], SEC(2009) 58 final de 19.11.2009.

9 http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm

6.	*De que forma pode a UE adaptar a sua abordagem, os seus instrumentos e os seus indicadores a fim de apoiar as reforma em matéria de governação nos países/regiões em desenvolvimento?*
7.	*Como e em que medida deve a UE integrar mais incentivos às reformas no seu processo de concessão de ajuda, tanto ao nível dos programas nacionais como dos programas temáticos?*
8.	*De que forma pode a UE promover quadros de referência sólidos para avaliar e acompanhar os resultados alcançados pelos países beneficiários em matéria de desenvolvimento?*

2.4. Segurança e fragilidade

Sem paz e estabilidade, Estado de direito, uma legislação adequada e previsível ou finanças públicas sãs, a ajuda não consegue oferecer às pessoas perspectivas de futuro a longo prazo. Estes princípios estão consagrados tanto na Estratégia Europeia de Segurança como no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Por outro lado, é essencial uma ligação estreita entre a política de desenvolvimento da UE e a sua acção externa mais vasta para garantir que a ajuda é eficaz, baseada numa abordagem eficiente e devidamente coordenada a nível da UE e dos Estados-Membros. Este princípio é ainda mais pertinente em Estados frágeis, em situações pós-conflito, bem como em países onde uma combinação de factores constitui um terreno fértil para o surgimento ou o agravamento de situações de violência social e de extremismo violento.

As disposições institucionais da UE na sequência do Tratado de Lisboa proporcionam uma oportunidade para elaborar uma abordagem europeia mais abrangente e coordenada com o objectivo de enfrentar as causas profundas dos conflitos e apoiar os esforços dos países parceiros para construir Estados pacíficos, democráticos, legítimos e inclusivos.

A UE, através do seu novo Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), em colaboração com os serviços pertinentes da Comissão, poderia optar por estabelecer estratégias políticas coerentes e abrangentes que liguem os dispositivos de alerta precoce e a diplomacia preventiva a medidas de resposta à crise de curto prazo (gestão de crise humanitária, diplomática, civil e militar) e a instrumentos e políticas de mais longo prazo (relativas à cooperação para o desenvolvimento, ao comércio, ao ambiente e à adaptação às alterações climáticas para reduzir a vulnerabilidade face a catástrofes naturais, à migração, etc.). Estas estratégias poderiam também integrar uma componente de desenvolvimento específica para abordar as questões de governação, consolidação do Estado e outras reformas relacionadas com o desenvolvimento, necessárias para a manutenção da paz e da estabilidade e a defesa dos direitos humanos.

Neste contexto, a coerência e uma articulação adequada com actividades do foro humanitário é fundamental para reduzir da vulnerabilidade dos países expostos a crises, reforçar a respectiva resiliência e permitir uma transição eficaz da fase de resposta às situações de emergência para a fase de recuperação.

9.	*Como deverá a UE abordar a questão da ligação entre segurança e desenvolvimento, sobretudo em países frágeis e expostos a conflitos, e dar maior ênfase à governação democrática, aos direitos humanos, ao Estado de direito, à justiça e à reforma do sector da segurança, na fase de programação das suas intervenções em favor do desenvolvimento?*
10.	*Na programação das suas intervenções em matéria de segurança, como pode a UE assegurar a sua coordenação mais eficaz com as acções de desenvolvimento?*

11.	*Qual será a melhor forma de a UE ultrapassar o desafio que consiste em estabelecer a ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento em situações de transição e de recuperação?*

2.5. Fazer da coordenação da ajuda uma realidade

A coordenação eficaz dos programas de ajuda constitui uma obrigação jurídica para a União e os seus Estados-Membros. O artigo 210.º do Tratado de Lisboa estabelece que: «Para fomentar a complementaridade e a eficácia das suas acções, a União e os Estados-Membros coordenarão as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais.» A importância da coordenação da ajuda com outros doadores está consagrada no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, no Código de Conduta[10] e no Quadro Operacional[11] com base na agenda internacional relativa à eficácia da ajuda (Declaração de Paris e Programa de Acção de Acra)[12].

No entanto, até à data, uma coordenação verdadeiramente eficaz da ajuda na fase de programação tem sido mais a excepção do que a regra.

A coordenação tem de ser mais sistemática e eficaz, com foi reconhecido pelo Conselho[13] que convidou a Comissão a «*apresentar ao Conselho, até 2011, uma proposta que visa uma sincronização progressiva dos ciclos de programação nacional e da UE a nível de países parceiros e se baseia nas estratégias de desenvolvimento dos países parceiros, tendo em conta os seus ciclos de programação.*» A Comissão tenciona propor um mecanismo desse tipo em 2011.

12.	*Quais são as modalidades e as estruturas mais adequadas do ponto de vista jurídico e prático, para fazer da eficácia da ajuda e dos Documentos Europeus de Estratégia por País uma realidade? Qual a melhor forma de dar efeito prático ao Tratado de Lisboa e às conclusões do Conselho de 14 de Junho a este respeito?*

2.6. Coerência das políticas para promover o desenvolvimento

A coerência das políticas para promover o desenvolvimento (CPD) está prevista no Tratado de Lisboa[14]. As políticas em domínios com o comércio, a pesca, a agricultura, a migração ou o clima e a energia, para nomear apenas algumas, podem ter um elevado impacto na capacidade de os países mais pobres reduzirem a pobreza e promoverem o crescimento.

No «Plano de Acção da UE em doze pontos em apoio dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio», publicado pela Comissão em 21 de Abril de 2010[15], a Comissão sublinhou que: «A UE também apoia a consecução dos ODM ao tornar as suas outras políticas fora do âmbito da ajuda mais consonantes com os objectivos do desenvolvimento.» Nos últimos cinco anos, a UE instituiu mecanismos *ex ante* e *ex post* para este fim, incluindo avaliações de impacto que

---

10 Conclusões do Conselho sobre o «Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento», doc. 9090/07, 15.05.2007.

11 Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas e complementaridade e Quadro Operacional sobre a eficácia da ajuda.

12 http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf

13 Conclusões do Conselho sobre os ODM, 14 de Junho de 2010.

14 Artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. «Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento».

15 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF

examinam os efeitos externos das medidas propostas. O programa de trabalho relativo à CPD fixa objectivos concretos e indicadores de progressos em matéria de execução dos compromissos da UE em termos de CPD numa série de políticas que têm incidência nos cinco desafios globais seguintes: comércio e finanças, alterações climáticas, segurança alimentar, migração e segurança. Está a ser usado como um instrumento para guiar o processo de tomada de decisões da UE, com a participação da Comissão, do Conselho e do Parlamento, sobre uma vasta gama de decisões que afectam os países em desenvolvimento para além da ajuda ao desenvolvimento.

Uma das formas de progredir seria utilizar o programa de trabalho relativo à CPD de um modo mais pró-activo e numa fase mais precoce da preparação de novas iniciativas. Convém, portanto, prosseguir o trabalho e as consultas sobre a forma de transformar este compromisso num programa de acção concreto. Um dos desafios ainda a enfrentar prende-se com o desenvolvimento das actuais abordagens para avaliar o impacto concreto das políticas da UE nos objectivos de desenvolvimento.

13.	*Que medidas práticas e estratégicas poderia a UE tomar para melhorar a coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento? Qual a melhor forma de avaliar os progressos e o impacto?*

2.7. Melhorar o impacto do apoio orçamental

O apoio orçamental constitui uma modalidade de execução da ajuda ao desenvolvimento que consiste em dar ajuda financeira aos Tesouros dos países beneficiários. Nos últimos anos, o apoio orçamental (geral ou sectorial) tem vindo a ganhar importância a nível da UE no âmbito do apoio a políticas económicas e de finanças públicas sólidas, bem como às agendas de reforma dos países parceiros. A Comissão está empenhada em garantir que o apoio orçamental é utilizado com a máxima eficácia e o maior impacto possível.

Dada a importância de proceder a um reexame global da utilização deste importante instrumento, a Comissão adoptou um Livro Verde sobre «O futuro do apoio orçamental da UE aos países terceiros»[16] em 19 de Outubro de 2010. O Livro Verde pretende lançar uma vasta consulta pública para recolher os pontos de vista e os testemunhos das partes interessadas sobre a forma como a experiência adquirida pode conduzir a uma melhor utilização do apoio orçamental no futuro, tanto a nível comunitário como dos Estados-Membros.

3. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO COMO CATALISADOR DO CRESCIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL

O objectivo subjacente à ajuda é agir como um catalisador, apoiar o crescimento dos países parceiros e, em especial, contribuir para a criação de um ambiente favorável ao crescimento sustentável e inclusivo, permitindo a esses países libertarem-se da pobreza. O crescimento económico, desde que seja socialmente inclusivo, produz muito mais efeitos em termos de redução da pobreza do que aumentos progressivos da ajuda pública ao desenvolvimento.

São muitos os factores que intervêm na criação de um ambiente favorável ao crescimento: a estabilidade política e macroeconómica, a boa governação, a segurança, o respeito pelos direitos humanos, um quadro regulamentar e empresarial propício que permita às empresas gerar emprego produtivo e digno, uma população com um bom nível de educação, saudável e

[16] COM(2010) 586. http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221

criativa, a utilização sustentável de recursos naturais escassos, a infra-estrutura económica, a aplicação de normas laborais fundamentais e uma participação efectiva e positiva no comércio internacional.

A UE já coopera em todos esses sectores no âmbito das suas parcerias com os países em desenvolvimento. No entanto, é necessária uma reflexão sobre a forma de melhorar ainda mais o seu impacto no crescimento, não como um objectivo em si mas como meio para erradicar a pobreza.

Naturalmente, a capacidade dos países em desenvolvimento para porem em prática políticas que incentivem a boa governação e o crescimento varia consideravelmente. A cooperação orientada para o crescimento será mais apropriada para países que optam por políticas que incluem factores potenciadores do crescimento e que prevejam um crescimento socialmente inclusivo, enquanto que será preciso continuar a recorrer a instrumentos de desenvolvimento mais tradicionais para os países mais carenciados ou para os países que se encontram num ciclo de conflito ou numa situação de fragilidade. Por conseguinte, a diferenciação entre países e regiões pode conduzir ao desenvolvimento de novas abordagens para melhorar a cooperação com os países que pretendem entrar em novas formas de parceria, continuando simultaneamente a apoiar, quando tal for necessário, estratégias centradas na consolidação do Estado, na boa governação e na redução da pobreza. É importante prever uma combinação de políticas específica para cada país, que reconheça os desafios com que este se depara, sem deixar de trabalhar num quadro de parceria, de respeito pela apropriação, a cultura dos resultados e a responsabilização mútua.

Por outro lado, a acção da UE deve ser mais coordenada e centrar-se em domínios nos quais pode proporcionar um verdadeiro valor acrescentado. O Tratado de Lisboa e o novo quadro institucional para a política externa e de segurança comum da UE, bem como as novas competências relacionadas com domínios de interesse para o desenvolvimento[17], constituem oportunidades para uma política de desenvolvimento estratégica e mais afinada no quadro mais vasto de uma acção externa mais eficaz.

Na promoção de uma política de desenvolvimento que actue como catalisador do crescimento inclusivo, os temas que se seguem são especialmente pertinentes.

3.1. Parcerias para um crescimento inclusivo

Um ambiente empresarial previsível, transparente, assente em normas e não discriminatório, juntamente com o apoio aos investimentos no sector produtivo e a existência de oportunidades de mercado são, todos eles, ingredientes necessários para atrair e reter investimentos nacionais e estrangeiros. Coloca-se assim a questão de saber se a UE deve considerar a possibilidade de criar novas **estratégias conjuntas para o crescimento inclusivo** em parceria com os países em desenvolvimento individualmente ou em agrupamentos regionais, incluindo igualmente intervenientes do sector privado — empresas, fundações, universidades e organizações da sociedade civil (OSC) em geral, etc. — todos eles com o objectivo de alcançar progressos mensuráveis em domínios em que possam agir em conjunto. Estas estratégias conjuntas podem ser desenvolvidas no âmbito de acordos de parceria formais concluídos entre a UE e grupos de países em desenvolvimento ou mesmo países individuais.

Os intervenientes não estatais, com as suas múltiplas funções de agentes de sensibilização, prestadores de serviços e doadores ou mutuantes, são uma força e uma componente do desenvolvimento, proporcionando assim conhecimentos e valor acrescentado. É necessário

[17] como, por exemplo, o investimento e a migração.

manter um diálogo regular com estes intervenientes, a exemplo do diálogo lançado pela Comissão[18] e a fim de chegar a um consenso em relação aos desafios que se colocam e aos sectores com maiores necessidades de mudança.

Estas estratégias conjuntas podem basear-se numa série de prioridades, devendo a UE e os países parceiros chegar a acordo sobre as responsabilidades respectivas e os resultados esperados nos seguintes domínios:

– Promoção e apoio a investimentos produtivos e sustentáveis, tanto estrangeiros como nacionais, nos países em desenvolvimento mais pobres, em especial naqueles que não beneficiam de um aumento das trocas comerciais e não atraem actualmente grandes fluxos de investimentos. As possibilidades incluem o recurso à ajuda como alavanca para apoiar investimentos em infra-estruturas auxiliares, acompanhando assim o investimento privado (por exemplo, para colocar produtos no mercado), bem como o apoio a projectos que apresentem um nível de risco que torne difícil atrair financiamento privado, quando pertinente sob a forma de financiamento com partilha de riscos. O objectivo deste tipo de investimento deve ser não tanto o apoio ao desenvolvimento de actividades industriais existentes, nomeadamente nas indústrias extractivas, mas antes actividades com um valor acrescentado mais elevado, designadamente nas indústrias pós-extractivas. Deve também ter por objectivo beneficiar o maior número possível de cidadãos no país em questão.

– Acesso a capital e a crédito abordável, em especial para pequenas e médias empresas (PME) e microempresas, que é essencial para apoiar o crescimento da agricultura, da indústria e dos serviços locais, promovendo um efeito de alavanca entre os instrumentos de ajuda e os instrumentos financeiros. Em situações em que o acesso a financiamento interno seja difícil ou inexistente, a UE poderia igualmente apoiar uma evolução progressiva do sistema bancário nacional e dos mercados de capitais locais que permita aos investidores nacionais ou estrangeiros efectuar operações com um claro impacto sobre o desenvolvimento que de outra forma não efectuariam devido aos riscos inerentes. Esse objectivo poderia ser alcançado através de um fundo ou mecanismo integrado da UE, operado conjuntamente pelas instituições da UE e por instituições financeiras e bancos de desenvolvimento europeus que concederiam empréstimos bonificados, apoio técnico e financeiro e, se necessário, repartição de riscos, de forma estreitamente coordenada, com o objectivo de promover investimentos privados em países em desenvolvimento.

– Quadro jurídico e regulamentar. A facilidade e o custo de criar uma nova empresa, sobretudo uma PME, ou de gerir uma já existente, desempenham um papel muito importante. Isto aplica-se não apenas às formalidades iniciais de registo como também ao cumprimento das obrigações fiscais, à luta contra a corrupção, à fuga de capitais do país e a questões relativas a licenças. A assistência da UE, tanto financeira como técnica, pode apoiar reformas neste âmbito, com base nos compromissos assumidos e na determinação revelada pelos países parceiros para melhorar a situação. Outros aspectos envolvidos prendem-se com a protecção dos investimentos, procedimentos transparentes e abertos de registo e encerramento de empresas, bem como modalidades de execução dos contratos abordáveis e fiáveis. Tendo em conta as pressões crescentes exercidas pela procura mundial, a governação dos direitos relacionados com a exploração, gestão ou alienação dos recursos naturais, nomeadamente a terra, a água, as matérias-primas ou a pesca, tem uma

[18] O *Diálogo Estruturado sobre a participação da sociedade civil e das autoridades locais no desenvolvimento* foi lançado em Março de 2010 e será concluído em Maio de 2011 https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

importância cada vez maior. No entanto, os progressos em relação a esses temas dependem em grande medida da determinação dos países parceiros.

– Inovação: A cooperação e o reforço de capacidades científicas e tecnológicas, bem como o investimento no conhecimento, inovação e novas tecnologias, podem ter um papel fundamental para acelerar um crescimento inclusivo e para retirar as pessoas de situações de pobreza. Um dos grandes desafios dos países em desenvolvimento consiste em identificar e em explorar os domínios em que têm uma vantagem comparativa, nomeadamente para poder competir com países emergentes maiores. É, portanto, fundamental prever medidas específicas para cada país com o objectivo de incentivar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias para permitir a criação de empresas viáveis e multiplicar o número de oportunidades de investimento. Deve igualmente ser dada uma atenção especial ao potencial impacto das indústrias culturais e criativas sobre o crescimento da economia local de vários países em desenvolvimento. A protecção e a aplicação de direitos de propriedade intelectual, em conformidade com as obrigações internacionais e tendo em conta os níveis e as necessidades de desenvolvimento, podem desempenhar um papel importante no apoio à inovação. As Tecnologias da Informação e da Comunicação (ICT) podem ter uma capacidade de transformação rápida e significativa em todos os domínios socioeconómicos e têm uma relação custo-eficácia notável no que diz respeito à prestação de serviços em sectores como a saúde, a educação, a energia e a gestão do ambiente, os sistemas de transporte, a administração pública ou os serviços comerciais e financeiros[19].

– Trabalho digno e protecção social: As desigualdades muito acentuadas diminuem bastante o ritmo de redução da pobreza e têm efeitos negativos no crescimento económico. Ao reduzir as desigualdades e ao apoiar as pessoas mais desfavorecidas, a protecção social promove os investimentos no capital humano, reforça a produtividade, aumenta a estabilidade sociopolítica e contribui para a criação de instituições sólidas. É necessária uma agenda integrada de emprego e crescimento inclusivo centrada nas competências, na produtividade e na criação de um enquadramento regulamentar favorável às empresas. No quadro da cooperação da UE com os países da América Latina, por exemplo, a coesão social constitui um objectivo central e é considerada uma componente fundamental do crescimento inclusivo.

Em todos esses domínios, há que garantir o respeito pelos direitos humanos e pelas normas de sustentabilidade social, em conformidade com o Pacto Global das Nações Unidas e as Directrizes da OCDE, mediante acordos ou regulamentação a nível sectorial, tais como os acordos sobre a aplicação da legislação, a governação e o comércio no sector florestal[20], os acordos de parceria no sector da pesca, a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas[21] ou o Processo de Kimberley[22], ou sob a forma de responsabilidade social das empresas[23]. Estas iniciativas deverão complementar e não substituir os esforços envidados para reforçar o enquadramento empresarial a nível do país e contribuir para colmatar as lacunas em matéria de regulamentação e de aplicação da lei.

---

19 Graças aos avanços tecnológicos significativos e à evolução do mercado, existem hoje em dia mais de 3 mil milhões de telemóveis em uso nos países em desenvolvimento e dez vezes mais utilizadores da Internet do que em 2000.

20 http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm

21 http://eiti.org/

22 http://www.kimberleyprocess.com/

23 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

14.	*De que forma e até que ponto a ajuda da UE deve apoiar projectos de investimento industrial nos países em desenvolvimento e como encontrar um equilíbrio adequado entre o desenvolvimento e as indústrias extractivas/energéticas, por um lado, e a promoção dos sectores industriais a jusante, por outro lado?*
15.	*Como pode a UE assegurar que o apoio ao desenvolvimento económico garante uma inclusão social justa dos benefícios e contribui para uma melhor protecção dos direitos sociais e económicos, incluindo a aplicação das normas laborais fundamentais e uma maior responsabilização das empresas?*
16.	*Que medidas devem ser tomadas – e qual a melhor forma de as diferenciar – para ajudar os países em desenvolvimento a criarem um contexto económico propício à promoção das actividades das empresas, sobretudo das PME?*
17.	*Que medidas ou estruturas podem ser desenvolvidas com os países parceiros e com instituições financeiras europeias e internacionais para conceder apoio financeiro e, quando necessário, financiamento a baixo custo e garantias financeiras para apoiar esse crescimento?*
18.	*Quais os instrumentos que a UE pode utilizar para promover a criatividade, a inovação e a transferência de tecnologia e garantir que tal se traduz em aplicações viáveis nos países em desenvolvimento?*

3.2. Promover a integração regional e continuar a colocar o comércio ao serviço do desenvolvimento

Promover a integração regional

A União Europeia conseguiu construir uma sociedade pacífica e próspera e expandir-se geograficamente graças à integração progressiva dos seus mercados, do ponto de vista jurídico, económico, financeiro, político e fiscal. A atenção especial atribuída à infra-estrutura, em termos de transportes, telecomunicações e energia, permitiu o desenvolvimento do comércio e a expansão do crescimento. A UE percebeu que a chave para o crescimento e o desenvolvimento reside num mercado regional integrado e dinâmico.

No mundo em desenvolvimento, incluindo em África, no Sudeste e no Leste Asiático e na América Latina, está a emergir um processo similar, embora numa fase muito menos avançada de desenvolvimento. A esmagadora maioria do comércio africano ocorre com países não africanos, verificando-se uma fragmentação e uma sobreposição de agrupamentos regionais e insuficientes ligações de infra-estruturas entre os membros de grupos regionais.

Contudo, nos últimos anos assistiu-se a uma aceleração dos progressos com vista a uma verdadeira integração regional em muitas regiões. Esses progressos centraram-se sobretudo em questões económicas (tal como a UE se tinha centrado na integração económica no seu início). Porém, também na cena política, a União Africana tem dado passos importantes nos últimos tempos no que se refere à arquitectura de paz e segurança e à mediação regional.

19.	*De que forma pode a experiência da UE servir de base para as regiões que pretendem reforçar a sua integração?*

Continuar a colocar o comércio ao serviço do desenvolvimento

A experiência demonstra que, para desenvolver plenamente o seu potencial económico, os países em desenvolvimento devem implementar, de forma sequencial, uma combinação de reformas internas e medidas de política internacional adaptadas às suas próprias necessidades. O desenvolvimento implica normalmente a liberalização progressiva do comércio de bens e

de serviços num enquadramento empresarial favorável de forma a facilitar a integração na economia mundial e a integração regional.

A UE tem um dos mercados do mundo mais abertos aos países em desenvolvimento. Em conjunto com os Estados-Membros, constitui um dos principais doadores de ajuda ao comércio, cujo montante culminou em 10,4 mil milhões de EUR em 2008, representando um aumento de 3,4 mil milhões de EUR (48%) desde 2007. Ao longo dos anos, a UE tem criado instrumentos comerciais para apoiar o bem-estar social e económico nos países em desenvolvimento.

Os principais objectivos para o futuro próximo consistem em continuar a garantir a coerência entre a política comercial da UE e os objectivos da cooperação para o desenvolvimento, concluir acordos de cooperação e de comércio abrangentes e favoráveis ao desenvolvimento com diversos países em desenvolvimento, intensificar os esforços de ajuda ao comércio e o impacto no terreno e explorar as sinergias entre as estratégias comerciais nacionais e regionais.

20.	*Quais as medidas a tomar para garantir uma maior coerência entre as políticas de comércio e de desenvolvimento da UE?*
21.	*Como melhorar a ajuda ao comércio de forma a tirar o máximo partido do seu potencial efeito de alavanca para expandir actividades económicas sustentáveis nos países em desenvolvimento, sendo o resultado um maior crescimento?*

4. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, UM NOVO MOTOR

Os países em desenvolvimento deverão tornar-se um dos principais motores do crescimento mundial nas próximas décadas, tanto em termos económicos como de população. A garantia de um crescimento rápido e generalizado coloca enormes desafios em termos de sustentabilidade ambiental e de medidas de adaptação e redução das alterações climáticas, sendo no entanto evidente que a necessidade de ter em conta as alterações climáticas não pode ser pretexto para reduzir os esforços de retirar da pobreza as camadas mais pobres da população mundial.

4.1. Alterações climáticas, biodiversidade e desenvolvimento

As alterações climáticas constituem um dos principais desafios deste século que afectam os países em desenvolvimento e também o maior risco que pesa sobre a consecução dos ODM. Para retirar as pessoas da pobreza é preciso garantir um acesso generalizado à energia, o que, por seu lado, implica um aumento substancial do consumo energético com o consequente impacto nas emissões de gases com efeito de estufa e no ambiente mundial. Por conseguinte, o desenvolvimento sustentável deve estar no cerne das nossas políticas em matéria de desenvolvimento e de alterações climáticas, a fim de garantir que as medidas de luta contra as alterações climáticas representam um incentivo e não um entrave ao potencial de crescimento dos países mais pobres do mundo.

O desenvolvimento baseado numa economia sustentável poderá dar aos países em desenvolvimento muitas oportunidades de crescimento. A forma mais eficaz de o conseguir é integrando as alterações climáticas no desenvolvimento. É essencial adoptar uma abordagem estratégica tendo em vista um desenvolvimento «resiliente às alterações climáticas», que combine actividades de atenuação e adaptação, bem como de redução dos riscos de catástrofes e de prevenção, e as iniciativas que combinem o desenvolvimento hipocarbónico

com um forte planeamento estratégico trarão grandes vantagens aos países em desenvolvimento[24].

O desenvolvimento sustentável requer estratégias que tenham em conta as questões económicas, sociais e ambientais. Do ponto de vista ambiental, a sustentabilidade prende-se com a utilização e a gestão dos recursos naturais, nomeadamente a terra, a água, as florestas e a biodiversidade. Integrar prioridades de adaptação e optar pelo desenvolvimento hipocarbónico será fundamental para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento.

As economias dos países em desenvolvimento dependem em grande parte da exploração dos recursos naturais, tais como a agricultura e as matérias-primas. Simultaneamente, é cada vez mais evidente que ecossistemas como as florestas e as zonas húmidas têm um papel importante a desempenhar enquanto recursos economicamente produtivos, geradores de fluxos de bens e serviços benéficos. É, pois, fundamental perceber até que ponto as empresas podem estar dependentes de serviços ligados à biodiversidade e aos ecossistemas e avaliar todo o impacto que a perda de biodiversidade pode ter sobre o potencial de desenvolvimento de novos produtos, novos postos de trabalho e novas tecnologias. Um estudo sobre a economia dos ecossistemas e a biodiversidade (TEEB) chama a atenção para esta questão ao atribuir um valor económico a uma vasta gama de serviços que são prestados pela Natureza e que antes não tinham preço no âmbito de modelos económicos convencionais.

A gestão de ecossistemas naturais como os sumidouros de carbono e os recursos de adaptação é cada vez mais considerada uma solução necessária, eficaz e relativamente pouco onerosa para lutar contra as alterações climáticas. São precisas diversas estratégias de gestão da utilização dos solos para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa resultantes das alterações da utilização dos solos, bem como para manter serviços ligados aos ecossistemas que são fundamentais para a adaptação às alterações climáticas. As zonas protegidas, em especial, desempenham um papel muito importante na elaboração de medidas nacionais de atenuação e adaptação às alterações climáticas, sendo fundamental aumentar a protecção dada a essas zonas, bem como a cobertura e a gestão globais desses locais.

A inclusão e a integração das questões ligadas ao clima na política de desenvolvimento incluem aspectos financeiros. Na Conferência de Copenhaga, a UE comprometeu-se a desbloquear para 2010-2012 um financiamento de arranque rápido de 7,2 mil milhões de EUR destinado a medidas de atenuação e adaptação, incluindo para actividades de redução e prevenção do risco de catástrofes em países vulneráveis. Os países desenvolvidos também se comprometeram a mobilizar em conjunto 100 mil milhões de US dólares por ano até 2020, provenientes de várias fontes, incluindo fontes alternativas, na condição de os países em desenvolvimento introduzirem medidas de atenuação pertinentes e darem provas de transparência em relação às suas emissões de gases com efeito de estufa. Uma repartição equilibrada dos fundos atribuídos à adaptação e à atenuação deve contribuir para aumentar a resiliência das economias em desenvolvimento perante as alterações climáticas e apoiar a transição para um desenvolvimento com baixos teores de carbono[25]. Enquanto que a adaptação continuará a ser essencialmente financiada com subvenções e tem por objectivo, numa primeira fase, ajudar os países em desenvolvimento a elaborarem planos nacionais de adaptação, as medidas de atenuação deverão em parte recorrer a empréstimos bonificados e a

---

24 Como indicado no Relatório de 2010 sobre os progressos em África, é fundamental que os países africanos se dotem de estratégias de desenvolvimento «resilientes às alterações climáticas».

25 Os trabalhos actualmente em curso na CQNUAC sobre a redução das emissões provenientes das zonas arborizadas são muito pertinentes, sobretudo quando combinados com iniciativas sobre legislação, governação e comércio no sector florestal (FLEGT) para melhorar a governação florestal nos países parceiros.

co-financiamento do sector privado. Assim, o financiamento do desenvolvimento e do combate às alterações climáticas deve igualmente centrar-se no reforço, a todos os níveis da sociedade, da capacidade de atrair investimentos para as tecnologias com baixas emissões e as práticas sustentáveis de utilização dos solos. Na Conferência de Nagoya, que se realizou em Outubro de 2010, todas as Partes na Convenção sobre a diversidade biológica concordaram quanto à necessidade de mobilizar recursos para apoiar a biodiversidade, sobretudo para ajudar os países em desenvolvimento a executarem o novo plano estratégico para dez anos adoptado nessa ocasião.

22.	*Dadas as estreitas interligações entre alterações climáticas, biodiversidade e desenvolvimento e tendo em conta as novas oportunidades oferecidas pelo financiamento da luta contra as alterações climáticas e pelos mercados, como poderemos reforçar a integração da adaptação às alterações climáticas e da redução dos riscos de catástrofes na política de desenvolvimento da UE, com vista a garantir economias mais sustentáveis e resilientes às alterações climáticas, assim como a protecção das florestas e da biodiversidade?*

4.2. Energia e desenvolvimento

De entre os muitos desafios associados ao desenvolvimento sustentável, o acesso de todos os cidadãos à energia sustentável é um ponto fundamental. Com efeito, o acesso generalizado à energia constitui um requisito prévio para a concretização da maior parte dos ODM: o acesso a uma energia fiável, a preços estáveis, em especial à electricidade, constitui um vector essencial para a erradicação da pobreza, sendo fundamental para os sectores da saúde, da educação e da agricultura e o desenvolvimento económico. Trata-se de desafios que requerem soluções inovadoras, podendo-se esperar resultados muito positivos de estratégias de desenvolvimento e de cooperação «resilientes às alterações climáticas », bem como do investimento no desenvolvimento sustentável.

Na África subsariana, por exemplo, menos de 30 % dos cidadãos têm acesso a uma rede de electricidade e, no caso daqueles que têm acesso, muitas vezes essa fonte de energia é pouco fiável, com cortes e interrupções demasiado frequentes e por períodos prolongados. Esta situação é comum a muitos outros países em desenvolvimento, tendo enormes repercussões no desenvolvimento social e económico e, nomeadamente, na possibilidade de concretizar os ODM.

Nos últimos anos, os preços do petróleo tiveram enormes variações, com consequências significativas nas economias em desenvolvimento frágeis, sobretudo as que dependem em grande medida do petróleo, e ainda mais nos casos em que os geradores a gasolina ou gasóleo são muito utilizados, nomeadamente devido à inexistência de um abastecimento fiável de electricidade. Por fim, a ausência de um fornecimento fiável de electricidade faz com que o carvão seja o combustível mais utilizado para cozinhar, com consequências em termos de saúde e de desflorestação.

Contudo, é de salientar que muitas regiões do mundo em desenvolvimento constituem lugares ideais para desenvolver as energias renováveis, incluindo electricidade produzida a partir de energia hidráulica, eólica e fotovoltaica, bem como de energia solar concentrada, sobretudo devido à existência de recursos naturais extremamente vantajosos (água, luz solar). Por outro lado, quando não há infra-estruturas energéticas e pode ser fornecida energia renovável sem passar pela rede é possível reduzir os custos. Em muitos aspectos, o investimento em energias renováveis locais e competitivas em diversas regiões do mundo em desenvolvimento permite saltar uma geração em termos de tecnologia. Além disso, o recurso a soluções modernas para a produção e a distribuição de energia traduz-se em ganhos significativos em termos de

eficiência energética. As tecnologias modernas permitem reduzir de forma considerável as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar substancialmente as condições ambientais locais. Neste último aspecto, a Europa pode ter um papel de relevo ao disponibilizar conhecimentos especializados. Quando a infra-estrutura existe, a modernização das instalações existentes e a sua interconexão pode permitir alargar o acesso à energia.

Ao associar os fundos de desenvolvimento da UE com um forte efeito de alavanca e os fundos de arranque rápido de Copenhaga já mencionados para promover investimentos na produção de electricidade renovável nos países em desenvolvimento, será possível avançar significativamente para o fornecimento de energia sustentável aos países mais pobres do mundo. O desenvolvimento de energias renováveis nesses países, sobretudo nos PMA, proporciona-lhes uma vantagem suplementar muito importante em termos de desenvolvimento, dado que reduz a sua dependência e vulnerabilidade face à grande volatilidade dos preços do petróleo.

A UE está excepcionalmente bem colocada para prestar esta ajuda, uma vez que é o primeiro produtor de tecnologias no domínio das energias renováveis. A Europa tem a mais vasta experiência no que respeita a medidas jurídicas e administrativas necessárias para catalisar investimentos para as energias renováveis, o que também se deve ao facto de ser a única região do mundo com objectivos juridicamente vinculativos impostos a todos os Estados-Membros. A UE comprometeu-se a cobrir 20 % das suas necessidades energéticas a partir de energias renováveis até 2020.

Por fim, os investimentos em energia não necessitam, *per se*, de uma grande ajuda em subvenções. É importante ter em mente que o financiamento consagrado ao desenvolvimento nunca será suficiente por si só para financiar os milhares de milhões de euros de investimentos necessários para fornecer a cada cidadão electricidade sustentável. Com efeito, dado que estes investimentos podem, em princípio, ser rentáveis, deveria ser mais fácil neste sector do que noutros completar o orçamento da UE com fundos de doadores e de instituições financeiras, incluindo do sector privado.

Importa, pois, ponderar a possibilidade de uma acção conjunta da UE e dos países em desenvolvimento e/ou dos agrupamentos regionais, no contexto das parcerias existentes, para a criação de **programas conjuntos para o fornecimento progressivo de energia sustentável a todos os cidadãos**.

Estes programas, que assentariam nos financiamentos da UE com um forte efeito de alavanca destinados ao desenvolvimento e à luta contra as alterações climáticas, e que associariam a UE e os países em desenvolvimento, o sector da energia e as instituições financeiras da UE, poderiam ter como objectivo a definição de um calendário para acções conjuntas e prever reformas em países de baixo rendimento, em termos de protecção dos investimentos, fiscalidade e colaboração regional no sector da energia, partindo das actividades já em curso no âmbito de parcerias energéticas como a Parceria UE-África no domínio da Energia. As acções no sector das energias renováveis podem constituir uma parte significativa da solução para as necessidades energéticas do mundo em desenvolvimento, mas deverão ser integradas de forma harmoniosa numa política energética mais vasta que abranja, por exemplo, a eficiência energética, as redes e a infra-estrutura, e garantir fornecimentos efectivos e o desenvolvimento de outras fontes de energia mais «tradicionais». A cooperação deve estar aberta a doadores de países terceiros e a instituições internacionais, e centrar-se, entre outros, nos seguintes aspectos:

- Financiamento. Durante a recente crise financeira, os promotores de projectos ligados às energias renováveis tiveram dificuldades em obter financiamentos comerciais na UE, onde existe, contudo, um quadro administrativo e jurídico estável e favorável às energias

renováveis. Obter um financiamento para projectos mais arriscados nos países em desenvolvimento, em que essas condições administrativas e jurídicas não existem, é praticamente impossível.

- Enquadramento regulamentar e administrativo estável. Sem condições estáveis e previsíveis que permitam e incentivem os investimentos por parte de empresas privadas, os investimentos não se realizarão, mesmo que existam instrumentos financeiros adequados. Tais condições prendem-se com as questões ligadas às redes, à fiscalidade, ao direito das sociedades e às normas de planificação. Também são necessárias disposições jurídicas que garantam a abertura e a concorrência nos mercados do sector da electricidade com vista a abastecer os consumidores, bem como disposições regulamentares claras, equitativas e eficazes para garantir a cobertura dos custos e proteger os consumidores.
- Conhecimentos técnicos, educação e formação. Em muitos países em desenvolvimento, as estruturas de formação técnicas são inapropriadas ou nem sequer existem. Sem uma mão-de-obra competente, quer se trate de engenheiros electrotécnicos ou de artesãos, não será possível tirar pleno partido das energias renováveis. A criação de postos de trabalho é uma das grandes vantagens desse tipo de desenvolvimento, mas para tal são necessários grandes esforços em matéria de formação e aquisição de conhecimentos.
- Mercados regionais. Em diversos casos, é importante que haja a possibilidade de vender electricidade a outros países, sobretudo no caso de grandes projectos hidroeléctricos. Para isso, serão precisos acordos regionais claros bem como estabilidade regulamentar.

23.	*O que pode a UE fazer para apoiar melhor os esforços dos países em desenvolvimento no sentido de garantir um aprovisionamento de energia sustentável a todos os seus cidadãos? Que papel poderá desempenhar, por exemplo, um programa conjunto UE-África no intuito de fornecer progressivamente electricidade sustentável a todos os cidadãos, combinando financiamentos destinados ao desenvolvimento e à luta contra as alterações climáticas com empréstimos concedidos por instituições que financiam o desenvolvimento?*

5. AGRICULTURA E SEGURANÇA ALIMENTAR

A segurança alimentar continua a ser um desafio primordial para as populações rurais e urbanas em muitos países em desenvolvimento, onde 75 % da população depende ainda da agricultura. Calcula-se que a produção agrícola mundial deva aumentar 70 % para poder alimentar uma população mundial que, segundo as previsões das Nações Unidas, deverá atingir os 9 mil milhões de pessoas em 2050. A fome afecta o desenvolvimento humano, a estabilidade social e política e as perspectivas de consecução dos ODM. A recente evolução dos preços nos mercados alimentares mundiais evidenciou o desafio permanente com que se defrontam sobretudo os países em desenvolvimento importadores de produtos alimentares.

O desenvolvimento e a segurança alimentar são indissociáveis; a experiência demonstra que a reforma do sector agrícola e a capacidade de alimentar a população do país são uma condição prévia para o desenvolvimento em geral e a redução da pobreza. A maioria das populações pobres e famintas no mundo vive em zonas rurais, onde a agricultura constitui a principal actividade económica e predominam as pequenas explorações agrícolas.

Em África, por exemplo, os pequenos agricultores produzem cerca de 80 % dos géneros alimentícios consumidos no continente. Mas a agricultura tem igualmente um grande potencial para estimular o crescimento generalizado dos rendimentos: nos países em desenvolvimento, o crescimento do PIB gerado pelo agricultura é quatro vezes mais eficaz

para efeitos de redução da pobreza do que o crescimento gerado por outros sectores[26]. O investimento na segurança dos alimentos, mediante a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias incentiva ainda mais a segurança alimentar e a saúde humana. A protecção da biodiversidade e dos serviços conexos ligados aos ecossistemas são igualmente fundamentais para garantir uma agricultura sustentável e contribuir para a adequação nutricional. A agricultura tem importantes ligações com outros sectores e o seu crescimento produz efeitos multiplicadores em toda a economia. Por outro lado, uma agricultura bem gerida é um factor que contribui para a atenuação de problemas ambientais como a desflorestação, a degradação dos solos, a escassez de água e as alterações climáticas. Uma aceleração da produção agrícola de baixos teores de carbono contribuirá também para a estabilização dos preços a nível mundial, devido à existência de zonas de produção variadas e fiáveis.

Uma iniciativa concertada da UE para tirar partido do investimento numa agricultura inclusiva, intensiva, sustentável e ecologicamente eficiente pode criar uma situação vantajosa sob todos os pontos de vista, reforçando o crescimento verde de baixas emissões e garantindo maior estabilidade social[27]. Para que esta abordagem tenha êxito, a produção tem de ser considerada num contexto de cadeia de valor, com um acesso adequado ao financiamento, transformação e mercados. As parcerias público-privadas podem desempenhar um papel importante nesta matéria.

A garantia de um «elevado impacto» da cooperação da UE é especialmente importante para a agricultura e a segurança alimentar. A experiência demonstrou a necessidade de fazer face a este desafio de uma forma global, tendo em conta toda a cadeia de valor: investigação e extensão da formação dos agricultores, acesso à terra, a adubos adequados, métodos de irrigação, transporte para os mercados, armazenamento, financiamento, bancos e seguros e capacidade de transformação. A investigação e a inovação, na condição de serem orientadas para a procura, participativas e adaptadas às necessidades e prioridades dos beneficiários, podem desempenhar um papel fundamental, permitindo uma melhoria decisiva da produção alimentar. A UE, que possui uma vasta experiência em matéria de agricultura sustentável em diversas condições, dispõe também de um vasto sistema de redes com os países em desenvolvimento.

A UE deverá assim utilizar a agricultura e a segurança alimentar como banco de ensaio para avaliar a sua capacidade de estabelecer uma cooperação de elevado impacto e promover um crescimento inclusivo e verde, esforçando-se por garantir que, quando concede ajuda, seja tida em conta toda a cadeia de produção. Este objectivo pode ser alcançado através de programas da UE direccionados para essa cadeia, ou mediante a melhoria e o reforço da colaboração com os países parceiros e outros doadores para unir os esforços. A cooperação, em parceria com doadores de países terceiros e instituições internacionais, poderia centrar-se, entre outros, na investigação e inovação orientadas para a procura, governação de sectores e de cadeias de valor, bem como nos mercados regionais agrícolas e alimentares.

Esta abordagem global da agricultura e da segurança alimentar deverá ter igualmente em conta a dimensão nutricional. Dados científicos recentes mostram que a subnutrição trava os esforços de desenvolvimento e mina o crescimento económico, podendo provocar uma perda em termos de PIB que pode atingir 3 %. A subnutrição é também a principal causa de

---

26 http://www.ifad.org/hfs/

27 Tal como indicado na Comunicação da Comissão sobre o «Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar - COM/2010/127 final – e nas conclusões conexas do Conselho de 10.5.2010, que podem ser consultadas na seguinte página: http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/10/st09/st09653.pt10.pdf

mortalidade infantil e pode ter efeitos irreversíveis no desenvolvimento mental e físico dos que sobrevivem. A dimensão nutricional tem um «efeito multiplicador» sobre a realização dos ODM.

Por último, os produtos da pesca podem também desempenhar um papel importante, tanto na luta contra a insegurança alimentar como em termos de dimensão nutricional. A UE e os países em desenvolvimento têm, pois, um interesse comum em promover a pesca sustentável, nomeadamente através de sistemas eficazes de acompanhamento, controlo e vigilância, bem como o desenvolvimento sustentável da aquicultura. Os acordos de parceria no domínio da pesca e as organizações regionais de gestão da pesca desempenham um papel fundamental nesta matéria.

24.	*Como pode a política de desenvolvimento da UE contribuir da melhor forma para reforçar a segurança alimentar, preservando simultaneamente a qualidade do ambiente? Quais as políticas e programas mais favoráveis ao investimento dos pequenos agricultores e do sector privado na agricultura e na pesca?*
25.	*Quais os domínios estratégicos em que a UE se deve envolver, sobretudo no que diz respeito à África? Como pode a UE incentivar abordagens agro-ecológicas no âmbito das actividades agrícolas e a intensificação sustentável da agricultura, da pesca e da aquicultura?*
26.	*De que forma a UE deve apoiar a luta contra a subnutrição?*

6. CONCLUSÃO

A Comissão está empenhada em prosseguir a modernização da política de desenvolvimento e dos programas de despesa da UE, reforçando o seu valor acrescentado, a relação custo-benefício e a eficácia. No seguimento do presente Livro Verde e com base nas respostas recebidas, a Comissão apresentará uma Comunicação sobre a modernização da política de desenvolvimento da UE que analisará, nomeadamente, a oportunidade de uma eventual revisão do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.