



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2011
COM(2011) 637 final

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

**Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a
Mudança**

{SEC(2011) 1172 final}

{SEC(2011) 1173 final}

ÍNDICE

1.	Reduzir a pobreza num mundo em rápida mutação	3
2.	Direitos humanos, democracia e outros elementos essenciais da boa governação	5
3.	Crescimento inclusivo e sustentável ao serviço do desenvolvimento humano	7
3.1.	Protecção social, saúde, educação e emprego	8
3.2.	Enquadramento empresarial, integração regional e mercados mundiais	9
3.3.	Agricultura e energia sustentáveis	10
4.	Parcerias de desenvolvimento diferenciadas.....	10
5.	Ação coordenada da UE.....	12
6.	Maior coerência entre as políticas da UE.....	13
7.	Apoiar a agenda para a mudança	13

1. REDUZIR A POBREZA NUM MUNDO EM RÁPIDA MUTAÇÃO

Numa conjuntura complexa - caracterizada por novos desafios a nível mundial, pela aproximação do prazo de 2015 para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e pela preparação activa do próximo quadro financeiro plurianual (QFP) - a UE deve combinar da melhor maneira as diferentes políticas, instrumentos e recursos de que dispõe para lutar eficazmente contra a pobreza no contexto de um desenvolvimento sustentável. A Comissão propõe uma Agenda para a Mudança que visa reforçar a solidariedade da Europa para com os países em desenvolvimento no âmbito desta luta.

Nos termos do Tratado de Lisboa, o apoio aos esforços empreendidos pelos países em desenvolvimento para erradicar a pobreza constitui uma prioridade da acção externa da UE e o objectivo primeiro da sua política de desenvolvimento. Esta política contribui igualmente para fazer face a outros desafios globais e ajuda a concretizar a Estratégia Europa 2020.

Apesar do contributo significativo da UE para a redução da pobreza e, em especial, para a consecução dos ODM, a pobreza extrema continua a existir em muitas partes do mundo. A sucessão de choques a nível global conduziu também muitos países em desenvolvimento a uma situação de vulnerabilidade. Como a população mundial continua a crescer, é necessário redobrar os esforços da UE para enfrentar desafios globais como a prevenção de conflitos, a segurança, a protecção do ambiente, as alterações climáticas, a segurança alimentar, o acesso à água e ao saneamento, a segurança energética e as migrações.

Entretanto, os movimentos de contestação popular que desceram à rua no Norte de África e no Médio Oriente demonstraram que a realização de progressos significativos em termos da consecução dos ODM é essencial mas não suficiente. Impõem-se, pois, duas conclusões: em primeiro lugar, os objectivos de desenvolvimento, democracia, direitos humanos, boa governação e segurança estão interligados entre si; em segundo lugar, é fundamental que as sociedades ofereçam aos jovens perspectivas de futuro.

A política de desenvolvimento da UE deve ter em conta a diferenciação crescente entre os países em desenvolvimento. Nos últimos anos, alguns países parceiros tornaram-se doadores de pleno direito, enquanto outros se encontram numa situação de fragilidade cada vez maior. A UE tem, a partir de agora, de explorar novas formas de colaborar com esses países e promover uma agenda de desenvolvimento internacional mais inclusiva.

A UE tem também a possibilidade de colaborar mais estreitamente com o sector privado, as fundações, a sociedade civil e as autoridades locais e regionais, que desempenham um papel cada vez mais importante no desenvolvimento.

A nível da UE, o Tratado de Lisboa integrou definitivamente a política de desenvolvimento na acção externa da UE. A criação do cargo de Alto Representante/Vice-Presidente (AR/VP), assistido pelo Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE), oferece novas oportunidades para reforçar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento e a coordenação na elaboração das políticas.

A UE é bem mais do que o 28.º doador europeu. Embora assegure a execução de 20 % da ajuda colectiva concedida pela UE, a Comissão tem igualmente um papel de coordenador,

mobilizador e decisor político. É um parceiro económico e comercial e o seu diálogo político e as suas políticas em matéria de segurança, comércio, agricultura e pesca, ambiente, clima, energia e migrações têm um forte impacto nos países em desenvolvimento. Este papel multifacetado da UE deve traduzir-se em diferentes combinações de políticas adaptadas a cada país parceiro. Para ser plenamente eficaz, a UE e os seus Estados-Membros devem falar de uma só voz e agir em uníssono para obter melhores resultados e reforçar a visibilidade da UE.

Atendendo à difícil situação económica e orçamental que se vive actualmente, é ainda mais importante assegurar que a ajuda é gerida de modo eficaz, que produz os melhores resultados possíveis e é utilizada para incentivar outros financiamentos em favor do desenvolvimento.

Tendo em conta esta nova conjuntura, em 2010 a Comissão lançou uma consulta sobre a política de desenvolvimento da UE¹, cujos resultados confirmaram a pertinência do quadro da política existente, acordando ao mesmo tempo na necessidade de aumentar o impacto da ajuda.

Impõem-se mudanças em várias frentes. Em especial, a UE deve procurar centrar a sua oferta nos países parceiros em que pode ter mais impacto e privilegiar na sua cooperação para o desenvolvimento, os seguintes objectivos:

- **Direitos humanos, democracia e outros elementos essenciais da boa governação;**
- **Crescimento inclusivo e sustentável ao serviço do desenvolvimento humano.**

Para obter bons melhores resultados em termos de relação custo-benefício, esta acção deve ser acompanhada de:

- **Parcerias para o desenvolvimento diferenciadas;**
- **Acção coordenada da UE;**
- **Maior coerência entre as políticas da UE.**

A Comissão propõe a Agenda para a Mudança que permitirá atingir os seguintes objectivos:

- Aumentar a parte dos programas de cooperação por país e regionais da UE consagrada aos domínios prioritários enunciados nas secções 2 e 3 abaixo;
- Concentrar as actividades desenvolvidas pela UE em cada país num máximo de três sectores;
- Aumentar o volume e a parte da ajuda da UE aos países mais carenciados e às situações em que a UE pode ter um verdadeiro impacto, incluindo os Estados frágeis;
- Atribuir uma maior importância à evolução em matéria de direitos humanos, democracia e boa governação na determinação das combinações de instrumentos e modalidades da ajuda a utilizar para cada país;
- Continuar a apoiar a inclusão social e o desenvolvimento humano com, pelo menos, 20 % da ajuda da UE;

¹ COM(2010) 629 -

- Conceder maior ênfase aos investimentos em favor dos vectores de crescimento económico inclusivo e sustentável, criando assim uma estrutura de apoio para os esforços que visam reduzir a pobreza;
- Aumentar a parte da ajuda fornecida pela UE através de instrumentos financeiros inovadores, incluindo mecanismos que permitem combinar subvenções e empréstimos;
- Centrar-se nas medidas que visam ajudar os países em desenvolvimento a diminuir a sua vulnerabilidade aos choques mundiais, como as alterações climáticas, a degradação dos ecossistemas e dos recursos, a volatilidade e a escalada dos preços da energia e dos produtos agrícolas, focalizando os investimentos nos sectores da agricultura e energia sustentável;
- Enfrentar os desafios da segurança, da fragilidade e da transição;
- Definir estratégias de resposta comuns da UE e Estados-Membros baseadas nas estratégias de desenvolvimento dos próprios parceiros, com uma repartição sectorial das tarefas;
- Definir um quadro comum de informação sobre os resultados a nível da UE;
- Melhorar a coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento, nomeadamente através de novos programas temáticos que criem sinergias entre os interesses mundiais e a erradicação da pobreza.

A **Agenda para a Mudança** proposta não visa redefinir os princípios estratégicos de base **nem pressupõe menor determinação da UE na persecução do objectivo principal de erradicação da pobreza no contexto de um desenvolvimento sustentável**, tal como enunciado no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento². Continuam de pé os compromissos assumidos pela UE em relação ao financiamento do desenvolvimento, à consecução dos ODM e à eficácia da ajuda, bem como as suas ambições enquanto líder político e doador de primeiro plano.

As estratégias de desenvolvimento seguidas pelos países parceiros continuarão a orientar a cooperação para o desenvolvimento da UE, em conformidade com os princípios da **apropriação e da parceria**. A UE pretende **reforçar o compromisso recíproco** com os países parceiros, incluindo a responsabilização recíproca no que respeita aos resultados. A selecção dos sectores e das modalidades de intervenção da UE deve basear-se no **diálogo com cada país, no âmbito de um quadro coordenado de doadores**. Além disso, procurar-se-á obter uma colaboração mais eficaz no âmbito do sistema multilateral.

2. DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E OUTROS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA BOA GOVERNAÇÃO

A boa governação a nível político, económico, social e ambiental é essencial para assegurar um desenvolvimento sustentável e inclusivo. O apoio da UE à governação deve passar a ocupar um lugar mais importante em todas as parcerias, que devem nomeadamente incentivar a realização de reformas orientadas para os resultados e insistir em compromissos por parte dos países parceiros em matéria de **direitos humanos, democracia e Estado de direito**, bem como de resposta às aspirações e às necessidades das suas populações.

² 2006/C 46/01.

Como a realização de progressos a longo prazo só poderá ser impulsionada por forças internas, a UE adoptará uma abordagem centrada no diálogo político e estratégico com todas as partes interessadas. **A composição e o nível da ajuda dependerão da situação de cada país e nomeadamente da sua capacidade de realização de reformas.**

O apoio à governação poderá assumir a forma de programas ou intervenções baseadas em projectos que visem apoiar processos e intervenientes a nível local, nacional e sectorial. **O apoio orçamental geral da UE será concedido em função da situação de cada país parceiro no que respeita à governação e do diálogo político desenvolvido com este último**, em coordenação com os Estados-Membros³.

Se um país diminuir o seu empenhamento na defesa dos direitos humanos e da democracia, a UE deverá reforçar a sua cooperação com **os intervenientes não estatais e as autoridades locais** e recorrer a formas de ajuda que prestem às populações pobres a ajuda de que necessitam. Simultaneamente, a UE deverá manter o diálogo com os governos e os intervenientes não estatais. Em alguns casos, a imposição de **condições mais rigorosas** pode justificar-se.

A tónica nos resultados e na responsabilidade mútua não significa que a UE deva negligenciar **as situações de fragilidade** nas quais o impacto é mais lento ou mais difícil de avaliar. A UE deve procurar ajudar os países em situações de fragilidade a criar instituições responsáveis e eficientes que sejam capazes de prestar serviços de base e de contribuir para a redução da pobreza. As decisões relativas à concessão de apoio orçamental a estes países serão tomadas caso a caso, ponderando os respectivos benefícios, custos e riscos.

A acção da UE deverá centrar-se nos seguintes objectivos:

- **Democracia, direitos humanos e Estado de direito:** a UE deverá continuar a apoiar o processo de democratização, a realização de eleições livres e justas, o funcionamento das instituições, a liberdade dos meios de comunicação social e o acesso à Internet, a protecção das minorias, o Estado de direito e os sistemas judiciais nos países parceiros.
- **A igualdade de género e o empoderamento das mulheres**, enquanto motores do desenvolvimento e da paz⁴, serão integrados em todas as políticas de desenvolvimento e em todos os programas da UE através do seu Plano de Acção 2010 para as questões de género.
- **Gestão do sector público** com vista à prestação de serviços de melhor qualidade. A UE deverá apoiar programas nacionais que permitam melhorar a formulação das políticas, a gestão das finanças públicas, incluindo a criação e reforço de mecanismos e medidas de auditoria, controlo e de luta antifraude, bem como o desenvolvimento institucional, incluindo a gestão de recursos humanos. É fundamental adoptar reformas nacionais e políticas orçamentais favoráveis aos mais pobres.
- **Política e administração fiscais.** A UE continuará a apoiar o desenvolvimento de sistemas fiscais nacionais equitativos e transparentes nos seus programas com cada

³ COM(2011) 638.

⁴ SEC(2010) 265 final.

país, em conformidade com os princípios de boa governação em matéria fiscal, paralelamente a iniciativas internacionais e à comunicação de informações por país com vista a reforçar a transparência financeira.

- **Corrupção.** A UE deve ajudar os países parceiros a lutar contra a corrupção no âmbito de programas de governação que apoiem acções de promoção, sensibilização e comunicação de informações e melhorem as capacidades das autoridades de controlo e de supervisão, bem como do sistema judiciário.
- **Sociedade civil e autoridades locais.** Com base no «diálogo estruturado»⁵, a UE deve reforçar os seus laços com as organizações da sociedade civil, os parceiros sociais e os órgãos do poder local através de um diálogo regular e do recurso às melhores práticas. Deve apoiar a emergência de uma **sociedade civil organizada a nível local**, capaz de desempenhar um papel de fiscalização e de parceiro no diálogo com os governos nacionais. A UE deve equacionar formas de **mobilizar as competências das autoridades locais**, por exemplo, através de redes de excelência ou de operações de geminação.
- **Recursos naturais.** A UE deve intensificar o seu apoio aos procedimentos e organismos de supervisão e continuar a apoiar as reformas da governação que promovem uma gestão sustentável e transparente dos recursos naturais, incluindo as matérias-primas e os recursos marinhos, bem como dos serviços ecossistémicos, com destaque para a dependência das populações pobres em relação aos mesmos, em especial as pequenas explorações agrícolas.
- **Correlação entre desenvolvimento e segurança.** A UE deve assegurar que os seus objectivos em matéria de política de desenvolvimento, manutenção da paz, prevenção de conflitos e segurança internacional (incluindo a cibersegurança informática) se reforcem mutuamente. Deve finalizar e executar o plano de acção solicitado em matéria de segurança, fragilidade e desenvolvimento⁶.

3. CRESCIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Um crescimento inclusivo e sustentável é um elemento fundamental para a redução da pobreza a longo prazo, sendo os *padrões* de crescimento tão importantes quanto as *taxas* de crescimento. Para este efeito, a UE deve promover um crescimento mais inclusivo caracterizado pela **possibilidade de as pessoas participarem e beneficiarem da riqueza e da criação de emprego**. É essencial promover o trabalho digno, o que abrange a criação de emprego, a garantia de direitos no trabalho, a protecção social e o diálogo social.

O desenvolvimento não é sustentável se for **nocivo para o ambiente, a biodiversidade e os recursos naturais e aumentar a exposição/vulnerabilidade a catástrofes naturais**. A política de desenvolvimento da UE deve promover um «economia verde» capaz de gerar crescimento, criar emprego e contribuir para reduzir a pobreza, valorizando e investindo no

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm

⁶ Conclusões do Conselho 14919/7 e 15118/7.

capital natural⁷, nomeadamente apoiando a criação de oportunidades de mercado para tecnologias mais limpas, a utilização eficiente da energia e dos recursos e um desenvolvimento hipocarbónico, incentivando simultaneamente a inovação, a utilização das tecnologias da informação e da comunicação e reduzindo a utilização não sustentável dos recursos naturais. A política de desenvolvimento deverá igualmente contribuir para melhorar a resiliência dos países em desenvolvimento face às consequências das alterações climáticas.

Os intervenientes do sector público devem criar parcerias com as empresas privadas, as comunidades locais e a sociedade civil. **A responsabilidade social das empresas** a nível nacional e internacional pode ajudar a evitar um «nivelamento por baixo» em matéria de direitos humanos e das normas sociais e ambientais e promover um comportamento responsável por parte das empresas, conforme com os instrumentos internacionalmente reconhecidos.

A UE deverá centrar a sua ajuda em favor de um crescimento inclusivo e sustentável:

- Nos sectores que constituem os alicerces do crescimento e contribuem para garantir o seu carácter inclusivo, nomeadamente **a protecção social, a saúde e a educação**;
- Nos vectores de um crescimento inclusivo e sustentável, nomeadamente um ambiente mais favorável para as empresas e uma integração regional aprofundada;
- Nos sectores que exercem um forte efeito multiplicador nas economias dos países em desenvolvimento e que contribuem para a protecção do ambiente, a prevenção das alterações climáticas e a adaptação às suas consequências, nomeadamente agricultura e energia sustentáveis.

3.1. Protecção social, saúde, educação e emprego

A UE deve adoptar uma **abordagem mais abrangente do desenvolvimento humano**, o que implica promover a saúde e a educação da população, dotar os trabalhadores de competências adequadas às necessidades do mercado de trabalho, reforçar a protecção social e reduzir as desigualdades de oportunidades.

A União deve apoiar reformas sectoriais que melhorem o acesso aos serviços de saúde e de ensino de qualidade e que reforcem as capacidades locais para dar resposta aos desafios globais. Deve aproveitar a sua gama de instrumentos de ajuda, nomeadamente os «**contratos para as reformas sectoriais**», intensificando simultaneamente o diálogo sobre as políticas.

A UE deve tomar medidas para desenvolver e melhorar os sistemas de saúde e reduzir as desigualdades em termos de acesso a esses serviços, promover a coerência das políticas e aumentar a protecção contra as ameaças mundiais à saúde, de modo a **melhorar os resultados em termos de saúde** para todos.

Deve reforçar o seu apoio a um **ensino de qualidade** a fim de dotar os jovens de conhecimentos e competências que lhes permitam tornar-se membros activos de uma sociedade em mutação. Através do reforço das capacidades e do intercâmbio de conhecimentos, a UE deve apoiar a formação profissional para melhorar a **empregabilidade** e

⁷ COM(2011) 363 final.

a capacidade de realização de trabalhos de investigação, bem como de exploração dos respectivos resultados.

A UE deve apoiar programas que promovam o **trabalho digno e regimes e plataformas de protecção social** e incentivar as políticas que fomentem a **mobilidade regional da mão-de-obra**. Apoiará os esforços desenvolvidos no sentido de explorar plenamente a interrelação entre migração, mobilidade e emprego.

3.2. Enquadramento empresarial, integração regional e mercados mundiais

Para haver crescimento económico é essencial criar um enquadramento favorável à actividade empresarial. A UE deve apoiar o desenvolvimento de um **sector privado competitivo a nível local**, nomeadamente desenvolvendo as capacidades locais em matéria institucional e empresarial, promovendo a criação de PME e de cooperativas, apoiando as reformas dos quadros legislativos e regulamentares e respectiva implementação (incluindo para a utilização de comunicações electrónicas enquanto instrumento de promoção do crescimento em todos os sectores), facilitando o acesso a serviços comerciais e financeiros e promovendo políticas no domínio da agricultura, da indústria e da inovação. Tal permitirá igualmente aos países em desenvolvimento, especialmente aos mais pobres, tirar proveito das oportunidades oferecidas pelos **mercados integrados a nível mundial**. Estes esforços devem ser acompanhados de uma ajuda ao comércio e à facilitação do comércio mais específica.

Na mesma linha, para garantir a prosperidade dos países em desenvolvimento é essencial atrair e reter **investimentos privados nacionais e estrangeiros significativos, bem como melhorar as infra-estruturas**. A UE deve desenvolver novas modalidades de colaboração com o sector privado, especialmente para estimular actividades e mobilizar recursos deste sector com vista a oferecer bens públicos. Deve igualmente prever financiamentos antecipados e mecanismos de partilha de riscos de forma a fomentar parcerias entre os sectores público e privado, bem como o investimento privado. A UE só deverá investir em infra-estruturas nos casos em que o sector privado não tiver capacidade para o fazer em condições normais de mercado.

A UE continuará a desenvolver mecanismos de combinação que permitam atrair mais recursos financeiros para o desenvolvimento, com base em experiências bem sucedidas como as facilidades de investimento europeias ou o Fundo Fiduciário da UE no domínio das infra-estruturas em África. Em determinados sectores e países, **é oportuno investir uma maior percentagem dos recursos da UE consagrados ao desenvolvimento através de instrumentos financeiros novos ou já existentes, como os mecanismos de combinação de subvenções e empréstimos e outros mecanismos de partilha de riscos, a fim de mobilizar recursos adicionais e, deste modo, aumentar o impacto das ajudas**. Este processo deverá ser apoiado por uma plataforma a nível da UE para a cooperação e o desenvolvimento que inclua a Comissão, os Estados-Membros e as instituições financeiras europeias.

O desenvolvimento e a integração regionais podem estimular o comércio e o investimento, e fomentar a paz e a estabilidade. A UE deve promover os esforços de integração regional e continental (incluindo as iniciativas Sul-Sul), apoiando as políticas dos parceiros em sectores como os mercados, as infra-estruturas e a cooperação transfronteiriça em matéria de água, energia e segurança. Prestará apoio para fazer face aos défices de competitividade, no contexto das actividades, em expansão, da **Ajuda ao comércio, de acordos de parceria económica e de outros acordos de comércio livre** com as regiões em desenvolvimento.

3.3. Agricultura e energia sustentáveis

A UE deve utilizar o seu apoio aos sectores da agricultura e da energia para ajudar a proteger os países em desenvolvimento contra os choques (como a escassez de recursos e da oferta e a volatilidade dos preços), contribuindo, assim, para lançar as bases de um crescimento sustentável. Além disso, deve abordar a questão das desigualdades, especialmente para garantir às populações pobres um melhor acesso às terras, alimentos, água e energia, sem prejuízo para o ambiente.

No **sector agrícola**, a UE deve apoiar práticas sustentáveis, incluindo a preservação dos serviços ecossistémicos, privilegiando as práticas desenvolvidas a nível local e centrando-se nas pequenas explorações agrícolas e nos meios de subsistência nas zonas rurais, na criação de grupos de produtores e na cadeia de abastecimento e de comercialização, bem como nos esforços desenvolvidos pelas autoridades para fomentar investimentos privados responsáveis. A UE continuará a trabalhar para melhorar as normas nutricionais e a governação em matéria de segurança alimentar, bem como para reduzir a volatilidade dos preços dos produtos alimentares a nível internacional.

No **sector energético**, a UE deve disponibilizar tecnologias, competências e fundos para o desenvolvimento e centrar-se em três grandes desafios: a volatilidade dos preços e a segurança energética; as alterações climáticas, incluindo o acesso a tecnologias hipocarbónicas; e o acesso a serviços energéticos seguros, limpos e sustentáveis a preços acessíveis⁸.

Em ambos os sectores, a UE deve apoiar o desenvolvimento das capacidades e a transferência de tecnologias, incluindo em matéria de adaptação às alterações climáticas e de estratégias de atenuação das suas consequências.

A UE procura concluir parcerias a longo prazo com os países em desenvolvimento baseadas na responsabilização mútua.

4. PARCERIAS DE DESENVOLVIMENTO DIFERENCIADAS

A UE deve procurar **concentrar os seus recursos nos sectores em que são mais necessários para reduzir a pobreza e nos quais são susceptíveis de ter um maior impacto.**

As ajudas sob forma de subvenções não devem ser integradas na cooperação geográfica com os países em desenvolvimento mais avançados que já estejam na via de um crescimento sustentado e/ou sejam capazes de gerar recursos próprios suficientes. Em contrapartida, um grande número de outros países continuam fortemente dependentes de apoio externo para conseguir prestar serviços de base à sua população. Entre estes dois casos, existe uma vasta gama de situações para as quais será necessário adoptar diferentes combinações de políticas e mecanismos de cooperação. É, pois, essencial que a **UE adopte uma abordagem diferenciada em matéria de afectação da ajuda e de parcerias** para maximizar o impacto e a eficácia da sua ajuda.

⁸ Tendo em conta as iniciativas em curso, como o Grupo de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Energia para todos, COM(2011) 303.

A UE deve continuar a reconhecer a importância especial do apoio ao desenvolvimento na sua própria de **vizinhança**⁹, bem como na **África subsariana**¹⁰. Deve, em todas as regiões, conceder mais fundos do que no passado aos países mais carenciados, incluindo os Estados frágeis.

Mais precisamente, a ajuda ao desenvolvimento da UE deverá ser atribuída em função dos seguintes critérios:

- **Necessidades do país:** estas necessidades são avaliadas com base em vários indicadores, que integram, nomeadamente, a evolução em matéria de desenvolvimento económico, social e humano e a trajectória de crescimento, bem como indicadores de vulnerabilidade e de fragilidade.
- **Capacidades:** são avaliadas em função da capacidade de um país de gerar recursos financeiros suficientes, nomeadamente recursos internos, e do seu acesso a outras fontes de financiamento, como os mercados internacionais, o investimento privado ou os recursos naturais. É igualmente oportuno ter em conta a capacidade de absorção de cada país.
- **Compromissos e desempenho do país:** é conveniente analisar de forma positiva o investimento de cada país na educação, na saúde e na protecção social, os seus progressos em matéria de ambiente, democracia e boa governação, bem como a solidez das suas políticas económica e orçamental, incluindo a gestão financeira.
- **Impacto potencial da UE:** avaliado em função de dois objectivos transversais:
 - (1) Aumentar o potencial de **promoção e apoio pela UE das reformas políticas, económicas, sociais e ambientais** nos países parceiros;
 - (2) Reforçar o **efeito de alavanca** exercido pela ajuda da União Europeia nas outras fontes de financiamento do desenvolvimento, em especial o investimento privado.

Através de um **diálogo político e estratégico** abrangente com todos os países parceiros, a UE deverá definir a forma de cooperação mais adequada, tendo em vista a adopção de decisões informadas e objectivas sobre as combinações de políticas mais eficazes, os níveis e modalidades de ajuda e a utilização de instrumentos financeiros novos ou já existentes, tirando partido da sua própria experiência na gestão de situações de transição.

Para alguns países, tal poderá implicar a redução ou a supressão da ajuda ao desenvolvimento da UE sob a forma de subvenções e a construção de uma **relação de cooperação diferente**, baseada em empréstimos, cooperação técnica ou num apoio à cooperação trilateral.

Em **situações de fragilidade**, devem ser definidas formas de ajuda específicas que promovam a recuperação e a resiliência, nomeadamente através de uma coordenação estreita com a comunidade internacional e uma articulação adequada com as actividades de cariz humanitário. Pretende-se assim maximizar a apropriação pelos países parceiros, tanto a nível

⁹ COM(2011) 303.

¹⁰ Incluindo através da Estratégia Conjunta UE-África.

nacional como local, por forma a assegurar a estabilidade e fazer face às exigências básicas a curto prazo, reforçando simultaneamente a governação, as capacidades e o crescimento económico e mantendo a consolidação do Estado como uma prioridade central.

Este processo de tomada de decisão com base nos países dará à UE a **flexibilidade** necessária para reagir a eventos inesperados, nomeadamente catástrofes naturais ou de origem humana.

5. ACÇÃO COORDENADA DA UE

Apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos recentemente para coordenar e harmonizar as actividades dos doadores, **a fragmentação e a proliferação da ajuda continuam a ser generalizadas, tendo mesmo tendência a aumentar**. A UE deve assumir uma liderança mais activa, consentânea com o mandato que lhe foi conferido pelo Tratado de Lisboa, e apresentar propostas que visem aumentar a eficácia da ajuda europeia.

Uma programação conjunta da ajuda da UE e dos Estados-Membros contribuiria para reduzir a sua fragmentação e aumentar o seu impacto, proporcionalmente aos níveis dos compromissos assumidos. O que se pretende é obter um processo de programação simplificado e mais rápido, que, em grande medida, será implementado no terreno.

Nos casos em que o país parceiro formula a sua própria estratégia, a UE deve apoiá-la, elaborando, sempre que possível, **documentos de programação conjunta plurianual** com os Estados-Membros. Quando o país parceiro não o tiver feito, a UE procurará elaborar uma estratégia conjunta com os Estados-Membros.

Este processo traduzir-se-á num **documento de programação conjunta único**, indicando a **divisão sectorial de tarefas** e as dotações financeiras por sector e por doador, que deverá ser seguido pela UE e pelos Estados-Membros aquando da elaboração dos seus planos de execução bilaterais. A participação deverá estar aberta aos doadores externos à UE, associados ao processo num determinado país.

Para incentivar a apropriação pelo país, é conveniente, tanto quanto possível, **articular a programação conjunta com os ciclos estratégicos dos países parceiros**.

A nível operacional, a UE e os Estados-Membros devem recorrer plenamente às modalidades de ajuda que facilitam uma **acção conjunta, tais como o apoio orçamental (ao abrigo de um «contrato único da UE»)**, os **fundos fiduciários da UE e a cooperação delegada**.

No que respeita à divisão das tarefas a nível internacional, a Comissão convida todos os Estados-Membros a uma maior transparência no momento de entrar ou de sair deste processo, em conformidade com o Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas¹¹. É necessário adoptar **uma abordagem coordenada**, que inclua **um mecanismo de coordenação para a divisão das tarefas a nível internacional**.

A UE deverá definir um **quadro comum para avaliar e comunicar os resultados** da sua política de desenvolvimento, incluindo no que respeita ao crescimento inclusivo e sustentável.

¹¹ 9558/07.

Em conformidade com o Quadro Operacional sobre a Eficácia da Ajuda¹², a UE trabalhará com os países parceiros e outros doadores para formular abordagens abrangentes **em matéria de responsabilização e transparência recíprocas e a nível interno**, nomeadamente através do reforço das capacidades a nível estatístico.

A transparência é fundamental para assegurar uma ajuda eficaz e responsável. A Comissão, que adoptou a norma relativa à Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda, figura entre os doadores mais transparentes a nível mundial, esforço que deverá prosseguir em conjunto com os Estados-Membros.

6. MAIOR COERÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS DA UE

A UE está na linha da frente no que respeita à agenda relativa à **coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento** (CPD) e continuará a avaliar o impacto das suas políticas em termos da consecução dos objectivos de desenvolvimento. Para tal, intensificará o seu diálogo sobre a CPD com os diferentes países e continuará a promover esta coerência nas instâncias internacionais para ajudar a criar um contexto que apoie os esforços dos países mais pobres.

O futuro quadro financeiro plurianual deverá reforçar a coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento. Estão previstos vários programas temáticos que funcionarão como instrumentos destinados a fazer face aos problemas globais, integrando as políticas da UE na cooperação para o desenvolvimento e contribuindo para erradicar a pobreza.

A UE deve reforçar a sua **abordagem conjunta em matéria de segurança e de pobreza**, adaptando, se necessário, as respectivas bases jurídicas e procedimentos. As iniciativas da UE em matéria de desenvolvimento, política externa e segurança devem ser coordenadas entre si de forma a obter uma estratégia mais coerente no que respeita à paz, à consolidação do Estado, à redução da pobreza e às causas dos conflitos. A UE pretende assegurar uma **transição harmoniosa entre, por um lado, a ajuda humanitária e a resposta às crises e, por outro, uma cooperação para o desenvolvimento a longo prazo**.

No que respeita à **correlação entre desenvolvimento e migração**, a UE deve ajudar os países em desenvolvimento a reforçar as suas políticas, capacidades e actividades no domínio da migração e da mobilidade, a fim de maximizar o impacto no desenvolvimento da crescente mobilidade das pessoas a nível regional e internacional.

7. APOIAR A AGENDA PARA A MUDANÇA

A Comissão convida o Conselho a aprovar a Agenda para a Mudança proposta, que tem os seguintes objectivos

- Dotar a UE de uma **política e de práticas com forte impacto** em matéria de desenvolvimento na próxima década e permitir à União exercer um papel motor na definição de uma agenda para o desenvolvimento abrangente a nível internacional, até 2015 e posteriormente;

¹² 18239/10.

- Apoiar a mudança necessária nos países parceiros para **acelerar os progressos em termos de redução da pobreza e de consecução dos ODM.**

Os serviços da Comissão e o Serviço Europeu para a Acção Externa tudo farão para que os princípios orientadores enunciados na presente Comunicação se reflectam cada vez mais no resto do ciclo da programação actualmente em curso e nos futuros documentos de programação, bem como nas propostas relativas à estrutura, à legislação e à programação dos futuros instrumentos financeiros para a acção externa.

Solicita-se aos igualmente aos Estados-Membros que procedam à implementação da Agenda.