

Parecer do Comité das Regiões sobre 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

(2011/C 192/03)

- compartilha da opinião da Comissão de que, apesar dos progressos verificados em determinados domínios sociais, os objectivos de desenvolvimento a que a comunidade internacional se propôs há pouco mais de uma década, através da Declaração do Milénio, estão longe de se tornar realidade;
- considera que se deve prestar mais atenção aos factores relacionados com os recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento, mantendo os compromissos em matéria de ajuda, apoiando a mobilização de recursos nacionais nos países em desenvolvimento, reforçando os seus sistemas fiscais, combatendo a corrupção, promovendo o combate à evasão, à fuga de capitais e aos fluxos financeiros ilegais, e apoiando a procura de novas fontes de financiamento;
- lamenta que a Comissão, embora reconheça o papel fundamental dos órgãos de poder local e regional no contexto da ajuda ao desenvolvimento e dos programas de cooperação, não tenha tido em conta no Livro Verde o seu protagonismo crescente numa política de cooperação da UE que pretenda ser eficaz e socialmente sustentada. Por isso, insta a que se acentue o papel que cabe aos órgãos de poder regional e local na promoção de um desenvolvimento de ampla base social, bem como na criação de instituições de governação eficazes nos países em desenvolvimento, e na aplicação de um modelo energético e ambientalmente sustentável;
- espera que a revisão da política de desenvolvimento da UE e o consenso europeu sigam a direcção apontada pela comunicação da Comissão intitulada «Autoridades locais: Intervenientes no desenvolvimento», que destaca a posição, o papel e o valor acrescentado dos órgãos de poder local e regional neste âmbito e nestas políticas; nesse sentido, a fim de encorajar os intercâmbios e de proporcionar um fórum para a expressão política das colectividades do poder local e regional no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o Comité das Regiões compromete-se a prosseguir a sua estreita cooperação com a Comissão Europeia na organização da conferência anual sobre cooperação descentralizada.

| | |
|----------------------------|---|
| Relator | Jesús GAMALLO ALLER (ES-PPE), Director-Geral para as Relações Externas e com a União Europeia, Junta da Galiza |
| Texto de referência | 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 COM(2010) 629 final |

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Observações na generalidade

1. compartilha da opinião da Comissão de que, apesar dos progressos verificados em determinados domínios sociais, os objectivos de desenvolvimento a que a comunidade internacional se propôs há pouco mais de uma década, através da Declaração do Milénio, estão longe de se tornar realidade;

2. concorda com a Comissão em que é necessário melhorar o potencial de impacto e o valor acrescentado da política de desenvolvimento da UE a fim de fazer dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio uma realidade; considera que esta tarefa é ainda mais premente num contexto de grave crise económica como a que grande parte dos doadores atravessa;

3. lamenta que o Livro Verde não aborde de forma mais aprofundada os critérios necessários para identificar o valor acrescentado das acções de cooperação da UE, que não se tenha prestado mais atenção à necessidade de avaliar com maior rigor o impacto das medidas tomadas e que não se proponham medidas para aprofundar a Declaração de Paris, o Programa de Acção de Acra e os compromissos que resultaram do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e do Código de Conduta da UE;

4. considera que se deve prestar mais atenção aos factores relacionados com os recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento, mantendo os compromissos em matéria de ajuda, apoiando a mobilização de recursos nacionais nos países em desenvolvimento, reforçando os seus sistemas fiscais, combatendo a corrupção, promovendo o combate à evasão, à fuga de capitais e aos fluxos financeiros ilegais, e apoiando a procura de novas fontes de financiamento;

5. está convicto de que a ajuda bem direccionada, acompanhada e avaliada sistematicamente, constitui, na realidade, um valioso investimento dos doadores. Um investimento na liberdade e na justiça na medida em que se contribui para configurar sociedades mais justas e mais bem assentes no reconhecimento dos direitos humanos; um investimento em oportunidades de progresso e de bem-estar dado que num mundo interdependente o desenvolvimento de uns é uma fonte de estabilidade e dinamismo para outros; um investimento na segurança porquanto se aliviam tensões e se melhora a governação do sistema internacional;

6. reitera a sua convicção de que a ajuda internacional é apenas um elemento de todo um conjunto de factores que podem fomentar os processos de desenvolvimento nos países

mais pobres, o que obriga a melhorar a coerência das políticas aplicadas pelos países doadores e a elaborar quadros normativos que regulem as transacções internacionais e as subvenções à agricultura nos países ricos, de modo a repartir, o mais equitativamente possível, as oportunidades de progresso proporcionadas pela globalização. Não obstante, lamenta que estes aspectos não sejam devidamente tratados no Livro Verde, apesar de serem objecto de debate nas reuniões dos líderes internacionais nas Nações Unidas e no G20;

7. lamenta que a Comissão, embora reconheça o papel fundamental dos órgãos de poder local e regional no contexto da ajuda ao desenvolvimento e dos programas de cooperação, não tenha tido em conta no Livro Verde o seu protagonismo crescente numa política de cooperação da UE que pretenda ser eficaz e socialmente sustentada. Por isso, insta a que se acentue o papel que cabe aos órgãos de poder regional e local na promoção de um desenvolvimento de ampla base social, bem como na criação de instituições de governação eficazes nos países em desenvolvimento, e na aplicação de um modelo energético e ambientalmente sustentável;

8. espera que a revisão da política de desenvolvimento da UE e o consenso europeu sigam a direcção apontada pela comunicação da Comissão intitulada «Autoridades locais: Intervenientes no desenvolvimento», que destaca a posição, o papel e o valor acrescentado dos órgãos de poder local e regional neste âmbito e nestas políticas; nesse sentido, a fim de encorajar os intercâmbios e de proporcionar um fórum para a expressão política das colectividades do poder local e regional no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o Comité das Regiões compromete-se a prosseguir a sua estreita cooperação com a Comissão Europeia na organização da conferência anual sobre cooperação descentralizada;

9. recorda o seu parecer (CdR 116/2010) sobre o «Pacote da Primavera: Plano de acção da UE para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio», no qual referia que «poder-se-ia considerar a possibilidade de cada um dos 100 mil órgãos de poder local e regional, no respeito pela respectiva legislação nacional, atribuir voluntariamente, no mínimo, 1 euro por habitante à ajuda ao desenvolvimento. Os órgãos de poder local e regional que não estejam directamente envolvidos em acções de cooperação descentralizada poderão depositar as suas contribuições num fundo das colectividades locais dedicado à ajuda ao desenvolvimento. As medidas que contribuem indirectamente para o desenvolvimento (por exemplo, as respeitantes à sensibilização do público para a pobreza no mundo) poderiam também ser valorizadas neste contributo»;

Melhoria do impacto das políticas de desenvolvimento

10. concorda com a Comissão quando esta afirma que é conveniente que a ajuda se concentre nos «domínios em que é possível demonstrar claramente o seu valor acrescentado». Considera, contudo, que não há critérios nem indicadores que permitam determinar, de forma inequívoca, se a UE melhorou a capacidade de conferir um valor acrescentado à sua política de cooperação;

11. subscreve a recomendação da Comissão de prosseguir e melhorar os procedimentos de avaliação de impacto da cooperação da UE, referindo que a UE tem bastante margem para introduzir procedimentos de avaliação de impacto mais eficazes e inovadores como os que resultam da aplicação de técnicas aleatórias (*randomized evaluation*) apenas exploradas pela UE. Este esforço poderia ser também transposto para o domínio da cooperação descentralizada;

12. perfilha a posição da Comissão, de que deve ser dada prioridade ao objectivo do «crescimento tendo em vista o desenvolvimento humano», por dois motivos: i) primeiro, porque desta forma corrige-se a distorção que dominou a ajuda em anos anteriores, colocando a tónica nas dimensões sociais do desenvolvimento, que são dificilmente sustentáveis sem uma evolução económica inclusiva; ii) segundo, porque a crise está a afectar a capacidade de crescimento, de redução da pobreza e de criação de emprego das economias de muitos países em desenvolvimento;

13. lembra, contudo, que crescimento e desenvolvimento não são sinónimos e que o desenvolvimento implica também desenvolver a capacidade de produção, promover realizações a nível social e repartir a riqueza no território, através de um desenvolvimento local e regional sustentável, geograficamente distribuído e acessível aos sectores mais pobres;

14. lembra que o contributo dos órgãos de poder regional e local, enquanto actores fundamentais na articulação de um crescimento endógeno e sustentável, é decisivo para a viabilidade de um desenvolvimento de base territorial;

15. é também de opinião que reforçar as instituições dos países parceiros e melhorar os seus níveis de eficiência e legitimidade constitui uma das tarefas principais de toda a estratégia de desenvolvimento, melhorando as condições de gestão do processo de mudança económica e social;

16. insta, todavia, a Comissão a conceder mais atenção ao efeito negativo que a dependência da ajuda cria na qualidade das instituições e a dar especial relevância às tarefas relacionadas com o combate à corrupção e com o reforço das capacidades fiscais dos países em desenvolvimento, como forma não só de melhorar a qualidade das suas instituições, mas também de reduzir a dependência da ajuda e ampliar a sua capacidade de mobilização dos recursos nacionais;

17. salienta ainda que os processos de descentralização são fundamentais para a criação de instituições mais legítimas e eficazes, como forma de aproximar o governo dos cidadãos e

enraizar os valores democráticos na sociedade. Os órgãos de poder regional e local deveriam ter um papel essencial na promoção desses processos, aliás, um aspecto descuro no Livro Verde;

18. concorda com a Comissão quando diz que a obtenção de um certo nível de segurança constitui um requisito para o desenvolvimento. Isso obriga os doadores a reverem as relações estabelecidas entre as estratégias de segurança e de desenvolvimento, que são estratégias interligadas, e a promoverem o reforço das instituições, a promoção dos direitos humanos e a coesão social nos países com Estados frágeis, estabelecendo mecanismos de alerta precoce e de diplomacia preventiva. Insta, porém, a Comissão a clarificar melhor a repartição de competências nestes domínios entre os departamentos responsáveis pela cooperação e os responsáveis pela acção externa na UE;

19. concorda com a Comissão quando esta afirma que para melhorar a eficácia da ajuda tem de haver uma coordenação «mais sistemática e eficaz» entre os doadores europeus e considera que a proposta que a Comissão deve apresentar ao Conselho, em 2011, para a sincronização dos ciclos de programação nacionais é oportuna. Lembra ainda que uma melhor coordenação da ajuda, para além de constituir um dos princípios definidos na Declaração de Paris relativa à eficácia da ajuda, faz parte do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e é um dos princípios normativos dos tratados constitutivos da UE, designadamente o Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tratado da União Europeia de Maastricht e o Tratado de Lisboa;

20. lamenta, porém, que o Livro Verde não refira outro domínio complementar ao da coordenação e que tem um enorme potencial, nomeadamente o que se refere à necessidade de progredir na repartição das tarefas entre os doadores europeus. A divisão do trabalho devia ser examinada não só pelos doadores nacionais, mas também entre eles e os respectivos doadores infranacionais (regionais e locais), dado o papel relevante que estes últimos têm nos diversos sistemas de cooperação da UE. Por isso, insta a Comissão a criar pontos de apoio aos órgãos de poder local e regional no Serviço Europeu de Acção Externa e na Direcção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (DEVCO), tanto na UE como nos países parceiros. Além disso, considera indispensável prever financiamento específico para os órgãos de poder local e regional;

21. considera que para se evoluir para uma adequada divisão de trabalho seria desejável que o Livro Verde apoiasse a introdução na política de ajuda da UE de um enfoque baseado não só em objectivos, mas também nos actores e na repartição de responsabilidades entre eles. Um enfoque que valorizasse o contributo que os órgãos de poder regional e local podem dar para o enriquecimento e a eficácia da política de cooperação;

22. lembra que a ajuda é apenas um dos elementos da acção pública dos doadores com um impacto nas possibilidades de desenvolvimento dos países parceiros. Por isso, reforçar os níveis de coerência das políticas públicas constitui um objectivo central da política de desenvolvimento da UE. Esta acção constitui também um princípio amplamente consagrado na UE,

tanto no Tratado que institui a Comunidade Europeia, como no Tratado da União Europeia de Maastricht e no Tratado de Lisboa. Os relatórios que a Comissão elabora sobre a avaliação anual dos progressos realizados pelos Estados-Membros (e pela própria Comissão) em aspectos sectoriais essenciais em matéria de coerência de políticas constituem um instrumento valioso para fomentar a evolução e a responsabilização neste âmbito. Realça, neste contexto, a importância de prosseguir a reforma da política agrícola comum para evitar que esta entrave a realização dos objectivos da política de desenvolvimento da UE;

23. faz questão de salientar que as relações entre os órgãos de poder local da Europa e os seus homólogos dos países beneficiários permitem fazer avançar muito concretamente a aplicação do princípio de responsabilização, que está no cerne da Declaração de Paris e não deve ser da exclusiva competência dos Estados;

24. insiste na necessidade de respeitar as regras básicas dos acordos comerciais da União no sentido de não derrogar os requisitos estabelecidos relativamente às regras de origem dos produtos provenientes de países parceiros, mesmo que isso faça parte dos acordos de associação. Há que ponderar os potenciais danos causados ao correcto funcionamento do mercado interno associados a estas derrogações normativas, assim como as eventuais vantagens da promoção de uma produção exclusivamente local para o desenvolvimento sustentável destes países;

25. compartilha da opinião da Comissão de que o apoio orçamental não é uma panaceia e que, portanto, deve ser aplicado após efectuada uma análise rigorosa das condições do país. Não obstante, lembra que o apoio orçamental constitui uma forma de gestão da ajuda que favorece a coordenação entre os doadores e a sua apropriação pelos países parceiros. Dois objectivos que deveriam apoiar o recurso a esta fórmula, se para tal houver condições;

26. reitera o seu empenho em estimular a cooperação com a Comissão Europeia no âmbito da política de cooperação descentralizada para o desenvolvimento. Destaca igualmente a necessidade de prosseguir os esforços no sentido de que todos os Estados-Membros e todos os órgãos de poder local e regional da UE utilizem o Atlas da Cooperação Descentralizada, que inclui as actividades financiadas pelo poder local e regional da UE neste domínio. Realça ainda a utilidade do portal da cooperação descentralizada para o desenvolvimento, que servirá para facilitar os encontros entre parceiros nesta área e para tornar mais eficazes as ajudas;

27. entende que a UE deve ter mais devidamente em conta, para lá do contributo económico do poder local e regional, o importante valor acrescentado das regiões e dos territórios em certos domínios de especialização. A sua experiência e os conhecimentos acumulados em sectores que trazem soluções adaptadas às necessidades de países terceiros parceiros conferem a esses territórios um valor acrescentado para a cooperação em sectores como o reforço da administração, o ordenamento do território, a educação, a protecção civil, a segurança alimentar através da agricultura e da pesca, as energias renováveis, a água,

o meio ambiente, as ciências marítimas e as actividades de I&D aplicadas ao desenvolvimento. Este é o caso, sobretudo, das regiões ultraperiféricas, fronteiras activas e plataformas da UE no mundo, que podem contribuir para uma maior eficácia da política de desenvolvimento da UE;

A política como catalisador do crescimento inclusivo e sustentável

28. apoia o objectivo de fazer com que a ajuda promova um crescimento inclusivo e sustentável nos países parceiros. Lamenta, porém, que o Livro Verde não faça referência a dois aspectos centrais para alcançar esse objectivo. O primeiro é a necessidade de promover uma redistribuição adequada dos frutos dos progressos, aproximando a distribuição dos rendimentos dos parâmetros de igualdade que se consideram socialmente desejáveis. É necessária uma certa igualdade para se garantir a estabilidade, estabelecer as instituições e promover o crescimento com uma base social ampla. O segundo aspecto tem a ver com a necessidade de fortalecer as capacidades fiscais dos países e combater a fraude, a fuga de capitais e os fluxos financeiros ilícitos, que provocam a drenagem dos escassos recursos nacionais dos países em desenvolvimento, limitando as suas possibilidades de progresso;

29. chama, contudo, a atenção para o facto de que o desenvolvimento é algo mais do que o mero crescimento: implica um processo de conquistas sociais, de consolidação das instituições e de mudança social e produtiva dos países. O objectivo deve consistir em fomentar um crescimento inclusivo e sustentável para impulsionar um processo de desenvolvimento assente no território;

30. salienta a importância da igualdade de género para conseguir um crescimento sustentável nos países parceiros. Para além de se tratar aqui de uma questão fundamental no âmbito dos direitos humanos, as reformas que oferecem às mulheres jovens e adultas a possibilidade de realizarem plenamente o seu potencial na sociedade – sem discriminação nem ameaças de violência – constituem a via mais eficaz para os países parceiros desenvolverem as suas economias;

31. considera que criar instituições sólidas e legítimas implica valorizar os aspectos da distribuição dos frutos do crescimento e das oportunidades e prestar mais atenção às vozes que se ouvem nos países, fazendo avançar os processos de descentralização que aproximam as instituições dos cidadãos. Por esse motivo, importa consolidar a capacidade de gestão dos órgãos de poder local e regional dos países parceiros, inspirando-se em programas como o TAIEX ou o Erasmus, o que contribuiria para melhorar a utilização dos fundos de cooperação. Por outro lado, apela a que a Comissão lance programas de apoio orçamental sectorial que facilitem o acesso aos recursos para os órgãos de poder local e regional dos países em vias de desenvolvimento;

32. reconhece que uma boa política de educação é um dos aspectos fundamentais do desenvolvimento e anima a UE a incluir entre as prioridades da sua política de cooperação para o desenvolvimento a promoção da educação nesses países;

33. lembra que este objectivo implica fomentar e apoiar os processos de descentralização dos países parceiros, onde for apropriado, confirmando o respeito pelo princípio da subsidiariedade na repartição de competências. A descentralização constituiu uma via adequada para democratizar os Estados e ancorá-los mais firmemente na realidade social, além de ser um requisito para que o processo de desenvolvimento possa abranger todo o território e todos os sectores sociais;

Desenvolvimento sustentável

34. concorda quando o Livro Verde assinala a importância de que se revestem os aspectos relacionados com o combate às alterações climáticas e com o apoio à diversidade biológica em toda a estratégia de desenvolvimento responsável. Lembra que as alterações climáticas e os demais reptos ambientais constituem uma oportunidade para que alguns países em desenvolvimento estabeleçam opções de progresso, tirando partido dos seus recursos naturais e ambientais. O compromisso assinado pela UE em Copenhaga e confirmado em Cancún revela a importância que reveste esta dimensão nos processos de desenvolvimento e a necessidade de apoiar os esforços desenvolvidos pelos países parceiros em matéria de adaptação às alterações climáticas e redução dos seus efeitos;

35. neste contexto, lamenta que o Livro Verde não apresente uma visão mais completa do papel dos poderes infranacionais (regionais e locais) na elaboração de uma estratégia ambiental sólida. Estas entidades são fundamentais para a execução de estratégias sustentáveis de gestão de água e resíduos, de aprovisionamento energético e de protecção de áreas ambientalmente frágeis;

36. perfilha o entendimento de que os aspectos relativos ao modelo energético adoptado pelos países constituem uma componente essencial de toda a estratégia de desenvolvimento ambientalmente sustentável. Daí resulta a necessidade de promover a utilização mais intensiva das energias renováveis. A este respeito, assinala que a experiência da UE pode ser útil para alguns países em desenvolvimento, nomeadamente para os que possuem condições especiais propícias ao desenvolvimento deste tipo de energias;

37. propõe a criação de um Pacto de Autarcas e Regiões, de âmbito internacional, com o objectivo de fornecer energia a todos os cidadãos no quadro dos programas conjuntos, através de um instrumento financeiro adequado e específico;

38. exorta a que este objectivo de transição do modelo energético para fontes renováveis seja complementado por outro esforço destinado a melhorar as infra-estruturas energéticas do país e as condições adequadas de acesso à energia das populações mais vulneráveis;

Agricultura e segurança alimentar

39. concorda com a Comissão em que o desenvolvimento rural e a segurança alimentar são básicos para o processo de desenvolvimento na medida em que têm impacto num sector que é central para os processos de crescimento e transformação económica dos países mais pobres, condicionam o exercício de um direito básico, relacionado com a alimentação adequada, afectam outros direitos das pessoas, como a saúde, a educação e o trabalho, e se reflectem no grau de autonomia dos países no conjunto internacional;

40. observa que a actual crise provocou um aumento anormal dos preços das matérias-primas, incluindo as alimentares, que está a afectar muito gravemente as condições de abastecimento dos países mais pobres, sobretudo na África subsariana, muitos deles importadores líquidos de alimentos. Consequentemente, podem produzir-se importantes retrocessos nos resultados sociais alcançados;

41. considera que esta situação resulta de quatro factores: i) aumento da procura de países de grandes dimensões e com um crescimento intenso, que fomentam a compra em grande escala ao nível internacional deste tipo de produtos; ii) fraca participação dos países ricos e investimento público insuficiente em países em desenvolvimento em anos anteriores quanto aos investimentos necessários no âmbito do desenvolvimento rural; iii) acções de especuladores que vêm nestes produtos uma fonte de rentabilidade como depósito de activos; e iv) impacto dos danos causados ao ambiente na produtividade dos solos e da agricultura;

42. insta a UE a não repetir os erros do passado no que se refere à sua política de cooperação e a dar mais prioridade, na definição das suas estratégias de ajuda internacional, ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar dos países parceiros. Lembra, a este respeito, que a UE tem uma vasta experiência em matéria de desenvolvimento rural, política agrícola e apoio à segurança alimentar, que pode ser posta ao serviço dos países em desenvolvimento;

43. solicita que também, neste contexto, sejam tidas em conta as capacidades e as experiências das regiões. Os órgãos de poder regional e local têm experiência na concepção de infra-estruturas básicas para a distribuição de produtos alimentares, no estudo da produtividade dos solos e na gestão das culturas de acordo com as condições naturais, bem como na utilização racional de ecossistemas locais frágeis e na elaboração de planos para garantir o abastecimento da população. É, pois, importante que estes factores estejam presentes, com o desejável protagonismo, na política de cooperação da UE.

Bruxelas, 11 de Maio de 2011

*A Presidente
do Comité das Regiões*
Mercedes BRESSO