



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2011  
SEC(2011) 1173 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

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

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

{COM(2011) 637 final}  
{SEC(2011) 1172 final}

## 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA: Qual é exactamente o problema, quem é mais afectado e por que razão é necessária a intervenção dos poderes públicos?

No contexto mundial actual, caracterizado por grandes desafios internacionais<sup>1</sup>, por um debate sobre a legitimidade da ajuda e por um novo quadro institucional a nível internacional (G20, instituições financeiras internacionais, Nações Unidas, etc.) e da UE (quadro de acção externa pós-Tratado de Lisboa), impõe-se uma mudança para «**aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE**». O objectivo é tornar a política de desenvolvimento da UE capaz de responder aos desafios da próxima década e ajudar os países parceiros a concretizarem as mudanças necessárias para acelerar os progressos em termos de redução da pobreza e de consecução dos ODM.

Alguns estudos realizados actualmente<sup>2</sup> revelam que, desde 2005, data da adopção da Declaração de Paris, as modalidades de concessão de ajuda a nível mundial se têm vindo a deteriorar. Na realidade, inúmeros problemas comprometem a eficiência e a eficácia das políticas de desenvolvimento da UE e dos outros intervenientes. Em primeiro lugar, assiste-se ao aumento da fragmentação da ajuda, paralelamente ao aumento da ajuda pública ao desenvolvimento. Observa-se uma tendência para conceder ajuda em parcelas cada vez mais reduzidas, bem como para o aumento da proliferação de doadores: a nível mundial, estes estão presentes num maior número de países e, no interior desses países, num maior número de sectores. A nível sectorial, a proliferação está igualmente bastante generalizada: em 2007, 41 % dos sectores nos países beneficiários receberam ajuda de mais de três doadores da UE.

Em segundo lugar, a proliferação de relações entre os países doadores e os parceiros requer grandes esforços de coordenação, que são apoiados sobretudo pelos países parceiros, mas também pelos representantes dos doadores no terreno. A duplicação de esforços com outros doadores - incluindo com os Estados-Membros - conjuntamente com a falta de coordenação podem gerar lacunas súbitas em termos de cobertura geográfica/sectorial da ajuda (os chamados «órfãos da ajuda»), e criar um clima de incerteza para os países parceiros e para os principais beneficiários nestes países, entre os quais figuram muitas vezes os grupos mais vulneráveis.

Os custos a longo prazo da ineficácia da ajuda foram analisados por vários estudos do ponto de vista do impacto que têm na qualidade da administração dos países parceiros e nas economias dos países beneficiários. Esses custos são expressos, na sua maioria, em termos qualitativos, embora em alguns casos se possa calcular os custos quantitativos em termos de crescimento económico perdido ou de aumento dos custos resultante da imprevisibilidade do financiamento do desenvolvimento<sup>3</sup>. Por exemplo, os custos a longo prazo relacionados unicamente com a fragmentação da ajuda impedem um governo de organizar a sua carteira de projectos ou mesmo de ter uma visão global dos investimentos e das acções financiadas pela

---

<sup>1</sup> Tais como a crise financeira, as alterações climáticas, o acesso à energia, a insegurança alimentar, as pressões migratórias, a fragilidade dos Estados, os conflitos regionais e a segurança internacional, a emergência de novos poderes/investidores/doadores.

<sup>2</sup> «Trends of In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009», relatório em nome da equipa da OCDE encarregada da divisão do trabalho e da complementaridade, primeiro projecto – 24 de Março de 2011– versão final a publicar.

<sup>3</sup> «Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach»  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE\\_Full\\_Final\\_Report\\_20091023.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf)

ajuda, comprometem a eficácia do planeamento e criam lacunas do ponto de vista geográfico, etc.<sup>4</sup>.

## **2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE: A acção da UE justifica-se com base na subsidiariedade (necessidade e valor acrescentado da UE)?**

Em conformidade com o Tratado de Lisboa, a competência em matéria de política de desenvolvimento é partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. A Comissão dará o seu contributo para aumentar o impacto da sua ajuda, embora reconheça plenamente que outras dimensões e outros aspectos e intervenientes (como a coerência das políticas na perspectiva do desenvolvimento, as modalidades de afectação de ajuda, a apropriação da ajuda pelos países, etc.) são complementares e devem ser tidos em conta, na medida em que influenciam o impacto global da política de desenvolvimento da UE. Por conseguinte, as medidas adoptadas pela UE para promover a coordenação e a coerência e a sua capacidade de colocar em comum serviços e recursos, bem como de manter o diálogo entre a UE e os parceiros, são necessárias, pois, por si só, a acção dos Estados-Membros não consegue satisfazer adequadamente essas exigências. Por conseguinte, a acção coordenada da UE no seu conjunto confere um valor acrescentado que, em virtude do seu efeito de alavanca política e financeira, é superior à soma das acções individuais dos 27 Estados-Membros e da Comissão<sup>5</sup>. Segundo um estudo realizado em 2009<sup>6</sup>, estima-se que os benefícios potenciais de uma abordagem europeia da eficácia da ajuda poderão situar-se entre os 3 e os 6 mil milhões de EUR por ano.

Tal como sublinhado na consulta pública sobre o Livro Verde, a Comissão deverá concentrar a ajuda que gere num leque mais restrito de sectores e de áreas; as opções devem ser efectuadas de forma mais estratégica do que no passado, tendo em conta as vantagens comparativas da UE e a sua capacidade de exercer um impacto significativo. A Comissão pode igualmente desempenhar um papel de primeiro plano no lançamento e coordenação de uma melhor divisão do trabalho entre a UE e os Estados-Membros.

Para maximizar este valor acrescentado, uma especialização e uma melhor divisão do trabalho poderão conduzir a uma maior eficácia, à realização de economias de escala e à redução dos custos de transacção, cujos benefícios poderão ser utilizados para aumentar os recursos financeiros disponíveis e reforçar o poder negocial da UE, colocando-a assim numa melhor posição para desempenhar um papel de primeiro plano a nível mundial.

## **3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE: Quais são os principais objectivos estratégicos?**

Em conformidade com o Tratado, o objectivo primeiro da política de desenvolvimento da UE, e respectivas práticas, é a redução da pobreza num contexto de desenvolvimento sustentável. Os objectivos internacionalmente reconhecidos no âmbito deste objectivo global, subscrito pela UE, são os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Uma importante

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Como demonstrado acima em referência ao estudo intitulado *Aid effectiveness agenda: benefits of the European Approach from October 2009*

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE\\_Full\\_Final\\_Report\\_20091023.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf)

<sup>6</sup> «Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach», HTPSE Limited, Outubro de 2009, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE\\_Full\\_Final\\_Report\\_20091023.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf)

conferência internacional realizada em Setembro de 2010<sup>7</sup> sublinhou o desfasamento existente entre os níveis atingidos actualmente em termos da consecução dos ODM e os objectivos propriamente ditos, a menos de cinco anos do prazo fixado; há uma preocupação especial com a falta de progressos em determinados países e regiões (nomeadamente na África Subsariana), bem como no que respeita a alguns dos ODM (designadamente, a saúde materno-infantil).

Tendo em conta o esforço ainda necessário para conseguir atingir os ODM antes de 2015, a UE tem de aumentar rapidamente o impacto da sua ajuda na redução da pobreza. Após 2015, a UE terá de continuar a apoiar o esforço global até a pobreza estar completamente erradicada. O objectivo da agenda para a mudança proposta é, pois, fazer com que cada euro concedido pela UE no âmbito da ajuda ao desenvolvimento tenha o maior impacto possível na redução da pobreza nos países em desenvolvimento, a fim de maximizar o contributo da UE para a consecução dos ODM e, a longo prazo, para a erradicação da pobreza.

Considera-se que é possível aumentar o impacto sobre a redução da pobreza concentrando a ajuda da UE de um ponto de vista geográfico e sectorial numa gama de países e sectores mais limitada, em vez de conceder ajuda em parcelas reduzidas pelo mundo inteiro. Deste modo, a Comissão continuará a ser um protagonista global em questões de desenvolvimento, concentrando simultaneamente, na sua qualidade de doador, a sua ajuda nos sectores e nos países nos quais o impacto será maior.

Em apoio deste esforço, a agenda relativa à coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento (CPD) contribui igualmente para melhorar os resultados concretos da nossa cooperação para o desenvolvimento, reduzindo as incoerências e promovendo sinergias entre os objectivos das políticas internas e o desenvolvimento. Além disso, é necessário reforçar a coerência entre os objectivos da política externa e os objectivos da política de desenvolvimento.

#### **4. OPÇÕES ESTRATÉGICAS: Que opções foram analisadas e quais dessas opções foram avaliadas em pormenor?**

Na avaliação de impacto foram identificadas quatro opções principais:

A primeira opção consiste em manter o *status quo*, o que significa que os processos de afectação e de execução da ajuda não sofrem qualquer modificação em relação ao actual sistema (nenhuma acção adicional da parte da UE). Assim, a ajuda ao desenvolvimento gerida pela Comissão continuará a ser afectada a uma vasta gama de sectores e de países. Por outras palavras, a UE continua a fazer «tudo no mundo todo», sem enfrentar o problema da fragmentação da ajuda. Esta opção foi examinada em pormenor, considerando a actual ajuda ao desenvolvimento da UE, dispersa e fragmentada, que constitui a base a partir da qual se pode melhorar o sistema para o tornar mais eficaz e eficiente.

A segunda opção consiste numa concentração sectorial; para reduzir a dispersão sectorial da ajuda da UE, a Comissão centrar-se-ia principalmente em determinadas áreas e sectores, especialmente naqueles em que têm vantagens comparativas, mas continuaria a prestar ajuda a um grande número de países, que vão desde os países mais pobres aos países em desenvolvimento mais avançados (dos PMA aos BRIC).

---

<sup>7</sup> Reunião plenária de alto nível das Nações Unidas sobre os ODM, Nova Iorque.

A terceira opção consiste numa concentração geográfica; para reduzir a dispersão geográfica da ajuda da UE, a Comissão concentraria a sua ajuda num número limitado de países (seleccionados em função das suas necessidades, capacidades, interesses e compromissos), mas continuaria a cobrir uma vasta gama de sectores.

Na quarta opção, a UE concentraria a sua ajuda tanto a nível sectorial como geográfico, propondo uma abordagem diferenciada da afectação da ajuda ao desenvolvimento, bem como uma oferta de ajuda concentrada num número limitado de sectores.

A avaliação de impacto não visa examinar escolhas sectoriais e geográficas pré-determinadas, mas, pelo contrário, testa os princípios de concentração sectorial e diferenciação geográfica. A escolha final dos sectores e países será o resultado de uma análise pormenorizada e de um diálogo exaustivo, país por país, com base nos princípios estabelecidos de apropriação e de parceria consagrados na Declaração de Paris, bem como no debate com os outros doadores, em especial os Estados-Membros da UE, no âmbito do código de conduta sobre a divisão das tarefas.

A capacidade da UE de atingir os seus objectivos de desenvolvimento será influenciada igualmente pelos seguintes factores: uma maior coerência das políticas na perspectiva do desenvolvimento, uma melhor coordenação a nível da UE, a escolha das modalidades de afectação da ajuda e os níveis globais de financiamento disponível para o desenvolvimento, que são constantes aplicáveis a cada uma das quatro opções. Por conseguinte, estes elementos não são considerados parte integrante da avaliação de impacto.

**5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS: Quais os principais impactos económicos, ambientais e sociais de cada uma das opções, designadamente em termos de benefícios e de custos (quantificados/monetizados) (incluindo estimativas sobre o ónus administrativo e outros custos de conformidade e de implementação para as administrações públicas)?**

#### Opção 1 :

Na hipótese de o *status quo* ser mantido, a ajuda gerida pela Comissão continuaria a ser concedida a uma vasta gama de sectores e países beneficiários. A Comissão manteria assim uma presença global e transsectorial, o que lhe permitiria exercer uma influência a nível mundial e ter um efeito de alavanca em todos os países. A opção de manter o *status quo* não aborda o problema da dispersão e da fragmentação da ajuda, aumentando assim os riscos de ineficiência do futuro programa de ajuda. Além disso, os limitados meios de ajuda continuariam a ser objecto de uma dispersão demasiado grande, o que reduziria o impacto da ajuda e prejudicaria a sua pertinência, legitimidade e visibilidade.

#### Opção 2 :

Uma maior concentração sectorial poderia contribuir para reforçar o impacto da ajuda da UE, concentrando os recursos num número limitado de sectores, aumentando assim a massa crítica da UE. Além disso, a Comissão manteria a sua presença global em termos de ajuda ao desenvolvimento, exercendo a sua influência e um eventual efeito de alavanca em todos os países. No entanto, a concentração sectorial corre o risco de criar uma eventual discrepância entre a oferta limitada da Comissão e a procura dos países parceiros, tornando difícil dispendir todos os recursos disponíveis. Além disso, uma abordagem descendente da

concentração sectorial prejudicaria o processo de apropriação pelos países (um elemento considerado essencial para a eficácia da ajuda e para o êxito global do desenvolvimento).

#### Opção 3 :

Uma maior concentração geográfica poderia contribuir para aumentar o impacto da ajuda da UE, concentrando os recursos limitados nos países em que são mais necessários e nos quais a ajuda pode ter um impacto maior. Deste modo, a Comissão aplicaria uma abordagem diferenciada à afectação de ajuda e às parcerias, assente num diálogo político e estratégico abrangente com todos os países parceiros, através do qual a UE definiria a forma de cooperação mais adequada, o que lhe permitiria adoptar medidas fundamentadas e objectivas sobre a combinação de medidas, os níveis de ajuda, os instrumentos financeiros e as modalidades de afectação de ajuda mais eficazes.

No entanto, a opção relativa à concentração geográfica corre o risco de enfraquecer a influência e o efeito de alavanca da UE em certos países e regiões em que já não estaria presente. Além disso, se a coordenação e a divisão do trabalho entre a UE e os seus Estados-Membros não forem melhoradas, esta opção corre o risco de acentuar o fosso existente entre os países privilegiados e os países negligenciados, num período em que um número cada vez maior de dadores da UE estão a reduzir as suas intervenções e se estão a retirar de uma série de países em desenvolvimento. Todavia, estes dois riscos podem ser atenuados por medidas de acompanhamento, como uma estratégia de saída progressiva, que vise estabelecer parcerias de um novo tipo com os países que deixaram de receber ajuda e progredir em termos da programação conjunta e da divisão do trabalho.

#### Opção 4 :

Uma melhor concentração sectorial e geográfica poderia contribuir para aumentar substancialmente o impacto da ajuda da UE através de uma utilização e de uma afectação mais judiciosas e mais estratégicas dos escassos recursos disponíveis. A UE poderia, desta forma, aumentar a sua massa crítica em certos sectores e países, o que lhe permitiria reforçar o seu poder negocial e o seu efeito de alavanca sobre os recursos e as políticas. Ao dar o exemplo, a Comissão poderia aumentar a visibilidade e a legitimidade da sua ajuda e encorajar os Estados-Membros da UE a fazerem o mesmo. Tal contribuiria igualmente para reforçar o papel federador e coordenador da Comissão, nomeadamente no que diz respeito a determinados aspectos essenciais da divisão do trabalho.

### **6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES: Qual a opção preferida e quais os critérios/a justificação para essa preferência?**

A avaliação de impacto conclui que a opção 4 é a mais sólida, pois permite uma distribuição mais estratégica, justificável e visível dos escassos recursos da ajuda da UE, que, em vez de serem dispersos em parcelas demasiado reduzidas por vários sectores e vários países - como preconizado na opção relativa ao *status quo* (opção 1) - serão concentrados nos sectores e nos países com maiores necessidades e nos quais podem ter um maior impacto na redução da pobreza. A opção 4 combina as vantagens das opções 2 e 3 e ultrapassa algumas das limitações inerentes a uma concentração exclusivamente sectorial ou exclusivamente geográfica.

A estratégia defendida na opção 4 permitirá à Comissão exercer um papel mais equilibrado e estratégico enquanto doador, o que deverá ter efeitos positivos para a sua visibilidade e reputação.

## **7. CONTROLO E AVALIAÇÃO: Quais são os mecanismos para o cálculo dos custos e benefícios concretos da obtenção dos efeitos desejados?**

A Comissão dispõe já de sistemas que permitem efectuar controlos e avaliações regulares de todo o seu programa de ajuda. Actualmente, avalia estratégias temáticas e por país, programas e projectos individuais. A realização de exercícios de avaliação mais vastos permite apreciar a complementaridade e as sinergias entre os diferentes instrumentos legislativos, incluindo as actividades que não acarretam despesas. As avaliações complexas podem igualmente analisar objectivos políticos gerais, definidos no âmbito dos processos políticos correspondentes, bem como questões transversais que dizem respeito a todos ou a alguns instrumentos legislativos. Na medida do possível, a Comissão associa todas as partes interessadas à fase de avaliação da ajuda da UE, incluindo às avaliações conjuntas.