

## **2. ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?**

Neste capítulo abordaremos os principais traços e princípios dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Iremos também explorar a hipótese de serem considerados um novo paradigma da cooperação para o desenvolvimento a nível teórico e político.

Apresentamos as evoluções recentes do enquadramento institucional comunitário da política de cooperação para o desenvolvimento e pretendemos identificar onde está a retórica dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio no discurso político.

Iremos ainda assinalar quais os compromissos internacionais assumidos pela União Europeia nesta matéria e perceber qual a prioridade atribuída aos Objectivos e à África Subsaariana na sua agenda.

### **2.1 Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**

#### **2.1.1 Traços e princípios fundamentais**

A agenda internacional mudou imenso na década de 90. O novo quadro das relações internacionais aliado à globalização trouxeram novos temas para a ordem do dia, com implicações também para a política de cooperação para o desenvolvimento.

Em 2000, 189 países acordaram a Declaração do Milénio, que se tornou mais conhecida pela divulgação, em 2001, dos chamados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio que identificam as áreas de acção fundamentais para o desenvolvimento. A Declaração foi feita por um grupo de trabalho nomeado pelo Secretário-Geral Kofi Annan e não foi negociada directamente com os países membros da ONU.

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

Os oito Objectivos são: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Alcançar a educação primária universal; 3. Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; 7. Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Para medir o alcance destes Objectivos foram definidas 18 metas e identificados indicadores.<sup>1</sup> Os ODMs reflectem as principais preocupações e frentes de combate à pobreza mas ninguém sabe bem como alcançá-los. São, em princípio, um reflexo de um consenso internacional, mas os meios para os atingir são mais ou menos deixados à escolha dos próprios beneficiários [Naudet, 2006, 161].

Os sete primeiros referem-se a aspectos concretos da pobreza, enquanto o oitavo parece ser o único que aponta o caminho de “como” alcançá-los. Em teoria, os primeiros devem ser alcançados essencialmente através de um esforço dos PED, e o último depende dos países desenvolvidos, onde a UE deve assumir um papel preponderante e exemplar.

Os Objectivos e as metas estão inter-relacionados e devem ser vistos como um todo. Eles representam uma parceria entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento determinados, como estipula a Declaração do Milénio: “a criar um ambiente tanto a nível nacional como global – que seja condutivo ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza” [CE, 2005d, 86].

Embora encarado como um consenso internacional, este denominador mínimo comum encontrado pela ONU não escapa a críticas por abordar de maneira pouco significativa certos assuntos (como os casos da agricultura e da saúde reprodutiva) e por considerar o mesmo ponto de partida para países que vivem realidades tão diferentes. Os

---

<sup>1</sup> Ver Anexo II: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – metas.

## **ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?**

---

Objectivos têm metas muito específicas mas negligenciam o estágio em que se encontra o país/região. Os resultados que se pretendem alcançar são iguais para todos e medidos em termos de quantidade mais do que qualidade. No entanto, é possível argumentar que apesar destas e de outras imperfeições, as metas e indicadores podem contribuir para identificar com alguma facilidade quem mais precisa de Ajuda.

Para alguns, a falta de sensibilidade condenou os ODMs ao fracasso desde que foram definidos – o seu alcance é utópico. No entanto, não deixa de ser um documento extremamente relevante em termos de desenvolvimento e tem servido como linha orientadora da cooperação a nível internacional.

Como já foi referido na introdução, esta dissertação apenas se irá centrar no Objectivo 8 (parceria global para o desenvolvimento), embora tendo sempre em consideração a interdependência entre todos, a sua igual importância e a necessidade de responsabilização de todos.

### **2.1.2 Um novo paradigma da cooperação para o desenvolvimento?**

Como se mostrou no Capítulo I, os valores e as linhas orientadoras da Ajuda (e consequentemente os seus instrumentos) sofreram alterações ao longo de várias décadas de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente no seio da Comunidade Europeia.

A mudança de paradigma na cooperação para o desenvolvimento dá-se devido à existência de novos factos que colocam em causa a visão do mundo existente no paradigma dominante, devido às mudanças ideológicas que se verificam a nível global, às incoerências que se vão identificando dentro dos próprios paradigmas que impedem o consenso e por causa da coexistência de paradigmas.

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

Em 1992, dois anos após a divulgação do Consenso de Washington, a APD representava 0,32% do PNB dos países pertencentes ao CAD, mas em 1997 essa percentagem desceu para 0,21%. Tal fenómeno é explicável pela evolução da cena geopolítica que já foi abordada noutros momentos desta dissertação. O que importa neste momento, não é reflectir acerca da motivação subjacente a essa evolução mas antes debruçarmo-nos sobre qual a mudança provocada no consenso ético, no paradigma, neste e noutros períodos da História da cooperação para o desenvolvimento.

Actualmente, tem-se afirmado uma tendência de autonomização do fundamento ético da Ajuda em relação aos interesses dos países ricos. Na verdade, esse fundamento é cada vez mais definido dentro das instituições internacionais e pelas organizações civis de solidariedade que dominam o pensamento sobre o desenvolvimento. Segundo A. MacIntyre, citado por Naudet [2006, 142], uma vez que não há espaços nem mecanismos para incluir as críticas e as reflexões em torno desse fundamento, a cooperação para o desenvolvimento acaba por se deixar gerir pela retórica do consenso, que se revela num paradigma.

Fazendo uma análise retrospectiva do pensamento e das orientações ideológicas subjacentes à política de cooperação para o desenvolvimento das últimas décadas, é possível identificar várias gerações de paradigmas e as suas principais características éticas e ideológicas.

Assim, a primeira geração, da década de 60, caracterizava-se por um paradigma industrialista cujos projectos tinham como principal preocupação o “arranque”. Baseava-se num diagnóstico misto (situacional e disposicional<sup>2</sup>) e promovia uma abordagem

---

<sup>2</sup> Para Naudet, existem dois tipos de causas (e soluções) para a pobreza: disposicionais e situacionais. Os factores disposicionais, resultam do comportamento e características dos actores locais e qualquer mudança de políticas depende da mudança dos políticos, o que leva ao dever de intervenção sob a forma de aconselhamento e consultadoria – “a culpa é dos pobres”. Os factores situacionais pressupõem que existe uma “armadilha da pobreza” (*poverty trap*) que se reflecte em ciclos viciosos que apenas podem

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

perfeccionista no sentido em que se acreditava na existência de um modelo universal de desenvolvimento, no qual a Ajuda se inseria dentro dele, à medida das necessidades do país. A comunidade internacional tinha a obrigação de alterar a situação através de um “*big push*”. O principal instrumento deste paradigma vigente na década de 60 era o projecto de investimento económico.

Na década de 70, surge uma segunda geração no pensamento acerca do desenvolvimento que partia do conceito de “terceiro mundo”. Baseava-se na lógica da justiça redistributiva à escala mundial, como consequência de se assumir internacionalmente a responsabilidade pelo desenvolvimento. A Ajuda era vista como um direito que devia ser utilizado independentemente dos modelos universais que o doador pudesse defender. O entendimento acerca das causas e responsabilidades em torno da pobreza levaram, ao longo da História, a diferentes consensos éticos para a Ajuda. Nesta época, a influência das teses estruturalistas e dependendistas apontavam como causa da pobreza as trocas desiguais e a sua degradação e o poder das multinacionais. Esta conjuntura situacional levava a que os PED não conseguissem sozinhos ser agentes do seu desenvolvimento, o que tornava necessário envolver a comunidade internacional numa tentativa de mudança das “regras do jogo”.

A década de 80 ficou conhecida como a (terceira) geração da liberalização. Houve um certo regresso a uma abordagem desenvolvimentista que tinha pontos comuns com o paradigma industrialista. Era uma lógica baseada no conceito de justiça correctiva temporária e exclusividade da eficácia a favor do crescimento. Nesta fase, a condicionalidade surge como instrumento e este período ficou marcado pelo já conhecido Ajustamento Estrutural. Os anos 80 simbolizaram um retorno à visão disposicional, identificando as políticas internas como a principal causa da pobreza mas também como o caminho para o desenvolvimento.

---

ser quebrados pela intervenção externa motivada por uma elevada obrigação moral – “a culpa é de desastres naturais ou exploração internacional”. [Naudet, 2006, p. 144-146]

Estávamos na época do surgimento das economias asiáticas e também da revolução neoliberal nas economias ocidentais (com Reagan e Thatcher).

A década de 90, como já foi referido, foi a época da crise da Ajuda. O paradigma vigente reflectia, por um lado, uma lógica humanista e por outro, uma preocupação central relacionada com a qualidade da governação, colocando as instituições no centro do processo de desenvolvimento. A selectividade da Ajuda surgia como reflexo da preocupação da ausência de modelo universal. A anulação da dívida foi, sem dúvida, o instrumento emblemático desta década. Nos finais da década de 90, surge um diagnóstico misto situacional e disposicional que estabelece como objectivo do desenvolvimento a luta contra a pobreza. [Naudet, 2006, 146-148] As más políticas aliadas à própria má governação e a um sistema internacional desequilibrado e injusto são as grandes causas do problema. O processo de desenvolvimento só emerge num ambiente de cooperação e co-responsabilização. Esta quarta geração tinha ainda alguma influência do paradigma anterior, nomeadamente do chamado Consenso de Washington, mas distingue-se pela definição da luta contra a pobreza como objectivo universal.

A mudança de paradigma na última década foi impulsionada por alterações político-ideológicas nas relações internacionais aliadas ao fracasso prático do entendimento predominante até então. A 25 de Maio de 2004, James Wolfensohn – Presidente do BM – afirmou: “o Consenso de Washington está morto há anos. Foi substituído por vários outros consensos”<sup>3</sup> Depois de vários anos como o paradigma dominante e aceite nas grandes organizações e instituições financeiras, no virar do milénio, o Consenso de Washington deixa de servir oficialmente de base à orientação político-ideológica da Ajuda internacional.

---

<sup>3</sup> Tradução da autora. No original: “The Washington Consensus has been dead for years. It has been replaced by all sorts of other consensuses” [Maxwell, 2005].

Inspirado na visão economicista liberal que triunfou na década de 80, seguia a linha orientadora que guiou os programas de Ajustamento Estrutural. Com o desenvolvimento dos países africanos sem registo de grande sucesso e com o crescimento insustentável da dívida dos PED, o Consenso de Washington surgia como um diagnóstico e uma receita a seguir (embora inicialmente definido apenas para a realidade da América do Sul).

O documento de John Williamson de 1990, divulgado internacionalmente como o “Consenso de Washington”, demonstrava uma preocupação com a gestão macroeconómica e financeira e estabelecia dez pontos relacionados com política monetária e fiscal, taxa de câmbio e comércio. Nada dizia acerca de APD ou política de desenvolvimento embora tenha servido de argumento de condicionalidade da APD durante largos anos.

Em 1998, Joseph Stiglitz propõe uma revisão alertando para a necessidade de reflectir acerca da qualidade das instituições e da falta de interligação entre a economia nacional e o sistema internacional. O “pós-Consenso de Washington” de autoria de Stiglitz, embora não esteja morto, é incompleto. Para Engel e Maxwell, a alternativa é a “meta-narrativa” que tem em conta as revisões e críticas e que vai buscar elementos da filosofia e das prioridades subjacentes aos ODMs.

A meta-narrativa<sup>4</sup> dá uns passos na definição da agenda e do discurso do desenvolvimento internacional. Assim, para além de expandir inevitavelmente os pontos de Williamson coloca a ênfase nos ODMs como enquadramento geral da cooperação para o desenvolvimento. Os pontos adicionados pela meta-narrativa fazem a ligação entre os Objectivos, os planos nacionais de redução da pobreza e a política macroeconómica (incluindo o comércio), gestão pública da despesa e harmonização da Ajuda no sentido de reforçar a boa governação e as boas práticas políticas [Maxwell, 2005].

---

<sup>4</sup> Ver Anexo III: A meta-narrativa (revista).

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

Na viragem do milénio surge-nos então, perante a emergência dos ODMs, a questão se estamos perante um novo paradigma? Actualmente, existem mudanças significativas, em relação ao passado, no que diz respeito ao pensamento e à acção na cooperação para o desenvolvimento que nos permitam falar de um novo paradigma? De uma quinta geração focada nos ODMs?

Numa análise da actualidade, verificamos que existe um certo regresso à ideia de Ajuda redistributiva, um levantamento de diagnóstico do tipo situacional (reforço da ideia do terceiro mundismo) mas também disposicional (associação entre selectividade da Ajuda e qualidade da governação), uma lógica fortemente consequencialista e o surgimento do apoio ao orçamento como o principal instrumento a disseminar [Naudet, 2006, 168-171]. Existem traços do passado mas também verificamos algumas novidades que tentam ter em consideração as críticas e sugestões que resultam, nomeadamente, de cerca de 50 anos de cooperação da Comunidade Europeia.

Podemos, com alguma tranquilidade académica, concluir que os ODMs (e a lógica subjacente à meta-narrativa) têm-se afirmado nos últimos anos como um consenso ético e uma quinta geração dos paradigmas de desenvolvimento. No entanto, temos de reconhecer que não deixa de ter as suas fragilidades. Para além do seu enquadramento global e aplicação pelas principais instituições internacionais ainda continuar em construção, são cada vez mais contestados o que poderá afectar a sua capacidade de vigorarem enquanto paradigma. Contudo, a própria História das relações políticas é que nos conduziu até eles. Será também com a evolução da História que poderemos posteriormente olhar para trás e perceber até que ponto os ODMs marcaram uma fase no pensamento e na acção da cooperação para o desenvolvimento.



## **2.2 União Europeia - à procura de uma nova filosofia e enquadramento institucional para a política de cooperação para o desenvolvimento**

Embora o discurso coloque a cooperação para o desenvolvimento no topo da agenda, até hoje, esta política nunca foi uma verdadeira prioridade para a UE. A Comunidade sempre reagiu mais a determinados eventos do que seguiu realmente um plano coerente. Sempre que surgiu um tema prioritário para a UE, a política de cooperação sofreu consequências negativas, porque é fácil cortar no orçamento da Ajuda ao desenvolvimento [Lister, 1998; 18].

Nos últimos anos, os parceiros prioritários também mudaram: assistiu-se ao declínio do interesse nos ACP, em particular na África Subsaariana, nos países mais pobres da América Central, à continuação do hiato entre as expressões de interesse na Ásia e as actividades naquela região e ao aumento do interesse nos países vizinhos da região mediterrânea e das áreas em crescimento da América do Sul, nomeadamente do MERCOSUR. Foram os ODMs que recentemente fizeram voltar a atenção para a África Subsaariana (e alguns interesses comerciais, obviamente).

No final da década de 90, a política de cooperação para o desenvolvimento da UE era uma política fragmentada, com uma abordagem mais regional e sem uma visão global. A existência de critérios e objectivos estratégicos diferenciados acabava por afectar as políticas para as várias regiões. A abordagem regionalista ganhou força nas políticas de cooperação pós-Guerra Fria. Existia o entendimento de que os objectivos globais relacionados com ambiente e desenvolvimento poderiam ser mais facilmente atingidos através de organizações regionais. Para Hurrell citado por Lister [1998; 27]

não se trata de uma questão de ou regionalismo ou globalismo, mas como conseguir combinar os dois processos da melhor maneira.

Para Lister, nos finais da década de 90 o grande desafio para a política de cooperação para o desenvolvimento era a construção de uma política regional que funcione, em vez de esperar por uma panaceia global. “Os resultados de iniciativas a nível global têm sido normalmente uma desilusão” [Lister, 1997; 141/145]. Será que Lister foi uma visionária porque conseguir antever o entendimento em torno dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (reflexo da necessidade de uma visão global) e ao mesmo tempo a sua grande possibilidade de fracasso?

Esta tentativa de conciliação entre uma visão global e uma abordagem regionalista surge com a Convenção de Cotonou que pressupõe o enquadramento dos ODMs. Criase o entendimento que para lidar com questões como a erradicação da pobreza, o ambiente e a capacitação das mulheres, uma abordagem regional não é suficiente. Ser parte da Convenção não invalida (bem pelo contrário) a participação nas organizações internacionais, nomeadamente nas agências da ONU. É esta visão de complementaridade entre diferentes níveis de organização política que começa a ser valorizada no virar do milénio.

A nível político e institucional, desde 2000, verificaram-se algumas mudanças relacionadas com a política de cooperação para o desenvolvimento da UE. Diversos factores influenciaram as alterações como o surgimento dos ODMs como enquadramento internacional, a entrada em vigor da Convenção de Cotonou, o alargamento a novos membros e o conseqüente aprofundamento e reforma.

A incapacidade da UE ao nível de uma verdadeira Política Europeia de Segurança Comum tinha já, por diversas vezes, colocado uma pressão enorme sobre a cooperação

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

para o desenvolvimento, em relação aos seus recursos e instituições e apoio às suas acções externas, tentando ir além dos objectivos de desenvolvimento. Neste contexto, verificaram-se nos últimos anos algumas mudanças que tiveram implicações para a autonomia da política de cooperação para o desenvolvimento.

A Convenção para o Futuro da Europa que negociou, entre 2002-2003, o documento inicial do falhado Tratado Constitucional (cuja proposta viria a ser substituída pelo Tratado de Lisboa de 2007) incluiu a erradicação da pobreza como o objectivo último da política de cooperação. Este objectivo tinha sido incluído num capítulo separado acerca da política de cooperação mas também foi referido como um objectivo das políticas externas da UE [Van Reisen, 2007; 47/52].

A criação do Serviço Comum para as Relações Externas, como unidade partilhada por várias Direcções, levou ao divórcio entre a política de desenvolvimento - que continua na DG de Desenvolvimento – e a implementação dos programas de desenvolvimento. A chamada Comissão Prodi, que alterou o nome da DG de DG8 para DG Desenvolvimento, estipulou também que este organismo deixaria de ser responsável pela política comercial da UE com os ACP, transferindo essa competência para a DG Comércio.

Para Van Reisen [2007; 53] estas decisões foram um “desastre político”. Este autor chega mesmo a questionar se faz sentido a DG Desenvolvimento ser politicamente responsável pela cooperação para o desenvolvimento se depois não tem estruturas administrativas para assegurar a implementação das suas políticas. O Serviço Comum para as Relações Externas acabou por ser substituído pela actual EuropeAid, agência com uma direcção composta por diversos comissários, sendo que o Comissário para as Relações Externas assumia a função de *chair*. O Comissário para o Desenvolvimento

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

apenas desempenhava o cargo de Director-Geral e estava afastado de qualquer responsabilidade na definição da política de desenvolvimento para outra região além ACP.

Em 2002, aprovou-se a abolição do Conselho de Desenvolvimento que existia desde a criação da CEE, com o argumento de necessidade de melhorar a eficácia das instituições face à futura entrada de novos membros.

Em 2004, tomou posse uma nova Comissão presidida por José Manuel Barroso, não se registando, no entanto, nenhuma reforma institucional positiva na área do desenvolvimento. Pelo contrário, a direcção da EuropeAid foi dissolvida e a agência ficou sobre tutela directa da DG para as Relações Externas. A cooperação para o desenvolvimento quase foi erradicada do organigrama da Comissão [Van Reisen, 2007; 54-55].

Para alguns autores, estas alterações não representam uma diminuição da importância da cooperação para o desenvolvimento. “A par da PESC e da política comercial comum, a política de cooperação para o desenvolvimento constitui um pilar essencial da actuação externa da UE”. Nem representa necessariamente uma ameaça aos Objectivos: “A atenção política nos ODMs e na redução da pobreza vai sendo progressivamente fortalecida por várias regulamentações e comunicações temáticas, aprovadas por resoluções e conclusões do Conselho” [Afonso, 2006; 1-2]. No entanto, pode não haver uma diminuição da sua importância mas são compreensíveis os receios acerca da sua autonomia face às outras políticas de acção externa.

### **2.3 A retórica dos ODMs no discurso da política de cooperação para o desenvolvimento - compromissos da UE**

Desde os compromissos assumidos na Conferência de Monterrey acerca do Financiamento do Desenvolvimento e Eficácia da Ajuda, que a Comissão Europeia faz anualmente, através de relatórios, a actualização do ponto da situação do seu contributo para o alcance dos ODMs [CE, 2005a].

A nível da eficácia da Ajuda, depois do II Fórum de Alto Nível que decorreu em Paris, em 2005, foi estabelecida uma agenda com objectivos de coordenação e complementaridade entre os Estados-membros. Surgiram ainda outros compromissos como a aposta em providenciar assistência em “*capacity building*” através de programas coordenados, aumento dos arranjos multi-doadores a fim de canalizar 50% da Ajuda governamental através dos sistemas nacionais, evitar a criação de novas unidades de implementação de projectos, duplicar a percentagem de Ajuda através do apoio ao orçamento ou SWAP e reduzir para metade o número de missões descoordenadas. Para que tais compromissos sejam honrados, é necessário o desenvolvimento de uma genuína Estratégia Europeia para o Desenvolvimento.

Até ao momento, a UE tem definido a sua linha orientadora para a política de cooperação baseada nos ODMs, através de um vasto conjunto de comunicações e declarações, algumas das quais serão agora apresentadas de forma sucinta. As políticas e regulamentações têm focado pelo menos seis (não tanto os Objectivos 3 e 4) dos oito ODMs. É possível afirmar que o compromisso da UE em relação aos Objectivos em geral é mais explícito do que em relação a cada meta associada aos ODMs [Banuri, Siegfried & Odeh, 2003, 11]. Dos principais documentos que expressam os

## ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

---

compromissos da UE no alcance dos ODMs, três datam de Abril de 2005: “Acelerar os progressos na via da realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Contribuição da União Europeia”, “Financiamento do Desenvolvimento e Eficácia da Ajuda” e “Coerência Política para o Desenvolvimento” [CE, 2005c, 3].

A Comunicação 132 de 2005: “Acelerar os progressos na via da realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Contribuição da União Europeia” apela a que perante os desafios do desenvolvimento, a UE desempenhe plenamente o seu papel político, a fim de reforçar os instrumentos do desenvolvimento e a eficácia da cooperação, nomeadamente na África Subsaariana. Deste modo, é vital acelerar os progressos tendo em vista a realização dos ODMs, “uma vez que a simples continuação das políticas actuais não será suficiente para atingir os objectivos fixados” [CE, 2005].

A Comunicação 132 também estabeleceu algumas prioridades a ter em conta na política de cooperação da comunidade: financiamento e qualidade da Ajuda, coerência e dar prioridade à África Subsaariana (uma vez que apresenta “um atraso considerável relativamente ao resto do Mundo”), melhoria da governação, interconexão das redes e do comércio africanos, um esforço para promover uma sociedade equitativa, o acesso aos serviços, um trabalho digno e um ambiente sustentável [CE, 2005].

A Comunicação 58 de 2006 “Financiamento do Desenvolvimento e Eficácia da Ajuda – Desafios para o aumento da Ajuda da UE 2006-2010” juntamente com outras duas “EU Aid: Delivering more, better and faster” e “Increasing the impact of EU aid: a common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming” constituem o “pacote da eficácia da Ajuda” que está no seguimento dos compromissos assumidos em 2005, dos documentos acima referidos, nomeadamente a Comunicação 133 sobre financiamento do desenvolvimento. As principais linhas de

orientação apontavam já para o aumento da Ajuda e melhoria do impacto e velocidade da atribuição para o alcance dos ODMs em 2015.

A coerência política para o desenvolvimento tem sido ao longo dos anos, um dos principais objectivos a atingir no seio da UE e em coordenação com os seus Estados-membros. A Comunicação 134 de 2005, alerta para o facto de que mais e melhor Ajuda são extremamente importantes mas por si só, não são suficientes para permitir que os países em desenvolvimento consigam atingir os ODMs. Neste sentido, é necessário analisar outras áreas que também têm impacto na política de desenvolvimento e perceber de que modo outras políticas podem ajudar no alcance dos Objectivos [CE, 2005b]. Esta questão da coerência política será mais aprofundada no Capítulo III no âmbito da análise do papel da UE para o alcance do Objectivo 8.

O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (2005) aponta para uma visão da UE sobre o desenvolvimento que tem como objectivo primordial a redução da pobreza no mundo no contexto do desenvolvimento sustentável. Deste modo, a UE procurará concretizar até 2015 os ODMs. O objectivo fundamental da redução da pobreza apoia-se nos objectivos complementares de promoção da boa governação e do respeito pelos direitos humanos, valores comuns que estão na base da União. Estabelece também como princípios comuns que devem orientar as acções no domínio da cooperação para o desenvolvimento a “apropriação, a parceria, o aprofundamento do diálogo político, a participação da sociedade civil, a igualdade de género e um empenho constante na prevenção da fragilidade do Estado” [UE, 2005]. Neste documento, a UE também assume o compromisso de incentivar a uma melhor coordenação e complementaridade entre os doadores, procurando assegurar uma programação plurianual comum, assente

nas estratégias e nos procedimentos dos países parceiros, nos mecanismos comuns de execução e na utilização de dispositivos de co-financiamento.

A nível da execução, a política comunitária e as políticas dos Estados-Membros no domínio da cooperação para o desenvolvimento devem ser complementares. As modalidades da Ajuda serão adaptadas às necessidades e aos contextos de cada país, sendo dada preferência, sempre que possível, ao apoio orçamental. A abordagem da Comunidade basear-se-á em indicadores de desempenho. A Ajuda comunitária continuará a ser prestada essencialmente sob a forma de subvenções, que constitui a modalidade mais adaptada à situação dos países mais pobres e dos países com menor capacidade de reembolso [UE, 2005].

O objectivo da declaração conjunta da UE de Abril de 2008 – “The EU - a global partner for development- Speeding up progress towards the Millennium Development Goals” - era dar uma contribuição para a formulação de uma posição europeia comum, em relação aos encontros de Accra (Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda de Setembro de 2008) e Doha (*follow-up* da Conferência Internacional sobre Financiamento da Ajuda, Novembro/Dezembro de 2008) e ao evento de Alto Nível das Nações Unidas de Setembro deste ano, acerca dos progressos no alcance dos ODMs. Pretende-se também contribuir para a afirmação da UE enquanto actor chave no palco internacional e no compromisso assumido em relação aos ODMs.

O ano de 2008 tem sido bastante importante para o desenvolvimento. Os encontros anteriormente referidos e outros têm feito dos ODMs uma prioridade política. O Fórum em Accra teve como foco a implementação da Declaração de Paris de 2005 acerca da Eficácia da Ajuda. A Conferência de Doha fará o ponto da situação em relação aos compromissos assumidos na Conferência de Monterrey acerca do Financiamento do



Desenvolvimento e o encontro de Alto Nível das Nações Unidas, a 25 de Setembro, deveria servir de impulso à comunidade internacional para se encontrarem soluções a fim de se alcançar as metas estabelecidas para 2015. Os ODMs apelam a um esforço sustentado e a longo-prazo. O ano de 2008 é um teste à comunidade internacional mas também à credibilidade da UE enquanto actor central no desenvolvimento [CE, 2008, 4/5].

### 2.4 África Subsaariana e UE – retrato recente de uma parceria

O relatório Sachs, considerado um trabalho independente para o *Millennium Project*, revela que “a África Subsaariana é particularmente desfavorecida no plano geográfico. A África vem em primeiro lugar pelo risco agrícola, em primeiro lugar pelo risco relativo ao transporte e, de longe, pelo risco relativo ao paludismo. A África é igualmente, excepcionalmente vulnerável à seca. A forte vulnerabilidade humana em 1980 está ligada inversamente ao crescimento económico entre 1980 e 2000”<sup>5</sup>. Este relatório identifica como as principais causas da pobreza na África Subsaariana os fracassos das governações e as armadilhas da pobreza, revelando um diagnóstico fortemente situacional e atribuindo a responsabilidade da realização dos ODMs ao mundo desenvolvido [Naudet, 2006, 161]. Se observarmos os indicadores dos ODMs facilmente nos apercebemos que é o continente Africano, principalmente a região Subsariana que mais longe está de alcançar resultados. A situação chega a ser dramática

---

<sup>5</sup> Tradução da autora. No original: “L’Afrique sub-saharienne est particulièrement défavorisée sur le plan géographique. L’Afrique vient au premier rang (avec l’Asie du sud) pour le risque agricole, au premier rang pour le risque relatif au transport, et de loin pour le risque relatif au paludisme. L’Afrique est également exceptionnellement vulnérable à la sécheresse. La forte vulnérabilité humaine en 1980 est inversement liée à la croissance économique entre 1980 et 2000” – relatório Sachs, citado por Naudet, 2006, 148-149.

# ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?

quando temos a oportunidade de comparar o percurso nos últimos anos e nos apercebemos que em determinadas metas chega mesmo a haver um retrocesso.

**Figura 3: Progresso dos ODMs**



In: BM (2007) [dcp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&contentId=Content\\_region\\_charts&menuId=LNAV01HOME3](http://dcp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&contentId=Content_region_charts&menuId=LNAV01HOME3)

Tendo em conta a dura realidade das estatísticas em relação à África Subsaariana, a UE identificou esta região como prioritária na sua política de cooperação para o desenvolvimento, com o intuito de deixar também África ser protagonista do seu próprio desenvolvimento. Assim, a Comunidade quer apostar onde tem vantagem comparativa e em que pode desempenhar um papel de catalisadora para a acção de outros protagonistas. Nesta matéria, a Comunicação acerca da Contribuição da União Europeia prevê três áreas de acção: a melhoria da governação em África; a interconexão das redes e do comércio africano; e promoção de uma sociedade equitativa, com acesso aos serviços, a um trabalho digno e um ambiente sustentável [CE, 2005].

Assim, para alcançar uma boa governação em África, a UE irá fornecer apoio financeiro à União Africana (UA), criar uma parceria de geminação com as suas instituições e refinar a *African Peace Facility*, para além de aumentar os esforços de manutenção da paz. Desde a década de 90, que a “performance política” é vista como fundamental para o desenvolvimento e crescimento económico. Principalmente depois do Relatório do Banco Mundial: *Assessing Aid*, a qualidade política e burocrática tornou-se uma área prioritária no mundo da cooperação.

A nível das redes e comércio, a UE pretende promover uma parceria euro-africana em matéria de infra-estruturas e um aumento da quantidade e da qualidade das trocas comerciais com a África Subsariana. Aliás, a cooperação comercial está até bem no centro das relações UE-ACP. O Acordo de Cotonou prevê seis Acordos de Parceria Económica em diversos domínios: governação económica; ajuda relacionada com comércio; medidas de apoio específicas a aplicar nos grandes sectores (como o algodão, o açúcar e os têxteis); definição de recursos destinados a apoiar as medidas de ajustamento; apoio a um programa ambicioso em matéria de facilitação do comércio.

Os esforços para a promoção de uma sociedade equitativa bem como o acesso aos serviços, a um trabalho digno e um ambiente sustentável, têm sido realizados no âmbito da coesão social, da igualdade entre mulheres e homens através de abordagens participativas na planificação e orçamentação dos recursos a nível local, nacional e regional. Existe o entendimento que o progresso nestas matérias deve servir como critério de atribuição de Ajuda [CE, 2005].

Sem dúvida que os últimos anos têm registado uma aproximação entre a UE e África, chegando as relações entre os dois actores a ser um tema prioritário da própria Presidência Portuguesa da UE no segundo semestre de 2007. A primeira Cimeira África-Europa decorreu no Cairo em 2000. As grandes alterações da Cimeira de Lisboa, em relação à Cimeira do Cairo são essencialmente de carácter político-institucional. A Organização da Unidade Africana (OUA) tornou-se actualmente na União Africana e a União Europeia praticamente duplicou o número dos seus Estados-membros. Ambas as instituições têm desenvolvido estratégias políticas e documentos (quer a nível interno, bilateral ou multilateral) para guiarem a cooperação entre as regiões europeia e africana. Nomeadamente, a NEPAD (New Partnership for Africa's Development), o Acto Constitutivo da UA e o seu Enquadramento Estratégico 2004-2007 e a Estratégia UE-África de 2005 [UE, 2007, 1].

O novo documento estratégico conjunto, resultado da Cimeira de Dezembro de 2007, pretende reforçar a parceria entre UE-África em assuntos de interesse comum. Tem como objectivo “reforçar e promover a paz, segurança, governação democrática e direitos humanos, liberdades fundamentais, igualdade de género, desenvolvimento económico sustentável (incluindo industrialização e integração regional e continental em África) e assegurar que todos os ODMs são atingidos em todos os países africanos,

até ao ano de 2015”<sup>6</sup> [UE, 2007, p.2]. Apoiar os esforços de África no alcance dos ODMs continua a ser um desafio chave para a cooperação externa e para o desenvolvimento da UE em relação ao continente africano [UE, 2007, 12]. Uma das parcerias específicas definidas no documento final da Cimeira refere-se em particular aos ODMs. Para a parceria UE-África nesta matéria, foram definidas quatro acções prioritárias, nomeadamente, assegurar o financiamento e uma base política para atingir os ODMs, a fim de ultrapassar os hiatos políticos e financeiros (papel relevante da sociedade civil nesta cooperação UE/UA). A segunda acção prioritária identificada é a necessidade de acelerar o alcance dos indicadores relativos à segurança alimentar, com o objectivo de reduzir para metade a fome e a má nutrição. Outra acção prioritária é o alcance dos indicadores de saúde definidos pelos ODMs, em todos os países africanos. A última prioridade definida aponta para o alcance dos indicadores de educação [UE, 2007, 47-55].

Embora esta Cimeira e a sua possível institucionalização representem um marco fundamental na relação entre a UE e a África Subsaariana (em particular), outros passos terão de ser dados para a criação de uma verdadeira parceria que permita o alcance dos ODMs. Até porque a relação UE-UA ainda é bastante tímida em termos operacionais quando comparada com a relação da UE com a África Subsaariana no âmbito da Convenção de Cotonou.

---

<sup>6</sup> Tradução da autora. No original: “(...) to strengthen and promote peace, security, democratic governance and human rights, fundamental freedoms, gender equality, sustainable economic development, including industrialization and regional and continental integration in Africa, and to ensure that all MDGs are met in all African countries by the year of 2015.”

## **2.5. Os ODMs enquanto paradigma e a parceria UE e África Subsaariana**

OS ODMs são um consenso internacional que resultou da Declaração do Milénio de 2000. São oito Objectivos interdependentes com metas e indicadores muito específicos que embora não perfeitos e sujeitos a diversas críticas têm sido assumidos como a linha orientadora para a política de cooperação para o desenvolvimento.

Os ODMs podem ser reconhecidos como um novo paradigma do desenvolvimento. Depois de várias décadas de cooperação inspiradas por diferentes motivações e instrumentos, no novo milénio, os Objectivos revelam-se a linha orientadora. Com a morte do Consenso de Washington e depois de vários anos de “fadiga da Ajuda”, os ODMs vieram dar um novo impulso à cooperação para o desenvolvimento.

Um vasto conjunto de comunicações, resoluções e outros documentos da UE têm incorporado os compromissos assumidos internacionalmente ao nível da eficácia da Ajuda, harmonização e coordenação entre actores, da coerência entre políticas, modalidades de financiamento do desenvolvimento e instrumentos a dar preferência. Estes documentos também têm definido a África Subsaariana como uma prioridade regional devido às duas dificuldades no alcance dos ODMs.

A melhoria da governação na África Subsaariana; a interconexão das redes e do comércio africano; e promoção de uma sociedade equitativa, com acesso aos serviços, a um trabalho digno e um ambiente sustentável, foram as três áreas definidas como prioridade na relação da UE com esta região.

## **ODMs: um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento?**

---

Nos últimos anos, tem-se registado uma nova aproximação entre estes parceiros, nomeadamente através da Cimeira UE-África de 2007. No entanto, a relação ainda é tímida e o canal ACP continua a ser privilegiado quando comparado com os projectos via UA.

O próximo Capítulo irá explorar as particularidades da parceria UE-África Subsaariana em torno, especificamente, do Objectivo 8.