



# A UNIÃO EUROPÉIA E A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO E DE AJUDA EXTERIOR AO BRASIL NO SETOR DA COESÃO SOCIAL

---

*Leda Rouquayrol Guillemette<sup>1</sup>*

## 1 APRESENTAÇÃO

No âmbito do convênio firmado entre a Universidade Federal do Ceará e a Universidade de Le Havre o intercâmbio de professores e pesquisadores foi intenso nos últimos anos. O objetivo de comparar, observar e melhorar mutuamente o ensino e a pesquisa nas duas universidades resultou em vários cursos e publicações. Para coroar esta proveitosa relação acadêmica entre a França e o Brasil, os membros de ambas Universidades decidiram organizar um congresso sobre a evolução da justiça social no século XXI.

O presente artigo é resultado de uma reflexão sobre os mecanismos da cooperação ao desenvolvimento no setor da coesão social, através da ajuda exterior enviada ao Brasil pela União Européia (UE).

Várias razões me levaram à escrevê-lo. A primeira, evidentemente é a informação escassa sobre o assunto e isso malgrado uma forte atividade no que concerne a gestão da ajuda exterior feita pela Comissão Européia (CE), que representa em torno de 7,5 bilhões de euros. Apesar deste importante apoio ao desenvolvimento sustentável, sua ação continua desconhecida do mundo acadêmico.

No âmbito da reforma da Comissão Européia decidida em 2000 e da criação do Ofício de Cooperação – EuropeAid, uma segunda razão aparece depois da ampliação da UE à 27 países. A Comunidade européia entra num novo período

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela UFC, Doutora pela Université Paris IX – Dauphine, Professora titular na Université du Havre – França. Coordenadora do Mestrado Comércio com a América Latina. Professora convidada na Universidade Federal do Ceará. Professora convidada na Université Paris III-Sorbonne Nouvelle. Membro titular do laboratório de pesquisa GRIC e associada ao GREDFIC. Destacada junto à Comissão Européia pelo Ministério das Relações Exteriores francês. Presidente da Associação européia CEFICALE: [www.ceficale.org](http://www.ceficale.org). E-mail : [leda.guillemette@univ-lehavre.fr](mailto:leda.guillemette@univ-lehavre.fr)

financeiro plurianual (2007-2013) e entra em vigor um novo conjunto de bases legais que servirão de guia às relações entre a UE e o resto do mundo.

O novo Instrumento de cooperação ao desenvolvimento (ICD) é uma das bases legais que será o cimento das relações da UE com os países latino-americanos, à partir do « consenso europeu<sup>2</sup> sobre a política de desenvolvimento ». O ICD substitue o Regulamento PVD/ALA 443/92 que foi o instrumento jurídico usado até então pela UE, sobretudo na transferência da ajuda financeira à América latina.

Seria importante que antes de abordar o assunto em pauta, a coesão social, fossem revistas algumas informações pertinentes sobre a organização da UE, a organização da Comissão europeia no que concerne as relações exteriores, assim como uma vista de relance da evolução da cooperação entre a UE e a América latina.

A introdução ao assunto é importante para que possamos compreender melhor a implementação do novo instrumento de cooperação ao desenvolvimento que entrou em vigor em 2007 e faz parte de um conjunto de bases legais comunitárias.

## 2 INTRODUÇÃO

### 2.1 A UNIÃO EUROPÉIA E SUA ORGANIZAÇÃO

Este texto se propõe a comentar em linguagem simples e acessível, o esforço empreendido pela UE no que concerne a ajuda exterior aos países terceiros (países que não fazem parte de UE), com uma atenção especial para o Brasil, sobretudo no que concerne a implementação da política europeia de luta contra a pobreza e seu impacto nas populações carentes. Passamos a abordar a organização da UE através de suas principais instituições.

A União Europeia<sup>3</sup> é uma organização intergovernamental composta atualmente de 27 países europeus, construída pelos países que haviam concordado em criar uma comunidade econômica europeia com um mercado único, através da assinatura do Tratado de Roma<sup>4</sup>, em 1957.

<sup>2</sup> Jornal oficial C 46 de 24.2.2006. « Em 20/12/2005, os presidentes da Comissão, do Parlamento e do Conselho assinaram a nova declaração de política de desenvolvimento da UE, o consenso europeu. Este define, pela primeira vez em cinquenta anos de cooperação, o quadro de princípios comuns no qual a UE e seus Estados Membros implementarão suas políticas de desenvolvimento dentro de um espírito de complementariedade »

<sup>3</sup> A UE é uma entidade política com um sistema jurídico. A comunidade europeia tem uma personalidade jurídica e constitui o primeiro pilar da UE. Os dois outros pilares são a « política estrangeira e de segurança comum » e a « cooperação policial e judiciária em matéria penal ».

<sup>4</sup> A título de ilustração, é interessante rever a lista de representantes dos Governos dos Seis que se sucederam para firmar os dois documentos: Konrad Adenauer e Walter Hallstein pela Alemanha, Paul-Henri Spaak e Jean-Charles Snoy e Oppuers pela Bélgica, Christian Pineau e Maurice Faure pela França, Antonio Segni e Gaetano Martino pela Itália, Joseph Bech e Lambert Schaus pelo Luxemburgo, Joseph Luns e Johannes Linthorst Homan pela Holanda.

A criação de um mercado único foi mais laboriosa e prolongada do que imaginaram os políticos. Na época, a idéia era de liberalizar o comércio e de torná-lo mais dinâmico entre os países. Era necessário não somente eliminar as tarifas aduaneiras, mas também introduzir as normas comuns para todos os produtos, eliminar os subsídios e sobretudo transferir as decisões e políticas importantes em relação aos produtos, dos Estados Membros às instâncias comunitárias.

Atualmente, vinte e sete países fazem parte da União Européia, onde produtos e serviços, capitais e pessoas podem circular livremente de um país à outro sem os controles que existiam antes. A criação e a circulação da moeda única, o euro, estimulou o comércio e a concorrência dos produtos e dos serviços assim como os movimentos de capitais e pessoas.

A União Européia tem uma política comum em matéria de comércio, agricultura, transporte, energia, concorrência e vários outros setores. No entanto, as decisões não são tomadas de maneira centralizada. Por exemplo, as decisões tomadas em matéria de saúde, educação e política social são da responsabilidade dos Estados Membros. Este é o princípio da subsidiariedade.

Para ajudar na compreensão do tema, seria importante aqui, nomear os diferentes organismos que a Comunidade européia possui:

- O Conselho Europeu : reunião de Chefes de Estado e de Governo, estabelece as grandes linhas políticas da UE.
- O Conselho de Ministros : representa os Estados Membros e em regra geral toma as decisões.
- O Parlamento Europeu (PE): representa os cidadãos. Tem funções consultativas e cada vez mais decisórias, principalmente no que toca o orçamento comunitário anual.
- A Comissão Européia (CE): representa os interesses coletivos e vela ao respeito dos Tratados. A CE é o organismo que propõe e executa.
- O Tribunal de justiça.
- O Tribunal de Contas.
- O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) : representa as empresas e sindicatos.
- O Comitê de regiões da Europa (CDRE).

A Comissão Européia é a Instituição que executa a cooperação da comunidade européia com os países terceiros. A CE age em nome da Comunidade européia. Dentre as atividades da Comissão no que tange as *relações exteriores*, podemos citar a negociação de acordos comerciais, a proposta de regulamentos para a execução da cooperação, a conclusão de convenções de financiamento com os países terceiros, a gestão da contribuição financeira da CE às ações de cooperação e a vigilância da execução correta de ações de cooperação.

## 2.2 A COMISSÃO EUROPÉIA E SUA ORGANIZAÇÃO

Neste ponto, seria importante ressaltar alguns aspectos ligados à organização da Comissão Européia.

A CE executa as decisões políticas da UE, administra diretamente uma parte do orçamento comunitário, principalmente no que toca a ajuda exterior e goza do direito de iniciativa legislativa. A Comissão é formada por 27 membros ou « comissários », um para cada Estado Membro, que se compromete em agir de maneira totalmente independente do seu país de origem.

A Comissão é a Instituição encarregada em apresentar diferentes tipos de proposta ao Conselho e ao Parlamento. Ao mesmo tempo, a Comissão é a guardiã dos Tratados e vela pelo respeito da legislação comunitária em vigor (diretivas e regulamentos) pelos Estados Membros.

Em caso de não respeito por um dos Estados Membros, a Comissão pode igualmente impor pesadas sanções econômicas. A Comissão é então encarregada de elaborar todas as propostas de cooperação (sobretudo os regulamentos de base para cada região ou para cada tema específico) e velar pela sua execução, depois de sua aprovação pelo Conselho e pelo Parlamento.

O Presidente da Comissão é eleito a cada cinco anos por consenso entre os Chefes de Estado ou de Governo dos 27 países da UE e ele é encarregado da repartição de competências entre os membros da Comissão, eles mesmos escolhidos e apresentados pelos Estados Membros.

A Comissão está organizada em Direções Gerais (DGs), cada uma responsável de um setor de atividade concreto, que se trate da Concorrência, do Ambiente ou da Pesca, do mesmo modo que um Ministério de Estado. A Comissão se apoia em seus serviços, compostos por funcionários e outros agentes.

Seis destes serviços estão ligados às relações da UE com os países terceiros:

- a DG RELEX (Relações exteriores);
- a DG DEV (Desenvolvimento);
- a DG TRADE (Comércio);
- a DG ECOFIN (Economia e Finanças) ;
- a DG EUROPEAID (serviço de cooperação) ;
- a DG ECHO (serviço de ajuda humanitária).

É importante indicar uma centena de Delegações da Comissão Européia em praticamente todos os países com os quais a UE coopera. O papel das Delegações é fundamental, tanto ao nível das relações bilaterais quanto para o desenvolvimento da ajuda exterior da UE, mais particularmente na América Latina.

O novo Tratado constitucional da União Europeia estabelece claramente a criação de um serviço exterior da UE que utilizará esta vasta rede. As Delegações atuais da Comissão se tornarão, depois de um certo tempo, Delegações da União Europeia.

As Delegações são serviços de proximidade da CE, interlocutores privilegiados por todas as instituições, pessoas ou organismos que se ocupam da execução dos projetos que se encontram nos países terceiros. As Delegações cobrem todos os países em desenvolvimento, quase sempre com um serviço permanente no país mesmo ou num país próximo é o caso da Colômbia e da Nicarágua, Delegações importantes da CE na América latina.

### 3 A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA

Depois desta rápida passagem pela organização da CE é importante descrever a evolução pela qual passou a ajuda pública europeia com respeito à luta contra a pobreza em diversas regiões do mundo.

Nos anos 70, a Comunidade Europeia passou acordos comerciais com alguns países latino-americanos nos quais não consta nenhuma referência quanto à cooperação. A cooperação da CE com a América latina começou no fim dos anos 70. Ela foi regulamentada pela primeira vez em 1981, por um regulamento do Conselho quanto à cooperação financeira e técnica com países em desenvolvimento da América latina e da Ásia.

A partir deste momento e durante os anos 80, a Comunidade europeia assinou acordos de cooperação com vários países e sub-regiões da América Latina (América Central, CAN, Mercosul). Os acordos não mais se limitavam ao setor comercial, mas eles incluíam a cooperação ao desenvolvimento

Durante os anos 80, a cooperação financeira e técnica entre a UE e a América Latina ficou mais sólida e os fundos atribuídos ficaram mais vultuosos. Por outro lado, outros setores da cooperação foram criados, como a promoção comercial, a energia, a formação, a integração regional, a luta contra as drogas e os refugiados.

É importante assinalar que nesta mesma época, o diálogo político começou entre a CE e a América latina, sobretudo com a América Central através das conferências ministeriais de San José<sup>5</sup>.

O fim dos anos 80 marcou o processo de reestruturação da cooperação comunitária com a América latina. Este processo conduziu à elaboração e à aprovação

<sup>5</sup> A América central conheceu várias guerras civis nos anos 80. Os países da região decidiram então criar o Grupo de Contadora. Tendo como objetivo a pacificação da região, a comunidade europeia interveio criando o diálogo político chamado « Diálogo de San José ».

das orientações plurianuais (1991-1995)<sup>6</sup> da cooperação com a Ásia e a América latina. O conceito de “cooperação econômica de interesse mútuo » ficou definido.

No começo dos anos 90, a cooperação UE – América latina introduziu outros setores, principalmente o apoio ao processo democrático, aos direitos humanos, ao bom governo e ao reforço e a consolidação das Instituições democráticas. Isto se confirmou com a assinatura de novos acordos ditos de terceira geração nos quais foram claramente mencionados os setores acima citados.

Ao longo dos anos 90, os fundos reservados pela CE à cooperação com a América latina conheceram um aumento regular. No entanto, é necessário que se indique que à partir daquela década, as quantias destinadas à esta região continuaram constantes, com aumentos sem muita relevância.

O volume da cooperação UE – América latina seguiu a evolução do quadro orçamentário global, assim como as prioridades pela política exterior europeia e as limitações de recursos humanos disponíveis para seguir as relações com esta região.

No fim dos anos 90, a CE negociou e estabeleceu numerosos acordos com determinados países e sub-regiões latino-americanas. Estes acordos eram mais evoluídos no que toca o setor comercial, pois eles previam a possibilidade de estabelecer acordos de livre comércio.

Por outro lado, o diálogo político ficou cada vez mais estruturado, onde o Grupo do Rio<sup>7</sup> ocupou um lugar importante e crescente. Os esforços das duas partes foram recompensados em 1999 pela inauguração da primeira reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e da América Latina-Caraíbas no Rio de Janeiro.

No que toca a cooperação, o fim dos anos 90 foi um período de consolidação e de racionalização. Por um lado, pelos documentos de estratégia por país ou por sub-região (CSP e PIN) atualizados e formalizados e por outro lado pela organização de perspectivas financeiras plurianuais para a cooperação com cada país ou sub-região.

Naquela época, os convênios-tipo de financiamento foram assinados com cada país, nos quais foram definidas as modalidades de base de execução dos projetos de cooperação.

Em 1998, a Comissão decidiu lançar uma primeira etapa significativa com

<sup>6</sup> É importante salientar que para a Comunidade europeia a América Latina está constituída por 17 países desta região que não fazem parte do grupo ACP (firmantes do Acordo de Cotonou), Cuba é elegível somente para ações dentro dos programas regionais: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile.

<sup>7</sup> O Grupo do Rio é uma associação regional informal, sem estrutura ou administração permanente criada em 1986. No entanto, ela tem uma secretaria assegurada por cada um dos membros, de cada vez. O Grupo trabalha na perspectiva de criar uma melhor cooperação entre os países latino-americanos

vistas a reformar os serviços responsáveis do setor da ajuda exterior. Assim, o Serviço comum de Relações Exteriores (SCR) foi criado para assegurar a gestão financeira da totalidade da ajuda externa da Comunidade.

Além da gestão dos problemas corriqueiros, o SCR iniciou um trabalho de harmonização e de simplificação dos procedimentos, assim como começou a operar a identificação dos « compromissos passivos », que são os projetos que depois de identificados e com o depósito da primeira parcela de ajuda inicial, não registraram nenhuma evolução durante três anos.

O inventário dos compromissos passivos (conhecidos como RAL – resto à liquidar) chegou à soma impressionante de 20 bilhões de euros, certas quantias tendo sido comprometidas depois da metade dos anos 80.

Seria importante precisar que um terço desta quantia correspondia aos projetos que estavam parados por motivos diversos, mas cujas operações não tinham sido corretamente anuladas no setor da contabilidade.

Quanto à simplificação, passou-se de quase 80 formulários diferentes para as licitações de bens e serviços à somente oito (quatro para os programas dentro do orçamento da CE e quatro pelo FED).

No dia 1º de janeiro de 2001 a Comissão foi mais além em matéria de reforma. Ela executou a decisão do dia 16 de novembro de 2000, criando o Serviço de Cooperação EuropeAid, encarregado da gestão integral do ciclo do projeto, sobretudo a identificação individual e a avaliação dos resultados.

EuropeAid continua seu trabalho de harmonização e simplificação dos procedimentos e progride na definição de novas técnicas de cooperação. O Serviço mantém contatos com os principais doadores com o propósito de garantir uma visão comum, assim como a coordenação necessária dos diferentes parceiros nos países beneficiários.

Por outro lado, o reforço dos recursos humanos permitiu minorar o atrazo acumulado em termos de compromissos passivos e de acelerar progressivamente a gestão financeira dos programas e dos projetos.

#### 4 BASES LEGAIS, PROCEDIMENTOS DE FINANCIAMENTO E O “ICD”

Para uma melhor compreensão do novo instrumento de cooperação ao desenvolvimento lançado em 2007, é importante rever-se brevemente os procedimentos financeiros e as bases legais que sustentam a ajuda externa da UE.

A ajuda ao desenvolvimento tornou-se uma política compartilhada em 1993, logo depois da adoção do Tratado da União Européia (Maastricht).

Os Estados Membros devem coordenar entre si suas políticas nacionais de cooperação, como também com a Comissão Européia<sup>8</sup> e com as grandes

<sup>8</sup> É importante mencionar dois documentos ligados à avaliação da ajuda pública comunitária ao

agências de ajuda ao desenvolvimento.

Os quatro maiores objetivos da política europeia de cooperação são o de encorajar o desenvolvimento político, econômico e social sustentável; facilitar a integração dos países em desenvolvimento no seio da economia mundial; reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento; assim como reforçar a Democracia, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Todos estes princípios e orientações foram reforçados pelo Consenso de Bruxelas e pela Declaração de Paris sobre a eficiência da ajuda externa.

Como toda organização dotada de personalidade jurídica, as Instituições da UE precisam de uma base legal para apoiar suas atividades. As bases legais regulamentando a ajuda da UE à todas as regiões do mundo, são regulamentos do Conselho de Ministros e do Parlamento Europeu, estabelecidos após proposição da Comissão.

Estes regulamentos não são acordos internacionais, mas a forma constituem jurídica que serve de base às relações de cooperação entre a UE e os países beneficiários da cooperação comunitária.

Cada regulamento « geográfico » cria as bases que suportam os documentos de estratégia e os planos de ação regionais e nacionais, documentos estes elaborados em estreita colaboração entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais do país beneficiário.

Além do mais, existem outras medidas legais que enquadram as atividades de cooperação específicas à UE, tais como os direitos humanos, a igualdade de sexos e o ambiente. A UE dispõe de mais de onze bases legais que habilitam a Comissão Europeia à implementar a ajuda externa em nome da UE. Os « planos de ação » ou conjunto de medidas adotadas pelas Instituições comunitárias como resposta às situações de crise ou depois de medidas tomadas nas grandes Reuniões de Cúpula Internacionais, merecem uma menção à parte.

Em algumas situações, os planos de ação podem engendrar bases legais específicas, dotadas de suas próprias linhas de financiamento, como foi o caso da Conferência de Pequim sobre as mulheres e o desenvolvimento, que está na origem da criação da linha “ações de gênero”. O quadro legislativo não seria útil se não fosse acompanhado de medidas financeiras adequadas e procedimentos correspondentes a fim de estabelecer os compromissos e executar as despesas. O orçamento da UE, em seu título IV, consagra anualmente 7,5 bilhões de euros de ajuda exterior.

---

desenvolvimento sustentável nos países terceiros : Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 21 de junho de 2007 - Relatório anual sobre a política comunitária em matéria de desenvolvimento e a implementação da ajuda externa em 2006 [COM(2007) 349 final]. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu de 22 de junho de 2006- Relatório anual sobre a política comunitária em matéria de desenvolvimento e a implementação da ajuda externa em 2005 [COM(2006) 326 final].



Geralmente, a disponibilidade financeira anual no orçamento, para todos os países terceiros (que não fazem parte da UE) com exceção dos candidatos à adesão, se situa em torno de 4 bilhões de euros anuais, aos quais deve-se adicionar 3,5 bilhões do Fundo Europeu ao Desenvolvimento para os países e territórios da África, Caraíbas e Pacífico.

Os mecanismos de gestão destes fundos são semelhantes àqueles de toda administração pública. As decisões quanto às quantias podendo ser comprometidas para cada exercício financeiro são tomadas com base nas previsões estabelecidas nos documentos de estratégia regional e nacional (de janeiro à dezembro para os programas criados por um regulamento e de maio à abril para o FED).

Estas quantias são integradas ao orçamento anual da UE, na coluna « créditos de compromisso ». A evolução dos compromissos anuais abertos e em vigor em cada setor determina a segunda coluna do orçamento comunitário, aquela dos “créditos de pagamento”, quer dizer as quantias que poderão ser efetivamente desbloqueadas em cada exercício.

O apoio orçamentário na sua modalidade de enfoque setorial é um dos mecanismos que permite reforçar as sinergias dos diferentes doadores, compreendendo neste caso, os outros organismos internacionais como o Banco Mundial ou as diferentes agências do sistema das Nações Unidas, essencialmente o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A descentralização da ajuda exterior da CE, de agora em diante administrada pelas Delegações da Comissão europeia, representa um passo de importância indiscutível em direção de uma coordenação da ajuda ao desenvolvimento do conjunto da comunidade internacional com vistas à uma maior eficiência desta, o que significa uma evolução importante reconhecida por todos os parceiros e por todos os países beneficiados pela ajuda internacional.

## 5 O NOVO INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Passamos a analisar a criação e implementação do novo instrumento de cooperação ao desenvolvimento que tem como uma das prioridades a promoção da coesão social na América latina.

Quando a Espanha e Portugal aderiram à União Europeia eles puderam veicular seu interesse em ampliar o esquema de cooperação comunitário à América Latina. As discussões internas da CE, cujo objetivo era o de estabelecer uma base legal para esta cooperação, resultaram na adoção do regulamento<sup>9</sup> PVD-ALA

<sup>9</sup> *Regulamento (CEE) nº 443/92 do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação econômica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia. JO L 52 du 27.02.1992. « Este regulamento visa a ampliação da cooperação comunitária com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (PVD-ALA). Esta cooperação contém uma ajuda financeira e técnica e uma cooperação econômica. Ela dá prioridade à promoção dos direitos humanos e à democratização, assim como à gestão correta da administração pública, à proteção*

443/92 (países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia), o instrumento de referência para a execução das ações da UE nestes dois continentes.

Entre 2006 e 2007, a situação mudou radicalmente do ponto de vista regulamentar. A União Européia equipou-se de um conjunto de regulamentos chamados « instrumentos ».

A América latina está garantida pelo instrumento de cooperação ao desenvolvimento (ICD)<sup>10</sup> que substitui o antigo regulamento geográfico PVD/ALA 443/92.

O ICD é o instrumento específico que cobre o período que vai de 2007 à 2013 correspondente às atividades programáveis de cooperação da UE com a América Latina.

Ao período mencionado corresponde uma dotação orçamentária total de 16,89 bilhões de euros, dos quais 2,69 bilhões são destinados à cooperação com a América Latina. Cuba faz parte pela primeira vez da lista de países potencialmente beneficiários desta região.

O ICD prevê a realização de ações de desenvolvimento geográfico em torno da definição das prioridades para cada região que ele engloba e o envio da ajuda financeira às regiões onde ele é aplicado.

No que concerne a América Latina, as prioridades são a promoção da coesão social; o apoio ao processo de integração regional; o apoio ao reforço

---

do ambiente, à liberalização do mercado e ao reforço da dimensão cultural. O regulamento considera como condições prévias ao desenvolvimento o respeito e o exercício efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Os países que se engajam neste sentido recebem apoio Comunitário crescente. Por outro lado, a Comunidade poderá modificar e mesmo suspender sua cooperação com os países em questão, que violem de maneira fundamental e persistente os direitos humanos e os princípios democráticos. Neste caso, a cooperação se limitaria somente às ações beneficiando diretamente os grupos de população em estado de necessidade. A ajuda financeira e técnica e a cooperação econômica estão abertas à todos os PVD-ALA. Ademais dos países e regiões, podem também se beneficiar e ser parceiros, segundo os projetos propostos, as administrações descentralizadas, os organismos regionais, as agências públicas, os institutos e os operadores privados, o que engloba também as cooperativas e as ONGs »

<sup>10</sup> Regulamento (CE) n° 1905/2006 do Parlamento europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, sobre o estabelecimento de um instrumento de financiamento da cooperação ao desenvolvimento. JO L 378 de 27.12.2006. « Este regulamento substitui o regulamento (CEE) n° 443/92 e é a base legal da ajuda para o período 2007 - 2013. Ele estabelece um instrumento de financiamento da cooperação ao desenvolvimento (ICD), que substitue o conjunto de instrumentos geográficos e temáticos criados durante o passar dos anos e ao sabor das necessidades, com o objetivo de melhorar a ajuda ao desenvolvimento. No âmbito deste instrumento, as Comunidades européias financiam medidas visando o apoio aos países em desenvolvimento que se encontram na lista dos países beneficiários da ajuda do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da organização da Cooperação e do Desenvolvimento Econômicos (OCDE). Estes países estão enumerados no anexo I do regulamento. O regulamento anuncia que a política de cooperação ao desenvolvimento da Comunidade é guiada pelos objetivos do Milênio para o desenvolvimento (OMD) e que o quadro geral da ação da Comunidade está fixado pelo « Consenso europeu ». Ademais, ele afirma que os objetivos desta política são a redução da pobreza, o desenvolvimento econômico e social sustentável, assim como a inserção progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial”.

das Instituições públicas ; o apoio à criação de um espaço comum de educação superior e finalmente a promoção do desenvolvimento sustentável.

No que toca a cooperação, a UE consagra desde 1996 uma média de 450 milhões de euros cada ano (além das contribuições bilaterais dos Estados Membros) aos programas e projetos implementados na região. A criação do novo instrumento de cooperação viria melhorar a gestão dos fundos públicos europeus para o desenvolvimento dos países terceiros.

Quanto às relações políticas, desde a Reunião de Cúpula do Rio em 1999, a UE tentou reforçar os vínculos políticos, econômicos e culturais entre a América Latina e Caraíbas com o objetivo de desenvolver uma parceria estratégica.

Esta parceria permitiria o aprofundamento das relações entre as duas regiões, mesmo se suas relações apoiam-se, como vimos anteriormente, em diferentes bases jurídicas e financeiras comunitárias. Uma parceria visando sobretudo melhorar a situação da sociedade civil dos países da América Latina.

A recente ampliação à doze novos Estados Membros favoreceria uma certa “liberalização” das prioridades políticas externas assim como uma atenção reforçada ao diálogo político com os países de outras regiões beneficiários da ajuda externa, dos quais faz parte a América Latina.

A União Européia aposta seriamente no multilateralismo e assim sendo poderá melhorar e aprofundar suas relações com a América Latina, pois a valorização de fenômenos tais como a integração regional e a melhoria dos parâmetros de coesão social na região serão benéficos à meio termo tanto para a comunidade internacional, incluindo a União Européia, como para os diferentes Estados da América Latina.

## 6 A POLÍTICA DA UNIÃO EUROPÉIA NO SETOR DA COESÃO SOCIAL

A União Européia compartilha com a América Latina numerosos valores sociais, políticos e culturais. O respeito pelos direitos humanos e pelos princípios democráticos, o Estado de Direito e o primado da lei, a economia de mercado, a distribuição equitativa dos benefícios e dos ônus da mundialização, bem como das vantagens resultantes das novas tecnologias. Apesar da difícil história recente de alguns dos países da região, a UE desenvolveu e manteve vínculos com a América Latina desde os anos sessenta.

Porém, é a partir da adoção do já mencionado regulamento PVD-ALA, adotado em 1992 e substituído pelo ICD, que estas relações entre as duas regiões se vão poder institucionalizar e aprofundar no terreno da cooperação política e comercial<sup>11</sup> da ajuda ao desenvolvimento<sup>12</sup>. Este regulamento constitui a base sobre a qual se

---

<sup>11</sup> A cada dois anos uma reunião de Cúpula é organizada entre os países ALC e UE. A última foi feita em Lima, Perú, em maio de 2008.

<sup>12</sup> A Comissão apoia os países latino-americanos através do IDC, que entrou em vigor em janeiro de 2007.

construiu, ao longo dos últimos anos, toda uma série de acordos específicos bilaterais e «birregionais» que permitiram à UE, por exemplo, partilhar a sua experiência de integração regional com o MERCOSUL ou a Comunidade Andina.

Independentemente da cooperação pontual entre a UE e cada país ou grupo de países latino-americanos, a política global inscreve-se atualmente na chamada «Associação Estratégica Biregional» da UE com a América Latina e os países das Caraíbas (ALC). Esta associação iniciou-se em 1999 com a primeira Reunião de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo realizada no Rio de Janeiro<sup>13</sup> (Brasil) em 1999 e continuou com Reuniões de Cúpula periódicas similares como a de Madrid<sup>14</sup> (Espanha) em 2002 e a de Guadalajara<sup>15</sup> (México) em 2004 e a de Viena<sup>16</sup> (Áustria) em 2006. Entre os eixos desta associação figuram o aprofundamento do diálogo político e a cooperação econômica, científica e cultural. Também se consideram objetivos prioritários desta associação a consolidação dos laços comerciais e a inserção harmoniosa de todos os protagonistas na economia mundial.

Se no Rio, em 1999, se lançou a mencionada Iniciativa de Associação Estratégica, em Madrid em 2002 puderam reforçar-se os laços políticos, econômicos e culturais através de uma declaração política assinada pelos trinta e três países da América Latina e das Caraíbas e pelos quinze da União Européia. Madrid foi também uma oportunidade para a realização de negociações do Acordo de Associação entre o Chile e a União Européia, que instaura um diálogo político e de cooperação e, como novidade, contempla o estabelecimento progressivo de uma zona de livre comércio. Também se puseram em marcha os programas “regionais” ALBAN e LIS e renovou-se o apoio ao chamado “Plano de Ação do Panamá” (1999) de luta contra a droga, baseado na responsabilidade compartilhada.

A Reunião de Cúpula de Guadalajara, como se disse, impulsionou a cooperação estratégica no terreno da coesão social, cujos indicadores para a América Latina figuram entre os mais baixos do mundo. Como afirmou Chris Patten, membro da Comissão Européia responsável pelas relações externas em 2004, “a luta contra a desigualdade e a construção de sociedades mais coesas e justas são as prioridades supremas não só para a América Latina como também para a UE.” Em 1999, 15% dos habitantes da UE viviam próximo do limiar de pobreza e mais de metade deles (33 milhões de pessoas nos quinze Estados-Membros) viviam com este risco de maneira persistente<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> O objetivo da primeira Reunião de Cúpula dos países ALC/UE foi o de reforçar as relações biregionais em matéria política, econômica e cultural, nos dias 28 e 29 de junho de 1999, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>14</sup> Os países ALC/UE deram continuidade ao diálogo biregional através da segunda Reunião de Cúpula, em Madrid, Espanha em maio de 2002.

<sup>15</sup> Consolidação da estratégia de parceria através da Terceira Reunião de Cúpula ALC/UE, em Guadalajara, México, em 28 e 29 de maio 2004

<sup>16</sup> A quarta Reunião de Cúpula ALC/UE foi feita em Viena, com a mesma intenção que as precedentes, ou seja fortalecer o diálogo biregional. Viena, Áustria, maio de 2006.

<sup>17</sup> “But the problems of social cohesion are ever more acute in the Latin American continent. On a scale of 0 to 100, where 100 represents total inequality, Latin America sits at 53.9, much higher than the world’s average (38), and even higher than Africa! The World Bank estimates that the richest 10% of the population

Contudo, os problemas de coesão social são mais agudos na América Latina. Numa escala de 0 a 100, em que 100 representa a desigualdade absoluta, a América Latina situa-se no nível 53,9, muito mais elevado do que a média mundial (38) e inclusive mais elevado do que na África. Segundo estimativas do Banco Mundial, os 10% mais ricos da população da América Latina desfrutam de 48% dos rendimentos totais, enquanto os 10% mais pobres recebem apenas 1,6%. Tal como manifestou o Banco Inter-americano de Desenvolvimento<sup>18</sup> (BID), se a riqueza gerada na América Latina estivesse distribuída como na Ásia, a pobreza na região seria apenas um quinto do que é na realidade.

A importância destes dados não se refere unicamente aos domínios humanitários ou de justiça social. A redução da população pobre pela metade significaria duplicar o tamanho do mercado e aumentaria o grau de compromisso social dos que são atualmente marginalizados pelo sistema democrático. Não se pode esperar um crescimento persistente num ambiente de forte desigualdade social. Em Guadalajara falou-se de medidas sociais e fiscais que contribuam para “romper o curso da história” como apontava um estudo do Banco Mundial sobre a região, publicado em Outubro de 2003.

A necessidade de aprofundar as medidas de democratização, a aprendizagem dos cidadãos a reclamarem os seus direitos sem utilizar a violência, a eficácia das instituições democráticas, a independência do poder judicial e a transparência dos processos eleitorais são algumas das áreas inventariadas pela UE para que Guadalajara mostre um caminho a percorrer em comum por todos os países da América Latina e das Caraíbas com o apoio e a ajuda da UE. São medidas que devem preceder o longamente esperado arranque económico da região e o cumprimento das expectativas que a maioria dos países da região vem defraudando há demasiado tempo, apesar das riquezas naturais e do inegável capital humano.

Guadalajara também manifestou de novo a vontade comum de fomentar um sistema internacional baseado nos princípios do multilateralismo, vontade traduzida na prática pelas posições convergentes de ambas as partes em torno do Protocolo de Quioto ou do Tribunal Penal Internacional, para citar os dois exemplos mais importantes dos últimos anos. Reforçou-se também o compromisso da UE em apoiar a integração regional, incluindo o estabelecimento de Acordos de Parceria Económica (APE) e em colaborar no reforço institucional dos países da América Latina e das Caraíbas tendo em vista a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A Reunião de Cúpula de Viena em maio de 2006 reforçou a Associação estratégica entre as duas regiões e anunciou uma maior cooperação no âmbito da

---

*of Latin America earn 48% of total income, while the poorest tenth earn only 1.6%. And as the Inter American Development Bank has pointed out, if income in Latin America were distributed as it is in the countries of South East Asia, poverty in the region today would be a fifth of what it actually is". Extrato do discurso de Chris Patten.*

<sup>18</sup> O Banco Inter-americano de Desenvolvimento financia grandes projetos de desenvolvimento nos países da América Latina e Caraíbas.

educação, especialmente entre Universidades, com o fortalecimento político de um “espaço comum de educação superior”. Na espera de um novo instrumento de cooperação, esta última reunião de cúpula produziu expectativas significativas em matéria de cooperação e se renovaram as intenções para conseguir avançar na liberalização do comércio, incluindo o de matérias energéticas. O programa regional EUROsolar é fruto destas reflexões.

A Reunião de Cúpula de Lima em maio de 2008 continuou incluindo medidas para a diminuição da pobreza na América Latina, com o objetivo de contribuir para a construção de sociedades mais justas. Na Declaração de Lima, os Chefes de Estado e de Governo da América Latina, do Caribe e da União Européia reafirmam sua intenção de continuar “respondendo juntos às prioridades de seus povos”.

Ficou decidido que se centrará as políticas de desenvolvimento em torno de desafios importantes, como a pobreza, a desigualdade e a necessidade de se obter sociedades mais inclusivas. Nesta mesma declaração, os Chefes de Estado e Governos reunidos confirmaram que é uma prioridade a luta contra a pobreza, a desigualdade e a exclusão para se alcançar ou aumentar a coesão social.

Neste sentido, decidiram formular uma série de medidas concretas a serem aplicadas nos países, nas sub-regiões ou na região latino-americana fomentando a utilização coerente dos recursos públicos ou privados que venham completar a cooperação biregional e outros mecanismos internacionais de financiamento do desenvolvimento.

Estas medidas foram estabelecidas no sentido de se gerar, através de políticas fiscais responsáveis e adequadas, programas sociais que permitam atingir os Objetivos do milênio para 2015 e as metas complementares assumidas pelos países ALC para o ano 2020.

Durante décadas, os principais doadores mundiais consideraram como prioridade o financiamento de projetos de desenvolvimento social sobretudo em zonas rurais. Atualmente, os doadores da ajuda ao desenvolvimento tentam reorganizar os parâmetros da cooperação. Um dado significativo foi a reestruturação das linhas temáticas de financiamento da UE, onde uma das grandes novidades foi a criação do programa “Investindo no cidadão”.

O Brasil como país de renda média, pouco se beneficia dos projetos da ajuda pública européia, tendo desenvolvido seus próprios programas, como o “fome zero” ou o “bolsa família”. Além do mais, o Brasil é também país doador, financiando projetos em países em grandes dificuldades.

No que toca os elementos de transversalidade, o Brasil implementa programas de educação básica e universitária incluindo indicadores de gênero, as minorias indígenas recebem ajuda do Governo na luta pelo reconhecimento de seus direitos e o Plano PPG7 co-financiado pela linha orçamentaria horizontal da UE obteve bons resultados.

O exemplo brasileiro de melhoria de sua coesão social interna o capacita em participar da mesa de negociações podendo influir junto à UE na articulação

programática contendo o conceito de coesão social. A conjuntura atual parece propícia para que o Brasil ocupe um papel importante na cena latino-americana e internacional diante dos grandes desafios como a erradicação da pobreza.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jornal oficial C 46 de 24/02/2006. O Consenso Europeu para o desenvolvimento.

COM (90) 176 final: Guidelines for Cooperation with the Developing countries in Latin America and Asia.

COM(2007) 349 final : Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu de 21/06/2007 - Relatório anual 2007 sobre a política de desenvolvimento da Comunidade europeia e a implementação da ajuda exterior em 2006.

COM(2006) 326 final : Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu de 22/06/2006 – Relatório anual 2006 sobre a política de desenvolvimento da Comunidade europeia e a implementação da ajuda exterior em 2005.

COM(2000) 456 final : Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu de 18/07/2000, sobre o desenvolvimento do serviço exterior.

Regulamento (CEE) nº 443/92 do Conselho, de 25/02/1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação econômica com os países em desenvolvimento da América Latina e Ásia. JO L 52 de 27.02.1992

- Regulamento (CE) nº 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, 18/12/2006, sobre a criação de um instrumento de financiamento da cooperação ao desenvolvimento. JO L 378 de 27.12.2006.

- Declarações das Reuniões de Cúpula do Rio (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) e Lima (2008).

- Discurso de Chris Patten, Comissário encarregado das Relações exteriores da Comissão Europeia em 2004, sobre a luta contra a desigualdade e a construção de sociedades mais coesas e justas na América Latina.