



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.8.2006
COM(2006) 421 final

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

A governação no quadro do Consenso Europeu sobre a política de desenvolvimento

Rumo a uma abordagem harmonizada na União Europeia

{SEC(2006) 1020}

{SEC(2006) 1021}

{SEC(2006) 1022}

ÍNDICE

Introdução.....	3
1. Abordagem reforçada e inovadora da governação democrática	5
1.1. Múltiplas facetas da governação	5
1.2. Apropriação, diálogo e avaliação dos progressos realizados.....	6
1.3. Resposta ao duplo problema da legitimidade política e do desenvolvimento das capacidades	9
1.4. Harmonização das abordagens tanto no âmbito da UE como com os outros intervenientes internacionais.....	10
2. Iniciativa relativa à governação: os países ACP e a estratégia para África	11
2.1. Países ACP: diálogo sobre a governação e programação da ajuda.....	11
2.2. Países ACP: prioridades e programas no domínio da governação.....	13
2.3. África: apoio aos mecanismos africanos.....	14
2.4. Do nível comunitário à dimensão europeia.....	15
3. Diálogo e programas no domínio da cooperação com outros países e regiões.....	16
3.1. A governação e a política europeia de vizinhança (PEV).....	17
3.2. América Latina.....	19
3.3. A governação na Ásia	20
Conclusões	21

INTRODUÇÃO

A redução da pobreza e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) não poderão ser realizados sem se verificarem progressos decisivos em matéria de governação, nas suas dimensões económicas, sociais e ambientais, bem como políticas. O desenvolvimento, os direitos humanos, a paz e a segurança são inseparáveis e reforçam-se mutuamente. Num mundo cada vez mais globalizado e interdependente, a paz e a segurança dependem em grande medida da vontade política e da capacidade dos Estados e das instituições públicas para aplicarem políticas centradas no Estado de Direito, na protecção dos direitos humanos, na governação democrática, na erradicação da pobreza, no desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades, que estão na origem dos principais desafios com que o mundo se defronta.

A UE definiu, no quadro do Consenso Europeu sobre a política de desenvolvimento, a sua abordagem e os meios de acção para contribuir para estes objectivos, identificando nomeadamente a boa governação, a democracia e o respeito dos direitos humanos como componentes integrantes dos processos de desenvolvimento sustentável e dos objectivos relevantes da política de desenvolvimento da UE. O aumento substancial do volume de ajuda previsto para os próximos anos requer uma governação que permita assegurar a eficácia e o impacto efectivo deste novo esforço de ajuda europeia. Para alcançar os ODM, os meios financeiros não são, no entanto, suficientes.

As políticas comunitárias, cada uma das quais possui uma vertente externa, devem igualmente contribuir para a boa governação. A UE dispõe de uma vasta gama de instrumentos, designadamente o diálogo político, as medidas em matéria de prevenção de conflitos, a cooperação com as organizações regionais e internacionais, os programas temáticos, a observação eleitoral, bem como os programas nacionais de ajuda ao desenvolvimento, que são objecto de programação conjunta plurianual.

O diálogo político e a programação da ajuda ao desenvolvimento, objecto da presente comunicação, constituem dois momentos privilegiados nas relações da UE com os países em desenvolvimento para avaliar conjuntamente a situação e a necessidade de realização de reformas, para incentivar a mudança e para decidir as medidas de apoio necessárias. Permitem igualmente a apreciação das questões de governação, cujas implicações têm um carácter internacional.

Os princípios adoptados em Março de 2005 no quadro da Declaração de Paris, e pelo Conselho, em Abril de 2006 com o objectivo de assegurar a eficácia da ajuda, devem ser plenamente aplicados à questão da governação. Por conseguinte, a Comunidade e os Estados-Membros devem trabalhar conjuntamente e com os outros doadores e organizações internacionais com o objectivo de apoiar os esforços dos países parceiros neste domínio, num espírito de complementaridade e de harmonização.

Nesta perspectiva, a Comissão propõe que a Comunidade e os Estados-Membros cheguem a acordo quanto às modalidades de execução e aos princípios a aplicar na prossecução do diálogo e da cooperação com os países em desenvolvimento no domínio da governação. O objectivo consiste em desenvolver progressivamente uma abordagem comum e coerente que fomenta a governação democrática em todas as suas dimensões. Tal reforçará o conceito de

governança, objecto de uma comunicação e de conclusões do Conselho em 2003¹, conferindo-lhe um maior destaque no quadro da política de desenvolvimento. A Comissão propõe igualmente a adopção de modalidades de aplicação inovadoras no âmbito da cooperação com os Estados ACP, lembra certas prioridades propostas relativamente às Caraíbas e ao Pacífico e lança uma iniciativa específica quanto a África, tal como anunciado nas conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2005 «A UE e a África: para uma parceria estratégica», às quais os Estados-Membros são convidados a associar-se.

A presente comunicação está estruturada em três partes. A primeira parte apresenta os modos de abordar a governança e de apoiar os processos de governança democrática no quadro da cooperação para o desenvolvimento. A segunda parte apresenta a sua aplicação em África e nos países ACP. Por fim, a terceira parte descreve a abordagem da Comunidade em matéria de governança democrática no âmbito da cooperação com outros países e regiões.

As conclusões e as recomendações de uma avaliação temática realizada sobre o apoio da Comunidade europeia à boa governança – finalizada em Março de 2006 e merecendo ser objecto de um grande debate com vista a melhorar a acção da Comunidade neste domínio – foram tidas em conta na elaboração da presente comunicação².

A comunicação completa os trabalhos em curso, por exemplo os relativos à abordagem da União em matéria de fomento da democracia no quadro das relações externas, e poderá ser seguida de outras iniciativas, tais como o estabelecimento de um quadro de acção relativo à boa governança financeira, fiscal e judiciária no âmbito da acção externa da União.

¹ COM(2003) 615 «Governança e Desenvolvimento». A governança relaciona-se com a capacidade de um Estado servir os seus cidadãos. A governança diz respeito às regras, aos processos e aos comportamentos através dos quais os interesses se organizam, os recursos são produzidos e o poder é exercido na sociedade. O modo como os serviços públicos funcionam, os recursos públicos são geridos e os poderes regulamentares públicos são exercidos constitui o principal problema a abordar neste contexto. A governança consiste numa medida na base da estabilidade e do acervo de uma sociedade. À medida que cresce a importância e a pertinência das noções de direitos humanos, de democratização, de democracia, de Estado de Direito, de sociedade civil, de descentralização e de gestão são dos assuntos públicos, a sociedade adquire um sistema político mais complexo e a governança transforma-se em boa governança.

² Ver a avaliação do impacto SEC(2006) 1021.

1. ABORDAGEM REFORÇADA E INOVADORA DA GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA

1.1. Múltiplas facetas da governação

A governação tornou-se uma prioridade nas políticas de desenvolvimento e nos programas de cooperação de vários doadores. Figura no âmago de um grande conjunto de estratégias de desenvolvimento dos países parceiros. Com efeito, a realização dos ODM requer a prestação adequada de serviços públicos, bem como um processo sustentado de crescimento económico baseado no desenvolvimento do sector privado, que só pode ocorrer em condições de boa governação. Num contexto de crescimento dos orçamentos de ajuda, de compromissos assumidos para assegurar a eficácia das ajudas internacionais e de crescente interdependência económica e financeira, o surgimento nos países em desenvolvimento de uma governação à altura das expectativas dos seus cidadãos e da comunidade internacional constitui actualmente um desafio de vulto.

Está-se a chegar progressivamente a um consenso quanto à pertinência de uma abordagem lata da governação no quadro da cooperação para o desenvolvimento, baseada em objectivos e princípios universais³ e em aspirações comuns, que devem aplicar-se às principais funções soberanas e ao conjunto dos domínios de intervenção do Estado, bem como às interacções entre as instituições públicas e os cidadãos.

Abordagem lata

A governação democrática não implica a existência de um modelo institucional único, dando primazia, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, à afirmação dos direitos de todos os cidadãos. Inclui o seguinte: o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (nomeadamente a liberdade de expressão, de informação e de associação), o apoio aos processos de democratização e a participação dos cidadãos na escolha e no controlo dos governantes, o respeito do Estado de Direito e o acesso de todos a uma justiça independente, o acesso à informação, um governo que assegure uma gestão transparente e que preste contas perante instituições adequadas e os eleitores, a segurança humana, a gestão dos fluxos migratórios, instituições eficazes, o acesso a serviços sociais de base, a gestão sustentável dos recursos naturais e energéticos e do ambiente, bem como o fomento de um crescimento económico sustentável e da coesão social num clima favorável aos investimentos privados.

Os diferentes níveis de governação são igualmente importantes (local, nacional e internacional). Em especial, deve salientar-se o papel essencial que podem desempenhar as autoridades locais na realização dos ODM. No entanto, deve igualmente ter-se em conta a cooperação esperada a nível regional ou internacional, destinada à resolução de problemas globais.

A governação não se limita à luta contra a corrupção

A boa governação não pode ser reduzida à luta contra a corrupção. Apesar de a UE ter uma política extremamente firme neste domínio, tendo em conta que a corrupção constitui um importante obstáculo à realização dos objectivos de desenvolvimento, considera contudo que

3 Estes princípios foram desenvolvidos com base na adopção pela comunidade internacional de um conjunto importante de convenções internacionais e de instrumentos normativos.

a corrupção é um dos resultados de más práticas de governação e da ausência de sistemas de gestão e de controlo transparentes e responsáveis. A luta contra a corrupção não deve assim ser considerada de modo isolado, devendo ser integrada nas estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza, bem como no apoio aos processos de governação democrática. Tal implica, nomeadamente, o reforço do papel da sociedade civil e dos meios de comunicação social, a protecção do pluralismo político e da concorrência eleitoral, um sistema transparente de financiamento dos partidos políticos e o apoio ao controlo parlamentar e às outras instituições públicas e judiciárias.

O carácter pluridimensional da governação no quadro dos programas de cooperação

A governação democrática deve ser abordada de modo global, tendo em conta todas as suas dimensões (políticas, económicas, sociais, culturais, ambientais, etc.). Este carácter pluridimensional deve reflectir-se na execução da cooperação para o desenvolvimento. Deste modo, o conceito de governação democrática deve ser integrado em cada programa sectorial⁴.

Há que evitar uma abordagem compartimentada das questões de governação, uma vez que são frequentemente muito estreitas as interacções entre os aspectos políticos, económicos, sociais e ambientais. Deste modo, por exemplo, a boa governação das instituições do Estado, em especial as responsáveis pelas finanças públicas, e o respeito do Estado de Direito contribuem para um contexto favorável ao crescimento económico sustentável e aos investimentos privados. A má governação dos recursos naturais e energéticos em países que dispõem de recursos como diamantes, petróleo, madeira ou recursos haliêuticos pode conduzir a violações dos direitos humanos e do Estado de Direito, bem como a conflitos violentos. O fomento do trabalho em condições decentes, nomeadamente através do diálogo social e da aplicação efectiva das convenções da OIT, é frequentemente acompanhado de medidas que facilitam o acesso aos serviços sociais essenciais, tendo consequências positivas para a coesão social, os resultados económicos e a redução da pobreza.

São incluídos no documento de trabalho dos serviços⁵ exemplos concretos de programas de apoio à governação: apoio aos processos eleitorais, à sociedade civil, aos parlamentos, à descentralização, à reforma do sistema judiciário e do sector da segurança, à gestão das finanças públicas, etc.

1.2. Apropriação, diálogo e avaliação dos progressos realizados

A Comunidade Europeia apoia os processos de governação democrática de acordo com uma abordagem baseada em parcerias, através do diálogo com as autoridades dos países parceiros e, enquanto entidade financiadora, através dos seus diferentes instrumentos financeiros. Para maximizar o seu impacto, a Comunidade Europeia deve combinar com maior eficácia o conjunto dos seus meios de acção, a fim de reforçar o seu papel de agente de mudança no respeito dos princípios de parceria e de apropriação.

Novas oportunidades para um diálogo reforçado sobre a governação

Surgiram novas oportunidades no quadro do diálogo entre parceiros do desenvolvimento. Na verdade, existe actualmente uma vontade política de mudança em numerosos países.

⁴ O Consenso Europeu sobre a política de desenvolvimento estabelece o princípio de "mainstreaming" da governação, da democracia e dos direitos humanos.

⁵ SEC(2006) 1020.

Por outro lado, as entidades financiadoras têm toda consciência da necessidade de incentivar modos inovadores e mais eficazes de cooperação, nomeadamente nos «Estados frágeis», e de coordenar melhor as respectivas abordagens. A importância concedida à governação democrática em sentido lato implica a aplicação de novos métodos e de novos modos de actuação, a realização de alterações em matéria de «governação da ajuda», com base na noção de compromissos mútuos.

Por último, dado que os Estados são cada vez mais interdependentes, a realização de um diálogo sobre as consequências e as responsabilidades que decorrem desta situação deve permitir identificar o impacto sobre os seus parceiros das políticas conduzidas por um determinado país, nomeadamente em domínios como a política financeira e fiscal, em que existe uma forte interdependência entre Estados.

A apropriação em vez da imposição de condições

Os processos de governação democrática baseados nos princípios universais evocados anteriormente não podem ser impostos do exterior. No contexto das relações entre o país parceiro e os doadores, é fundamental respeitar a apropriação dos processos de reforma. Apenas os países em causa podem decidir e aplicar as suas reformas. O apoio externo sem a concomitância de vontade política interna tem uma escassa probabilidade de alcançar os resultados pretendidos. As entidades financiadoras têm, no entanto, um papel importante a desempenhar, desenvolvendo abordagens de incentivo.

O respeito desta apropriação implica igualmente o respeito do ritmo e do calendário dos processos de reforma, que são por definição complexos e com um carácter de longo prazo, na medida em que têm consequências a nível da organização de um Estado e de uma sociedade. No entanto, tal não pode em nenhum caso justificar uma falta de respeito das convenções ou instrumentos internacionais ratificados, relativamente aos «elementos essenciais», nem uma falta de ambição ou de credibilidade na realização das reformas previstas.

O diálogo em vez da aplicação de sanções

O diálogo deve constituir o meio privilegiado para incentivar os países a comprometerem-se no processo de reformas, devendo ser evitada a imposição unilateral de novas condições. O diálogo deve ter uma dimensão preventiva importante e permitir a abordagem de aspectos políticos, muitas vezes delicados, relativos ao respeito dos direitos humanos, aos princípios democráticos e ao Estado de Direito, à reforma dos sistemas de segurança, à governação económica e financeira, à gestão dos recursos naturais e energéticos ou ainda a questões do âmbito da governação social. É verdade que podem revelar-se necessárias sanções em casos graves. Contudo, igualmente nesses casos, devem ser desenvolvidas abordagens de incentivo para sanar os problemas identificados.

A UE deve tornar mais eficazes os diversos mecanismos de diálogo de que dispõe e as orientações aplicáveis, relacionando-os de modo mais operacional com a programação, o acompanhamento e o diálogo sobre os programas de cooperação⁶.

6 Orientações da UE em matéria de diálogo sobre os direitos humanos, adoptadas pelo Conselho em Dezembro de 2004 (15810/1/04). Diálogos estruturados (com a China e o Irão), diálogos baseados no Acordo de Cotonu (artigos 8.º, 96.º e 97.º), nos acordos de associação com os países do Mediterrâneo e nos acordos de comércio e de cooperação (por exemplo, Filipinas e Países do Cáucaso e da Ásia Central) e diálogos com base em decisões *ad hoc* (por exemplo, Rússia, Vietname, Paquistão, e Índia).

Avaliar a governação

No quadro do diálogo, devem ser abordadas as questões da avaliação da governação e dos progressos realizados, bem como as medidas adequadas face a situações de má governação. A avaliação da situação em matéria de governação num país não tem por objectivo principal estabelecer uma classificação, devendo, em primeiro lugar, servir para identificar as reformas e as medidas de apoio mais adequadas.

O conjunto dos parceiros do desenvolvimento deve poder avaliar a qualidade da governação num país e apreciar a ambição, a pertinência e a credibilidade dos compromissos assumidos em matéria de reformas por parte dos governos, apoiando-se em indicadores adequados. Estes devem poder ser adaptados às situações específicas dos Estados frágeis ou que saem de situações de conflito. A análise aprofundada do contexto local, dos sistemas políticos e a identificação de factores e agentes da mudança são essenciais para a concessão de apoios eficazes.

Esta análise, assim como os indicadores utilizados, devem ser objecto de um diálogo regular e transparente, a fim de apreciar as tendências e as evoluções.

Revelou-se recentemente exequível a aferição dos progressos em matéria de governação democrática. Esta evolução, que não deve conduzir a uma abordagem mecânica, é politicamente importante, uma vez que permite, por um lado, desenvolver indicadores úteis para auxiliar a identificação das reformas necessárias e, por outro, contribuir para as comparações entre países a nível internacional. É útil dispor de indicadores relativamente a estes dois níveis, nacional e internacional, uma vez que têm objectivos distintos. Os indicadores internacionais permitem comparações à escala global. Os indicadores nacionais facilitam o estabelecimento de padrões nacionais com base nas prioridades do país relativamente à melhoria da governação. Os indicadores desenvolvidos pelo próprio país parceiro têm um potencial de estímulo mais forte na medida em que incentivam os agentes políticos a prestar contas aos cidadãos e às instituições e permitem que a sociedade civil e os meios de comunicação social se empenhem num processo de acompanhamento. Estes diferentes tipos de indicadores não devem ser considerados incompatíveis, constituindo com efeito instrumentos complementares cuja utilização depende das situações ou dos problemas existentes.

Fomentar a realização de avaliações participativas

Importa incentivar os governos, os agentes políticos, os organismos públicos independentes ou a sociedade civil a desenvolverem os seus próprios instrumentos e capacidades com vista à identificação das reformas necessárias e à apreciação da situação e dos progressos realizados. Estes indicadores a nível nacional devem respeitar os princípios da apropriação, da participação e da transparência e permitir a identificação das reformas necessárias⁷. Esta abordagem é de molde a incentivar a realização de reformas, reforçando deste modo os processos de governação democrática.

7 O projecto METAGORA, descrito no documento de trabalho, ilustra este processo.

Abordagens graduais

Os apoios à governação devem ser adaptados à situação de cada país. Face a problemas de má governação ou quando as análises indicam a necessidade de reformas, a abordagem da UE deve ser gradual, proporcionada, transparente e baseada no diálogo, com vista a alcançar progressivamente padrões mais elevados. Tal refere-se tanto aos elementos políticos e institucionais⁸ como, igualmente, aos aspectos sociais, ambientais ou económicos da governação.

1.3. Resposta ao duplo problema da legitimidade política e do desenvolvimento das capacidades

Em numerosos países em desenvolvimento, é relevante colmatar de modo duradouro a lacuna existente entre a legalidade das instituições do Estado e a sua legitimidade aos olhos dos cidadãos. Se a legalidade democrática passa pela realização de eleições livres, a legitimidade depende primeiramente da capacidade de o Governo cumprir as suas promessas eleitorais e de responder às necessidades dos cidadãos. Neste contexto, os processos internos de diálogo e de interação entre os diferentes agentes dos países parceiros têm uma importância crucial. A UE apoia a aplicação progressiva de abordagens participativas pelos governos aquando da elaboração das suas estratégias de desenvolvimento. O incentivo da participação activa de um grande conjunto de agentes da sociedade civil (associações, organizações de base, organizações não governamentais, meios de comunicação social e parceiros económicos e sociais), dos movimentos políticos e das instituições representativas dos cidadãos (parlamentos e autoridades locais e descentralizadas) constitui uma forma de aplicação dos princípios da governação democrática e favorece a viabilidade dos programas de reforma.

A modalidade preferencial do apoio orçamental

Para dar uma resposta adequada e assegurar os apoios necessários aos esforços de reforma de países parceiros pode recorrer-se a um conjunto bastante vasto de instrumentos de cooperação para o desenvolvimento. A tendência para se recorrer cada vez mais a instrumentos baseados no diálogo e nas solicitações por parte dos países parceiros (abordagem programa /SWAP, apoio orçamental geral ou sectorial) proporciona efectivamente uma oportunidade para incentivar a governação democrática.

Deste modo, o alinhamento pelas estratégias de desenvolvimento do país parceiro e a utilização acrescida do apoio orçamental reforçam o papel das instituições democráticas nacionais, tais como os parlamentos, implicadas directamente nos processos de decisão em questão, consoante as legislações nacionais aplicáveis. As estratégias de descentralização devem igualmente ser tidas em conta de modo adequado na aplicação destes instrumentos, a fim de evitar que conduzam ao reforço do grau de centralização.

A comunidade internacional deverá igualmente aprofundar a reflexão sobre mecanismos de ajuda mais previsíveis, que permitam apoiar os processos de mudança a longo prazo, sendo especialmente relevantes neste contexto. O acompanhamento regular e coordenado da evolução dos processos de governação deverá assentar na troca de informações, de avaliações e de análises que devem, por seu lado, contribuir para um diálogo transparente entre parceiros

8 O diálogo sobre os elementos essenciais do Acordo de Cotonu encontra-se descrito no Anexo 1 do documento de trabalho.

relativamente às reformas prioritárias. Os processos e os critérios de afectação da ajuda em função da evolução da situação da governação devem ser transparentes para o país parceiro.

Uma abordagem preventiva face à fragilidade dos Estados

No entanto, devem ser exploradas novas abordagens complementares, em especial nos Estados frágeis.

Nos Estados frágeis, e nomeadamente em caso de parcerias difíceis, verifica-se frequentemente o duplo problema de falta de legitimidade política e de reduzidas capacidades. A abordagem da governação nestes Estados deve ser feita no quadro de uma abordagem gradual destinada a alcançar progressivamente padrões mais elevados. Numerosos países devem, primeiramente, alcançar as condições de estabilidade de base e de desenvolvimento institucional mínimo para poderem começar a aplicar uma política de desenvolvimento de longo prazo. Com vista a melhorar a eficácia da ajuda da UE aos Estados frágeis, é fundamental extrair lições dos erros verificados no passado, nomeadamente, das decisões de financiamento “stop-go” assentes nos resultados obtidos a curto prazo pelos governos, que conduzem à volatilidade dos fluxos de ajudas e a uma incerteza quanto aos financiamentos futuros, da imposição de condições relacionadas com resultados verificados no passado em matéria de governação, da falta de harmonização entre doadores, da marginalização de certos Estados frágeis e da ausência de acções externas coerentes em matéria de governação, de segurança e de desenvolvimento.

Em situações pós-crise, é igualmente necessário aplicar estratégias integradas de transição, destinadas a restabelecer as capacidades institucionais e administrativas, as infra-estruturas e os serviços sociais essenciais, a melhorar a segurança alimentar e a contribuir com soluções duradouras para os problemas dos refugiados e das pessoas deslocadas e, de modo geral, para a segurança dos cidadãos. A necessidade de evitar as situações de fragilidade dos Estados e a preocupação de não marginalizar os países e as populações mais vulneráveis são parte integrante da abordagem da União, tanto por razões de solidariedade, como por razões de segurança internacional e de eficácia da ajuda.

1.4. Harmonização das abordagens tanto no âmbito da UE como com os outros intervenientes internacionais

A maior parte das entidades financiadoras considera actualmente que a governação constitui uma prioridade. É necessário que cada um partilhe os seus próprios instrumentos de análise e que evite iniciar diálogos individuais com os países parceiros com vista a apoiar certas reformas de modo unilateral e não coordenado. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e as conclusões do Conselho sobre a mesma questão⁹ devem ser plenamente aplicadas ao domínio da governação. Os Estados-Membros e a Comissão comprometeram-se nomeadamente a prosseguir uma programação comum, a desenvolver princípios operacionais de aplicação do princípio da complementaridade e da divisão do trabalho e a facilitar as operações de co-financiamento.

Não se trata de preconizar abordagens uniformizadas, o que não seria nem realista nem desejável. No entanto, deve dar-se início a um diálogo aberto com o país, associando o conjunto dos doadores, e chegar a acordo quanto às acções e às respostas às questões

9 Conselho “Assuntos Gerais e Relações Externas” de 11 de Abril de 2006.

prioritárias no domínio da governação. O apoio externo deve basear-se nas prioridades e nos programas nacionais, utilizando as estruturas nacionais ou regionais existentes. Os processos de elaboração das estratégias de redução da pobreza, as «Joint Assistance Strategies», bem como o mecanismo africano de revisão pelos pares podem servir como ponto de partida em vários países.

Actores emergentes

Deve igualmente dar-se início a um diálogo com os actores políticos e financeiros emergentes¹⁰ relativamente à governação no quadro da cooperação para o desenvolvimento. Esta questão, que poderá ser proposta no contexto do diálogo bilateral entre a UE e estes países, deverá igualmente ocupar um lugar importante no âmbito dos esforços destinados a associá-los à agenda multilateral relativa à eficácia da ajuda das organizações e fóruns adequados¹¹.

2. INICIATIVA RELATIVA À GOVERNAÇÃO: OS PAÍSES ACP E A ESTRATÉGIA PARA ÁFRICA

2.1. Países ACP: diálogo sobre a governação e programação da ajuda

A UE espera que Estados ACP parceiros se empenhem no processo de reformas necessário, a fim de assegurar um impacto positivo e sustentável da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação internacional. Apesar de a governação já ser parte integrante do diálogo político regular com os países ACP, ocupará um lugar ainda mais estratégico no futuro, nomeadamente no quadro da programação do 10.º FED. Será aplicada uma nova abordagem de incentivo, assente num diálogo aprofundado e estruturado de acordo com parâmetros destinados a aferir os progressos e os resultados alcançados, associando os Estados-Membros e as outras entidades financiadoras presentes. Os instrumentos de análise e de diálogo desenvolvidos no quadro da programação, que integram a dimensão política da parceria, tendo em conta os múltiplos aspectos da governação, deverão, por seu lado, contribuir para o diálogo político realizado ao abrigo do artigo 8.º do Acordo de Cotonu.

Três mil milhões de euros ao serviço da governação

No quadro da elaboração das novas estratégias de cooperação com os Estados ACP, a Comissão proporá a concessão de um apoio financeiro adicional aos países que já adoptaram ou que estão dispostos a comprometerem-se relativamente a um plano ambicioso e credível de acções concretas e de reformas.

Esta abordagem inovadora, que concretiza os princípios desenvolvidos na Parte 1 e que se baseia no diálogo e nas medidas de incentivo, tem como objectivo provocar mudanças efectivas e suscitar progressos decisivos em matéria de governação democrática.

Em termos financeiros, uma parte dos montantes que serão afectados aos países ACP, a título do 10.º FED, constituirá uma reserva para medidas de incentivo. Para o efeito, já foi

10 BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

11 Ver, nomeadamente, o documento do CAD "Options for differentiated engagement with non-DAC donors", DCD/DAC(2006)31/rev. 1.

identificado um montante de 2,7 mil milhões de euros¹² relativamente às dotações nacionais, vindo subsequentemente acrescentar-se uma vertente regional. O acesso a esta reserva correspondente a medidas de incentivo será condicionado pelos resultados de um diálogo aprofundado entre a Comissão e cada um dos países relativamente ao seu plano de governação.

O perfil da governação, apresentado no documento de trabalho dos serviços¹³, constitui um instrumento que se destina a facilitar este diálogo e esta avaliação pormenorizada. Com base em questões simples, apresenta uma panorâmica sintética da situação num país parceiro, a fim de orientar o diálogo relativo às reformas em curso ou previstas, de identificar as principais limitações ou deficiências e de facilitar a identificação de domínios de cooperação. Nesse documento, a governação é abordada nas suas dimensões política, económica e institucional, social, financeira, fiscal e judiciária, bem como no plano da gestão dos recursos naturais e da gestão dos fluxos migratórios. Consciente da necessidade, por um lado, de não criar condições adicionais para a concessão de ajudas e, por outro, de harmonizar na medida do possível as abordagens entre entidades financiadoras no intuito evidente de eficácia, a Comissão Europeia articulou este perfil com os indicadores e análises existentes¹⁴, complementados com certos elementos específicos da política da União, decorrentes, nomeadamente, do diálogo político realizado com os países parceiros nos domínios dos direitos humanos, da democracia ou ainda da segurança e das migrações.

Tendo em conta o valor e a relevância dos processos de avaliação realizados pelos próprios países, de acordo com abordagens participativas e transparentes, a Comissão terá em conta estas «auto-avaliações» nos casos em que existam. Deste modo, nos países em que o processo de revisão pelos pares (MAAP – mecanismo africano de avaliação pelos pares) foi realizado, os relatórios daí resultantes servirão de base para a elaboração do perfil.

Seis etapas para determinar o acesso à reserva para medidas de incentivo e assegurar o acompanhamento dos resultados

1. Avaliação da situação de governação e da tendência

A avaliação da situação é efectuada com base em indicadores identificados no perfil e na respectiva tendência ao longo do tempo, bem como em indicadores internacionais. Estas duas grelhas de indicadores alimentam o debate realizado em cada país parceiro entre a Comissão e os Estados-Membros presentes, com o objectivo de se chegar a uma apreciação quantitativa da situação de governação do país e da respectiva tendência. Os indicadores internacionais servem de ponto de referência na medida em que qualquer desvio relevante relativamente ao perfil deve ocasionar um debate aprofundado, que permita explicar e justificar o desvio detectado. Os diferentes indicadores utilizados não são *a priori* objecto de ponderação, devendo ser tida em conta cada uma das nove categorias identificadas no perfil.

2. Avaliação das principais deficiências

Com base no perfil, a Comissão e os Estados-Membros presentes no país identificam, com base no conjunto de indicadores fornecidos pelo perfil, os domínios que apresentam

12 O montante total do 10.º FED eleva-se a 22,6 mil milhões de euros para o período 2008-2013.

13 Anexo 2 do documento SEC(2006) 1020.

14 Nomeadamente os indicadores de governação seguidos pelo Instituto do Banco Mundial para 204 países desde 1996.

deficiências e que, assim, requerem a realização de reformas. O grau de relevância dessas deficiências é igualmente objecto de apreciação.

3. Diálogo de programação e de identificação dos principais compromissos do Governo em matéria de reformas (plano de governação do país)

No quadro do diálogo encetado, o Governo é convidado a apresentar o seu plano de reformas em curso ou previsto. Este plano é debatido à luz das deficiências identificadas no perfil, que é partilhado com o Governo. Este diálogo tem nomeadamente por objectivo incentivar o Governo a comprometer-se a tomar as medidas necessárias para sanar as deficiências identificadas. A lista dos compromissos assumidos pelo Governo na sequência deste diálogo será apresentada em anexo ao DEP (Documento de Estratégia do País).

4. Avaliação dos compromissos do Governo: pertinência, ambição e credibilidade

A Comissão e os Estados-Membros avaliam em que medida os compromissos assumidos pelo Governo respondem às principais deficiências identificadas e são pertinentes, ambiciosos e credíveis. O objectivo consiste em evitar promessas irrealistas ou medidas parciais que não respondem aos problemas que se colocam.

5. Decisão de concessão do acesso à parcela para medidas de incentivo

A decisão de concessão de acesso à parcela para medidas de incentivo, e a importância relativa desta parcela em relação à afectação inicial, é tomada com base na avaliação da situação e dos compromissos de reformas assumidos no quadro do diálogo. O aspecto de incentivo relativamente à realização de reformas é privilegiado, sem penalizar (relativamente) os países que já alcançaram padrões de governação satisfatórios. Tem-se igualmente em conta, na qualidade de factores de correcção, a capacidade de absorção dos países e as situações específicas, tais como as dos países que saem de situações de conflito.

6. Acompanhamento dos resultados

O perfil de governação e os compromissos serão objecto de um acompanhamento regular e os resultados efectivos das reformas realizadas serão analisados pela Comissão, pelos Estados-Membros presentes e pelo país parceiro. Com base nesta análise e em conformidade com o Acordo de Cotonu revisto, o montante das afectações poderá, em caso de resultados excepcionais, ser todos os anos revisto no sentido da alta. Além disso, aquando das revisões intercalares (2010) e no final do período de programação (2012), as afectações poderão ser revistas no sentido da alta ou da baixa. O perfil da governação e os compromissos, que se encontram na base de uma nova abordagem contratual, serão assim tidos em conta ao longo do ciclo de programação.

O perfil de governação, que será testado durante a fase inicial de programação do 10.º FED relativamente aos países ACP, poderá ser objecto de melhorias e de adaptações em função da experiência adquirida.

2.2. Países ACP: prioridades e programas no domínio da governação

No quadro dos programas de cooperação comunitária por país, a governação poderá ser identificada como um domínio de concentração ou como um domínio não prioritário, em especial relativamente aos apoios concedidos em favor das reformas institucionais, do reforço

das capacidades ou com vista a favorecer a criação das condições necessárias à concessão de apoio orçamental. Por fim, em todos os países, a governação será integrada, na qualidade de tema horizontal, nos domínios prioritários e não prioritários.

A Comunidade já está presente num amplo conjunto de domínios¹⁵ com o objectivo de fomentar os processos de governação democrática através do diálogo e da concessão de apoios financeiros. Relativamente aos países ACP, a governação foi identificada, no quadro da programação do 9.º FED, como sector de concentração em cerca de vinte programas indicativos, num montante total de 870 milhões de euros, ou seja, 10% do montante total das dotações programáveis, incluindo ajudas aos intervenientes não estatais num montante ligeiramente superior a 200 milhões de euros. Convém igualmente ter-se em conta que uma parte do apoio orçamental geral consiste num apoio à governação e, em especial, às reformas económicas e institucionais.

A totalidade destas actividades será prosseguida e intensificada. Serão, além disso, desenvolvidos e aplicados novos modos de actuação, de acordo com os princípios da abordagem reforçada invocados anteriormente, integrando as conclusões e recomendações dos relatórios de avaliação e tendo em conta as novas disposições do Acordo de Cotonu (novo Anexo VII, alterações às disposições sobre o diálogo político relativamente aos elementos essenciais) e as estratégias regionais adoptadas recentemente no que diz respeito a África¹⁶, às Caraíbas¹⁷ e ao Pacífico¹⁸, que atribuem um lugar de destaque à governação.

A prioridade relativa a África consistirá no apoio aos esforços de mudança e de aplicação das reformas de governação a nível local, nacional e regional e no incentivo aos países africanos para que participem nos processos de avaliação pelos pares. O reforço das dinâmicas socioeconómicas a nível local constitui uma alavanca para o crescimento económico e um desafio do desenvolvimento sustentável, tendo em conta o papel das autoridades locais para assegurar o acesso aos serviços directamente relacionados com os ODM (água, saneamento, etc.). O apoio às outras instituições democráticas, tais como os parlamentos nacionais, e o reforço das capacidades do Parlamento Pan-Africano farão igualmente parte das prioridades. Relativamente às Caraíbas e ao Pacífico, a Comunidade terá como objectivo o fomento, a título prioritário, da boa governação financeira, fiscal e judiciária. A aplicação rápida das normas da OCDE em matéria de transparência e de troca efectiva de informações no domínio fiscal, bem como a eliminação das práticas fiscais prejudiciais, constitui, neste âmbito, uma necessidade premente. Serão objecto de uma atenção especial os problemas relativos ao branqueamento de capitais, à criminalidade organizada e ao financiamento do terrorismo.

2.3. África: apoio aos mecanismos africanos

A vontade política de realização de reformas e de progressos rumo à boa governação está a ser consolidada nos países parceiros africanos. A União Europeia comprometeu-se a apoiar os

15 Para informações mais pormenorizadas sobre os programas, projectos, avaliações e relatórios sobre a execução da ajuda comunitária ao desenvolvimento, ver :
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>
http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

16 A UE e a África: para uma parceria estratégica – Conselho da UE – doc. 15961/05 de 19.12.2005.

17 Uma parceria UE-Caraíbas para o crescimento, a estabilidade e o desenvolvimento - COM (2006) 86 final de 2.3.2006.

18 Relações da União Europeia com as Ilhas do Pacífico - Estratégia para uma parceria reforçada - COM(2006) 248 final de 29.5.2006.

programas de boa governação nos países e a contribuir para o reforço das capacidades da União Africana e das instituições africanas regionais e nacionais, bem como a apoiar, através do diálogo e dos processos de consulta com os países parceiros africanos, os esforços africanos destinados à melhoria da governação e a assegurar o respectivo acompanhamento¹⁹. A governação está actualmente integrada no diálogo e na cooperação entre as instituições pan-africanas e a UE.

Neste contexto, o MAAP tem um verdadeiro potencial de incentivo às reformas e à aprendizagem mútua. Propõe-se a concessão de um apoio específico da UE a este mecanismo relativamente a três níveis:

- a nível pan-africano: apoio ao secretariado do MAAP, ao seu trabalho de análise e às suas missões;
- a nível regional: apoio ao envolvimento das organizações regionais na difusão dos resultados obtidos com os processos de avaliação (debate dos relatórios sobre os países, intercâmbio e difusão de boas práticas, incentivo para a adesão ao MAAP, etc.);
- a nível dos países: integração da ajuda às reformas identificadas no quadro do processo de avaliação nos instrumentos de cooperação existentes (nomeadamente o Programa Indicativo Nacional - PIN). A vertente nacional do apoio específico ao MAAP destina-se unicamente a apoiar e a facilitar o próprio processo nos países (envolvimento da sociedade civil e mecanismos de consulta e de acompanhamento), na medida em que os países em causa o solicitem.

A contribuição comunitária para o MAAP deverá ser prevista com base nos fundos intra-ACP e deverá ser complementada com contribuições dos Estados-Membros. A UE deverá estar em posição de responder às necessidades de financiamento e de cobrir uma parte do orçamento do MAAP, o que traduziria um apoio político forte (e respeitador do princípio da apropriação) a este processo. A contribuição comunitária deverá ter por objectivo a cobertura do processo de avaliação aos três níveis mencionados anteriormente (independentemente dos apoios às reformas nos países concedidos com base nos PIN).

Relativamente aos países africanos não ACP, a abordagem da Comunidade insere-se na política de vizinhança (ver Secção 3).

2.4. Do nível comunitário à dimensão europeia

A importância concedida à governação no quadro da política de cooperação para o desenvolvimento da UE deverá traduzir-se no seguinte: 1) numa abordagem política harmonizada a nível europeu e 2) em apoios adicionais coordenados aos esforços de reforma dos países parceiros, em função dos resultados obtidos e da credibilidade dos compromissos assumidos para o futuro.

De acordo com o princípio da harmonização invocado anteriormente, a aplicação desta abordagem não pode ser apenas da responsabilidade da Comissão. Devem envidar-se esforços para uma aplicação a nível da União Europeia, o que pressupõe a realização conjunta das análises e do diálogo nos países parceiros e trabalhar no quadro de uma programação comum.

19 A UE e a África: para uma parceria estratégica – Conselho da UE – doc. 15961/05 de 19.12.2005.

Este esforço de harmonização não se limita evidentemente à UE: deve ser feito com o conjunto das entidades financiadoras e organizações internacionais presentes num dado país.

Deste modo, a nível da UE, o perfil de governação deverá ser estabelecido conjuntamente e, nos países em que se prevê uma programação comum, servir de base para a análise conjunta das questões de governação. Na medida do possível, este perfil poderá ser utilizado também pelos Estados-Membros nas suas relações bilaterais com os países ACP.

A nível dos apoios financeiros, a UE deverá reforçar colectivamente a sua ajuda aos processos de reforma em matéria de governação nos países. Poderão ser previstas várias fórmulas, que não se excluem mutuamente:

a) O reforço dos programas bilaterais, e por conseguinte das afectações por país, de modo coordenado entre a Comissão e os Estados-Membros (análise partilhada e critérios comuns).

Além disso, deverão ser desenvolvidas fórmulas de co-financiamento e/ou fundos fiduciários de vários doadores que mobilizem os montantes adicionais necessários para os programas de apoio às reformas.

b) Montantes adicionais (provenientes do reforço da Ajuda Pública ao Desenvolvimento - APD) que deverão ser acrescentados aos PIN, sendo desembolsados no quadro dos PIN geridos pela Comissão.

Independentemente da opção seleccionada, estes reforços serão decididos aquando das afectações por país ou das revisões anuais ou intercalares.

A nível regional e continental, a UE deverá prever efectuar contribuições para fundos fiduciários com o objectivo de facilitar um apoio coordenado aos mecanismos e iniciativas de governação, em especial a favor do MAAP mencionado anteriormente.

3. DIÁLOGO E PROGRAMAS NO DOMÍNIO DA COOPERAÇÃO COM OUTROS PAÍSES E REGIÕES

O domínio da governação constitui igualmente uma prioridade no quadro das relações da UE com outras regiões, do diálogo político e da programação da ajuda. As formas de promover a governação democrática variam consoante as regiões e os países, em função das suas especificidades e do historial das suas relações com a UE, inscrevendo-se no entanto numa abordagem global que tem em conta as suas diferentes dimensões. A política europeia de vizinhança, as relações com a América Latina e a com a Ásia, cujos elementos específicos são descritos seguidamente, ilustram essas abordagens diferentes.

Relativamente ao diálogo político, por exemplo, existem várias estruturas para a condução de um diálogo privilegiado em matéria de direitos humanos²⁰. A utilização de instrumentos de incentivo foi anteriormente experimentada com os países parceiros do Mediterrâneo, nomeadamente os países africanos não ACP. A política de vizinhança é especificamente concebida como um conjunto integrado de instrumentos de incentivo, que se destinam a fomentar o processo de reforma e a aumentar progressivamente o âmbito da cooperação. Quanto à assistência financeira no âmbito das próximas perspectivas financeiras, a

20 Ver nota 8.

programação da ajuda encontra-se actualmente numa fase bastante avançada relativamente aos países da América Latina e da Ásia, bem como aos países abrangidos pela política de vizinhança. Essa programação é efectuada com base numa análise aprofundada da situação de cada país, no que diz respeito às dimensões políticas, económicas, sociais, etc. Sem que tenha sido efectuada uma pré-afecção da ajuda relativamente ao domínio da governação, a governação democrática figura, consoante os casos, como um domínio de concentração ou como um domínio não prioritário. Além disso, a noção da governação como a boa gestão pública constitui uma preocupação horizontal que condiciona o modo de abordar a cooperação em todos os sectores.

A cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros exprime-se de modos diversos, não apenas a nível dos diálogos políticos institucionalizados, mas também, por exemplo, no quadro das missões de observação eleitoral da UE. A coordenação é assegurada no decurso do processo de programação, sendo prosseguida na fase de identificação dos projectos, especialmente nos domínios soberanos da reforma do sector da segurança ou do poder judiciário. Existem igualmente dispositivos de coordenação e de harmonização entre financiadores, que acompanham todos os programas de apoio orçamental.

3.1. A governação e a política europeia de vizinhança (PEV)

A relação privilegiada com os países vizinhos da UE (abrangidos pela política europeia de vizinhança) apoia-se num **compromisso recíproco** em favor de valores comuns, principalmente em domínios do Estado de Direito, da boa governação, do respeito dos direitos humanos, nomeadamente os direitos das minorias e as normas fundamentais em matéria de trabalho, do fomento das relações de boa vizinhança e dos princípios da economia de mercado e do desenvolvimento sustentável. O nível de ambição das relações da UE com os seus vizinhos terá em conta a medida em que estes valores são efectivamente partilhados. A título de condição prévia, é necessário, por exemplo, que esteja em vigor um acordo de associação ou de parceria.

As prioridades dos países parceiros serão integradas em **planos de acção adoptados conjuntamente**. A aceção lata da governação encontra-se no âmbito dessas prioridades, que incluem sete capítulos e que têm nomeadamente como objectivo o seguinte:

- O reforço da democracia, do respeito dos direitos humanos, do Estado de Direito, bem como da luta contra a corrupção;
- O estabelecimento de uma gestão sã da economia assente nos princípios da economia de mercado e da transparência, bem como em políticas activas ***destinadas ao fomento do desenvolvimento sustentável, nomeadamente a luta contra a pobreza e as desigualdades e o diálogo em matéria de emprego e de política social;***
- A introdução de reformas nos domínios do comércio, do mercado interno e da reforma regulamentar, nomeadamente em matéria de política de concorrência, de propriedade intelectual, de contratos públicos e de luta contra a fraude aduaneira;
- A cooperação em matéria fiscal, a cooperação no domínio judiciário e policial e a gestão das fronteiras, a fim de lutar contra o branqueamento de capitais e o terrorismo.

- A cooperação relativa à gestão dos fluxos migratórios, à emigração ilegal e à luta contra o tráfico de seres humanos figura a título prioritário;
- A introdução de reformas sectoriais (nos sectores dos transportes, energia, sociedade da informação, ambiente, etc.), a fim de melhorar a gestão e de incentivar as autoridades a prestarem contas publicamente sobre as decisões tomadas;
- O desenvolvimento dos contactos entre as comunidades, o desenvolvimento dos recursos humanos e o reforço da sociedade civil.

Actualmente estão a ser executados planos de acção, que constituem um quadro de referência político que permite a orientação da cooperação financeira bilateral dos Estados-Membros e das outras entidades financiadoras em sete países abrangidos pela PEV e encontram-se em fase de adopção em cinco outros países. A respectiva execução é objecto de um **acompanhamento regular** dos progressos realizados nos diferentes domínios da governação. É estabelecido um diálogo com os países parceiros no quadro dos subcomités sectoriais (democracia e direitos humanos, sistema jurídico, economia e comércio, etc.) e é efectuada uma análise dos progressos realizados aquando da reunião dos comités de associação ou de parceria. Deve salientar-se que os progressos são aferidos por referência aos objectivos fixados nos planos de acção e não a índices internacionais.

A escolha dos domínios prioritários para a assistência financeira da CE, consagrada num documento de estratégia por país, baseia-se em planos de acção e destina-se a apoiar a melhoria da governação numa acepção lata: o reforço da democracia e dos direitos humanos, a luta contra a corrupção, a melhoria da gestão económica e sectorial, o reforço do sistema judiciário, bem como a incentivar as autoridades locais a prestarem contas aos cidadãos. Os mecanismos de cooperação como a geminação, o TAIEX e a iniciativa SIGMA²¹, desenvolvidos no contexto do alargamento e cuja aplicação foi alargada aos países abrangidos pela PEV, visam especialmente o domínio da governação e permitem, nomeadamente, associar os Estados-Membros às acções de cooperação e apoiar a execução dos planos de acção.

Um dos elementos tidos em conta para a determinação do **nível de apoio financeiro** atribuído a cada país consiste no nível de empenhamento e de aplicação das reformas previsto no plano de acção do país parceiro. Na sequência da Comunicação da Comissão de Maio de 2003 - Conferir um novo impulso às acções empreendidas pela UE, em cooperação com os parceiros mediterrânicos, em matéria de direitos humanos e democratização - foi criada em 2006 uma facilidade para a democracia nos países MEDA, que tem como objectivo apoiar os países parceiros que apresentaram os progressos mais significativos no domínio da democracia e dos direitos humanos, tendo constituído uma fase-piloto. Seguidamente, no quadro da política europeia de vizinhança, a Comissão prevê a criação de uma **facilidade relativa à governação**, que terá como objectivo o fomento das reformas políticas e económicas no conjunto dos países abrangidos por esta política. Esta facilidade poderá consistir em apoio financeiro complementar concedido aos países vizinhos que realizarem progressos relevantes na aplicação dos «planos de acção». Neste contexto, ter-se-á em conta o MAAP.

21 Ver http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm; <http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>.

3.2. América Latina

Com base num passado comum, em valores partilhados e numa grande comunhão de pontos de vista quanto aos desafios futuros, a relação privilegiada que une a União Europeia à América Latina concede naturalmente um grande destaque à governação. Esta questão traduz-se, nomeadamente, nos objectivos fundamentais de *coesão social e integração regional*, relativamente aos quais se comprometeram os Chefes de Estado das duas regiões aquando das cimeiras de Guadalajara (2004) e de Viena (2006). Cada um destes objectivos inclui uma dimensão essencial de governação, que é objecto de uma atenção especial por parte da Comissão no quadro da sua Comunicação²² dirigida ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

A persistência de disparidades sociais especialmente acentuadas na maioria dos países latino-americanos corrói a legitimidade democrática e prejudica os resultados económicos destes países emergentes. Na falta de progressos sociais tangíveis, a desilusão democrática que se faz sentir na região será causa de instabilidade política. A luta contra a exclusão e todas as formas de discriminação, bem como a participação de todos os agentes envolvidos neste processo, deverá assim permitir a consolidação da democracia e da governação. A Comissão, ao prosseguir este objectivo, pretende continuar a integrar o objectivo da coesão social em todas as acções que empreende em parceria com os países da América Latina.

A promoção dos direitos humanos, da democracia e da boa governação é parte integrante dos diferentes diálogos políticos realizados entre a União Europeia e a América Latina a título dos acordos de associação assinados com o México ou com o Chile, por um lado, e a título dos acordos de diálogo político e de cooperação assinados com a América Central e a Comunidade Andina, por outro, mas igualmente no quadro do acordo de cooperação em vigor com o Mercosul.

No mesmo espírito, a União Europeia envida esforços com vista ao enraizamento e à credibilidade das instituições democráticas, enviando missões de observação eleitoral quando as circunstâncias o requerem (Nicarágua, México, Bolívia, Venezuela, etc.).

A Comissão, no que diz respeito à cooperação, pretende prosseguir na maior parte dos países da América Latina uma política de apoio activo à governação, contribuindo com o seu apoio para a **modernização do Estado**, nomeadamente nos seguintes domínios: representação de todos os cidadãos na vida política, cooperação com a sociedade civil, fomento do diálogo entre parceiros sociais, acesso à justiça, reforço do poder judiciário, reforço das capacidades no sector da segurança e respectiva associação ao Estado de Direito, descentralização e boa governação, gestão responsável dos recursos naturais e luta contra a corrupção e contra a impunidade. Os programas sectoriais de apoio orçamental, que constituem instrumentos privilegiados em vários países da região, têm igualmente repercussões a nível da boa governação (exigência de fiabilidade das despesas públicas, reforço das administrações fiscais e aplicação de políticas públicas de longo prazo).

A abordagem da governação varia claramente consoante os países: constitui um tema central das relações com a Colômbia, bem como com a maior parte dos Estados da América Central, estruturalmente frágeis e caracterizados por grandes desigualdades sociais e por um grande

22 “Uma parceria reforçada entre a União Europeia e a América Latina”, COM(2005) final 636 de 8.12.2005.

número de países saídos de situações prolongadas de **conflito civil**. Nestas condições, o reforço do Estado de Direito, das estruturas de diálogo ou de reconciliação internas e o fomento da democracia participativa constituem eixos essenciais da cooperação. Em contrapartida, na presença de Estados mais consolidados, tais como o México ou o Brasil, o apoio à governação traduz-se cada vez mais no estabelecimento de um diálogo e de uma parceria aprofundada num certo número de sectores de interesse mútuo, entre os quais a reforma do Estado.

Na medida em que implique a aplicação e o respeito de regras comuns e de quadros jurídicos internacionais, a **integração regional** constitui igualmente um vector poderoso da boa governação (nomeadamente no domínio económico e comercial) e representa a este título um dos eixos principais da política da Comissão Europeia relativamente à América Latina.

3.3. A governação na Ásia

Com mais de metade da população mundial e mais de dois terços dos pobres, a Ásia caracteriza-se por uma diversidade muito grande a nível político, económico, social e cultural, que se reflecte nas relações muito diferenciadas com a UE. O quadro político de cooperação da UE com a Ásia reflecte um compromisso geral no sentido do apoio à democracia, à boa governação e à protecção dos direitos humanos. É utilizado um conjunto de instrumentos, a fim de desenvolver estes objectivos. Estes instrumentos incluem o **diálogo político** e outras iniciativas utilizadas para abordar os direitos humanos: são integradas cláusulas relativas aos direitos humanos em todos os acordos assinados com Estados terceiros. Em certos países, foram estabelecidos grupos de trabalho sobre a governação e os direitos humanos no quadro dos comités conjuntos da CE, com o objectivo de assegurar um efectivo diálogo político e a cooperação na matéria. O diálogo está na base das relações com a China e a Índia, os dois países com as maiores populações do mundo. Relativamente à China, trata-se – para além do diálogo político estruturado - de mais de uma vintena de diálogos sectoriais relativos à cooperação e à governação económica, ao mercado interno, à ciência e tecnologia, ao ambiente, etc. Relativamente à Índia, para além dos diálogos sobre políticas sectoriais, os diálogos incluem a governação a nível mundial, a cooperação multilateral e as questões da paz e da segurança. O «IDEAS»²³ consiste numa iniciativa específica que permite a cooperação com a Índia na qualidade de entidade financiadora emergente, que inclui igualmente a dimensão da governação.

Relativamente aos países da Ásia Central, o diálogo político é realizado a nível regional e bilateral (no quadro de diversas estruturas dos acordos de parceria e de cooperação para os países que os ratificaram ou, alternativamente, de modo mais *ad hoc* com os representantes da UE no local, no caso do Turquemenistão e do Tajiquistão). O diálogo em matéria de governação democrática e de direitos humanos foi reforçado, no caso da Ásia Central, pela presença de um relator especial para a região. A UE desenvolveu igualmente um diálogo a nível regional com os países do Sudeste asiático: a governação figura no quadro da cooperação com os organismos regionais, tais como a ASEAN («APRIS I» - ASEAN Programme for Regional Integration Support), bem como no quadro dos diálogos informais da ASEM (Asia-Europe meeting). O fórum regional ASEAN permite igualmente o fomento da cooperação trilateral.

23 Indian Development and Economic Assistance Scheme.

No âmbito da programação da cooperação para o período 2007-2013, a governação, o Estado de Direito e os direitos humanos constituirão um sector de concentração relativamente a vários países, adaptado consoante as suas necessidades muito diferenciadas. A cooperação com o Afeganistão representa um caso muito específico, tendo em conta o alcance do compromisso da UE, a relevância do quadro multilateral e dos enormes desafios em matéria de governação democrática e de apropriação por parte do país. A governação democrática constitui um elemento essencial do trabalho da CE noutras **situações de conflito**, nomeadamente na Indonésia (Aceh). Além disso, a governação será um tema transversal em todas as actividades de cooperação desenvolvidas nos países da Ásia, desde a China até ao plano de acção conjunta UE-Índia. Na Ásia Central, a governação democrática e económica figura a título de sector prioritário, indo do apoio à sociedade civil até à reforma judiciária e à gestão das finanças públicas.

Os **projectos específicos** em matéria de governação e de desenvolvimento de instituições democráticas reflectem a grande diversidade dos países da região. Refira-se, a título de exemplo, a reforma e o apoio às capacidades dos organismos públicos (nos âmbitos judiciário, penitenciário e eleitoral); a criação de novas instituições democráticas (por exemplo, as comissões de direitos humanos) ou o desenvolvimento das autoridades locais. Prevê-se o reforço mais directo dos processos democráticos, com uma ênfase específica nos partidos políticos e no processo eleitoral, em certos países, bem como acções destinadas a facilitar o acesso à justiça de grupos vulneráveis, nomeadamente as mulheres, as crianças e as minorias. O reforço das capacidades da sociedade civil constitui uma preocupação permanente, quer se trate de campanhas de educação e de informação gerais quer de campanhas específicas, por exemplo contra o trabalho infantil. Consoante os países, fazem parte das medidas previstas o apoio às reformas administrativas, à boa gestão das finanças públicas incluindo a transparência fiscal, à boa gestão dos recursos naturais e à reforma da segurança social, bem como a tomada de medidas específicas contra a corrupção.

A evolução no sentido de programas **de apoio orçamental** globais e sectoriais, tal como em outras regiões, constitui um meio de reforço da governação e das instituições a nível central e descentralizado nos países da Ásia, nomeadamente na Ásia Central. Estes programas requerem efectivamente que estejam previamente criadas as condições adequadas de controlo democrático, de gestão financeira e de desenvolvimento institucional, aumentando em simultâneo a transparência e a responsabilidade relativamente às partes interessadas.

Tendo em conta a existência de várias «**parcerias difíceis**» na região, o papel dos instrumentos temáticos (nomeadamente a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos - IEDDH) susceptíveis de ser utilizados independentemente do acordo do Governo continua a ser muito importante no apoio às iniciativas da sociedade civil em prol da democratização e dos direitos humanos. Em tais casos, a UE pode igualmente apoiar-se em pontos de referência em matéria de governação, tais como os compromissos relativos à OSCE. As questões de gestão pública em sectores como a água, relacionada com as alterações climáticas, podem servir igualmente de «ponto de partida» para um diálogo em matéria de governação, como foi o caso relativamente à conferência UE-Ásia Central realizada em Alma Alta, em Abril de 2006.

CONCLUSÕES

Apenas uma abordagem concertada permitirá à União Europeia fazer ouvir a sua voz no quadro do debate internacional sobre a governação. A UE deve posicionar-se no que diz

respeito a uma temática central no quadro da cooperação para o desenvolvimento, baseando-se na defesa dos seguintes princípios:

- Se bem que seja um facto que a governação e o desenvolvimento das capacidades deva ocupar uma posição estratégica na agenda da cooperação para o desenvolvimento, a redução da pobreza e os outros ODM continuam a ser os objectivos prioritários da política de desenvolvimento da UE, tal como estabelecidos no quadro do Consenso Europeu. A boa governação, embora constitua um objectivo complementar, tem um carácter instrumental relativamente a estes objectivos prioritários.
- A UE baseia a sua abordagem numa definição lata da governação, concebida como um processo de mudança a longo prazo, assente em objectivos e em princípios universais e em aspirações comuns, que devem ser aplicados às grandes funções soberanas e ao conjunto dos domínios de intervenção do Estado, bem como às interações entre as instituições públicas e os cidadãos. A governação democrática põe em relevo a afirmação dos direitos de todos os cidadãos, homens e mulheres, não podendo assim ser reduzida unicamente à luta contra a corrupção.
- A governação democrática deve ser abordada de modo global, tendo em conta todas as suas dimensões (política, económica, social, cultural, ambiental, etc.). Os processos de governação democrática serão apoiados de modo mais eficaz através do diálogo e não da imposição de sanções e de condições.
- A apropriação das reformas por parte dos países parceiros e uma abordagem baseada no diálogo, integrando o apoio ao desenvolvimento das capacidades e a prevenção da fragilidade dos Estados, reforçarão os processos de governação democrática e contribuirão para legitimar as instituições face aos cidadãos.

Com vista a reforçar a eficácia dos apoios à governação e de fomentar os processos conducentes à governação democrática de modo harmonizado, a Comunidade e os Estados-Membros deverão acordar os modos de actuação na matéria:

- O diálogo com cada um dos países parceiros sobre as reformas em matéria de governação deverá ser realizado conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros presentes no terreno. Esse diálogo deverá, seguidamente, traduzir-se em abordagens coerentes da programação das ajudas e da coordenação dos apoios aos programas de reforma dos governos.
- Através da iniciativa “Governação relativa aos países ACP e a África”, a União Europeia criou um mecanismo de incentivo novo que permitirá aos países parceiros o acesso a financiamento suplementar, em função dos seus compromissos em matéria de governação. Para o efeito, será constituída uma reserva para medidas de incentivo de 3 mil milhões de euros. A UE apoiará igualmente o mecanismo africano de avaliação pelos pares, tanto no plano político como no plano financeiro, respeitando a apropriação do processo por parte dos países africanos.

Esta contribuição para a elaboração de uma abordagem comum da União Europeia face às questões de governação democrática deve ser inserida no contexto mais lato das políticas externas da União, da promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentável, tendo em conta as perspectivas de crescimento substancial da ajuda pública ao desenvolvimento e a vontade de assegurar a eficácia da ajuda, que justificam plenamente o

aprofundamento do debate sobre a governação no quadro da cooperação para o desenvolvimento.