

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de História

A União Europeia como Actor de Desenvolvimento

Carolina Martins Ganchas dos Santos

Dissertação elaborada para obtenção do grau de
Mestre em Estudos Internacionais

Orientador:

Prof. Doutor Filipe Vasconcelos Romão
Professor Auxiliar Convidado
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Inês Marques Ribeiro
Assistente Convidada
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro de 2018

Agradecimentos

Quero começar por agradecer ao ISCTE como um todo, desde o staff nos cafés ao secretariado e aos professores pela excelente experiência que estive neste Instituto ao longo destes dois anos. Bem como ao meu orientador, Prof. Doutor Filipe Vasconcelos Romão, por ter aceite o meu convite de me auxiliar neste processo e, em especial, à minha co-orientadora, Prof. Inês Marques Ribeiro, por toda a ajuda prestada, pela imensa paciência, disponibilidade e atenção, que sempre teve durante a pesquisa, escrita e revisão desta dissertação. Sem si as coisas tinham sido diferentes, mais complicadas e não tão divertidas.

Também quero agradecer ao meu grupo de amigos que apesar de me distraírem bastante com os inúmeros convites de planos de verão, também me ajudaram e incentivaram a concluir esta fase com o maior sucesso possível. Obrigada, amigos!

Em último lugar, quero agradecer bastante e do fundo do meu coração à minha família inteira, incluindo os meus três cães. Desde as constantes reprimendas da minha mãe para me dedicar (ainda) mais à dissertação, às páginas perdidas e aos desenhos rupestres da minha sobrinha nos rascunhos e anotações, e ao interesse e atenção que deram a este “projecto final” do meu Mestrado, apesar de não saber contar a quantidade de vezes que me perguntaram “mas sobre o que é que é a tua tese?”. Em especial, gostaria de agradecer à minha avó Madalena. Por tudo o que já fez por mim, por tudo o que faz e por tudo o que ainda fará. Tenho sorte em ter uma família tão grande, tão unida e tão atenciosa/chata.

E por fim, quero agradecer à minha avó Ema por tudo. Descansa em paz, avó.

Obrigada a todos os que fizeram parte desta fase, menos ou mais, todos me ajudaram a conseguir passar esta fase da melhor maneira que alguma vez imaginei. Obrigada.

Resumo

O compromisso do projecto Europeu em ajudar os países em desenvolvimento tem origens na década de 50 com a Declaração Schuman, e, até aos dias de hoje, o compromisso mantém-se. A presença da União Europeia na área do desenvolvimento é inegável. No entanto, devido à sua natureza peculiar e a algumas incoerências, os seus motivos e acções sempre foram questionados por terceiros, seja por não ser aceite como um actor na cena internacional, por primeiramente se preocupar em manter relações com as suas ex-colónias, ou pela sua retórica ambiciosa que não tinha resultados que a acompanhassem. Esta dissertação explora o papel do projecto Europeu enquanto actor no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, com uma análise centrada no conceito de Presença, nomeadamente observando três dimensões do conceito: presença efectiva no terreno no âmbito da política de ajuda ao desenvolvimento, influência e impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento, e a sua “actor capability”. Conclui-se que, na área do desenvolvimento, a UE faz sentir a sua presença, seja por ter vários tipos de parcerias com diversos países em vias de desenvolvimento com o objectivo de promover a integração regional como meio de atingir o desenvolvimento, seja pelas várias iniciativas que a UE implementa no terreno mais focadas num problema específico, seja pela sua atitude normativa, de querer espalhar a sua maneira de viver e de agir na arena internacional. Não obstante, a Presença da UE como actor de desenvolvimento na cena internacional é inconstante, multidimensional e ocorre num contexto bastante complexo e amplo.

Palavras-chave: União Europeia, actor, desenvolvimento, Presença, actress

Abstract

The European project's commitment to helping developing countries has its origins in the 1950s with the Schuman Declaration and, until this day, the commitment remains the same. The European Union's presence in the development area is undeniable. However, due to its peculiar nature and some inconsistencies, its reasons and actions were always questioned by others, either because the EU is not fully accepted as an actor in the international scene, or because it puts its former colonies first, or for its ambitious rhetoric which has not yielded the corresponding results. This dissertation explores the role of the European project as an actor in the development cooperation scene, with an analysis centred on the concept of “Presence”, essentially by observing three dimensions of the concept: presence on the ground; external impact and influence; and its actor capability. We conclude that, on the development area, the EU makes its presence felt, due to its many partnerships with several developing countries with the main goal of promoting regional integration as a means to reach development, or due to its several initiatives that it implements on the ground, especially the ones that are focused on a specific issue, or due to its normative attitude of wanting to spread its way of living and acting in the

international arena. Notwithstanding, the EU's presence as a development actor is inconsistent, multidimensional and it occurs in a very complex and wide context.

Keywords: European Union, actor, development, Presence, actorness

ÍNDICE

<i>Agradecimentos</i>	1
<i>Resumo</i>	2
<i>Abstract</i>	2
ÍNDICE	4
SIGLAS	5
INTRODUÇÃO	1
1- Âmbito e objectivo	1
2 - Ajuda ao desenvolvimento	3
3 - O conceito de desenvolvimento	8
CAPÍTULO 1 - Enquadramento analítico	12
1.1 - A UE como actor no palco internacional: o conceito de ‘actorness’	12
1.2 - A ‘Presença’ da UE no palco internacional	20
CAPÍTULO 2 – Evolução da “actorness” da UE na área do desenvolvimento	25
CAPÍTULO 3 - Análise da ‘Presença’ da UE como ator de desenvolvimento	38
3.1 - Presença efectiva no terreno	38
3.2 - Influência e impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento	41
3.2.1 - Percepções externas sobre a UE como actor de desenvolvimento	47
3.3 - “Actor capability”	51
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	59

SIGLAS

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

BM - Banco Mundial

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEE - Comunidade Económica Europeia

CPD - Coerência das Políticas para o Desenvolvimento

EM - Estados-Membros

EUA - Estados Unidos da América

EUWI - European Water Initiative

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBAS - Índia, Brasil e África do Sul

IDC - Instrumentos de Defesa Comercial

IEDDH - Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos

IR - Integração Regional

ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OMC - Organização Mundial de Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum

PCD - Policy Coherence for Development

RI - Relações Internacionais

SEAE - Serviço Europeu de Acção Externa

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UA - União Africana

UE - União Europeia

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIH/SIDA - Vírus da Imuno-deficiência Humana/Síndrome da Imuno-deficiência Adquirida

INTRODUÇÃO

1- Âmbito e objectivo

No debate académico e político sobre a relação entre a Europa e África, há duas questões que se destacam: a alegada condescendência do “Ocidente” e a falta de adaptação à realidade actual (Ferguson, 2015; Sirolli, 2012; Diez e Tocci, 2017). O slogan do desenvolvimento que deu origem ao título do livro de Ferguson (2015) “Give a man a fish, and you feed him for a day. Teach a man how to fish, and you feed him for a lifetime” implica algumas questões controversas. Assume que a pobreza deriva da falta de conhecimento, mas omite a ausência de meios materiais (cana de pesca, neste caso) para a prática. O provérbio leva a crer que os locais necessitam de ajuda de “outsiders”, embora os locais raramente sejam ignorantes em relação às atividades e à prática das actividades que os alimentam e são o seu ganha-pão (ibid.:36). Segundo Ferguson, o problema fundamental é que “teach a man a fish” assume que o problema da pobreza é essencialmente um problema de falta de conhecimento o que vai em encontro à história que Sirolli (2012) conta sobre a sua experiência no Zimbabué:

I worked for an Italian NGO, and every single project that we set up in Africa failed. ... Our first project, (...) was a project where we Italians decided to teach Zambian people how to grow food. (...) And of course the local people had absolutely no interest in doing that, (...) And we were amazed that the local people, in such a fertile valley, would not have any agriculture. But instead of asking them how come they were not growing anything, we simply said, "Thank God we're here... Just in the nick of time to save the Zambian people from starvation." And of course, everything in Africa grew beautifully. ... And we could not believe, and we were telling the Zambians, "Look how easy agriculture is." When the tomatoes were nice and ripe and red, overnight, some 200 hippos came out from the river and they ate everything. And we said to the Zambians, "My God, the hippos!" And the Zambians said, "Yes, that's why we have no agriculture here."... "Why didn't you tell us?" and the answer was "You never asked"" (Sirolli 2012).

Diez e Tocci criticam as dificuldades da UE em adaptar-se e compreender o contexto da situação em que tenta ajudar. Existe a ideia de que a UE não se adapta às particularidades específicas

de cada caso, tendo apenas interesse em “ticking boxes” em Bruxelas ao invés de interagir com os actores locais e aprender ou adaptar-se à situação na qual tem intenção de intervir (Haddad e Lehman em Diez e Tocci, 2017: 153). Stephen Dearden acrescenta que a CEE era uma organização mais focada nos procedimentos administrativos e na entrega de capital do que nos resultados (2008: 116). Em 2011, na Agenda para a Mudança, a falta de adaptação foi mencionada quando é expresso que diferentes combinações de políticas devem ser adaptadas a cada país parceiro (Comissão Europeia, 2011a: 4) Para além de muitos dos Estados Membros da União Europeia terem fortes, antigas e complexas relações com diversos países africanos, devido ao colonialismo, a UE sempre teve o interesse, desde a origem da Comunidade Económica do Carvão e do Aço, em ajudar o continente africano a melhorar a todos os níveis, essa intenção estava expressa na Declaração de Schuman em 1950. Tal interesse justificava e continua a justificar alguns dos rótulos que são atribuídos à UE, tais como as conceptualizações académicas “normative power Europe” (Manners 2002), “ethical power Europe” (Aggestam 2008), ou “civilian power Europe” (Duchêne 1972), pois a UE tinha a intenção de reproduzir e propagar as suas normas e valores a outras partes do mundo de uma maneira diplomática, sem o uso de força (“non-military power Europe”). O que leva a que seja identificada como um actor único e distinto.

No entanto, autores como Ramon Pardo (2012) afirmam que a UE não é nenhum “ideal power”. Mesmo Andris Piebalgs, Comissário Europeu para o desenvolvimento entre 2010 e 2014, afirmou que a acção da UE não é só para o bem dos outros mas também para o seu próprio bem, sendo que um dos objectivos das políticas de desenvolvimento da UE é tornar o mundo num sítio mais próspero e estável. Piebalgs acrescenta que é do interesse da UE fortalecer parcerias com outros países e entidades regionais, incluindo com os países em vias de desenvolvimento, para ser criado um sistema económico global mais estável e mercados livres e bem governados¹ (Ganzle, 2014, p. xi). Autores como Koops consideram que a acção da UE na área da ajuda ao desenvolvimento e noutras áreas como na segurança, são tentativas de se tornar e demonstrar um actor coerente e credível (Koops, 2011: 57). Embora as intenções sejam relevantes, o que realmente interessa é que a UE, juntamente com os seus Estados Membros, é a maior doadora para o desenvolvimento do mundo. A UE (sozinha) é o quinto maior doador de ajuda humanitária e de ajuda ao desenvolvimento. Já a ajuda ao desenvolvimento dada pela a UE e pelos seus EM é cerca de 60% de toda a ajuda ao desenvolvimento mundial (Cox e Koning, 1997), o que justifica que se procure compreender as principais motivações, acções, e

¹ No prefácio de *The European Union and Global Development* de Ganzle (2014).

consequências nesta área - por outras palavras, que se procure compreender em que medida a UE é um *actor* na área do desenvolvimento e quais as suas características. É este o objectivo central desta dissertação.

Para tal começarei por colocar em contexto “a história da ajuda”, como surgiu esta “ideia” de ajudar os países em desenvolvimento, os passos que foram tomados para tal, quais são as ideias e motivações para ajudar e o resultado destes esforços. Estando em discussão o papel da UE como actor de desenvolvimento, é também de extrema importância discutir o conceito de “desenvolvimento”. Como já mencionado, o objectivo central desta dissertação é compreender as características da UE como actor de desenvolvimento, sendo determinante analisar-se primeiro o conceito de “actorness” e a ferramenta analítica que iremos usar, nomeadamente o conceito de “Presença”. Por fim, analisar-se-á a Presença da União Europeia enquanto actor na área de desenvolvimento em três dimensões centrais do conceito de Presença, nomeadamente presença efectiva no terreno, influência e impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento, bem como a “actor capability” da UE para agir como actor de desenvolvimento.

2 - Ajuda ao desenvolvimento

Moyo (2009) divide a ajuda ao desenvolvimento em sete fases: a primeira é o seu nascimento na Conferência de Bretton Woods em 1944; a segunda começou com a era do Plano Marshall nos anos 50; a terceira foi caracterizada pela industrialização na década de 60; a quarta com a ideia da ajuda como resposta à pobreza nos anos 70; a quinta com a ajuda como ferramenta de estabilização e de ajustamento estrutural na década de 80; a sexta foi caracterizada pela ajuda como pilar da aplicação da democracia e da boa governação nos anos 90; a sétima e última, pela ajuda como única e exclusiva resposta aos problemas do continente africano.

Em 1944 deram-se os Acordos de Bretton Woods. O principal objectivo da Conferência de Bretton Woods era re-estruturar as finanças internacionais, na sequência da Segunda Guerra Mundial, estabelecer um sistema comercial multilateral e construir um esquema de cooperação internacional que tinha como fim evitar a repetição da Grande Depressão dos anos 30. Nesta mesma conferência surgiu o Banco Mundial e o FMI, sendo que um tinha como objectivo facilitar o investimento de capital para a reconstrução e o outro gerir o sistema financeiro global, respectivamente. Nos anos seguintes, estas duas instituições tornar-se-iam o núcleo da ajuda ao desenvolvimento. O sucesso dos Acordos de Bretton Woods em conjunto com o grande

sucesso do Plano Marshall (1948) fizeram com que o passo seguinte fosse expandir a reestruturação de infra-estruturas e estabilidade económica a outras partes do mundo.

Contudo, Moyo enumera diversas razões para que esse plano não resultasse, em contraste com o sucesso do Plano Marshall na Europa. Sendo algumas delas: Os países europeus não eram totalmente dependentes da ajuda do Plano Marshall, ao contrário do continente africano. Para além de que o continente africano recebeu mais de quatro vezes do que o Plano Marshall forneceu à Europa. Como terceira razão, Moyo afirma que o Plano Marshall tinha um prazo limite de cinco anos. Em contraste com a curta injeção de capital na Europa, grande parte do continente africano tem recebido ajuda financeira continuamente durante mais de 50 anos. Sendo que assim não havia incentivo para a formulação de um plano financeiro a longo prazo, nem razões para procurar alternativas para financiar o desenvolvimento (Moyo, 2009: 141). Outra razão é que o Plano Marshall tinha como objectivo a reconstrução da Europa que tinha sido devastada pela Segunda Guerra Mundial, e não o desenvolvimento económico e também social como no caso africano. E que enquanto o Plano Marshall tinha uma preocupação (reconstrução das infra-estruturas), a ajuda em África tinha que se preocupar com diversos aspectos económicos, sociais e políticos.

No seu discurso inaugural a Janeiro de 1949, o presidente norte-americano Harry Truman anunciou a sua estratégia para com o mundo e principalmente com as áreas menos desenvolvidas. Em parte do seu discurso denominado de ‘Point Four Program’², foi mencionado pela primeira vez o termo “underdeveloped”:

(...) we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of *underdeveloped* areas. (...) I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development. Our main aim should be to help the free peoples of the world (...). The old imperialism – exploitation for foreign profit – has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair dealing. Democracy alone can supply the vitalizing force to stir the peoples of the world into triumphant action,

² Programa de assistência técnica aos países em desenvolvimento; denominado de Point Four Program pois foi a quarta política externa que foi mencionada no seu discurso inaugural.

not only against their human oppressor, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair. On the basis of these four major courses of action we hope to help create the conditions that will lead eventually to personal freedom and happiness for all mankind (Truman, 1949).

Esta parte do discurso traduz-se numa ambição, que se tornaria difícil de concretizar: espelhar o modo de vida dos países considerados desenvolvidos nas áreas em dificuldades. Este mesmo discurso inaugurou a “development age” (Rist, 2014: 71).

Para o Ocidente, ajudar o continente africano era uma ferramenta para que os ex-colonialistas mantivessem as relações que tinham com às suas ex-colónias (Carbone, 2013: 345), e para que os EUA tivessem vantagem sobre a Rússia, e vice-versa, durante a Guerra Fria. Autores como Moyo afirmam que a ajuda ao desenvolvimento se tornou uma ferramenta na “luta” entre os EUA (capitalismo) e a URSS (comunismo) (Moyo, 2009: 77).

No início da década de 60, tinham sido transferidos pela comunidade doadora mais de 100 milhões de dólares para o continente africano. Este número subiria drasticamente nos anos seguintes. Por volta de 1965, subiu para 950 milhões. Foi também nesta década que diversas colónias ganharam independência e na qual o crescimento económico era objectivo principal das agora ex-colónias. Foi assumido que seria através da modernização e industrialização que atingiriam o desenvolvimento social e económico. No final da década de 70, África estava a ser inundada de ajuda em forma de capital sendo que no total, o continente recebeu cerca de 36 biliões de dólares. De 100 milhões a 36 biliões em 10 anos (ibid.: 79). Este dinheiro era em grande parte sob forma de empréstimos associados a condições e prazos de pagamento, o que fez com que o continente africano, para além de estar a ser inundado em dinheiro, acumulasse extensas dívidas sem capacidade para as liquidar.

Durante esta década eram claros diversos problemas com as então políticas de desenvolvimento implementadas pela comunidade internacional, pois os níveis de desemprego continuavam altos, ou até subiam; o número de pessoas a viver na pobreza extrema aumentou e os altos níveis de dívidas dos países em desenvolvimento para com o Ocidente continuavam a subir. Esta realização fez com que a suposição de que o crescimento era sinónimo de desenvolvimento económico e social tivesse sido questionada intensamente e consequentemente rejeitada (Tarp, 2000: 21). A enorme dívida que sobrecarregava o continente africano criou uma grande crise financeira. E a solução que a comunidade internacional encontrou foi re-estruturar essa mesma dívida. Com esse objectivo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) formou o

Enhanced Structural Adjustment Facility (mecanismo reforçado de ajustamento estrutural), especificamente para emprestar dinheiro aos países em desenvolvimento que tinham dívidas por pagar. No entanto, por mais necessário que fosse, o resultado final não foi nada favorável, pois só serviu para os países em questão continuarem a serem dependentes da ajuda e ficarem a dever ainda mais dinheiro (Moyo, 2009: 90).

No final da década de 80, a dívida dos países considerados em vias de desenvolvimento era superior a um trilião de dólares. E mesmo assim, o crescimento económico africano continuava sem qualquer tipo de progresso, os níveis de pobreza continuavam a subir e a corrupção continuava a ser o padrão, e cada vez mais acentuado. Após 50 anos de intervenções e ajuda por parte da comunidade internacional sem qualquer tipo de resultado significativo, a comunidade doadora começou a culpar a falta de resultados nos problemas do continente africano, como da liderança política fraca e corrupta, tal como das suas instituições igualmente fracas e corruptas. Esta década foi considerada por vários a “lost decade of development” (Calderisi, 2007; Moyo, 2009).

Foi por volta desta altura que a comunidade internacional chegou ao consenso de que a governação, a boa governação, era um requisito absolutamente necessário para o desenvolvimento de um país e consequentemente, para o seu crescimento económico. Mas o que é que se entende por boa governação? Moyo afirma que boa governação era um eufemismo para instituições fortes e credíveis e economias livres de corrupção (2009: 101). No entanto, provaria ser mais difícil do que o que foi inicialmente assumido. Depois de 50 anos de ajuda e diversas intervenções, a UE focou-se na boa governação como já mencionado, mas também na democracia. Estas seriam as apostas finais para o desenvolvimento do continente africano, pois apenas injeções de capital demonstraram não ser suficiente (ibid.: 104-105).

A década de 90 foi caracterizada por um enorme cansaço, tanto por parte dos doadores como por parte dos países em desenvolvimento pois os resultados estavam bem longe do que era esperado. No geral, esta década foi caracterizada pela diminuição dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento por diversos motivos, tais como como a queda do comunismo e o fim da Guerra Fria, o apoio e ajuda por motivos ideológicos diminuíram significativamente; o apoio tradicional da ajuda para o desenvolvimento foi substituído por outras prioridades e objectivos; a percepção de que a ajuda que foi dada não ajudou em nada o desenvolvimento dos países que a recebiam; e o aumento dos exemplos de má governação e corrupção levaram ao enorme ceticismo em relação à sinceridade e credibilidade dos governos dos países receptores da ajuda.

No geral, a agenda para o desenvolvimento expandiu, passou de discursos centrados no desenvolvimento económico e na ajuda humanitária para uma cooperação global que abrange todas as áreas e a todos os níveis (Bodenstein et al., 2017: 442)

Nos anos 2000 até aos dias de hoje, o continente africano tornou-se uma missão internacional na qual todos queriam participar, apesar de os resultados não apontarem para uma correlação directa entre o dinheiro que é dado e/ou emprestado e melhorias no continente africano:

Live Aid³ had not only been triumphant in bringing Africa's plight to the wider public; it also trumpeted an era of morality. In the run-up to the new millennium, crusades like the Jubilee Debt Campaign⁴ capitalized on people's desperate desire to be a part of something that would give aid and development policy another dimension. Thus, the way was paved for the army of moral campaigners – the pop stars, the movie stars, new philanthropists and even Pope John Paul II – to carve out niches for themselves, as they took on the fight for more, not less, aid to be sent to Africa, even after billions of dollars of debt were cancelled – in essence, cancelling debt on the one hand, and replacing it with a swathe of new aid, and thus the prospect of fresh debt all over again, with the other (Moyo, 2009: 112).

Graham Hancock em 1989 questionou a razão da aplicação e injeção excessiva, na sua opinião, de capital nos países em desenvolvimento, e chegou à conclusão de que “Aid is thus like champagne: in success you deserve it, in failure you need it” (Hancock, 1989: xiv). Existem diversas perspectivas sobre a ajuda aos países em desenvolvimento. Num extremo, estão os defensores de que a ajuda que é dada não é suficiente e que tem que se dar (ainda) mais. No outro extremo, defende-se que é dada demasiada ajuda (sob forma de capital). No meio temos os que defendem que não é sobre a quantidade em si, mas sim a qualidade da mesma e também os que argumentam que não se trata da ajuda monetária mas sim de outras políticas que ajudem os países a se desenvolverem, como as políticas de comércio e de migração.

No entanto, apesar das diversas discordâncias, a UE e os seus EM chegaram a um consenso em relação ao que é necessário para que as políticas de desenvolvimento tenham sucesso:

³ Live Aid foi um concerto de rock realizado a 13 de Julho de 1985, organizado por Bob Geldof com o objectivo de arrecadar fundos em prol da pobreza e fome extrema na Etiópia.

⁴ Coligação de organizações e grupos locais no Reino Unido, pedindo que as dívidas dos países mais pobres fossem canceladas/perdoadas. Esta campanha também é intitulada de Drop the Debt.

é necessário o desenvolvimento de instituições comerciais domésticas; o bom funcionamento das instituições governamentais; o investimento nas estruturas sociais e físicas, como a saúde, a educação, os transportes e as comunicações; manter um ambiente económico estável; aumentar o papel do comércio externo, tanto das importações como das exportações; nivelar o papel do investimento estrangeiro e a transferência de conhecimento e tecnologia dos países desenvolvidos (Mold, 2007: 78). Tal como identificaram diversas áreas que necessitam de melhorias: os problemas de fraca governação, corrupção e direitos humanos (Dearden, 2008: 118). Contudo, não se tem demonstrado nada fácil pôr em prática o que é acordado como essencial para as políticas de desenvolvimento terem sucesso. O impacto esperado dos programas de ajuda da CEE foi frequentemente questionado por ser demasiado ambicioso, com uma avaliação demasiado optimista das capacidades administrativas dos países receptores dessa mesma ajuda (ibid.).

3 - O conceito de desenvolvimento

Gilbert Rist afirma que a força do discurso sobre o desenvolvimento vem do seu poder sedutor, em todos os sentidos do termo: o charme, o ponto de partida de um sonho, mas também do desvio da verdade e a ilusão (2002: 1). A complexidade e ambiguidade deste termo é enorme, e como tal as definições do mesmo variam. Como é que a literatura académica define “desenvolvimento”? Para esta pergunta encontramos dezenas de respostas diferentes, vindas de diferentes perspectivas e contextos.

Ganzle define desenvolvimento como algo mais do que um “mero” crescimento económico dos países mais pobres, afirmando que é tanto um fenómeno socio-político como um fenómeno económico que tem efeitos internacionais (2014: 2). Afirmando também que, de uma perspectiva sociológica, o processo de desenvolvimento pode forçar escolhas aos indivíduos, escolhas que desafiam as suas crenças e valores mais profundos, o que podem levar a que questões de identidade sejam levantadas que tanto podem ser liberadoras como perturbadoras (ibid.: 3). O autor faz uma afirmação que explica um dos motivos da complexidade do termo “desenvolvimento” pois argumenta que o desenvolvimento global não pode ser compreendido como um conceito estático com um conjunto de práticas e medidas à espera de serem implementadas, e que não há um modelo pré-feito que sirva de exemplo (ibid.: 4). Sendo que cada caso é um caso, que não é pelo objectivo final ser o mesmo que o *modus operandi* é, ou deve ser o mesmo. De modo semelhante, Rodney define o desenvolvimento a nível individual e colectivo como

um processo complexo e multi-facetado. A nível individual, este implica um aumento de capacidades, mais liberdade, mais criatividade, auto-disciplina e bem-estar material. A nível colectivo, desenvolvimento implica uma capacidade crescente de tanto as relações internas como externas serem regularizadas. No entanto, mais do que se desejaria, o termo “desenvolvimento” é usado exclusivamente num sentido económico (Rodney, 1981: 3).

Rist enumera outras três definições do termo. A primeira define desenvolvimento como um país ou região em desenvolvimento em que a sua economia ainda não atingiu o nível já alcançado pela América do Norte ou a Europa (Rist, 2014: 8), esta definição “logocêntrica” foi retirada pelo próprio autor do dicionário *Petit Robert* de 1987. A segunda, como um processo que capacita os indivíduos de se aperceberem e de atingirem o seu potencial e terem confiança em si próprios e de viverem uma vida digna. É um processo que liberta as pessoas do medo, no geral, e de serem explorados. É um movimento livre de opressões políticas, económicas e sociais. Através do desenvolvimento, a independência política adquire o seu verdadeiro significado e importância. E finalmente, é um processo de crescimento a todos os níveis (ibid.: 8 e 9). A terceira, define o objectivo principal do desenvolvimento humano que, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1991 publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, é alargar as escolhas aos indivíduos que fazem parte desse desenvolvimento. Estas escolhas incluem ou deviam incluir o acesso a rendimento e a oportunidades de emprego e acesso à educação e aos cuidados de saúde. Para além de que cada indivíduo devia ter a oportunidade participar nas decisões da comunidade e que conseqüentemente o afectam, e de usufruir da liberdade social, económica e social (ibid.: 9). Rist conclui que o desenvolvimento consiste num conjunto de práticas, que por vezes parecem entrar em conflito umas com as outras, que requerem a transformação geral e a destruição do ambiente natural e das relações sociais. O seu objectivo é aumentar a reprodução de bens e serviços orientada pela procura efectiva. (ibid.: 13)

Amartya Sen afirma que existem diversos problemas, tanto novos como velhos, incluindo a persistência da pobreza extrema e da falta de bens e necessidades básicas, a ocorrência frequente de violências de liberdades básicas e fundamentais, a negligência do papel e dos interesses das mulheres, as extensas ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade social e até económica. Sen conclui que superar estes problemas é a parte central do exercício do desenvolvimento (2013: xi).

E qual é o contrário de “desenvolvimento”? Sub-desenvolvimento? Esta distinção é relevante para se compreender na totalidade o termo “desenvolvimento” e a origem do termo, e

consequentemente os critérios que lhe são subjacentes, no sentido em que o estudo de um conceito deve ultrapassar uma perspetiva meramente “logocêntrica” e incluir aspetos relacionados com o contexto discursivo em que é utilizado, os actores que o utilizam, e as oposições que lhe são inerentes. Estas oposições (aquilo que o conceito opõe, aquilo que o conceito é por oposição a outro conceito) ajudam a compreendê-lo, desconstruí-lo, e analisá-lo em determinados contextos. As dificuldades de tradução de “underdevelopment” para a língua Portuguesa reflectem nuances conceptuais que importa discutir: tanto se utiliza “sub-desenvolvimento” como, mais recentemente, “em vias de desenvolvimento”. Ambos os conceitos se referem a países que não atingiram um estado de desenvolvimento, mas o primeiro sugere estagnação e o segundo sugere um caminho ou avanço na direcção do objetivo final (desenvolvimento).

Nos dicionários, a definição de “underdevelopment” é apresentada como o contrário de desenvolvimento, como por exemplo, “not fully developed”⁵ ou “having a relatively low economic level of industrial production and standard of living (as from lack of capital)”⁶. Mas o termo vai para além de uma mera oposição no debate académico, o que consequentemente causa uma grande polémica, pois é entendido como um termo depreciativo, e o debate é imenso. Staley (1954: 13) define-o como um país caracterizado por a) pobreza em massa que é crónica e não o resultado de um factor temporário e b) métodos de produção e de organização social obsoletos, o que significa que a pobreza não é derivada de factores como a pobreza de recursos naturais. Staley demarca que outros autores afirmam que um país em vias de desenvolvimento é caracterizado pela co-existência, num grau maior ou menor, de mão-obra não-utilizada e/ou não-educada e da exploração dos recursos naturais. Ou que em comparação com países mais avançados, os países em vias de desenvolvimento têm deficiência de capital em relação à sua população e aos seus recursos naturais (Nurkse, 2011: 100). No entanto, capital é necessário, mas não é uma condição suficiente para o desenvolvimento (ibid.).

Tal como mencionado anteriormente, o termo “underdeveloped” foi utilizado por Harry Truman no seu discurso inaugural “... for the improvement and growth of underdeveloped areas” (Truman, 1949). Segundo Rist, esta foi a primeira vez que o termo foi utilizado num contexto que teria um grande impacto pois o discurso teria uma grande audiência e consequentemente a sua circulação seria enorme (2014: 72). O autor coloca o conceito de sub-desenvolvimento numa nova perspectiva, tentando não o tornar numa “fase” permanente ou de difícil escapatória, mas sim numa fase passageira e inicial, caracterizando-o não como o oposto de

⁵ “Underdeveloped”, Oxford Dictionaries, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/underdeveloped>.

⁶ “Underdeveloped,” Merriam-Webster, www.merriam-webster.com/dictionary/underdeveloped.

desenvolvimento, mas sim como a sua forma embrionária ou incompleta (ibid.). “Underdevelopment”, segundo Rodney, é baseado numa comparação entre desenvolvimento e falta do mesmo sendo que está bastante ligado ao desequilíbrio do desenvolvimento social humano e, de uma perspectiva exclusivamente económica, alguns países avançaram mais do que outros (1981: 13). O autor acrescenta que muitos dos países que são considerados “underdeveloped” pela comunidade internacional foram, ou são explorados por outros, e que são produtos da exploração colonialista, imperialista e capitalista por parte do Ocidente (ibid.).

Em suma, “underdevelopment” não é necessariamente entendido literalmente exclusivamente como o oposto de desenvolvimento, mas essencialmente (e primariamente) como um estado inicial ou embrionário como Rist argumenta. Também não é necessariamente proposto como um termo pejorativo, mas sim um adjetivo utilizado para caracterizar países que, em comparação com os países tidos como paradigmáticos em termos de desenvolvimento, são menos desenvolvidos. No panorama internacional, a diferença entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento está na capacidade económica, política e social de estes últimos evoluírem. Capacidade que a UE assume inerentemente que o continente africano está com dificuldades em encontrar e exercitar. Com esta realização nasceu o movimento da cooperação internacional em prol do desenvolvimento.

Em última análise, conclui-se que o debate académico encontra consenso em alguns pontos do conceito de desenvolvimento, nomeadamente que se refere a um estado que um país atinge quando cumpre determinados critérios económicos, políticos e sociais.

CAPÍTULO 1 - Enquadramento analítico

1.1 - A UE como actor no palco internacional: o conceito de ‘actorness’

Antes de analisarmos a Presença e as características da UE como actor internacional em matéria de desenvolvimento, é importante considerarmos o debate académico em torno do conceito de “actorness” (a qualidade de se “ser actor” nas relações internacionais) e, em especial, do conceito de Presença, que iremos utilizar como ferramenta de análise. Esta questão é bastante complexa sendo difícil de encontrar uma única resposta, pois o papel internacional do projeto de construção Europeia tem sido sujeito a diversos debates ao longo de seis décadas e, consequentemente, a bastante controvérsia. Como a UE é um sistema político em construção, cujas instituições e práticas evoluem constantemente, é inevitável que a sua identidade e estatuto sejam fluídos em comparação com Estados-nação e outras organizações internacionais (Bretherton e Vogler, 2006: 35).

A noção de “actorness” em torno da UE tem sido intensamente explorada e debatida desde os anos 70 com o objectivo de captar as qualidades e características que uma entidade necessita de ter, de modo a ser classificada como um actor independente e distintivo na arena internacional (Koops, 2011: 96). “Actorness” significa literalmente desempenhar um papel, mas neste debate académico é muito mais que isso. Gunnar Sjöstedt foi o primeiro que concretizou um estudo extensivo sobre este conceito, sobre a capacidade de actor da, na altura, CEE, realçando que o conceito central de “actor capability” tem a ver com um campo de pesquisa que até ao momento tinha sido negligenciado: as relações externas da CEE (1977: 124). Segundo o autor, a capacidade de actor está intimamente ligada aos requisitos de coesão e autonomia. Sjöstedt, no final da década de 70, afirmou que “actorness” é o papel do projecto Europeu no mundo e a habilidade que este tem de funcionar activamente e deliberadamente em relação a outros actores no sistema internacional, *moldando* ao invés de *reagir* às políticas globais (ibid.: 16). Nieman e Bretherton consideram que a definição de Sjöstedt reconhece a natureza irregular e única das capacidades internacionais da CEE, enquanto ao mesmo tempo consideram que possui características típicas de um actor no sistema internacional (2013: 5). Sjöstedt considera como requisitos para actorness a posse de características “state-like” tais como interesses comuns, sistemas de controlo de recursos e redes de agentes externos (ibid.). Com isto, pode interpretar-se que, se a UE quer se juntar aos grandes actores no sistema internacional, esta terá que “jogar” ou que se comportar de acordo com as regras de um jogo dominado por Estados.

Cosgrove e Twitchett estabeleceram três directrizes para determinar a capacidade de uma organização internacional agir no sistema internacional. Estas são: o grau de autonomia no poder da tomada de decisões que originam das instituições centrais do actor; a extensão do seu impacto nas relações inter-estatais e por último, a importância na formulação de políticas externas (1970: 12). Tal como Sjöstedt, Cosgrove e Twitchett dão ênfase à importância da “actor capability” pois, como Sjöstedt afirma “if the EC is capable of behaving as an actor it must be considered as such” (1977: 66). De acordo com estes autores, a “actor capability” é a qualidade fundamental de um actor internacional. Segundo Cosgrove e Twitchett, no final da década de 60, a CEE já demonstrava traços claros de ser um actor internacional (1970: 98). Koops, tendo em consideração o artigo de Cosgrove e Twitchett, conclui que actorness é determinada pela forte autonomia das instituições centrais do projecto Europeu, cuja eficácia não depende só do grau de autonomia garantida pela sua constituição e pelos seus EM, mas também pela capacidade e personalidade do seu staff internacional chave (2011: 100).

Jupille e Caporaso identificaram quatro dimensões de actorness: coesão, autoridade, autonomia e reconhecimento (1998: 214-221). Os autores dão ênfase ao reconhecimento externo por parte de outros actores como condição mínima de “actorness”. Uma mera interacção já é automaticamente um reconhecimento (Koops, 2011: 120), sendo que sempre que terceiros interagem com a UE, ao invés, ou em adição, a interagirem apenas com um ou mais EM da UE, o critério de reconhecimento é satisfeito (Jupille e Caporaso, 1998: 216). Bretherton e Vogler propõem como critérios principais de actorness a oportunidade, a presença e a capacidade. Outros requisitos obrigatórios para se ser considerado um actor são propostos pelos autores: compromisso comum a certos valores e princípios comuns; a habilidade de identificar prioridades políticas e de formular políticas coerentes; a habilidade de negociar eficazmente com outros actores no sistema internacional; a disponibilidade e a capacidade de utilizar instrumentos políticos e, por fim, a legitimação doméstica de processos de decisão e prioridades em relação a políticas externas (Bretherton e Vogler, 2006: 28). Jopp e Schlotter consideram a UE como um actor colectivo internacional com uma identidade que partilha competências no processo político da tomada de decisões e que tem as seguintes características: valores e princípios comuns; a capacidade de definir prioridades e de formular políticas consistentes; a capacidade de interagir efectivamente e coerentemente com outros actores no sistema internacional; a disponibi-

lidade de instrumentos políticos e a capacidade de os utilizar; a legitimidade para tomar decisões de política externa e de definir prioridades e por fim, o reconhecimento por parte de outros actores (Jopp e Schlotter cit. Koops 2011: 123).⁷

Para Carbone, apesar de não haver um consenso sobre a definição de “actorness” e os critérios para se ser um actor (2013: 342), este aceita como definição de “actorness” a definição dada por Sjöstedt, nomeadamente a habilidade de funcionar activamente e deliberadamente em relação a outros actores no sistema internacional (Sjöstedt, 1977: 16), e considera particularmente importantes os seguintes critérios: autonomia, o que significa independência da UE em relação a interesses nacionais dos seus EM e ser vista como uma unidade independente (Carbone, 2013: 342), e coerência (habilidade da UE formular e determinar políticas comuns, determinando limites comportamentais de todas as partes envolvidas) (ibid.).

No geral, a UE tem sido concebida como uma organização de integração regional através da qual os seus EM tentam atingir os seus próprios objectivos e interesses quando lhes é apropriado, embora tenha desenvolvido uma política externa própria com base em interesses comuns Europeus. Mas, como já referido, o debate acerca da definição da UE varia e depende do contexto histórico em que esta é analisada. Allen e Smith definem o projecto Europeu como nem um actor como um Estado de pleno direito, nem como um fenómeno puramente dependente na arena internacional contemporânea (1990: 20). Ao invés, é uma presença variável e multi-dimensional, que tem um papel activo em algumas áreas e um papel menos activo noutras (ibid.). Nieman e Bretherton concordam que esta definição é aplicável mais de duas décadas depois: “Since the EU is not a state, nor does it have clearly defined interests enabling what traditional IR scholars consider to be rational behaviour, the Union has often not been regarded as a fully-fledged player in international relations” (2013: 3). Allen e Smith indicam também a definição da CEE segundo Puchala: “um sistema internacional onde os actores conseguem de forma consistente harmonizar os seus interesses e desse sistema retiram vantagens das suas interacções” (1990: 20), o que na altura foi uma inovação nas relações internacionais.

Manners e Whitman vêem a *identidade* internacional da UE como sendo determinada pela natureza e pelos processos da sua constituição: “the influence of the EU’s characteristic and constitutive elements as a ‘multi-perspectival polity’, with fluid regional borders, with a multilayered governance structure and with a plethora of interregional norms” (1998: 383-391), bem como pela sua construção e representação (ibid.). Diversos autores caracterizam a UE

⁷ Jopp e Schlotter, Kollektive Außenpolitik - Die Europäische Union als internationaler Akteur, 2007: 11-12

como única e distinta, sendo que esta demonstrou e continua a demonstrar que, em certos contextos e circunstâncias, os Estados conseguem desenvolver formas de comportamento comuns que transcendem os supostos imperativos da ordem política (Allen e Smith, 1990: 22). Zurn considera que a UE é um caso especial que “representa um novo tipo de sistema político, composto por instituições nacionais e instituições europeias que estão constituídas em relação umas às outras” (2000: 4). Lucarelli e Fioramonti afirmam que apesar de a UE ser internamente fragmentada, devido às diversas e por vezes opostas preferências e interesses dos 28 EM, a UE é um actor global em construção por excelência (2010: 218)

Devido à natureza “especial” da UE são-lhe atribuídos diversos rótulos associados com poderes pela literatura académica e pelo discurso político tanto da própria UE como dos Estados Membros. Estes incluem “international power-in-the-making” (Diez, 2005), “normative” (Manners, 2002), “post-modern” (Caporaso, 1996), “civilian” (Duchêne, 1972), “soft-imperialist” (Hettne e Soderbaum, 2005), “imperial” (Zielonka, 2006), “militarized yet civilian” (Stavridis, 2001), “ethical” (Aggestam, 2008), “ideal” (Cebeci, 2012), entre outros. Aggestam justifica a diversidade de poderes que são atribuídos à UE: as concepções do tipo de poder da UE surgem devido ao contexto histórico que os rodeia, sendo que por exemplo o conceito original de “civilian power” de François Duchêne reflectia o contexto da Guerra Fria, enquanto o conceito de “normative power” teve origem pós-Guerra Fria e o conceito de “ethical power” surgiu como uma representação do papel estratégico que a UE quer ter no mundo (2008: 2).

Em 1972, Duchêne falava de “civilian power” como um poder que persegue os seus interesses sem o uso da força militar. Karen Smith define-o como um poder não militar, que inclui instrumentos económicos, diplomáticos e culturais (2005: 64) e Duchêne, citado por Karen Smith, define-o como um “civilian group of countries long on economic power and relatively short on armed force” (ibid.: 66), seguindo a premissa de que o projeto Europeu foi criado com o objectivo de unir a Europa sob ideais e valores comuns, recorrendo ao uso de diplomacia em vez de força. Duchêne via o projeto Europeu como poderoso ao invés de como um pacificador revolucionário, ressaltando que a única coisa que a Europa não poderia ser era uma superpotência militar (1972: 37). As Comunidades Europeias deveriam, segundo Duchêne, demonstrar que a influência pode ser representada e feita por cooperação política ao exercerem formas de poder civil (ibid.: 19), de modo a moldarem o meio internacional através da promoção de normas civis de igualdade, justiça e tolerância e do interesse de todos no mundo (ibid.: 43).

Em 2002, Manners denomina a UE como um “normative power” pois estabelecer normas e padrões no contexto internacional é exactamente o papel e poder que o autor afirma que

a UE tem. De acordo com Manners, a UE estabelece as regras de conduta do sistema internacional, não só ditando-as, mas vivendo-as, aplicando-as e respeitando as mesmas. Manners considera que a UE é não só construída numa base normativa, mas predispõe-se a agir de uma maneira normativa no palco internacional (2002: 252). Manners acrescenta que a UE se baseia e promove, nas suas relações externas, cinco normas básicas: paz, liberdade, democracia, estado de direito e o respeito pelos direitos humanos; e outras quatro normas complementares: solidariedade social, anti-discriminação, desenvolvimento sustentável e boa governação (ibid.: 242-243). O autor considera que este poder da UE, de definir o que é “normal” no sistema internacional, é um dos maiores poderes que um actor internacional pode ter (ibid.: 253), na medida em que significa que esta é respeitada o suficiente para os outros actores prestarem atenção e quererem seguir o seu exemplo.

Em 2012, Cebeci afirma que há muitos académicos que transformam a UE num “ideal power Europe”. Para suportar o seu argumento, de que os investigadores da área constroem uma meta-narrativa da “ideal power Europe”, a autora indica três práticas comuns dos mesmos: declaram a UE pós-moderna, um actor modelo e um poder normativo (2012: 564), apesar de nem sempre a UE viver em conformidade com estes conceitos que lhes são atribuídos. Com a utilização destes suportes, Cebeci consegue demonstrar com eficácia o seu argumento de que, como resultado destas práticas, a UE é *vista* como um “ideal power”, como uma força positiva, como uma “force for good”, sendo-o ou não.

Também em 2012, Pardo afirma que a UE não é nem um “civilian power”, nem um “ethical power”, nem “normative power”, ao invés é simplesmente um poder “normal” que partilha com os outros actores um conjunto de instrumentos, incluindo o seu poder militar, de modo a maximizar as possibilidades de cumprir os seus objectivos comuns, e também de modo a atingir o grau máximo possível de segurança ao influenciar o comportamento de outros actores (2012: 2).

Estes exemplos servem para demonstrar que, com o passar do tempo, os académicos da área passaram de caracterizar a UE como única e distinta para a considerarem “normal” e acusarem outros académicos de exagerarem na caracterização da mesma. Não obstante as nuances na interpretação académica, há suficiente consenso para considerar que a União Europeia é um actor no sistema internacional. A maneira como esta age e o impacto que tem podem ou não ser considerados os melhores exemplos a seguir, ou esta pode ser ou não considerada um *poder* internacional; contudo, é difícil olharmos para o mundo sem vermos impressões digitais da UE “simply by existing, the Union due to its relative weight - demographically, economically, etc...”

- has an impact on the rest of the world, and its imprint can be seen everywhere” (Hettne e Soderbaum, 2005: 3).

O papel da UE no sistema internacional tem sido negligenciado e subestimado (Bretherton e Vogler, 2006: 11). Mark Eyskens, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Belga, considerou que a UE era um “economic giant, a political dwarf, and a military worm” (Eyskens, 1991) ou um “sleeping giant” como Ganzle a caracterizou (2014: 267). No sentido mais tradicional do pensamento Realista, um actor internacional é um Estado. No entanto, com a viragem Construtivista nas Relações Internacionais, as perspectivas sobre “actorness” foram mudando. Os Estados-nação não são mais os únicos actores na arena internacional, a eles juntaram-se um conjunto considerável de alianças, organizações internacionais e actores não-estatais que têm influência no sistema internacional, exemplos como a OTAN, a UE, a ONU, entre outros. A UE é a mais notável entre estes exemplos, tendo adquirido, nas últimas décadas, qualidades “state-like”. Independentemente dos debates que tentam caracterizar a UE como uma federação, uma confederação ou como *sui generis*, a verdade é que a UE ocupa neste momento um lugar de importância no sistema internacional, estando presente em diversas áreas da política internacional e tem impacto no que faz. Contudo, o debate continua.

Desde a década de 70 que diversos académicos têm debatido a natureza do projeto de construção Europeia e em especial o seu estatuto como actor nas relações internacionais (Allen e Smith, 1990; Smith, 2005; Ginsberg, 2001; Hettne e Soderbaum, 2005; Bretherton e Vogler, 2006; Nieman e Bretherton, 2013). Durante esta década, consideravam o projeto Europeu como um “actor misto” no sistema internacional, caracterizado pela interdependência e o transnacionalismo (Nieman e Bretherton, 2013: 1). Nas décadas subsequentes, acompanhado uma viragem Construtivista na disciplina de Relações Internacionais, o debate académico sobre a “actorness” do projeto Europeu evoluiu visivelmente, e diversos autores começaram a focar-se mais no papel crescente que a então CEE desempenhava externamente. No entanto, esta continuava a ser subestimada a diversos níveis. Algumas das justificações para esta negligência do papel de actor da CEE, e mais tarde da UE, na arena internacional prendem-se às perspectivas tradicionais das relações internacionais, nomeadamente de pendor Realista.

Ginsberg considera que uma das razões pela qual a UE é subestimada é porque as políticas externas são geralmente bastante associadas a Estados, e como tal a UE é subestimada como um actor político internacional, apesar de que nenhuma outra “unidade” (Estado, instituição, organização) no mundo ter a capacidade de ter o mesmo papel que a UE tem na arena internacional, derivada das suas características únicas e distintas (2001: 12). Outros académicos acrescentam que uma perspectiva “state-centric”, em conjunto com o foco nas políticas em que

a UE tem menos actividade ou menos eficácia num dado momento pode resultar na conclusão de que o projeto Europeu não é, ou ainda não seria num dito momento, um actor (Bretherton e Vogler, 2006; Bull, 1982; Hill, 1993; Zielonka, 1998). Perdendo o foco “state-centric”, que tende a excluir o que a UE tem de distinto e de significativo, Nieman e Bretherton consideram que é possível construir uma imagem em que a UE tem de facto influência na arena internacional (2013: 3). Koops vai mais além e considera que se a UE é um actor independente e distinto, autónomo e com propósitos, apesar das diversas camadas e contradições, e que é capaz de formular e de perseguir os seus objectivos e políticas no sistema internacional (2011: 96).

Observações e generalizações sobre o papel e o lugar da UE na arena internacional variam bastante, muito devido à ambiguidade e à controvérsia de não ser um Estado nem uma organização internacional tradicional. Todas estas observações caracterizam a UE como um actor internacional *sui generis*, ou seja, como uma categoria separada e sem precedentes. De um lado destas observações temos autores que declaram que a UE tem falhado em trabalhar em conjunto com os seus EM para produzir políticas externas comuns (Zielonka, 1998), ou que esta não pode ter políticas externas próprias pois não é um Estado (Allen e Smith, 1998). Os que detectam pouca eficácia na performance europeia no palco internacional (Zielonka 1998, Toje 2011). Ganzle refere autores como Zielonka, Allen e Smith, e Manners que propõem que a relação entre a UE e os seus EM resultam num impasse estrutural (2014: 9). Toje argumenta que a UE está destinada a ter um papel limitado, mas ao mesmo tempo um papel distinto como um “small power” (Toje cit. Ganzle 2014: 9)⁸. Do outro lado, há autores que se referem à UE como um actor significativo nas relações internacionais (Whitman, 1998). Karen Smith foca-se no que a UE faz realmente nas relações internacionais, que esta identifica como a promoção da cooperação regional, dos direitos humanos, da democracia e da boa governação, a prevenção de conflitos e luta contra crimes internacionais (2005: 2). Também Roy Ginsberg se afasta desta “caixa de pensamento” das abordagens tradicionais das RI, dando crédito à UE como actor na arena internacional (2001: 5).

Nieman e Bretherton alertam para o facto de que enquanto a UE aspira ter um papel de maior importância na arena internacional, a sua “actorness” e eficácia não podem ser tomadas como garantidas devido à sua natureza específica, pois consideram a UE uma entidade semi-supranacional e “multi-nível” que engloba 28 EM com diversas preferências, posições e políticas externas (2013: 1). De modo semelhante, Meike Lurweg afirma que a UE continua a ser

⁸ Toje, Asle. (2011) *The European Union as a Small Power: after the Post-Cold War*. Palgrave Macmillan

considerada um actor em construção que tem de expandir a sua “actorness” para ser globalmente reconhecida como um actor importante na arena internacional (2011: 102). Devido apenas à sua existência e ao seu “tamanho” a UE tem impacto e tem a capacidade de moldar o resto do mundo. No entanto, factores internos fazem com se questione a sua eficácia e legitimidade, o que dilui a sua presença (ibid.). Tal como afirmam Nieman e Bretherton, de um lado, temos a estatura da política externa da UE, onde a sua capacidade tem sido impulsionada pelas suas inovações institucionais e pelo crescente espectro de áreas internacionais em que a UE tem um papel ou tenta agir (2013: 1). Do outro lado, factores internos como reformas internas e lentas e frequentemente modestas, um ambiente externo pouco favorável com os EUA a mudar o seu foco para a região da Ásia e Pacífico e com outras potências emergentes a criarem uma ordem mundial mais policêntrica (ibid.), todos estes factores colocam em causa a “actorness” e a eficácia da UE.

Allen e Smith determinam que os critérios de actorness passam pelo acesso ao invés de aquisição, presença ao invés de domínio, acção gradual ao invés de posse, e que “actorness” é, em grande parte, definida pela *Presença* numa certa área, num certo domínio ou numa certa actividade (1990: 21). O conceito de Presença mencionado por Allen e Smith e também por Bretherton e Vogler é bastante importante na determinação da UE como actor. Segundo Allen e Smith, o termo “presença”, sugere que opera de maneira a *influenciar* as acções e as expectativas de outros participantes (ibid.). Allen e Smith consideram que o projecto Europeu é e tem uma Presença variável e multi-dimensional (ibid.: 20). Presença é definida por uma combinação de factores: credenciais e legitimidade, a capacidade de agir e mobilizar recursos, o lugar que ocupa nas percepções e expectativas dos participantes (ibid.: 21). Conclui-se que por Presença, os autores (Bretherton e Vogler 2010, Allen e Smith 1990) referem-se à capacidade de exercer influência sobre assuntos externos, de moldarem percepções, expectativas e comportamentos dos outros actores que os rodeiam na arena internacional. Presença aqui é uma *consequência* da sua existência.

Allen e Smith justificam a importância do conceito de Presença quando se discute sobre a UE: a noção de Presença permite a consideração e a análise das forças na arena internacional sem se comprometer com uma perspectiva “state-centric” ou “actor-centric”. (1990: 22). Nieman e Bretherton consideram que só na década de 90 é que o debate académico começou a dar crédito à UE pela sua “actorness”, considerando que os procedimentos das suas políticas externas, bem como as suas afirmações como actor global se desenvolveram significativamente (2013: 2). Acrescentando que consideram que as abordagens de “civilian power Europe” e

“normative power Europe” foram construídas já com a suposição de que a UE tem uma “actorness” suficiente (ibid.).

Se considerarmos estes critérios como directrizes para determinar um actor, então a União Europeia é um actor no palco internacional. Um actor de estatuto e de impacto ambíguo, mas um actor. As suas ambições são enormes em comparação com a sua capacidade, gerando uma “capability-expectations gap” (Hill 1993). No entanto, o debate mantém-se. Isto porque a UE não tem um “trabalho” fácil, pois tem diversos factores a puxarem-na em diferentes direcções: respeitar e seguir as ambições dos seus membros, dar prioridade ao respeito pelos direitos humanos e à erradicação da pobreza, manter o apoio financeiro aos agricultores europeus (PAC),⁹ segurança continental e individual, promover acordos inter-regionais económicos e políticos, e muito mais. Dearden afirma que muitas das vezes a retórica da UE ignora a realidade complexa das políticas de desenvolvimento (2008: 114). Também Carbone menciona a complexidade da ambição da UE na área do desenvolvimento e a sua retórica promissora, sendo que a implementação no terreno não tem estado ao mesmo nível (2013: 342) No entanto, Bretherton e Vogler consideram que todo o potencial da “actorness” da UE na área do desenvolvimento só vai existir se houver mais consistência entre a UE e os seus EM (2006: 136).

Perante tudo isto, a UE tem procurado arranjar uma maneira de agradar todas as partes envolvidas sem descurar da sua natureza, tanto em termos estruturais como em termos da maneira como se comporta e age. Na secção subsequente iremos explorar em maior detalhe o conceito de Presença, de modo a podermos utilizá-lo como ferramenta para analisarmos a “actorness” da UE em matéria de ajuda ao desenvolvimento.

1.2 - A ‘Presença’ da UE no palco internacional

Nesta secção daremos ênfase ao conceito de Presença identificado no debate académico sobre a “actorness” do projecto Europeu, dado que o utilizaremos nesta dissertação como ferramenta analítica.

Allen e Smith descrevem, em 1990, o conceito de Presença como a influência externa da UE devido à sua existência, não como uma consequência das suas acções, o que Koops denomina de ‘conceito passivo’ (2011: 108). Em 1998, Allen e Smith reformularam o conceito e expandiram o seu âmbito a uma dimensão mais activa, adicionando então noções como

⁹ A Política Agrícola Comum constitui um dos pilares do processo de integração e consolidação do desenvolvimento económico e social europeu. Foca-se na ajuda ao sector agrícola europeu.

“making one’s presence *felt*” e “taking responsibility” (esta noção implicava pro-actividade e vontade colectiva) (1998: 47), delineando também três formas de “actor capacity”. Esta reformulação, uma dimensão mais activa e com noções de propósito e de capacidade de agir ecoam o conceito de “actor capability” de Sjöstedt (1977). Allen e Smith distinguem as várias dimensões da capacidade de agir, a primeira sendo a capacidade de aprendizagem que implica a capacidade de absorção e de adaptação à informação recebida ou recolhida; Os autores consideram que para a Presença ser eficaz, particularmente na área da segurança, esta tem de ser acompanhada pela habilidade de reconhecer sinais que os rodeiam (os Estados/actores) na área e “cast them into a plausible version of the situation that is distinct from the versions held by others” (1998: 54). A segunda dimensão - a “carrying capacity” - implica a habilidade de lidar com a tarefa de gerar e tomar decisões e de alcançar a coordenação entre decisões tomadas em diferentes áreas (ibid.: 55); e por último, a capacidade de mobilização, fazendo referência à habilidade de mobilizar recursos apropriados a uma tarefa, ou mais, em específico (ibid.).

O conceito de Presença original (1990), denota a influência e o impacto considerável nas percepções e preferências dos outros actores no sistema internacional como uma consequência directa da sua mera existência, apesar da maneira incoerente e inconsistente com que a política externa da então CEE era produzida (ibid.: 20). Neste sentido, o conceito de Presença refere-se também às percepções que terceiros têm sobre a UE. Christopher Hill considera que a presença da UE é uma noção consequentialista que dá ênfase às percepções externas do projecto Europeu e aos efeitos significantes, tanto psicológicos como operacionais, que este tem sobre terceiros (1993: 309). A Presença do projecto Europeu é sentida na maioria das organizações internacionais, na diplomacia económica internacional, em todo o subsistema Europeu e nas suas fronteiras (ibid.).

Allen e Smith consideravam, na altura em que escreveram o artigo, que a presença da CEE na área da segurança era pouco significante, pois, até então, o seu papel tinha sido extremamente circunscrito e também ofuscado pela inclinação contínua Americana em tomar responsabilidade (1990: 57). Os autores acrescentam que, apesar dos sucessivos alargamentos da CEE lhe terem conferido um papel de liderança central na definição do quadro político e económico da segurança Europeia (ibid.: 58), a OTAN continuava a ser primordial no domínio militar. Neste sentido, François Heisbourg acrescenta que a UE, apesar de ser um actor na arena internacional, não tem, sem instrumentos militares, a capacidade de fazer a sua Presença sentida na resolução de grandes crises mundiais (2000: 27).

Bretherton e Vogler incorporam o conceito de Presença de Allen e Smith e o critério de “actor capability” de Sjöstedt. A abordagem de Bretherton e Vogler sobre a UE como actor

global é concebida como um conjunto de processos complexos, baseados nas noções de presença, oportunidade e capacidade (2006: 24), como já referido. Neste contexto, Presença refere-se à habilidade da UE, por virtude da sua existência, de moldar percepções, expectativas e comportamentos de outros actores, estando intimamente ligada, em particular, a um conjunto de factores que determinam a reputação e o estatuto conferidos à UE pelas audiências externas (ibid.: 27). Bretherton e Vogler dão dois exemplos da Presença da UE no sistema internacional. O primeiro é a PAC, um exemplo do processo pelo qual a “actorness” pode ser “induzida” quando terceiros deparam com, ou respondem à presença da UE, de maneiras que exigem que a UE responda ou reaja. Os mecanismos pelos quais a PAC tem sido gerida e o seu sucesso em estimular a produção agrícola têm tido um impacto significativo nos preços do mercado agrícola mundial. A entrada de Portugal, Espanha e da Grécia na UE na década de 80 aumentou, de uma maneira significativa, a quantidade de produtos Mediterrâneos afectados pela PAC. Isto teve um impacto negativo nas potenciais exportações dos países do Magrebe, o que desencadeou uma reacção, em combinação com outros factores, que fez com que a então CEE negociasse uma relação com países Mediterrâneos não-membros da UE (ibid.: 26-27). O segundo exemplo é o Mercado Único, que teve um efeito magnético ao atrair investimentos estrangeiros, de diversos países do mundo, que procuravam obter acesso privilegiado. Aqui também a Presença da UE induziu reacções, às quais a CEE se viu forçada a responder. Um dos efeitos mais importantes do Mercado Único foi o processo inicial que levou à criação do Espaço Económico Europeu e também a entrada da Áustria, da Finlândia e da Suécia em 1995. Este alargamento da CEE, em conjunto com o alargamento da União Europeia em 2004,¹⁰ aumentou o tamanho e a atractividade do Mercado Único, e consequentemente da presença da UE na economia internacional (ibid.: 27). Ambos exemplos demonstraram ter um impacto significativo na Europa e nos países que com ela interagem. Os impactos negativos significativos nos países em vias de desenvolvimento gerados pela PAC, algo que a UE tem tentado alterar, serão discutido mais à frente nesta dissertação.

Bretherton e Vogler concluem que a Presença da UE tem aumentado ao longo do tempo como uma consequência da sua expansão, de tamanho e de escopo político e de esfera de acção. No entanto, tem sido mitigada por factores internos associados com a eficácia e legitimidade dos processos políticos da UE, os quais têm tendência a influenciar as expectativas sobre as habilidades de acção da União Europeia (ibid.).

¹⁰ Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

Para Bretherton e Vogler, oportunidade significa o ambiente externo de ideias e eventos, i.e., o contexto que enquadra e molda a acção ou inacção da União Europeia. Os autores mencionam a “capability-expectations gap” (Hill, 1993) para enfatizar o facto de a oportunidade não estar desapegada das condições materiais e económicas. Como por exemplo, as preocupações de segurança decorrentes de actos terroristas têm desafiado a União Europeia e a sua capacidade de responder a estes tipos de questões, pelo que Bretherton e Vogler consideram que é necessário um novo discurso sobre a responsabilidade da UE que contemple a hipótese da UE abandonar a sua identidade civil e de desenvolver todas as ferramentas necessárias de modo a lidar com crises e conflitos, tanto dentro das suas fronteiras como fora das mesmas (Bretherton e Vogler, 2006: 24). Para tirar partido das oportunidades ou mesmo para ter oportunidade de se destacar e ser bem-sucedida, a UE tem de estar preparada para ter uma acção mais resoluta e eficaz nos interesses do desenvolvimento sustentável e de lidar com certos novos riscos, associados, em grande parte dos casos, aos persistentes e crescentes desequilíbrios económicos e sociais mundiais. A UE tem de então “stick up for a strategy of sustainable development, based on a multilateral and multipolar organization of the world economy, to offset any hegemonic or unilateral approach” (Comissão Europeia, 2002: 11).

Capacidade refere-se à habilidade de capitalizar sobre a sua Presença e à capacidade de responder às oportunidades que surgem (Bretherton e Vogler, 2006: 28). Como elementos chave da capacidade de actor, os autores identificam a habilidade de identificar prioridades e de formular políticas; um compromisso comum a um conjunto de valores; e a disponibilidade e capacidade de utilização de instrumentos políticos (diplomacia, meios económicos e militares) (ibid.).

No artigo de Allen e Smith, estes recorrem à conceptualização de Wolfram Hanrieder¹¹(1978) para identificarem os requisitos de “actorness”: *acesso* ao invés de aquisição, *presença* ao invés de domínio/poder, *penetração* ao invés de posse (Hanrieder cit. Allen e Smith, 1990: 21). Oran Young¹² define actorness como parcialmente definida pela presença numa área ou domínio de actividade (Young cit. Allen e Smith, 1990: 21). Allen e Smith definem Presença como uma característica ou uma qualidade em certas áreas ou redes de actividade, a qual opera de modo a influenciar as acções e as expectativas dos outros participantes (1990:

¹¹ Hanrieder, Wolfram F. (1978) “Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State.” *American Political Science Review*, vol. 72, no. 04, pp. 1276–1287

¹² O. R. Young, ‘The Actors in World Politics’, in J. Rosenau, V. Davis and M. East (eds.), *The Analysis of International Politics* (New York and London, 1972). pp. 125-144.

21). A Presença é definida por um conjunto de factores: credenciais e legitimidade, capacidade de agir e mobilizar recursos, o lugar que ocupa nas percepções e expectativas dos outros participantes (ibid.). Para Allen e Smith, a noção de Presença contribui para a consideração de forças políticas que não se enquadram nas convenções tradicionais de “state-centric” (ibid.: 22), neste caso da União Europeia. Estes autores consideram que a presença do projecto Europeu é mais sentida e mais significativa na esfera económica (ibid.: 33), tal como Bretherton e Vogler que consideram que o Mercado Único é um dos maiores exemplos da presença da UE (2006: 27).

Na presente dissertação iremos analisar o papel da UE como actor na área da ajuda ao desenvolvimento tendo em conta as seguintes dimensões do conceito de Presença:

1. Presença efectiva no terreno, no âmbito da política Europeia de ajuda ao desenvolvimento
2. Influência e impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento
3. A “actor capability” da UE no contexto da política Europeia de ajuda ao desenvolvimento

Nos subcapítulos subsequentes iremos enquadrar a evolução da “actorness” da UE na área da ajuda ao desenvolvimento à luz do conceito de Presença e iremos analisar as várias dimensões da Presença da UE no contexto da sua acção nesta área, com foco particular (mas não exclusivo) no continente Africano, por se tratar do exemplo mais antigo, complexo, e intenso.

CAPÍTULO 2 – Evolução da “actorness” da UE na área do desenvolvimento

É no contexto da Presença e da capacidade de agir que o artigo de Christopher Hill (1993) é de extrema importância. Hill reconhece a importância das noções de “actorness” e Presença para a análise da UE nas relações internacionais; no entanto, na opinião de Koops, Hill argumenta que “these concepts need to be expanded by additional focus on the mismatch between the capabilities and resources actually available to the EC, and the growing expectations, held by both insiders and third parties outside the EC, towards the EC as a decisive international actor” (Koops, 2011: 113). Promessas como a UE substituir a URSS na balança do poder global, tornar-se num pacificador regional, ser uma ponte entre os ricos e os pobres, ser um supervisor da economia mundial e ser um interveniente global representavam um desafio sério às capacidades reais da CEE (Hill, 1993: 315). No entanto, Hill enfatiza que a sua análise da “capability-expectations gap” não é definitiva (1998: 1), sendo que a UE tem a capacidade de fechar essa lacuna.

Com o intuito de fechar a referida lacuna, a UE apostou na área da ajuda ao desenvolvimento. Nas distintas, no entanto sobrepostas, políticas na área da cooperação em prol do desenvolvimento e na assistência humanitária, a actividade da União Europeia é de escopo global (Bretherton e Vogler, 2006: 107).

Jan Orbie identifica três papéis distintos da UE na área do desenvolvimento. Primeiro que tudo, a UE tornou-se um actor de desenvolvimento de pleno direito, segundo o autor. Para além disso, a UE está cada vez a agir mais em relação aos problemas das políticas de desenvolvimento, primariamente como coordenador e mediador. E por fim, a UE aspira ser o exemplo a seguir no palco internacional do desenvolvimento (Orbie em Ganzle, 2014: 17). A UE coopera com outros países e organizações internacionais com o objectivo de todos terem os benefícios do mercado livre, do crescimento económico e de por fim, terem estabilidade num mundo cada vez mais interdependente, para que todos desfrutem dos benefícios da crescente globalização.

Segundo a Comissão Europeia, a UE tem como objectivo não só ajudar a acessibilidade a água potável, melhorar o saneamento e outros factores básicos, mas também ajudar os países em desenvolvimento a melhorarem a sua economia, sendo que a base desta relação de parceria são os acordos económicos entre as duas partes (Comissão Europeia, 2004: 13). Neste sentido, a UE “abriu as portas” aos produtos desses países no contexto do seu mercado. Contudo, apesar das suas boas intenções ou não, isto não foi o suficiente. Passando da ajuda económica, e da abertura dos mercados, a UE começou a expandir a sua área de ajuda: a estratégia de desenvolvimento da UE foca-se também em ajudar os países e vias de desenvolvimento a melhorarem

as suas infra-estruturas, a desenvolverem o seu potencial produtivo e a tornarem a sua Administração Pública e as suas instituições mais eficientes (ibid.: 5)

Bretherton e Vogler identificam cinco fases da política de desenvolvimento da União Europeia: o final do período colonial, o período político anti-imperialista nos anos 70, o domínio do neo-liberalismo nos anos 80 (pós-final da Guerra Fria), o foco na aliviação da pobreza nos países em vias de desenvolvimento e, por fim, a mudança de prioridades pós-11 de Setembro de 2001 (2006: 109). Enquanto as primeiras fases foram caracterizadas pelo conceito de parceria, o novo contexto pós-Guerra Fria enfraqueceu a posição do Sul (continente Africano). Foi por volta desta altura que as políticas Europeias foram fortalecidas pelo Tratado da União Europeia (Maastricht) em 1992, onde estavam claras as intenções de esta se tornar mais pro-activa nas relações internacionais de modo a afirmar a sua identidade na cena internacional (Tratado de Maastricht, 1992: artigo B). Também neste ano foi criada a Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Protecção Civil da Comissão Europeia.

A relação entre o projecto de integração Europeia e o grupo de países Africanos em desenvolvimento, conhecidos como o Grupo ACP, foi uma das primeiras relações inter-regionais da UE. Esta relação é vista e aceite como uma parceria, que consiste “not only trade and investment issues but also a development “partnership” that includes what has traditionally been the EU’s largest single aid program, a joint parliamentary assembly, meetings of organizations representing civil society, and a dialogue on human rights.” (Ravenhill, 2002: 1). Mas nem sempre foi assim. Desde a criação da CEE, que o projecto de integração Europeia desenvolveu relações complexas e importantes com países em desenvolvimento por todo o mundo, e em particular com o continente Africano. No entanto, a coerência e consistência das políticas aplicadas nesta área e também a intensidade e o foco das mesmas têm sido um problema. Bretherton e Vogler justificam que estas variações surgiram de um conjunto de factores internos e externos que em conjunto moldaram a direcção da política de desenvolvimento da UE (2006: 111). Um dos factores internos mais significantes que influenciam a discrepância da intensidade e da “zona” de foco das políticas, prioridades e práticas da UE é o seu legado histórico, o colonialismo por parte de muitos dos EM da União Europeia, como já mencionado anteriormente. Contudo, as parcerias entre a UE e os países em vias de desenvolvimento foram alargadas para além das ex-colónias dos EM. A União Europeia tem desenvolvido relações com o resto do mundo de diversos modos, como políticas de comércio comuns, assistência ao desenvolvimento e acordos comerciais e de cooperação com países individuais e/ou com grupos regionais, como o caso do Grupo ACP.

As relações geradas pelo passado colonial foram uma das prioridades de alguns membros fundadores da então Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Já no início dos anos 50, Robert Schuman¹³ propôs o estabelecimento da CECA, tendo afirmado que

Esta produção será oferecida a todos os países do mundo sem distinção nem exclusão, a fim de participar na melhoria do nível de vida e no desenvolvimento das obras de paz. Com meios acrescidos, a Europa poderá prosseguir a realização de uma das suas funções essenciais: o desenvolvimento do continente Africano (Schuman, 1950).

Com quatro dos membros fundadores da CECA (França, Bélgica, Itália e Holanda) a terem laços e interesses coloniais, com a especial insistência da França e resistência da Alemanha foi acordado que os ex-colonialistas e membros da então futura CEE iriam “give up the quasi-exclusive economic relations between the “parent” country (supplier of manufactured products) and its overseas territories (suppliers of raw materials) and open up markets to all the future Member States of the EEC. In return, the six founding States agreed to play their part in financing the development of these territories” (Frisch, 2008: 3). Esta relação continha dois elementos que ainda hoje caracterizam as políticas de desenvolvimento da UE, sendo eles as relações de comércio preferenciais e o acesso ao Mercado Único, e também orçamentos de ajuda significativos pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).¹⁴

No tratado da CEE, foi declarado no Artigo 182 que:

A finalidade da associação é promover o desenvolvimento económico e social dos países e territórios e estabelecer relações económicas estreitas entre eles e a Comunidade no seu conjunto. Em conformidade com os princípios enunciados no preâmbulo do presente Tratado, a associação deve servir, fundamentalmente, para favorecer os interesses dos habitantes desses países e territórios e para fomentar a sua prosperidade de modo a conduzi-los ao desenvolvimento económico, social e cultural a que aspiram (União Europeia, 1993: 111).

¹³ Primeiro-ministro francês e o primeiro presidente da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

¹⁴ Criado em 1957 no Tratado de Roma e lançado em 1959, o FED é o instrumento principal da UE para fornecer ajuda ao desenvolvimento do continente Africano.

No entanto, nos anos 60 algumas colónias ganharam a sua independência. Como tal, foi necessária uma revisão dos acordos e da própria relação entre as partes. Alguns países estavam inclinados a continuar a ter uma posição privilegiada com a CEE, e assim nasceu a primeira Convenção Yaoundé (1963), que teve como base um acordo entre a CEE e 18 ex-colónias que tinham ganho a independência recentemente. O Grupo ACP foi uma criação da União Europeia na assinatura da primeira Convenção de Lomé em 1975. Como já referido, a origem das relações entre Norte-Sul (UE-África), teve bases já na altura da CECA, impulsionadas pelas relações já existentes e pela Declaração Schuman, e foi sendo acentuada ao longo da assinatura de outros tratados, tanto da CEE como em conjunto com os países “associados”. O conceito de parceria tem sido de grande importância nesta relação, pois indica o reconhecimento da independência dos estados do Grupo ACP e o direito, pelo menos em princípio, de gerirem os seus próprios “affairs” sem a interferência da União Europeia (Bretherton e Vogler, 2006: 111).

A primeira Convenção de Lomé juntou 46 países numa relação privilegiada que permitiu ao Grupo ACP vender os seus produtos primários no mercado europeu sem terem de o fazer em troca. Acabando com o factor de reciprocidade que outros acordos tinham. Para a UE, a Convenção de Lomé traduz-se no seguinte: uma cooperação entre dois grupos regionais, baseada no respeito das opções políticas e económicas de cada parceiro; uma cooperação segura e duradoura, baseada em convénios juridicamente vinculativos, no âmbito de um contrato livremente negociado; uma cooperação global, que combina uma vasta gama de instrumentos de ajuda e de desenvolvimento das trocas comerciais e que abrange todos os sectores socio-económicos; um diálogo permanente no âmbito das três instituições comuns, o Conselho dos Ministros ACP-UE, Comité dos Embaixadores ACP-UE e Assembleia Paritária ACP-UE (Comissão Europeia, 2018a).

Houve quatro Convenções de Lomé, e a cada nova Convenção ampliou-se o número de países envolvidos e traçaram-se novos objectivos. A primeira assinada em 1975, como já referido, juntou 46 países do Grupo ACP; a segunda Convenção juntou 58 países e foi assinada em 1981 e expirou em 1985; a terceira juntou 65 países e foi assinada em 1985/1986 e expirou em 1990; a quarta e última juntou 69 países e foi assinada em 1989 e duraria até 1999. Como tal, a Convenção de Lomé foi aclamada como um acordo inovador na condução das relações entre o Norte e o Sul, para além de ter estabelecido uma relação baseada na igualdade entre os dois parceiros (a UE e o Grupo ACP). A Convenção de Lomé ofereceu ao Grupo ACP um nível de acesso privilegiado em comparação com outros acordos preferenciais entre a UE e outros parceiros comerciais (Farrell, 2005: 267).

Em 1982, a Comissão Europeia afirmava que a actividade da UE na área da ajuda ao desenvolvimento era e continua a ser um dos grandes pontos fortes da imagem da UE no mundo:

Development policy is a cornerstone of European integration... The policy is an important one because of the institutional, financial, technical and trade resources it deploys; because of the number of countries it reaches; because of the novel forms of international cooperation it has pioneered. Today it is a manifestation of Europe's identity in the world at large and a major plank in the Community's external policies generally (Comissão Europeia, 1982: 8).

Apesar da cooperação em prol do desenvolvimento ter raízes pré-União Europeia, a política de desenvolvimento só foi introduzida como uma área formal com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, numa altura em que a pressão sobre a política de desenvolvimento da UE estava a aumentar devido às mudanças no contexto global. Foi nesta altura que a preocupação com a eficácia das políticas de desenvolvimento apareceu na agenda política da UE (Dearden, 2008: 115), e também foi nesta altura que o debate político sobre a coerência das políticas de desenvolvimento teve origem (Carbone, 2008: 350)

O último acordo entre a UE e o Grupo ACP tinha sido assinado há quase 20 anos, esta relação já não tinha a mesma importância política de outrora, as prioridades da UE estavam agora mais “perto de casa”, na Europa Central e de Leste, e, essencialmente, a UE e os seus membros aperceberam-se de que só ajuda económica não iria ajudar a cumprir os objectivos e expectativas que a retórica da UE assumia. Este acordo foi um ponto de viragem na política de desenvolvimento, assumindo uma área formal, como já referido, e incluindo diversos objectivos como: economia sustentável e o desenvolvimento social dos países em desenvolvimento; a integração gradual dos países em desenvolvimento na economia mundial; e fazer campanha contra a pobreza. Para além disso, a promoção da democracia foi incorporada nos acordos de cooperação regional da UE, tendo sido acrescentada uma cláusula em relação aos direitos humanos e à democracia, e o diálogo político ganhou uma importância acrescida e foram tornados disponíveis fundos para o apoio à democratização. Estes pontos foram cada vez mais ganhando importância e passaram a fazer parte de todos os acordos e parcerias. A democracia tornou-se num objectivo prioritário da política de desenvolvimento da UE.

Orbie afirma que o conteúdo e alcance geográfico e a base legal das políticas de desenvolvimento da UE mudariam drasticamente a partir da década de 90 (Orbie em Ganzle, 2014: 19). No entanto, ainda na década de 90, uma das principais críticas à UE nesta área mantinha-

se: em África, a Comissão Europeia é apenas mais um doador, é como se fosse o 29º membro da UE, pois conduz as suas próprias políticas de ajuda ao desenvolvimento, ao invés de servir como um intermediário para a coordenação dos doadores e das acções dos EM da UE (Soderbaum, 2013: 368), sendo que os EM da UE podem e continuam a conduzir as suas próprias políticas na área, dependendo das duas prioridades e preferências individuais. Dearden considera que a UE deveria encorajar a coordenação e a complementaridade na sua relação com os seus EM, tanto com os seus programas como com programas bilaterais de ajuda (2008: 114).

Todos estes factores e condicionantes levaram ao redesenho da relação, e surgiu em 2000 o Acordo de Cotonou, que entrou em força em 2003 e que acabará em 2020. Este acordo dá ênfase, pelo menos a um nível retórico, ao princípio da parceria como um dos elementos fundamentais da relação UE-ACP. O Acordo de Cotonou consagrou a transição da cooperação baseada em aspectos económicos e sociais do desenvolvimento para uma parceria mais global (Frisch, 2008: 28). As prioridades da UE com este acordo eram o diálogo político, medidas para a promoção da integração regional do Grupo ACP e a integração do mesmo na economia mundial (Bretherton e Vogler, 2006: 118). Apesar da relação especial entre a UE e o grupo ACP ter sido contínua através do Acordo de Cotonou assinado em 2000, a UE tem gradualmente normalizado as suas políticas para com as suas ex-colónias de modo a enquadrarem-se com a OMC (Ganzle, 2014: 19).

Este acordo trouxe também “novos” elementos para a mesa. Elementos que ganharam mais importância, como os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, e boa governação. Porque apesar de os países africanos não serem candidatos a membros da União Europeia, estes são obrigados a cumprir certos requisitos. Esta é uma maneira de a UE impôr os seus valores a outros países.

Com estes acordos e parcerias, a UE pretendia reter os laços, o acesso a recursos naturais e manter outros interesses económicos que alguns dos países membros desfrutaram na era colonial. Fora dos limites da mudança global, esta relação foi moldada, como referido ao longo desta secção, ao contexto de cada época: na década de 60 decorreram processos de descolonização; a partir de 1970 e até 2013 decorreram diversos alargamentos do projecto de integração Europeia; na década de 90 foi o colapso das repúblicas socialistas Soviéticas, o que levou à troca de interesses para mais “perto de casa”, nomeadamente na Europa Central e de Leste. Contudo, a retórica da UE mantém-se: a ideia é ajudar os países ACP a integrarem-se com os seus vizinhos regionais como um passo em direcção à integração global, e ajudá-los a construir capacidades institucionais e a aplicarem princípios de boa governação. Ao mesmo tempo, a UE continuará a abrir as portas dos seus mercados aos produtos do Grupo ACP e também a

outros países em vias de desenvolvimento (Telò, 2014: 216). No entanto, autores como Mary Farrell rejeitam a retórica da UE e acusam-na de ter atitudes neo-colonialistas e de ter única e exclusivamente os seus interesses em conta (Farrell, 2005; Rodney, 1981).

Em 2002 com a criação da União Africana¹⁵, a UE foi pressionada a lidar com o continente como um todo. Outra crítica da política de desenvolvimento da UE, era o facto de esta dar ênfase às relações com ex-colónias e países associados (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 221). Em 2003 foi criada a Estratégia Europeia de Segurança (EES), onde foi declarado que a segurança é a primeira condição para o desenvolvimento. Em 2005 foi adoptado pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Este documento fornece, pela primeira vez, um quadro comum de objectivos, valores e princípios para a UE como actor global na área do desenvolvimento internacional. Em 2017 seria adoptado um Novo Consenso sobre o Desenvolvimento. Segundo o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento adoptado em 2005:

A União Europeia (UE) ocupa o primeiro lugar a nível mundial em termos de concessão de ajuda ao desenvolvimento, com 55 % da ajuda total. Todavia, a eficácia da ajuda europeia pode e deve aumentar através de novos esforços de coordenação e harmonização. Esta Declaração apresenta uma visão comum que norteia a acção da UE, tanto a nível dos seus Estados-Membros como da Comunidade no domínio da cooperação para o desenvolvimento. Expõe igualmente as acções concretas a seguir para a aplicação desta visão a nível comunitário (Conselho, Comissão e Parlamento Europeu, 2006).

Este mesmo documento dá ênfase à visão da UE para o desenvolvimento, incluindo a promoção dos direitos humanos, liberdades fundamentais, paz, democracia e declara os principais objectivos dos programas da UE como a erradicação da pobreza, a missão dos ODM, bem como a promoção da democracia, a boa governação e o respeito pelos direitos humanos (Mold, 2011: 171; Ganzle, 2014: 20). Também é declarado que o progresso na protecção dos direitos humanos, da boa governação e a democratização são fundamentais para a redução da pobreza e para o desenvolvimento sustentável. Apesar da grande evolução das políticas de desenvolvimento

¹⁵ Foi fundada em 2002 e é a organização que sucedeu à Organização da Unidade Africana. Esta foi modelada com a UE como exemplo, e visa a promoção da democracia, da paz, dos direitos humanos e o desenvolvimento económico em África.

da UE nos últimos 10 anos, esta enfrenta diversos desafios que podem danificar o seu recente estatuto de actor de desenvolvimento maduro (ibid.: 17) pois as suas competências continuam a ser questionadas. Para Carbone, a adopção do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento assinalou a primeira vez que a UE e os seus EM se comprometeram a uma visão comum em relação ao desenvolvimento internacional e também cristalizou a aspiração da UE a uma identidade baseada em determinados valores (2013: 346).

No Tratado de Lisboa pode ver-se a ambição de existir mais coordenação na ajuda ao desenvolvimento que é prestada pela UE:

A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objectivos da acção externa da União. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente. O objectivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento (TFUE, art.º 208).

O Tratado de Lisboa estabeleceu que a UE deverá ser mais coordenada e coerente nas suas acções e compromissos, e que a Comissão Europeia deve ter um papel complementar ao dos EM (competência partilhada), no entanto mantém a independência entre UE e os seus EM como expresso no tratado: “Nos domínios da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, a União dispõe de competência para desenvolver acções e uma política comum, sem que o exercício dessa competência possa impedir os Estados-Membros de exercerem a sua” (TUE, art.º 2C).

O maior passo tomado nessa direcção foi o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Este documento e o Tratado de Lisboa estabelecem que a Comissão Europeia e os EM da UE devem coordenar os seus programas e políticas de modo a maximizar o seu impacto (Ganzle, 2014: 37). No entanto, no decorrer dos debates anteriores à assinatura do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento em 2005, um grupo de países (como a França, Bélgica e outros países da Europa do Sul) apoiaram uma maior coordenação na ajuda ao desenvolvimento, incluindo um papel mais activo da Comissão Europeia. Outros EM (como o Reino Unido e alguns países nórdicos) mostraram-se cépticos em relação à possibilidade de colocarem a sua soberania em causa. Ainda outros (Alemanha, Áustria e Holanda) aprovaram a ideia de

melhor coordenação entre os doadores europeus, mas não tencionavam dar nenhum papel privilegiado à Comissão Europeia (Carbone, 2013: 345). Sendo que a UE poderia sair-se melhor na área se “played the collective card” (ibid.: 346).

Desde os anos 90, mas especialmente depois da UN Conference on Financing for Development,¹⁶ em Monterrey em 2002, que a comunidade doadora se apercebeu rapidamente de que a fragmentação e proliferação dos doadores da ajuda ao desenvolvimento têm um efeito detrimetoso na mesma (Ganzle, 2014, Moyo 2009). A ajuda descoordenada é apontada como uma das maiores razões por que África não dá melhor uso à ajuda que recebe, e consequentemente de não ter melhor aproveitamento (Dearden, 2008: 114). O grande e crescente número de doadores, cada um com as suas prioridades e práticas, resultou na fragmentação, numa enorme confusão no continente Africano e na perda de eficácia como expresso no ponto 33 da Declaração de Paris “A excessiva fragmentação da ajuda, a nível global, nacional ou sectorial diminui a eficácia da mesma” (OCDE, 2005: 8)

Como tal, a nova agenda internacional está cada vez a focar-se mais na eficiência da ajuda que é dada, e na qual a coordenação da mesma é uma das estratégias principais (Ganzle, 2014: 39). A Declaração de Paris serve como pilar desta agenda:

Como em Monterrey, reconhecemos que se a realização destes objectivos supõe um incremento dos volumes de ajuda e de outros recursos afectados ao desenvolvimento, é igualmente necessário um aumento significativo da eficácia da ajuda para apoiar os esforços empreendidos pelos países parceiros, no sentido de reforçarem a governação e melhorarem os resultados obtidos na implementação do desenvolvimento (OCDE, 2005: 1).

A Declaração de Paris refere-se particularmente à harmonização, que se compreende pela cooperação entre os doadores, de modo a melhorar a eficácia da ajuda que é fornecida.

O Artigo 208 do TFUE requer que a cooperação no desenvolvimento deva ser conduzida dentro de um quadro de acção externa e afirma que a UE deve ter em consideração os objectivos da cooperação para o desenvolvimento nas políticas que implementa, pois estas afectam significativamente os países em desenvolvimento (Furness em Ganzle, 2010: 74). Andris

¹⁶ Esta conferência sinalizou um ponto de viragem na abordagem da cooperação para o desenvolvimento pela comunidade internacional, pois foram acordados pontos filtrais para esta cooperação ser bem-sucedida entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Piebalgs¹⁷ afirmou, após o Tratado de Lisboa e as suas consequentes melhorias em prol da cooperação para o desenvolvimento, que talvez mais do que em qualquer sector, o desenvolvimento reflecte os valores comuns e a vontade comum de implementar esses valores comuns de maneira eficaz. E acrescenta que o desenvolvimento está no centro da política externa da UE (ibid.)

O Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) foi estabelecido no âmbito do Tratado de Lisboa, no entanto não foram providenciadas “guidelines” concretas em relação às suas competências (ibid.). As quatro tarefas chave do SEAE são a coerência política para o desenvolvimento - políticas de segurança, económicas e sociais no mínimo não devem afectar o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e no máximo devem contribuir para o mesmo; a coordenação - o SEAE deve promover a melhoria da coordenação entre a comunidade e os EM nas políticas de desenvolvimento e na sua implementação: a legitimidade - o SEAE deve construir consenso entre governos e actores de/para o desenvolvimento na UE e em países parceiros; e o profissionalismo - o SEAE deve operar dentro e a partir da burocracia da UE e com eficácia. O Tratado de Lisboa foi um grande passo, pois ao ratificarem este tratado, os EM expressaram a intenção de tornar a UE num actor de desenvolvimento mais eficaz e ter uma presença mais proeminente na arena internacional.

Bretherton e Vogler identificam três abordagens da UE na cooperação em prol do desenvolvimento. A primeira reflecte a identidade e os valores da UE, caracterizada pelos objectivos políticos elaborados no TUE: a promoção dos valores democráticos, o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais. Também a promoção da integração regional pode ser considerada um dos valores da UE. Cláusulas relacionadas com os direitos humanos e a democracia são rotineiras na assinatura de acordos entre a UE e outros países, de modo a suspenderem a assistência e/ou a parceria em caso de violação das cláusulas em questão. A segunda abordagem refere-se à ênfase dada à redução da pobreza como principal objectivo das políticas de desenvolvimento, exemplo disso é a proposta da UE de se inserir como prioridade a erradicação da pobreza e a realização dos ODM no Acordo de Cotonou. A terceira abordagem deve-se à área de segurança após os ataques de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Também aqui a UE tentou inserir cláusulas referentes à segurança nos acordos com terceiros (2006: 128-129).

Analisando o contexto, as políticas e as abordagens da UE perante a cooperação para o desenvolvimento, Bretherton e Vogler afirmam que, apesar da falha em implementar uma abordagem ao desenvolvimento de sucesso poder ser atribuída aos precedentes históricos e à diver-

¹⁷ Comissário Europeu para o Desenvolvimento de 2010 a 2014.

cidade evidente do continente Africano, este insucesso também se deve aos problemas de consistência e coerência das políticas externas, e em particular às políticas de desenvolvimento da UE:

Issues of consistency affect this policy area in two ways. First, in determining overall development priorities for the EU. And, second, because the Member States operate parallel, bilateral development and humanitarian assistance policies, the priorities of which are not necessarily compatible with those of the EU. This undermines the claim that the Union (comprising Community and Member States' combined efforts) is the world's largest aid donor (ibid. 129).

Como tal, e como já tinha sido referido no Tratado de Lisboa e como seria referido na Agenda para a Mudança em 2011, a UE deverá ser mais coordenada e coerente nas suas acções e compromissos, e que a Comissão Europeia deve ter um papel complementar ao dos EM e não comportar-se como o 29º membro pois como expresso no ponto 1 da Agenda para a Mudança: “Para ser plenamente eficaz, a UE e os seus Estados-Membros devem falar de uma só voz e agir em unísono para obter melhores resultados e reforçar a visibilidade da UE” (Comissão Europeia, 2011a: 4). Ainda assim, os problemas fundamentais (falta de coordenação e conseqüente falta de resultados) persistiam. Em 2011, como já mencionado, foi adoptada a Agenda para a Mudança, onde a frustração da UE está descrita: “Apesar do contributo significativo da UE para a redução da pobreza e, em especial, para a consecução dos ODM, a pobreza extrema continua a existir em muitas partes do mundo. A sucessão de choques a nível global conduziu também muitos países em desenvolvimento a uma situação de vulnerabilidade. Como a população mundial continua a crescer, é necessário redobrar os esforços da UE para enfrentar desafios globais (...)” (ibid.: 3). Também neste documento é de novo mencionada a importância da boa governação para o desenvolvimento:

A boa governação a nível político, económico, social e ambiental é essencial para assegurar um desenvolvimento sustentável e inclusivo. O apoio da UE à governação deve passar a ocupar um lugar mais importante em todas as parcerias, que devem nomeadamente incentivar a realização de reformas orientadas para os resultados e insistir em compromissos por parte dos países parceiros em matéria de direitos humanos, democracia e Estado de direito, bem como de resposta às aspirações e às necessidades das suas populações (ibid.: 5).

É também novamente mencionada a falta de acção coordenada sendo que

Apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos recentemente para coordenar e harmonizar as actividades dos doadores, a fragmentação e a proliferação da ajuda continuam a ser generalizadas, tendo mesmo tendência a aumentar. A UE deve assumir uma liderança mais activa, consentânea com o mandato que lhe foi conferido pelo Tratado de Lisboa, e apresentar propostas que visem aumentar a eficácia da ajuda europeia (ibid.: 12).

Em 2017 foi adoptado o Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, cujo o objectivo é criar um quadro político e de acção comum para a UE e os seus EM, e é pelo qual se guiarão no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento. A intenção com este quadro é que “As acções da UE e dos seus Estados-Membros reforçar-se-ão mutuamente e serão coordenadas para garantir complementaridade e impacto” (Conselho, Comissão e Parlamento Europeu, 2017: artº 6). De novo, os factores “complementaridade” e “impacto” foram mencionados. Uma relação antiga e um objectivo que tem sido perseguido desde a década de 50 com a Declaração Schuman e com o estabelecimento da CECA, que deu origem a tantos acordos, parcerias, agendas e muito mais, não tem tido o sucesso esperado (Dearden, 2008: 124). É disto que se trata e é isto que não tem resultado, como se pode constatar pela repetição constante, por ambas as partes, do que está a falhar e do que é que é necessário para haver progresso e resultados significativamente positivos.

Bodenstein, Faust e Furness consideram que os desafios internos impediram, por vezes, o progresso das políticas de desenvolvimento da UE, diversas questões fizeram com que a UE voltasse as atenções para os seus próprios problemas e para as questões mais “perto de casa” (2017: 442-443), tal como outrora tinha acontecido na década de 90. Dito isto, um dos grandes problemas do continente Africano é, segundo a UE, a qualidade da governação de grande parte dos países em questão. E quando muitos criticam a UE por quase todos os defeitos do continente, dois governantes de dois países Africanos, Yoweri Museveni do Uganda, e o ex-presidente da Gâmbia Yahya Jammeh, admitem que “many of their continent’s problems are not the fault of Europe, but of Africa’s own making” (Mold, 2011: 72). Estas afirmações vão de encontro ao que o então Presidente dos EUA, Barack Obama, afirmou em 2014 na Cimeira da Washington Fellowship for Young African Leaders:

At some point, we have to stop looking somewhere else for solutions, and you have to start looking for solutions internally (...). As powerful as history is (...) at some point you have to look to the future and say, 'OK, we didn't get a good deal then, but let's make sure that we're not making excuses for not going forward, ... There are a lot of countries that are generating a lot of income, have a lot of natural resources, but aren't putting that money back into villages to educate children. There are a lot of countries where the leaders have a lot of resources, but the money is not going back to provide health clinics for young mothers (Obama cit. McGinnis 2014)

No capítulo seguinte iremos analisar vários elementos do conceito de Presença do projecto Europeu enquanto actor na área do desenvolvimento, nomeadamente através da identificação de alguns exemplos da sua presença efectiva no terreno; e através da análise da sua influência externa nesta área e da sua capacidade de moldar percepções, expectativas e comportamentos na área do desenvolvimento, bem como através da análise da construção interna da política Europeia de desenvolvimento.

CAPÍTULO 3 - Análise da ‘Presença’ da UE como ator de desenvolvimento

3.1 - Presença efectiva no terreno

O conceito de Presença é considerado de extrema importância no debate do papel da UE na arena internacional. Allen e Smith consideram que a UE tem uma presença variável e multi-dimensional e que tem um papel mais activo em certas áreas e um papel menos activo noutras (1990: 20). Bretherton e Vogler consideram que a presença da UE tem aumentado ao longo dos anos como consequência da sua expansão, tanto em termos geográficos como em termos de áreas em que esta actua (2006: 27). O interesse deste ponto específico é analisar a Presença da UE na área do desenvolvimento e como esta a faz sentir. A União Europeia age de uma maneira normativa (“normative power”), ou alguns diriam que esta exerce um “soft power”. No geral, a UE prefere recorrer preferencialmente à diplomacia em detrimento da força, a diálogos que levem a parcerias mais do que a sanções ou “castigos”. Para tal, a UE recorre a projectos, iniciativas, acordos e parcerias para estar presente na área do desenvolvimento, tal como descrevemos no capítulo anterior. Em questão, neste ponto, vão estar dois exemplos em particular: a promoção da integração regional e um projecto relacionado com o fornecimento de água potável nas zonas rurais de Timor-Leste.

A UE focou-se bastante na área da integração regional como base de ajuda ao continente Africano, pois a integração regional (IR) permitiu aos países europeus ultrapassarem uma época desastrosa a todos os níveis após as duas guerras mundiais (Diez e Tocci, 2017: 29), demonstrando que é possível os Estados unirem-se em prol do bem comum. A este facto o Comité Nobel Norueguês caracteriza de “fraternity between nations”.¹⁸ Autores como Diez e Tocci enfatizam que a promoção da IR tem sido um pilar central das relações da UE com o resto do mundo, e acrescentam que esta é descrita como uma “distinct European idea” (2017: 1). Também Lucarelli e Fioramonti elogiam a prática da UE pois, para além do seu poder económico, a UE é vista como um modelo de integração regional e um promotor da democracia (2011: 221). Acrescentando que é reconhecida como o exemplo de mais sucesso de integração regional no mundo, e os seus mecanismos e políticas, baseados em ajudar os países em vias de desenvolvimento a construir níveis superiores económicos e sociais, são elogiados por diversas organizações civis em todo o mundo (ibid.). Esta prática deriva dos valores europeus que lhe

¹⁸ The Nobel Peace Prize for 2012. NobelPrize.org. Nobel Media AB 2018. disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/> consultado a: 9 de Setembro de 2018

estão enraizados e que distingue a forma como a UE opera nas suas relações com o resto do mundo.

Esta política é uma parte essencial do “normative power” (Manners, 2002) que é atribuído à UE, dado que se baseia na promoção de normas específicas com o objectivo de moldar o presente e o futuro da arena internacional. Neste caso específico, a UE foi introduzindo normas, valores e princípios que os seus parceiros tinham que aceitar, respeitar e praticar. No entanto, há quem critique a suposta parceria entre a UE e o continente Africano caracterizando os negociadores da Comissão como condescendentes e como demonstrando pouca compreensão e simpatia em relação às necessidades do Grupo ACP (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 221), acrescentando que o uso de “avisos” (que muitos representantes do ACP vêem como ameaças) e datas limite são um grande contraste com o que seria de esperar de uma parceria (ibid.).

Como estratégia para a integração regional, a UE baseia-se no desenvolvimento da integração económica que permite aos Estados soberanos gerirem a competição de produtos e recursos e ao mesmo tempo promove a criação de riqueza mútua. No entanto, as estratégias de integração regional têm sido ofuscadas pelos interesses específicos dos EM em certas áreas do continente. Por exemplo, em África os EM da UE, como França e Portugal, usam os projectos de IR para manterem laços formais com as suas ex-colónias e de modo a garantirem o acesso contínuo aos recursos e mercados locais (Diez e Tocci, 2017: 32). Segundo os autores, os conflitos na África Ocidental (um dos problemas fundamentais do continente) têm raízes socioculturais, políticas e económicas profundas, incluindo uma fraca estrutura governamental, corrupção, desigualdade económica, desemprego jovem, pobreza, marginalização étnica e religiosa, entre outros. A África Ocidental é confrontada por inúmeros desafios que vão para além das fronteiras estatais e físicas e requerem uma resposta concertada (Piccolino e Minou em Diez e Tocci, 2017: 110-112). Os países da África Ocidental são membros da União Africana (UA), uma organização fundada em 2002 que tem como modelo a UE, visando a promoção da democracia, da paz, dos direitos humanos e o desenvolvimento económico africano.

A UE é o parceiro comercial mais importante do continente africano e é reconhecido pelo seu apoio de longos anos, pelo menos a nível retórico (ibid.: 114). Como parcerias entre a UE e o Grupo ACP existiram e existiam diversos acordos, como já mencionado. Em 1969, a Convenção de Yaoundé mantinha a relação entre a UE e as antigas colónias francesas; de 1975 a 1995, a Convenção de Lomé esteve em vigor. Hoje em dia está em vigor o Acordo de Cotonou. Todos estes acordos, baseados no princípio de parceria e, como os autores acrescentam, no desejo de cooperação trans-regional (ibid.). No entanto, os autores destacam, novamente, o facto de as preferências nacionais dos EM da UE terem tido impacto na ajuda que era prestada,

considerando que a acção da UE era condicionada por este factor (Scherwitz et al. em Diez e Tocci, 2017: 32). Outrora a relação entre a UE, juntamente com os seus EM, e os países Africanos era bastante criticada pelo facto de haver uma clara preferência da UE em se relacionar com ex-colónias dos seus membros pois “Historical ties between several member states and their former colonies remain important levers of influence” (Bodenstein et al., 2017: 442). No entanto, o escopo da parceria aumentaria e seria mais diversificado (Piccolino e Minou em Diez e Tocci, 2017: 115). Mais especificamente no final do milénio: “the EU’s regional partner of choice has been no longer UEMOA, but West Africa as a whole” (ibid.).

Para além da área económica, a promoção da IR é também uma estratégia para se lidar com desafios relacionados com a segurança. No entanto, autores como Diez e Tocci declaram que, apesar do caminho pelo qual a UE enveredou (incentivos económicos) para promover a IR, este não teve o sucesso esperado em termos de impacto e resultados (Scherwitz et al. em Diez e Tocci, 2017: 34). A contribuição da UE para a transformação de conflitos através da integração regional na África Ocidental é visível, mas não deve ser exagerada.

Dois dos ODM estavam relacionados com o acesso à água potável e com o saneamento básico, mais especificamente, dentro do objectivo 7 (qualidade de vida e respeito ao meio ambiente). O objectivo relacionado com a água potável foi cumprido, a UNICEF declarou que “A meta relativa ao acesso à água potável foi cumprida sendo que 6,1 mil milhões de pessoas, ou seja, 89% da população mundial, usaram fontes melhoradas de água potável no final de 2010. Trata-se de 1% mais do que os 88% da meta do ODM” (UNICEF, 2012). A UE ajudou a cumprir este objectivo. A Comissão Europeia estima que a UE fundou projectos que conectou mais de 70 milhões de pessoas a fontes de água potável (Comissão Europeia, 2016). Admitindo que ainda há muito por fazer devido à gravidade da situação (ibid.), a UE está num bom caminho no que toca ao acesso à água potável nos países em vias de desenvolvimento. Já em relação ao saneamento básico, o objectivo (75% ter acesso a saneamento) ainda não foi cumprido sendo que a UE estima que existem tantas pessoas (em 2016) sem saneamento básico como em 1990 (ibid.).

OS ODM foram assinados em 2000 e em 2002 a UE lançou a Iniciativa Europeia sobre a Água (EUWI), esta é uma iniciativa política internacional com o objectivo lançar, e consequentemente, aumentar o progresso em relação aos ODM relacionados com a água. Como resultado desta parceria, o ACP-EU Water Facility foi criado em 2004 para entregar e incentivar investimentos em serviços de água e saneamento básico no Grupo ACP (ibid.), isto juntou governos locais a discutirem melhorias sobre a gestão e governação de água. Também a Parceria

UE-África para as Infra-Estruturas lançada em 2007 forneceu um quadro de acção para o diálogo político em relação ao desenvolvimento e financiamento de infra-estruturas e de instituições responsáveis pela gestão da água (Comissão Europeia, 2006).

Um exemplo da Presença efectiva da UE no terreno nesta área foi o projecto de fornecimento de água e saneamento básico em Timor-Leste. Este projecto foi uma parceria entre a UE e o Plan International¹⁹ teve duração de 4 anos, de 2011 a 2015. Foi fundado pelo FED e a UE contribuiu com um milhão e oitocentos mil euros. A falta de acesso à água potável e de saneamento básico é um enorme problema nas zonas rurais de Timor-Leste, onde a taxa de mortalidade infantil é elevadíssima devido a diversas doenças relacionadas com a água que podiam ser prevenidas. Segundo dados apresentados pela Comissão Europeia, em 2010, apenas 57% da população rural de Timor-Leste tinha acesso a água potável (Comissão Europeia, 2015a). Os objectivos deste projecto eram baixar as taxas de mortalidade infantil e materna, tal como melhorar a qualidade de vida, bem como os resultados nutricionais e educacionais. Como resultado deste projecto, a UE conseguiu completar 26 sistemas de água comunitária que beneficiaram perto de seis mil pessoas; foram treinados e formados diversos grupos sobre a gestão de água; o plano de saneamento básico beneficiou cerca de 885 lares ao terem sido encorajados a construir as suas próprias latrinas; as escolas promovem agora uma higiene saudável tanto na escola como em casa.

A presença da UE em ambos os projectos é visível, e mesmo que não se considere exemplar em muitos aspectos, pois ainda há muita coisa a fazer, merece algum mérito. Embora não se possa necessariamente desvalorizar a crítica de Diez e Tocci de que a UE está mais interessada em “tick boxes” em Bruxelas do que em aprender mais e ter mais atenção aos contextos e culturas em que actua (Haddad e Lehman em Diez e Tocci, 2017: 153), também não pode ser desvalorizada a tarefa complicada que a UE tem levado a cabo pois, para além de querer ajudar os países em vias de desenvolvimento, ao mesmo tempo procura honrar os seus valores e princípios e respeitar os seus EM, e simultaneamente não descurar os seus problemas domésticos.

3.2 - Influência e impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento

¹⁹ ONG internacional britânica que actua em mais de 70 países.

O “poder normativo” atribuído à UE por Manners (2002) prende-se com a ideia de que a UE tem a habilidade de estabelecer normas e padrões, não só propagando-as, mas respeitando-as e vivendo-as. No Tratado da União Europeia está expresso que

A acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional (TUE: art.º 21).

Como já referido anteriormente, Manners (2002) considera que o poder de a UE definir o que é “normal” no sistema internacional é um dos maiores poderes que um actor internacional pode ter, dado que significa que esta é respeitada o suficiente para os outros actores prestarem atenção e quererem seguir o exemplo. A ideia de promover a integração regional no continente Africano é uma parte essencial, como já referido, da promoção, por parte da UE, de normas específicas de modo a moldar o futuro da arena internacional. Quando se fala na promoção de valores e princípios por parte da UE, a Comissão Europeia declara que a UE foi fundada num forte compromisso em promover e proteger os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, considerando que apenas numa democracia os indivíduos conseguem reivindicar os seus direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais (Comissão Europeia, 2017a). Andris Piebalgs, no relatório sobre a acção do European Instrument for Democracy and Human Rights, de 2007 a 2010, afirma que

Respect for human rights, democracy and the rule of law are values which underpin the European Union. It seeks to reinforce these values at home and supports efforts to spread them worldwide. It does so principally through its normal trade and diplomatic relations with other countries and via its programmes of external development assistance. But it also acts directly using the European Instrument for Democracy and Human Rights (Comissão Europeia, 2011b: 4).

Acrescentando que a promoção dos direitos humanos e da democracia se encontram no núcleo da política de desenvolvimento da UE (ibid.: 3).

A UE utiliza os acordos com os seus parceiros para propagar e reafirmar as suas normas. Na quarta Convenção de Lomé (1990-2000), numa revisão feita em 1995 foi colocada uma grande ênfase na promoção dos direitos humanos, na democracia e na boa governação; fortalecer a posição das mulheres na sociedade; a protecção do ambiente; cooperação descentralizada; diversificação das economias ACP; a promoção do sector privado; aumento da cooperação regional (Comissão Europeia, 1995). Também no Acordo de Cotonou, em 2000, foram introduzidos elementos como os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito, e boa governação. Apesar de os países africanos não serem candidatos a membros da União Europeia, estes são obrigados a cumprir certos requisitos numa lógica de condicionalidade, dado que a adesão dos governos beneficiários aos valores fundamentais dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito é um dos factores que mais pesam na decisão da Comissão de lhes conceder apoio orçamental (Comissão Europeia, 2018b). Esta é uma maneira de a UE impôr e promover os seus valores a outros países. Lucarelli e Fioramonti consideram que a abordagem da UE à promoção da democracia, caracterizada por um misto de “soft power”, incentivos e diálogo político, é frequentemente contrastada à maneira agressiva da “exportação de democracia” feita pelos EUA (2010: 221).

Um exemplo concreto desta prática é o projecto “Enough is Enough, Stop Gender Based Violence” Este projecto teve a duração de dois anos (2013 a 2015) e teve como área de impacto o Botswana. O parceiro da UE neste projecto foi o Kagisano Society Women’s Shelter. Este projecto tinha como objectivo educar e aumentar a conscientização para a igualdade de direitos de modo a reduzir a violência às mulheres e raparigas. A estratégia passaria por criar um programa de rádio para o qual as vítimas ligassem e contassem a sua história e também por criarem um género de drama televisivo (telenovela) sobre o tema, utilizando o livro publicado pelo Kagisano Society Women’s Shelter intitulado *Stories of Courage* e transformá-lo num programa de televisão (Comissão Europeia, 2018c). Foram então produzidos e transmitidos 26 episódios, e depois de cada episódio havia o programa de rádio. Esta estratégia teve resultados bastante positivos, havendo um aumento de conscientização sobre o assunto: a Comissão Europeia declarou que quase 80% dos espectadores afirmaram que discutiam o tema depois de verem o programa, principalmente entre as camadas jovens (estudantes) (ibid.).

Outros exemplos desta prática da UE incluem melhorar as condições dos prisioneiros, tentando passar a ideia de que os prisioneiros devem ser vistos como seres humanos que têm que ser respeitados; a luta contra a exploração das crianças, retirando-as das ruas e colocando-as num abrigo, onde estas crianças têm direito à educação; a promoção da participação activa

dos jovens no debate democrático, promovendo a importância do exercício da cidadania como agente da mudança; ou a luta contra a tortura, com base nos direitos humanos.

O IEDDH (Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos) financia projectos relacionados com os direitos humanos e a democracia em mais de 100 países. O IEDDH é um instrumento de financiamento de acções externas da UE que tem como objectivo apoiar projectos na área dos direitos humanos e de democracia em países fora da UE, tanto em países desenvolvidos como em países em vias de desenvolvimento. Os objectivos do IEDDH para o período compreendido entre 2014 e 2020 são: apoio aos direitos humanos e aos defensores dos direitos humanos; apoio a outras prioridades da UE no campo dos direitos humanos; apoio à democracia; missões de observação eleitoral²⁰; e por fim, apoio a actores-chave e processos relacionados com os direitos humanos (Comissão Europeia, 2017b).

Quando se considera o impacto da acção da UE nos países em vias de desenvolvimento em termos económicos, a visão altera-se e coloca-se em causa a coerência, coordenação e a “capability-expectations gap” (Hill, 1993) dessas mesmas políticas. Contudo, a influência e impacto das políticas de desenvolvimento da UE são visíveis quando discutimos e analisamos os projectos que esta implementa e os resultados dos mesmos. Por exemplo no contexto do projecto “Enough is Enough” não foi declarado que, durante o período do projecto, a violência diminuiu, mas que a conversa sobre o tema começou, o que é um passo em direcção à conscientização de que a violência baseada no género é errada e que a mentalidade começa a pôr em questão a prática e de como esta tem que parar. Neste sentido, a UE cria um espaço onde a conversa possa existir, avançando efectivamente em direcção à conscientização.

Por outro lado, a PAC (Política Agrícola Comum) é um bom exemplo da influência e do impacto, embora por vezes negativo, externo da UE na área do desenvolvimento. A PAC tem vários objectivos, entre os quais ajudar os agricultores dos Estados Membros da UE a produzir alimentos em quantidade suficiente para a Europa, garantir a segurança dos alimentos, proteger os agricultores contra a volatilidade dos preços, ajudar os agricultores a investir na modernização (Comissão Europeia, 2018d). No entanto, o seu impacto nos países em vias de desenvolvimento não tem sido o mais esperado, o mais justo e também não vai de acordo com a retórica que a UE assume e com a qual se compromete. E como tal, esta política tem sido extremamente criticada pelos efeitos negativos nos países em vias de desenvolvimento pelos quais a PAC, e consequentemente a UE, é responsável.

²⁰ tendo como objectivo verificar se as eleições decorrem em conformidade com as normas internacionais

A PAC permite que os excedentes da produção agrícola dos EM da UE sejam despejados a preços baixos nos mercados dos países em vias de desenvolvimento, com os quais os agricultores nacionais autóctones não conseguem competir, o que muitos consideram injusto e contraditório, tendo em conta toda a retórica Europeia. A UE defende-se das acusações alegando que é a maior importadora dos produtos agrícolas dos países em vias de desenvolvimento (Comissão Europeia, 2012: 12). A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) foi introduzida em 1992 e reforçada no TFUE, afirmando que “O objectivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento” (TFUE, art.º 208). No entanto, há quem considere que, embora a UE exalte o seu compromisso em relação à redução da pobreza, a realidade não é tão “bonita” (Oxfam, 2014: 27). Acrescentando que na indústria e comércio do açúcar, e também noutros sectores agrícolas, a generosidade da UE tem limites (ibid.).

Organizações como a Oxfam²¹ consideram que as políticas sobre o açúcar da União Europeia dificultam ou impedem os esforços globais para reduzir a pobreza mundial. Subsídios à exportação são utilizados de modo a facilitar o “despejo” de mais de cinco milhões de toneladas de açúcar anualmente (excessos da produção europeia) em mercados mundiais, o que prejudica as oportunidades dos exportadores nos países em vias de desenvolvimento (ibid.), enquanto os produtores Africanos têm acesso limitado aos mercados da UE, o que mantém o *status quo*, ao invés de ajudar quem mais necessita pois “the losers are the poor. European consumers and taxpayers are financing a system which denies vulnerable people a chance to escape poverty and improve their lives. Reforms are needed to stop European dumping and improve market access for the poorest countries” (Oxfam, 2014).

De modo a manter o seu Mercado aberto, justo e livre tal como o comércio global, ao mesmo tempo que protege e defende as indústrias e economias europeias, entraram em vigor a 8 de Junho de 2018 Instrumentos de Defesa Comercial (IDC) mais modernos. Esta modernização dos IDC

Tornam os instrumentos de defesa comercial da UE mais eficazes, mais transparentes e mais adaptados para enfrentar os desafios da economia mundial. (...) Benefi-

²¹ Confederação de 20 organizações e mais de 3000 parceiros, que actua em mais de 90 países.

ciam os produtores da UE, mas também têm em conta os interesses dos importadores e utilizadores a jusante que dependem das importações (Comissão Europeia, 2018e: 5).

Para controlar os impactos negativos da PAC nos países em vias de desenvolvimento, a UE, para além da modernização dos IDC, teria que fazer diversas reformas, para além das que já fez desde 1992. A reforma em questão é de consenso comum, mas os objectivos da reforma e a maneira como a reforma será posta em prática já diverge bastante, tanto entre os EM da UE como entre os países em vias de desenvolvimento (Oxfam, 2014: 41).

Desde a década de 90 que tem existido uma reforma gradual da PAC de modo a garantir o cumprimento dos acordos com a OMC, bem como com as mudanças sociais, políticas e económicas de um mundo cada vez mais interconectado e interdependente. E tendo em conta o compromisso da UE com o desenvolvimento global e o artigo 208 do TFUE, a UE promoveu diversas reformas, como já mencionado, sendo a mais recente a PAC 2014-2020. Entre outros elementos desta reforma que tornaram a PAC mais compatível e coerente com os objectivos da UE estão a consolidação dos pagamentos dissociados, o fim da restrição de produção e dos subsídios de exportações, em conjunto com o reforço de instrumentos para lidarem com os assuntos ambientais (Parlamento Europeu, 2018a: 13).

Pela primeira vez, a PAC 2014-2020 (publicada em 2011) incluiu uma avaliação dos efeitos nos países em vias de desenvolvimento. Contudo, identificar os “danos” causados pela PAC é uma tarefa complexa (Parlamento Europeu, 2018b: 6) sendo que a dificuldade principal consiste em isolar os efeitos desta política dos efeitos institucionais, dos desenvolvimentos socio-económicos, políticas internas e externas, ou seja, teria que se estabelecer um cenário imaginário do que aconteceria ou o que seria sem a PAC. Esta reforma teve como guia o compromisso com a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (ibid.: 21): No geral, a reforma teve diversos impactos, entre os quais, a abolição dos subsídios de exportação e a redução de medidas que distorciam o mercado levaram a uma melhor orientação de mercado, se bem que com efeitos mistos. Enquanto medidas que tinham um impacto mais negativo têm sido contrariadas, o apoio da PAC continua elevado e o seu impacto nos mercados agrícolas não é tão directo e, como tal, mais difícil de avaliar. Uma maior abertura dos mercados agrícolas beneficia os países exportadores, para além de que, como os países ACP já beneficiam de acesso privilegiado, maior abertura significa que estes últimos perderiam parte da vantagem que têm (ibid.).

No entanto, há quem alegue que “other EU’s aggressive export orientation continues to undermine livelihoods in developing countries, and to override the stated goal of ‘policy coherence for development’” (IPES-Food Secretariat, 2017: 8), sendo que, enquanto houve um progresso significativo na redução da distorção dos efeitos dos pagamentos da PAC, pagamentos directos ainda podem afectar a performance agrícola e os seus mercados fora da União Europeia (Parlamento Europeu, 2018: 17).

Embora o tipo de influência externa que os exemplos acima ilustram não faça directamente parte da política de desenvolvimento da UE, tem um impacto significativo nos países em desenvolvimento e na eficácia das políticas Europeias nesta área, afectando assim a Presença da UE como actor de desenvolvimento, e mostrando como esta é multidimensional e ocorre num contexto bastante amplo e complexo.

3.2.1 - Percepções externas sobre a UE como actor de desenvolvimento

Outra dimensão do impacto das políticas e acções da UE nos países em vias de desenvolvimento e também na implementação e impacto da política de ajuda ao desenvolvimento da UE são as percepções de actores externos. A União Europeia, de acordo com uma vasta e crescente literatura científica, é considerada um actor na arena internacional de pleno direito, como também é um actor de desenvolvimento. Contudo, as percepções sobre a UE como actor são várias, como já mencionado nos capítulos anteriores, e quando se trata da UE como actor de desenvolvimento, o registo é o mesmo. Nesta área, a UE é bastante criticada devido às suas inconsistências, contradições e duplos padrões (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 111).

Num quadro geral, a imagem da UE é fragmentada, sendo que o seu projecto continua a ser desconhecido para grande parte do mundo (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 218), sobretudo a nível popular. A nível governamental e elitista, o conhecimento e reconhecimento da UE está mais presente, mas as opiniões sobre a mesma não são tão positivas como esta desejaria. Na África do Sul, a UE é vista como um actor pouco eficaz (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 109). Também nas declarações públicas do grupo de países IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), as respectivas elites políticas descrevem a UE como um actor contraditório pois, se por um lado é vista como um parceiro importante para o desenvolvimento e o crescimento económico, por outro lado a UE é acusada de prejudicar a economia dos países em vias de desenvolvimento com as suas políticas proteccionistas, e em especial com a PAC (ibid.:110), conforme mencionado anteriormente.

Mas como é que a UE se apresenta como actor de desenvolvimento? A UE assume e declara que é a maior doadora de ajuda aos países em vias de desenvolvimento do mundo, para além de que

The EU has furthermore asserted itself as the largest trade actor in the world, with significant leverage at various international forums such as the World Trade Organization. The EU's financial and economic policies reach governments, private corporations and non-governmental organizations across the globe (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 2).

A UE apresenta-se na área de desenvolvimento como um poder civil (Duchêne, 1972) pois persegue os seus interesses sem o uso da força militar, como um poder normativo (Manners, 2002). Esta auto-representação baseia-se na suposição de que a política externa da UE e, em específico, as políticas em prol do desenvolvimento seguem determinados valores e princípios (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 105). Na arena internacional, os líderes europeus consideram que existem três traços que tornam a UE especial e de grande importância: é uma firme defensora dos seus valores, e é esta defesa dos seus valores, princípios e ideais como a democracia, a boa governação, o Estado de Direito e os direitos humanos que muitos dos seus líderes consideram que tornam a UE numa identidade especial; a UE é a maior doadora no que toca à ajuda ao desenvolvimento, a UE e os seus EM fornecem mais de metade da ajuda ao desenvolvimento; e por fim, a UE é considerada um dos líderes globais em relação às mudanças climáticas, e em especial no que toca ao objectivo mundial de baixar as emissões (Dempsey, 2017). No entanto, quando, num estudo, 13 autores de diferentes países²² (fora da UE) foram questionados sobre quais seriam as cinco áreas da UE de maior importância em relação ao seu próprio país “the findings, although by no means scientific, are nevertheless revealing. They debunk several traits that the EU leaders believe make the bloc special” (ibid.). Todos colocaram o comércio como área de maior importância, e colocando a área da ajuda ao desenvolvimento maioritariamente entre quarta e quinta prioridade. O que leva a considerar que as percepções externas das políticas da UE não ecoam com a suposição e retórica europeia.

Não obstante a sua própria identificação, tendo a UE como objectivo tornar-se um actor merecedor de respeito e crédito, as percepções mais negativas afectam a sua imagem, pois a

²² Austrália, Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia e Estados Unidos da América

maneira como terceiros a vêem tem um peso directo sobre o seu sucesso como actor na arena internacional (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 2). Dado que a liderança é um requisito fundamental para que a UE não só alcance os seus objectivos mas também para que esta tenha impacto no sistema internacional, percepções negativas afectam a sua imagem, pois um actor internacional deve ser reconhecido como poderoso, capaz, credível e legítimo (ibid.: 3) e não como paternalista (ibid.: 14), pouco eficaz (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 109), uma potência global contraditória (ibid.: 110), hipócrita (ibid.: 113), inconsistente (ibid.: 117), ou neo-colonial (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 222).

Em potências emergentes como a Índia e o Brasil, grande parte dos cidadãos desconhece a existência da UE ou o seu propósito. Na África do Sul a UE é vista como um actor pouco eficaz pelos poucos que têm conhecimento sobre a mesma (ibid.: 218). A eficácia e credibilidade da UE é posta em causa pelas elites políticas mundiais, sendo que os EUA “discount the importance of the EU as an autonomous actor, preferring to see it as a cipher for the national interests of the individual member states or as an impenetrable bureaucratic maze” (Sperling em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 28). Também Donatella Della Ratta considera que a UE e o seu sistema burocrático é complicado de “vender” aos árabes através dos meios de comunicação social, pois “Arab viewers are used to dealing with strong individual political powers. They are not accustomed to ‘softer entities, where the decision-making process has to go through multiple rounds of negotiations...’” (Ratta em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 204). No Irão e no Líbano a eficácia da UE é posta em causa pela falta de unidade interna e à sua atitude eurocêntrica (Santini, Mauriello e Trombetta em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 55), também as Nações Unidas criticam a falta de união entre os EM da UE (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 220).

Um dos mais antigos parceiros da União Europeia é o continente Africano, como um todo, como Grupo ACP, como UA, ou como antigas colónias europeias. Contudo, há diversas críticas à relação que a UE mantém com estes “parceiros”, mais especificamente por esta não ser exactamente uma parceria ou por não ser respeitada e tratada como uma parceria, sendo que “EU negotiators are claimed to have exerted undue pressure, using hard bargaining tactics, including threats, manipulation and other coercive instruments” (Elgstrom em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 137). Este é um dos factores que contribuem para dar ênfase à imagem contraditória da UE, entre outros assuntos como a PAC, que prejudica directamente ou indirectamente o sector agrícola de muitos dos países em vias de desenvolvimento que a UE se comprometeu a ajudar, tanto na Declaração Schuman (1950) como no TFUE (2007), entre muitos outros e mais recentes acordos e documentos.

Mas nem todas as percepções da UE são negativas. Apesar de a sua credibilidade e consistência ser bastante questionada devido às contradições da mesma, o seu carácter político é visto “to be much more in line with the principles and values at the basis of the European integration project” (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 117). A UE é também vista como um modelo da integração regional e um promotor da democracia, sendo reconhecida como o exemplo de maior sucesso no que toca à integração regional no mundo contemporâneo (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 221). Também a União Africana elogia a UE no que toca à promoção da democracia e ao seu trabalho com o continente Africano, descrevendo a UE como um “preferential partner” (Fioramonti, 2009: 6), pois a UE “monitor elections, provide and withhold funding and impose sanctions” (ibid.: 11), acrescentando que a mesma está “fully involved in supporting democracy and cannot be ignored” (ibid.). Também no sector económico a UE é geralmente bem vista. Salvo algumas excepções, a UE é reconhecida como um importante parceiro comercial (PPMI, 2015: 16; Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 110; Lucarelli, 2013: 10). O grupo de países IBAS “emphasize the importance of the EU as an economic actor in today’s world, particularly with regard to the developmental ambitions of many countries in less industrialized regions (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 220). Contudo, a reputação de importante parceiro comercial da UE tem sido manchada, como anteriormente referido, pelas suas políticas proteccionistas que prejudicam essencialmente os países em vias de desenvolvimento, e também a sua imagem como actor de desenvolvimento é por vezes colocada em causa. Representantes da UA descrevem a UE como um modelo de integração e um parceiro-chave para o desenvolvimento económico e a democratização, no entanto dão ênfase à falta de coerência entre as políticas comerciais da UE e as suas políticas em prol do desenvolvimento, e criticam também a forma como a UE impõe o seu modelo de integração e as suas condições para a ajuda ao desenvolvimento (Sicurelli em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 190).

No geral, a imagem política, social e económica da União Europeia está fragmentada, de valor para uns mas nula para outros, respeitada mas criticada, reconhecida mas desconhecida. O que não deixa de ser intrigante, pois apesar de a UE actuar a nível mundial e de “Simply by existing, the Union due to its relative weight - demographically, economically, etc... - has an impact on the rest of the world, and its imprint can be seen everywhere (Hettne e Soderbaum, 2005: 3), sondagens de opinião revelam que apenas uma minoria de pessoas ouviu falar da UE, equivalendo a que apenas uma minoria tem uma opinião sobre o papel da mesma no mundo (Olivier e Fioramonti em Lucarelli e Fioramonti, 2010: 108), e como actor de desenvolvimento. O que leva a concluir que, apesar dos planos da Comissão Europeia para promover a imagem

da UE na arena global, ainda há um longo caminho até serem atingidos resultados significativos (ibid.: 116).

Há quem considere que “Since EU foreign policy is subject to consensus among all 27 member states, it often results in comparatively modest initiatives that are interpreted as a sign of weakness by external observers” (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 224) ou mesmo que “the EU is less than a sum of its parts. One cannot be blame the EU for what the leaders of its governments do” (Fioramonti, 2009: 12).

Em suma, a Presença da UE na área da ajuda ao desenvolvimento, bem como em outras áreas de política externa, é vista por actores externos de modos muito díspares. Estas discrepâncias nas percepções externas revelam que a Presença da UE é inconsistente e se alimenta amplamente da retórica elaborada e difundida pela própria UE; revelam ainda que o desempenho e impacto da UE nem sempre correspondem às suas próprias expectativas, gerando uma “expectations-capability gap” (Hill, 1993).

3.3 - “Actor capability”

A definição de “actor capability” tem origens na década de 70, mais especificamente em 1977, com um estudo feito por Sjöstedt. Este termo surgiu ao discutir as relações externas da CEE, que até então tinham sido negligenciadas como área de “actorness” do projecto Europeu (1977: 54). Mais tarde, em 1993, Christopher Hill debateu o problema da “expectations-capability gap” existente na então embrionária política externa Europeia. Na área da política de ajuda ao desenvolvimento, segundo alguns autores, esta lacuna mantém-se. Os compromissos e objectivos da UE sobre a ajuda ao desenvolvimento, e principalmente em relação à sua eficácia, são questionados por serem considerados irrealistas (Carbone, 2013: 348; Dearden, 2008: 114). Carbone afirma que existia uma clara discrepância entre os compromissos da UE a nível global e a sua capacidade de implementação (2013: 350). O mesmo afirma que a Comissão Europeia, em particular, estava mais interessada em estabelecer a UE como um actor distinto no discurso sobre o desenvolvimento do que nas consequências dos seus compromissos para os seus EM e os países receptores (ibid.). Também Dearden menciona a “expectations-capability gap”, referindo que os programas de ajuda da CEE eram frequentemente considerados demasiado ambiciosos e com uma avaliação demasiado optimista das capacidades administrativas dos países receptores (2008: 118).

Para Carbone, a habilidade da UE de promover eficácia das políticas de desenvolvimento foi afectada por dois conjuntos de obstáculos. O primeiro tendo relação com a “actor-ness” da UE, em particular com a habilidade de a UE agir autonomamente e de modo coeso foi afectada pelas preferências divergentes dos seus EM (Carbone, 2013: 348), pois contrariamente ao que seria esperado, a UE nem sempre se comporta nem é vista como um actor autónomo e coeso (ibid.; Soderbaum, 2013: 368). O segundo tem a ver com a arquitectura do sistema de ajuda da UE, que resulta essencialmente na intensa descoordenação da ajuda e na consequente fadiga dos doadores e dos países receptores (Moyo, 2009: 108; Carbone, 2013: 348, Ganzle, 2014: 100; Tarp, 2000: 33). Bodenstein, Faust e Furness explicam sucintamente o sistema de ajuda da UE, que contém diversos “jogadores”:

The European Commission is responsible for initiating legislation on Community policy competencies, which include the regulations governing the aid instruments financed by the EU budget, as well as the European Development Fund (EDF), which is separate from the EU budget but run as an EU programme. In addition to being a development actor in its own right, the Commission has the mandate to coordinate European donors and ensure the complementarity of bilateral and EU programmes. The EEAS is involved in setting the political priorities for the EU’s aid and for deciding country allocations. The Commission Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO) is in charge of designing and implementing aid programmes through the EU delegations, the embassy-like offices that represent the EU abroad. Programmes for the European Neighbourhood are designed and implemented by the DG for the Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR). The European Parliament has to approve EU budget matters, including the regulations governing development instruments. The Parliament also has an oversight role through its development, foreign affairs, trade and environment committees, which scrutinize the Commission and the EEAS (2017: 444)

Os autores concluem que o sistema de ajuda da UE tem sido frequentemente criticado por ser demasiado complexo, até pelos governos dos seus EM que dele fazem parte (ibid.). Há quem caracterize o sistema da UE como um “impenetrable bureaucratic maze” (Lucarelli e Fioramonti, 2010: 219). Bodenstein, Faust e Furness (2017) acrescentam também que, apesar da

partilha de informação ter aumentado ao longo dos anos e a coordenação ter aumentado também, a UE continua a estar longe de ser caracterizada como um actor unido na área do desenvolvimento.

Contudo, a acção da UE não pode ser desvalorizada ou negligenciada, apesar dos resultados não serem concretamente explícitos em todas as áreas em que esta actua ou de nem todos os países em vias de desenvolvimento em que actua não terem tido processos significativos, as acções da UE têm tido resultados positivos em diversas áreas, particularmente na área dos direitos humanos, como referido no ponto anterior. Isto deve-se à capacidade de actuação da União Europeia. Tomando a definição de “actor capability”, o papel do projecto Europeu no mundo e da capacidade que este tem de funcionar activamente e deliberadamente em relação a outros actores no sistema internacional, moldando ao invés de reagir às políticas globais (Sjöstedt, 1977: 16), como citado anteriormente, é o que a UE faz. Tomando como exemplos as diversas iniciativas e projectos da UE no mundo, sejam eles relacionados com os direitos humanos e a democracia, com a segurança, com o ambiente, com a educação, etc., a UE funciona de forma activa e deliberada em relação a outros actores na arena internacional, tendo como objectivo moldar situações e comportamentos que considere errados, injustos, moralmente incorrectos, contra os direitos humanos e que vão contra os valores, princípios e ideais Europeus.

Sjöstedt considera que coesão e autonomia são requisitos da “actor capability” de uma unidade no sistema internacional. Em relação ao primeiro requisito (coesão), há diversas críticas, já mencionadas, particularmente em relação à complexidade do sistema de ajuda da UE e à dificuldade que a UE tem em agir em sincronia com os seus EM. Esta falta de sincronia não coloca em causa os valores e objectivos comuns, mas é uma consequência natural da diversidade e disparidade dos interesses e capacidades dos membros que compõem a UE. Em relação à autonomia, Carbone considera que autonomia significa a UE ser independente dos interesses nacionais dos seus EM e ser vista como um actor independente (Carbone, 2013: 342; Jupille e Caporaso, 1998). Se aceitarmos o conceito de autonomia como a UE ser autónoma em relação a outros actores no sistema internacional, sem contar com os seus EM, a UE pode ser considerada autónoma. No entanto, na realidade a tarefa complica-se devido à diversidade, multiplicidade, e complexidade que caracteriza a estrutura institucional e de tomada de decisão da UE, pois apesar de a UE ser um actor internacional independente, não deixa de ser uma união económica e política de 28 países, actuando por um sistema de instituições supranacionais e de decisões intergovernamentais. Por sua vez, essas decisões são dependentes de aprovação dos EM e, no caso do Conselho, os membros dos governos dos EM e os membros da instituição Europeia coincidem directamente.

Em suma, a UE possui características que nos permitem atribuir-lhe “actor capability”, mas a sua complexa estrutura e funcionamento tornam uma apreciação deste conceito igualmente complexa e intrincada. Não obstante, na medida em que o conceito de “actor capability” está ligado ao conceito de Presença como critério, podemos afirmar que a UE o cumpre.

CONCLUSÃO

Esta dissertação tinha como objectivo analisar e caracterizar o papel da União Europeia como actor na área da ajuda ao desenvolvimento, em particular na dimensão da sua Presença, tal como proposta por Allen e Smith (1990) e Bretherton e Vogler (2006).

Ao analisar o papel da União Europeia como actor de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento foi analisado através de uma abordagem cronológica e revisão da literatura. Chegámos à conclusão de que a interpretação do conceito de desenvolvimento que iríamos utilizar nesta dissertação é que este não se limita apenas ao crescimento económico, tratando-se de um fenómeno social, político e também económico mais abrangente.

O debate sobre a UE como actor internacional começou nos anos 70 e foi-se intensificado e foi-se desdobrando num debate complexo e diversificado, muito devido à natureza invulgar da UE e aos sucessivos alargamentos e aprofundamentos. Contudo, ao analisarmos o debate académico em volta do conceito de “actorness” e os critérios e requisitos que diversos autores foram considerando, ao longo do tempo, necessários para se classificar uma entidade como um actor, concluímos que a UE é, de facto, um actor. Muitos outros autores citados ao longo da dissertação baseiam-se no conceito de “actorness” de Sjostedt e trabalharam utilizando a base analítica providenciada por este autor. Também estes autores consideram a UE um actor na arena internacional, pois é inegável a sua presença no mundo: tendo mais impacto numas áreas do que noutras, tendo uma arquitectura complexa ou não, a UE é um actor de pleno direito, sobretudo após lhe ter sido atribuída personalidade jurídica no âmbito do Tratado de Lisboa.

Ao analisarmos o papel da UE como actor de desenvolvimento, recorrendo em particular ao conceito de Presença, voltamos a entrar num campo complexo e ambíguo. Grande parte deste debate gira em torno da “capability-expectations gap” mencionada por Hill na década de 90. Esta discrepância é mencionada pela análise da retórica de extrema ambição da UE e pelos resultados e impacto que a UE tem, que ficam frequentemente aquém do esperado. Apesar de tudo, não se pode negligenciar o papel que a UE tem vindo a desempenhar nos países em vias de desenvolvimento em que actua, sobretudo considerando que não há um exemplo-modelo, não existe um guia de como se actuar de modo a existir progresso significativo nos países em desenvolvimento, e que cada caso é um caso, cada um com as suas particularidades.

A acção da UE na área de desenvolvimento é importante tanto para UE, pois impulsiona a sua imagem como actor na cena internacional, mas também para quem recebe a sua ajuda, e por mais que os resultados fiquem longe das expectativas que impulsiona com a sua retórica, o

seu papel é bastante significativo como demonstrado pelos resultados das iniciativas mencionadas nesta dissertação. Através das suas acções, a UE contribui para a realização dos ODM, e, em simultâneo, foca-se na coordenação da ajuda que presta, promovendo a coerência das políticas em prol do desenvolvimento de modo a maximizar o impacto das suas acções no terreno (Comissão Europeia, 2015b). Para além de apostar nos valores, princípios e ideais como forma de espalhar o seu modelo, o que reforça a ideia de que a UE se identifica a si mesma como poder normativo.

A Presença da UE foi analisada, nesta dissertação, com ênfase em três dimensões principais: presença efectiva no terreno; influência e impacto externo da UE nos países em vias de desenvolvimento; e por último, a “actor capability” da UE como actor de desenvolvimento.

A análise da presença efectiva da UE no terreno mostra que esta é variável e multi-dimensional, tendo a UE um papel mais activo em determinadas áreas e um papel menos activo noutras (Allen e Smith, 1990: 20). Por outro lado, a presença da UE tem aumentado ao longo dos anos, tanto a nível geográfico como a nível da diversidade das áreas em que actua (Bretherton e Vogler, 2006: 27). Os exemplos dados nesta dissertação - a promoção da IR e o projecto de fornecimento de água potável em Timor-Leste - demonstram, para além da presença no terreno, a capacidade da União Europeia agir tanto a um nível mais abrangente/regional como a um nível mais específico/local. A presença efectiva da UE no terreno vai ao encontro do compromisso da UE e dos seus EM para com o desenvolvimento mundial.

Analisando a influência e o impacto externo da UE em países em vias de desenvolvimento, tanto no contexto de políticas da UE para o desenvolvimento como de outras políticas e acções com impacto externo, tais como a PAC, é difícil não fazer referência ao poder normativo (Manners, 2002) da União Europeia, ou seja, a ideia de que a UE molda e define o que é “normal” no sistema internacional ou que pelo menos o tenta fazer, ao viver, respeitar, e propagar determinados padrões e normas. O papel normativo da UE sobressai quando por exemplo a UE utiliza acordos com terceiros para promover e propagar os seus valores, princípios e ideais; e também com as suas iniciativas e projectos centrados nos direitos humanos. Contudo, a influência e o impacto da UE nem sempre é o esperado, exemplo disso é o impacto da PAC nos países em vias de desenvolvimento, pois a PAC permite que os excedentes da produção agrícola europeia sejam “despejados” nos mercados destes países, preços com os quais os agricultores locais não conseguem competir. Esta situação para além de “injusta”, é também uma contradição directa ao artigo 208 do TFUE que declara que a UE tem de ter sempre em consideração os interesses dos países em vias de desenvolvimento e o seu desenvolvimento. Como tentativa de

controlar os impactos negativos da PAC nos países em vias de desenvolvimento, a UE apostou na modernização dos IDC e em diversas reformas da PAC.

A última dimensão da análise da Presença da UE é a sua “actor capability”, ou seja, a capacidade que o projecto Europeu tem que lhe permite funcionar activamente e deliberadamente em relação a outros actores no sistema internacional. Nesta dimensão, a UE é bastante criticada, muito graças à presença de uma discrepância entre capacidades e expectativas (“capability-expectations gap”, Hill, 1993) ampliadas pela retórica ambiciosa da UE e dos seus EM. No entanto, a acção da UE é dificultada pela sua arquitectura institucional e de tomada de decisão complexa e hierárquica.

A capacidade de actuação da União Europeia é diferente nas diversas áreas em que actua, mas é de valorizar a sua capacidade em interagir com terceiros e a sua posição na arena internacional, principalmente na área da promoção dos direitos humanos. Esta dimensão é a mais complexa e difícil de se analisar, pois a estrutura da UE e a sua retórica extrema contrastam com os resultados, por vezes pouco significativos.

Analisando a Presença UE na área da ajuda ao desenvolvimento, verificámos que um dos grandes problemas da acção da UE nesta área está relacionado com a coordenação e coerência da ajuda que é prestada. A UE tem tentado tornar a ajuda mais eficaz, provas disso são os diversos documentos e estratégias que a UE desenhou e propôs para melhorar a eficácia da ajuda que presta e da maneira que a ajuda é recebida. Para além da complexidade do sistema institucional, do sistema de tomada de decisão, e do sistema de ajuda, acresce a dificuldade dos EM da UE terem cada um as suas prioridades e as preferências, e o compromisso de honrar os princípios, valores e ideais europeus nas suas relações com outros países.

Em suma, concluímos com esta dissertação que a UE é um importante actor na área do desenvolvimento, com uma retórica que tem um tom bastante ambicioso, e com resultados que, apesar de não serem suficientes face ao necessário, ou face às suas próprias ambições, são resultados significativos, com o compromisso de ajudar os países com os quais tem acordos e parcerias em prol do desenvolvimento. Iniciativas como as que foram dadas como exemplo nesta dissertação demonstram que passos pequenos mudam mentalidades e melhoram a qualidade de vida das populações que estas políticas afectam directamente. Como a simples injeção de capital demonstrou ser insuficiente a nível geral, a UE passou a agir em áreas mais restritas e concentradas. Como actor de desenvolvimento a UE tem ganho consciência dos aspectos em que falha e tem tentado promover e pôr em prática políticas melhores com maior impacto na área, que se prevê traduzirem-se em melhores resultados. Deste modo a complexa Presença da

UE nesta área ganha novos contornos, o que revela uma característica própria sua - mutabilidade -, com a UE a procurar aprender com erros e problemas do passado e a assumir as suas limitações, de modo a trabalhar com cada vez mais eficiência e eficácia, dois dos principais objectivos do Tratado de Lisboa estabelecidos para a acção externa.

REFERÊNCIAS

- Aggestam, Lisbeth (2008), “Introduction: ethical power Europe?”, *International Affairs*, vol. 84, n° 1, pp. 1–11.
- Allen, David, and Michael Smith (1990), “Western Europe’s Presence in the Contemporary International Arena”, *The Future of European Political Cooperation*, pp. 95–120.
- Allen, David. and Michael Smith (1998), “The European Union’s Security Presence: Barrier, Facilitator or Manager?” em Rhodes, Carolyn (1998), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers, pp 45-63
- Bodenstein et al. (2017), “European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis” *Development Policy Review*, vol. 35, n° 4, pp. 441–453.
- Bretherton, Charlotte, and John Vogler. (2006), *The European Union as a Global Actor*, Routledge
- Bull, Hedley (1982), “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n° 2
- Calderisi, Robert (2007), *Trouble with Africa - Why Foreign Aid Isn't Working*, Yale University Press
- Caporaso, James (1996), “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?” *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, pp. 29–52.
- Carbone, Maurizio (2012), “Beyond Aid: Policy Coherence and Europe’s Development Policy”, *Revue internationale de politique de développement*, vol. 3, n° 3
- Carbone, Maurizio (2013), “Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa.” *International Relations*, vol. 27, n° 3, pp. 341–355.
- Carbone, Maurizio. (2008) “Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development.” *European Integration*, vol. 30, no. 3, pp. 323–342.
- Cebeci M. (2012), “European Foreign Policy research reconsidered: Constructing an ‘Ideal Power Europe’ through theory?”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 40, n° 3, pp. 563–583.
- Comissão Europeia (1982), "Memorandum on the Community’s development policy”, *Bulletin of the European Communities*, consultado a: 4 de Fevereiro de 2018, disponível em: <http://aei.pitt.edu/31243/>

Comissão Europeia (1995), “Revisão Intercalar da Quarta Convenção de Lomé”, consultado a: 4 de Abril de 2018, disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-95-10_pt.htm

Comissão Europeia (2002), “For the European Union: Peace, Freedom Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture”, consultado a: 22 de Julho de 2018, disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2dcf4fe-2b19-410e-882b-1c2e7a7af2fc/language-en>

Comissão Europeia (2004), “A World Player: the European Union’s External Relations”, consultado a: 18 de Janeiro de 2018, disponível em: <http://library.umac.mo/ebooks/b12914940.pdf>

Comissão Europeia (2006), “EU-Africa Partnership on Infrastructure”, consultado a: 25 de Junho de 2018, disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-africa-infra-structure-trust-fund-eu-aitf_en

Comissão Europeia (2011a), “Agenda para a Mudança”, consultado a: 5 de Julho de 2018, disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/communication_/communication_pt.pdf

Comissão Europeia (2011b), “Equal Rights Worldwide: the European Instrument for Democracy and Human Rights 2007-2010”, consultado a: 15 de Setembro de 2018, disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-equal-rights-worldwide-2007-2010_en_0.pdf

Comissão Europeia (2012), “International aspects of agricultural policy, background document for the Advisory Group on International Aspects of Agriculture”, consultado a: 16 de Setembro de 2018, disponível em: https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/international-aspects-of-agricultural-policy_en.pdf

Comissão Europeia (2014) “Mercado Interno: Resolver a Crise Criando Oportunidades: Colocar Os cidadãos e as Empresas Na via Da Prosperidade”, consultado a: 25 de Agosto de 2018, disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/f85c0e8f-4cdf-4859-be26-f9c17e7fbb6f.0022.02/DOC_1

Comissão Europeia (2015a), “Creating a Healthy Environment for Children in Rural Communities - International Cooperation and Development”, consultado a: 12 de Setembro de 2018, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/case-studies/creating-healthy-environment-children-rural-communities_en.

Comissão Europeia (2015b) “Política Europeia De Desenvolvimento - International Cooperation and Development - European Commission.”, consultado a: 1 de Fevereiro de 2018, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/policies/politica-europeia-de-desenvolvimento_pt.

Comissão Europeia (2016), “Water and Sanitation - International Cooperation and Development”, consultado a: 15 de Setembro, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/sectors/infrastructure/water-and-sanitation_en.

Comissão Europeia (2017a), “Human Rights and Democratic Governance - International Cooperation and Development”, consultado a: 4 de Março de 2018, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance_en.

Comissão Europeia (2017b), “European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR) - International Cooperation and Development”, consultado a: 12 de Setembro, disponível em : ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en.

Comissão Europeia (2018a), “Antecedentes históricos, A Convenção de Lomé, Press Release Database”, consultado a: 1 de Agosto de 2018, disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-95-10_pt.htm

Comissão Europeia (2018b), “Apoio Orçamental e Diálogo Com Os Países Parceiros - International Cooperation and Development”, consultado a: 4 de Agosto de 2018, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/policies/apoio-orcamental-e-dialogo-com-os-paises-parceiros_pt.

Comissão Europeia (2018c), “Enough Is Enough, Stop Gender Based Violence - International Cooperation and Development - European Commission”, consultado a: 12 de Setembro de 2018, disponível em: ec.europa.eu/europeaid/projects/enough-enough-stop-gender-based-violence_en.

Comissão Europeia (2018d), “Agricultura - União Europeia”, consultado a: 1 de Setembro de 2018, disponível em: europa.eu/european-union/topics/agriculture_pt.

Comissão Europeia (2018e), “36º Relatório Anual da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as atividades anti-dumping, antissubsídios e de salvaguarda da UE”, consultado a: 15 de Setembro, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0561:FIN:PT:PDF>

Comissão Europeia (*sem data*), “A Europa Do Século XXI.”, consultado a: 1 de Julho de 2018, disponível em: ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_pt.htm.

Conselho, Comissão e Parlamento Europeu (2006), “O Consenso Europeu para o Desenvolvimento”, consultado a: 3 de Setembro de 2018, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r12544&from=pt>

- Conselho, Comissão e Parlamento Europeu (2017), *The New European Consensus on Development - 'OUR WORLD, OUR DIGNITY, OUR FUTURE'*, consultado a: 3 de Setembro de 2018, disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf
- Cosgrove, C. A. and Twitchett, K. J. (1970), *The New International Actors: The UN and the EEC*, London, Macmillan
- Cox, Aidan, et al. (1997), *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution Explained*, Overseas Development Institute
- Dearden, Stephen (2008), “Delivering the EU's Development Policy: Policy Evolution and Administrative Reform”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, nº 2, pp. 114–127.
- Delputte, Sarah, and Fredrik Söderbaum (2012), “European Aid Coordination in Africa: Is the Commission Calling the Tune?” em Ganzle (2014), *The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Palgrave Macmillan, pp. 37–56.
- Dempsey, Judy (2017), “Global Perceptions of Europe”, *Strategic Europe*, consultado a: 13 de Outubro de 2018, disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137016737_3
- Diez, T. (2005), “Constructing the self and changing others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 33, nº 3, pp. 613–636.
- Diez, Thomas, and Nathalie Tocci (2017), *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan
- Duchêne, F. (1972), “Europe’s role in world peace” em Mayne, R. (1972), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, Fontana, pp. 32–47
- Duchêne, F. (1973), “The European Community and the uncertainties of interdependence” em M. Kohnstamm, M. and Hager, W. (1973), *A Nation Writ Large? Foreign- Policy Problems Before the Community*, London, Macmillan, pp. 1–21
- Elgstrom, O. (2010), Partnership in peril? Images and strategies in EU–ACP economic partnership agreement negotiations, em Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 137-149
- Farrell, Mary (2005), “A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa.”, Taylor & Francis
- Ferguson, J. (2015), *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*, Duke University Press

- Fioramonti, Lorenzo (2009), *African Perceptions of the European Union: Assessing the Work of the EU in the Field of Democracy Promotion and Peacekeeping*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance
- Frisch, Dieter (2008), *The European Unions Development Policy: A Personal View of 50 years of International Cooperation*, Policy Management Report 15, European Centre for Development Policy Management
- Furness, Mark (2014), “The Lisbon Treaty, the European External Action Service and the Reshaping of EU Development Policy” em Ganzle, Stefan (2014), *European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Palgrave Macmillan
- Ganzle, Stefan (2014), *European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Palgrave Macmillan
- Ginsberg, Roy (2001), *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Haddad e Lehman (2017), “The EU, Regional Conflicts and the Promotion of Regional Cooperation: A Successful Strategy for a Global Challenge?: Colombia’s Case” em Diez, Thomas, and Nathalie Tocci (2017), *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, pp. 155-174
- Hancock, Graham (1989), *Lords of Poverty*, Grã-Bretanha, Macmillan London Limited
- Heisbourg, F. (2000), “European Defence: Making it Work”, *Chaillot Paper*, n° 42, Paris, European Union Institute for Security Studies
- Hettne B. and Söderbaum F. (2005), “Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, n° 4, pp. 535–552
- Hill, Christopher (1998), “Closing the capability-expectation gap” em Peterson, J. And Sjursten, H. (1998), *A Common Foreign Policy for Europe?*, London, Routledge
- Hill, Christopher. (1993) “The Capability Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role.” *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 3, pp. 305–328
- IPES-Food Secretariat (2017), “Policy Lab 4 – Orientation Paper - The Trade-Development-Environment Nexus”, consultado a: 5 de Setembro de 2018, disponível em: <http://www.ipes-food.org/images/Reports/Lab 4 - Trade - Orientation Paper FINAL.pdf>

- Jopp, Mathias, et al. (2007), *Kollektive Aussenpolitik - Die Europäische Union Als Internationaler Akteur*, Nomos
- Jupille, J. and Caporaso, J. A. (1998), “States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics” em Rhodes, Carolyn (1998), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers
- Jornal Oficial da União Europeia (2016), “Tratado da União Europeia (Versão Consolidada)”, consultado a: 16 de Fevereiro de 2018, disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2
- Koops, Joachim Alexander (2011), *The European Union as an Integrative Power: Assessing the EUs Effective Multilateralism with NATO and the United Nations*, Brussels University Press, VUB Press
- LE Europe. (2017), “The EU Single Market: Impact on Member States”, Bruxelas, LE Europe, consultado a: 4 de Setembro, disponível em: http://www.amchameu.eu/sites/default/files/amcham_eu_single_market_web.pdf
- Lucarelli, Sonia (2013), “The EU’s Leadership in the Global Governance: Perceptions from the Others”, *Convegno Annuale Della Società Italiana Di Scienza Politica 2013*
- Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Lurweg, Meike (2011), “Coherent Actor or Institution Wrangler? The European Union as a Development and Security Actor in Eastern Democratic Republic of the Congo”, *African Security*, vol. 4, nº 2, pp. 100–126.
- Manners, I. and Whitman, R. (1998), “Towards Identifying the International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of the EU’s Network of Relations”, *Journal of European Integration*, vol. 21, nº 2, pp. 231-249.
- Manners, Ian (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 235–258.
- Manners, Ian (2006), “Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, pp. 182–199.
- McGinnis, Annika. (2014), “Obama urges African nations not to make economic ‘excuses’.”, consultado a: 7 de Janeiro de 2018, disponível em: www.reuters.com/article/us-africa-obama/obama-urges-african-nations-not-to-make-economic-excuses-idUSKBN0FX1WW20140728.
- Meunier, Sophie, and Kalypso Nicolaidis (2005), “The European Union as a Conflicted Trade Power”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 6, pp. 906-925.

- Mold, Andrew (2011), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press
- Moyo, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How there is Another Way for Africa*, Nova Iorque, Farrar, Straus and Giroux
- Nações Unidas (1991), “Relatório de Desenvolvimento Humano 1991”, consultado a: 18 de Janeiro de 2018, disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/220/hdr_1991_en_complete_nostats.pdf
- Nações Unidas (2002), “Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development”, consultado a: 17 de Janeiro de 2018, disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>
- Nicolaidis, K. (2004), “The Power of the Superpowerless” em Lindberg, Tod (2004), *Beyond Paradise and Power: Europe, America, and the Future of a Troubled Partnership*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Nicolaidis, K. and Howse, R. (2002), “This is my EUtopia...: Narrative as Power”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, pp. 767–92.
- Niemann, A. and Bretherthon, C. (2013), “EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness”, *International Relations*, vol. 27, n° 3, pp. 261-275.
- Nobel Prize (*sem data*), “The Nobel Peace Prize for 2012”, consultado a: 9 de Setembro de 2018, disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/press-release/>
- Nurkse, Ragnar, et al. (2011), *Ragnar Nurkse: Trade and Development*, Anthem Press
- OCDE (2005), Declaração de Paris, consultado a: 7 de Março de 2018, disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>
- Olivier e Fioramonti (2010), ‘The emerging ‘global south’: the EU in the eyes of India, Brazil and South Africa’, em Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 105-119
- Oran R. Young, (1972), “The actors in world politics” em Rosenau, James (1972), *The Analysis of International Politics*, New York, Free Press, pp. 125-44.
- Orbie, Jan (2014), “The EU’s Role in Development: A Full-Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations” em Ganzle (2014), *European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?*, Palgrave Macmillan.
- Oxfam (2014), “Dumping on the World - Oxfam.”, consultado a: 4 de Setembro de 2018, disponível em: www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp61_sugar_dumping_0.pdf.

- Pardo, Ramon (2012), “Normal Power Europe: Non-Proliferation and the Normalization of EUs Foreign Policy”, *Journal of European Integration*, vol. 34, no. 1, pp. 1–18.
- Parlamento Europeu (2018), “The Common Agricultural Policy - Instruments and Reforms”, consultado a: 4 de Setembro de 2018 disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms>
- Parlamento Europeu (2018), “The Impact of the Common Agricultural Policy on Developing Countries”, consultado a: 4 de Setembro de 2018, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU\(2018\)603862_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU(2018)603862_EN.pdf)
- Piccolino, Giulia e Stephanie Minou (2017), “The EU and Regional Integration in West Africa: What Effects on Conflict Transformation?”, em Diez, Thomas e Nathalie Tocci (2017), *The EU Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, pp. 109-130
- Ravenhill, John (2002), “Back to the Nest? Europe's Relations with the African, Caribbean and Pacific Group of Countries”, consultado a: 1 de Fevereiro de 2018, disponível em: <http://citeserx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.72.5363&rep=rep1&type=pdf>
- Rhodes, Carolyn (1998), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers
- Rist, Gilbert (2002), *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*, Zed Books
- Rodney, Walter (1981), *How Europe Underdeveloped Africa*, Washington DC, Howard University Press
- Santini, Mauriello e Trombetta (2010), “Taking the lead: EU mediation role assessed by Iran and Lebanon”, em Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 52-69
- Scherwitz et al. (2017), “Adapting to Regional Challenges? The Brussels Perspective on the Promotion of Regional Integration and Conflict Transformation” em Diez, Thomas, and Nathalie Tocci (2017), *The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*, Palgrave Macmillan, pp. 29-50
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford e Nova Iorque, Oxford University Press
- Sicurelli, D. (2010), “Regional partners? Perceptions and criticisms at the African Union” em Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 180-194

- Sjöstedt, Gunnar (1977), *The External Role of the European Community*, Farnborough, Saxon House
- Smith, Karen (2005), “Beyond the civilian power EU debate”, *Politique européenne*, vol. 17, n° 3
- Söderbaum, Fredrik (2013), “The European Union as an actor in Africa: internal coherence and external legitimacy.”, consultado a: 10 de Fevereiro, disponível em: [www.academia.edu/5754309/The European Union as an actor in Africa internal coherence and external legitimacy](http://www.academia.edu/5754309/The_European_Union_as_an_actor_in_Africa_internal_coherence_and_external_legitimacy)
- Sperling, James (2010), “American perceptions of the EU: through a glass, darkly or through the looking glass?”, em Lucarelli, Sonia, and Lorenzo Fioramonti (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 13-31
- Staley, Eugene (1954), *The Future of Underdeveloped Countries: Political Implications of Economic Development*, Harper
- Stavridis, S. (2001), “Militarising the EU”: the Concept of Civilian Power Europe Revisited”, *The International Spectator*, vol. 36, n° 4, pp. 43-50.
- Tarp, Finn (2006), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions For the Future*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- TEDtalksDirector (2012), “Ernesto Sirolli: Want to help someone? Shut up and listen!”, YouTube, consultado a: 13 de Fevereiro, disponível em: www.youtube.com/watch?v=chXsLtHqfdM
- Telò, Mario (2014), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a post-Hegemonic Era*, Londres e Nova Iorque, Routledge
- Toje, Asle (2011), *The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War*, Palgrave Macmillan
- Truman, Harry (1949), “Truman Inaugural Address”, consultado a: 10 de Fevereiro de 2018, disponível em: www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm.
- União Europeia (*sem data*), “A Declaração Schuman De 9 De Maio De 1950”, consultado a: 3 de Fevereiro, disponível em: europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt.
- UNICEF (2012), “Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update”, consultado a: 20 de Setembro, disponível em: <https://www.unicef.org/media/files/JMPReport2012.pdf>
- Whitman, Richard G. (1998), *From Civilian Power to Superpower?: the International Identity of the European Union*, Macmillan

Zielonka, J. (2006), *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Zurn, Michael (2000), “Democratic Governance Beyond the Nation State?”, *European Journal of International Relations*, vol. 6, n°2, pp. 183–221