Cadernos de Estudos Africanos (2017) 34, 31-63
© 2017 Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Um instrumento em prol do desenvolvimento?

Patrícia Magalhães Ferreira

Centro de Estudos Internacionais (CEI-IUL)
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal

Pat.magalhaesferreira@gmail.com

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Um instrumento em prol do desenvolvimento?[1]

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) é atualmente reconhecida ao nível estratégico e normativo como um objetivo de política global, visando integrar as preocupações e impactos de desenvolvimento no processo de conceção e implementação das políticas nos vários setores. O conceito tem vindo a ganhar relevo nos debates internacionais e tem sido, cada vez mais, integrado nos instrumentos normativos de organizações internacionais e regionais, particularmente no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Nações Unidas e União Europeia. No entanto, a aplicação prática desta abordagem revela-se ainda embrionária, parecendo verificar-se uma dissociação entre os compromissos políticos e a implementação ao nível institucional e da monitorização efetiva de políticas, como demonstrado pela análise sucinta dos efeitos externos da política comum de pescas e da política agrícola comum.

Palavras-chave: desenvolvimento, coerência, políticas públicas, União Europeia, desenvolvimento global, África

Policy Coherence for Development: A pro-development instrument?

Policy Coherence for Development (PCD) is currently recognised at strategic and normative level as a global policy goal, aiming at integrating development concerns and impacts in the process of defining and implementing policies in several sectoral areas. This concept is gaining importance in international debates and is being increasingly integrated into normative instruments from international and regional organisations, particularly in the Organisation for Economic Cooperation and Development, the United Nations and the European Union. However, the concrete implementation of this approach is still at an early stage, and there seems to be a dissociation between political commitments and the implementation at institutional and monitoring levels, as shown by the brief analysis of external effects of the Common Fisheries Policy and the Common Agricultural Policy.

Keywords: development, coherence, public policy, European Union, global development, Africa

Recebido: 24 de outubro de 2016

Aceite: 30 de outubro de 2016

---

[1] O presente *paper* foi elaborado com base no estudo "Manual de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Cabo Verde", produzido no âmbito do projeto "A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) - O desafio para uma cidadania ativa em Cabo Verde" e promovido pelo Instituto Marquês de Valle Flôr e a Plataforma das Organizações Não-Governamentais (ONG) de Cabo Verde. O Manual completo incluiu a realização de trabalho de campo e está disponível (em português e inglês) em http://www.coerenciacv.org/recursos/manual-de-boas-praticas-ong-cabo-verde/

A elaboração do artigo conta com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian e do Camões: Instituto da Cooperação e da Língua I.P., no âmbito do Prémio "Investigação para o Desenvolvimento", cujo objetivo é apoiar a sistematização e divulgação científica dos resultados de projetos implementados por ONG portuguesas.

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) baseia-se no reconhecimento de que várias políticas setoriais – como a política agrícola, comercial, de segurança e defesa, de alterações climáticas ou de migrações – têm um profundo impacto nos objetivos que se pretende atingir em termos de desenvolvimento. A sua definição mais geral assenta na necessidade de "ter em conta as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento na evolução da economia global" (OECD, 2003, p. 2). Isto significa que os esforços em prol do desenvolvimento global, da luta contra a pobreza e da melhoria das condições de vida das populações, em particular nos países em desenvolvimento, podem ser em vão, se forem prejudicados ou contrariados por outras políticas com efeitos adversos. Nesse sentido, o princípio da CPD diz-nos que as políticas definidas nos vários setores, seja ao nível nacional, regional ou global, devem contribuir ativamente para os objetivos de luta contra a pobreza e de promoção do desenvolvimento ou, pelo menos, não prejudicarem esses objetivos.

O aumento da relevância deste conceito nas agendas política e estratégica de diversas organizações internacionais e regionais no presente século, particularmente na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), na União Europeia (UE) e nas Nações Unidas (ONU), contribuiu para o surgimento de literatura académica sobre esta questão (Ashoff, 2005; Carbone, 2009; Hoebink, 2005). As questões que suscitaram mais debate e análise têm sido, claramente, as políticas setoriais da União Europeia, o seu impacto externo e o que a CPD implica em termos de afirmação da UE como ator global no campo do desenvolvimento (Adelle & Jordan, 2014; Carbone, 2013; Grimm, Gänzle & Makhan, 2012; Orbie, 2012) bem como o papel que a CPD poderá assumir na Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em setembro de 2015 e que enquadra os esforços globais de desenvolvimento até 2030 (King, 2016; Millán Acevedo, 2014). Sendo uma questão debatida e promovida essencialmente nos grandes fóruns internacionais e também nas organizações ligadas aos países desenvolvidos, têm existido poucos estudos ou análises sobre a relevância de uma aplicação mais alargada deste conceito e instrumento, nomeadamente nos países em desenvolvimento.

Muito do debate tem-se centrado na identificação e avaliação de exemplos específicos de incoerências entre os objetivos de desenvolvimento e os objetivos de várias políticas setoriais, continuando a serem escassas as análises sobre os processos de promoção da CPD, quer ao nível global, quer regional ou nacional. Esses processos implicam não apenas compromissos políticos ou legais, muitas vezes já existentes no plano formal, mas mecanismos institucionais, de coordenação e de monitorização que permitam uma efetiva aplicação dos compromissos.

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento enquanto princípio, abordagem e instrumento

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) enquanto objetivo a promover no quadro das políticas globais, regionais e nacionais, pode ser justificada por vários argumentos, incluindo a justificação "negativa" (os custos e impactos das incoerências entre a política de desenvolvimento e outras políticas setoriais), a justificação estratégica (a coerência das políticas como resposta aos desafios da globalização e como requisito da governação global), ou a justificação substantiva (o conceito que guia e integra o desenvolvimento sustentável nas suas várias dimensões) (Ashoff, 2005, pp. 14-19).

A justificação da relevância do princípio da coerência entre políticas pode hoje ser aplicada aos vários níveis de governação. Primeiro, ao nível global, é hoje reconhecido que os benefícios da globalização estão repartidos de forma muito desigual e que são necessários novos padrões de consumo, produção e utilização dos recursos disponíveis no planeta. O facto de as arquiteturas mundiais em termos de comércio, finanças ou ambiente serem atualmente incoerentes em muitas das suas dimensões, não ajuda a um aproveitamento justo e equitativo desses benefícios. Num mundo globalizado e interdependente, a composição do sistema de governação global, a participação nos fóruns de alcance global e as políticas aí definidas são fundamentais para influenciar os resultados no plano dos processos de desenvolvimento.

Segundo, ao nível das relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, os fluxos de ajuda ao desenvolvimento não são suficientes, por si só, para acabar com a pobreza e gerar crescimento, podendo esses esforços serem potenciados ou anulados por outros interesses setoriais. Um exemplo de uma política incoerente, neste caso, é um país conceder ajuda ao desenvolvimento para apoiar o reforço do setor agrícola num país em desenvolvimento, enquanto, simultaneamente, existem barreiras à exportação dos produtos agrícolas desse país, e/ou esses agricultores têm de competir com uma produção agrícola fortemente subsidiada no país doador. Por outro lado, os países doadores de ajuda ao desenvolvimento, tanto os que fazem parte como os que ainda não integram o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, serão cada vez mais avaliados não apenas por esses fluxos, mas pelo seu contributo mais alargado para esse objetivo[2], o que implica uma análise das suas políticas e acordos celebrados em

[2] Um exemplo de instrumento de medição desse contributo alargado para o desenvolvimento é o Índice de Compromisso para o Desenvolvimento, elaborado pelo *Center for Global Development* desde 2003, que publica anualmente um *ranking* onde quantifica sete áreas de intervenção dos países desenvolvidos que afetam o bem-estar das pessoas em todo o mundo: quantidade e qualidade da ajuda ao desenvolvimento, comércio, finanças, migrações, ambiente, segurança e tecnologia. Mais informações em: http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index

matérias tão diversas como as pescas, as migrações, o ambiente, a energia, entre outros (Barder *et al*., 2013).

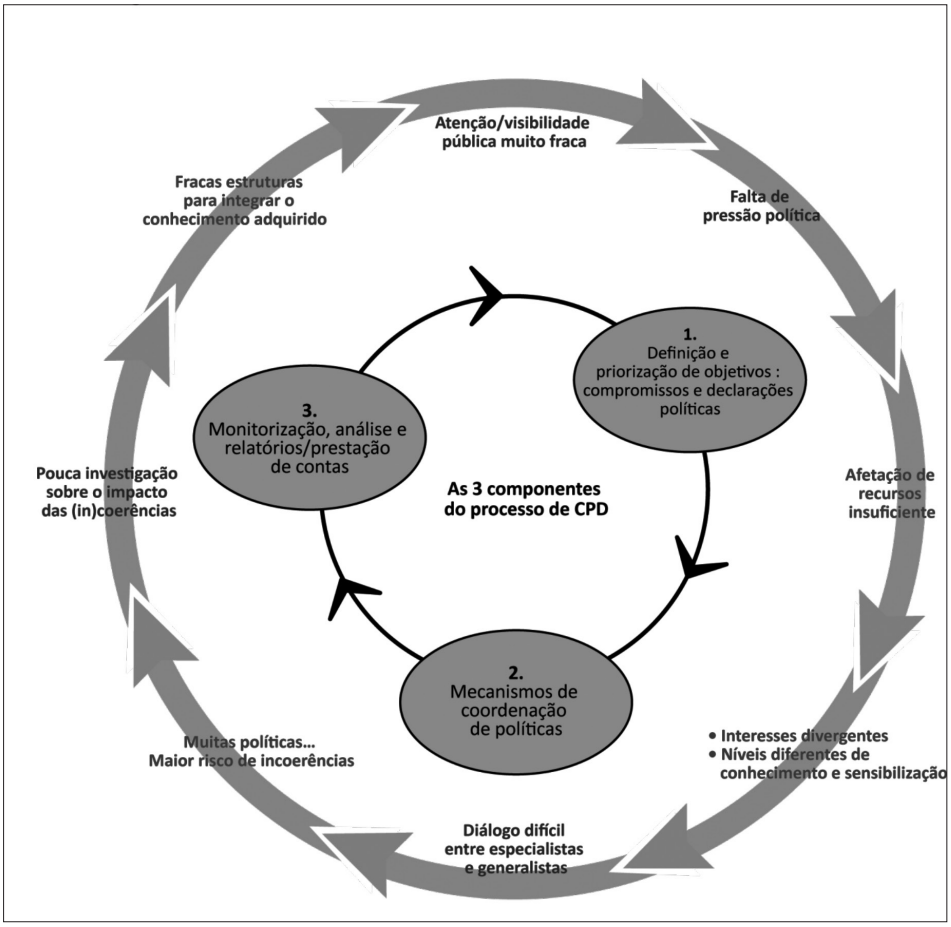
Por último, ao nível local e nacional, verificamos que os governos dos países têm na redução da pobreza um entre muitos outros objetivos – tais como melhorar a segurança ou aumentar a competitividade nacional – que podem ser considerados prioritários, pelo que o equilíbrio entre os interesses de vários grupos de interesse, internos e externos, é difícil e complexo. As políticas públicas prosseguidas podem ser guiadas por outros interesses que prejudicam o objetivo geral de desenvolvimento, podendo existir ações claramente incoerentes que acabam por ter custos importantes e impactos negativos nas condições de vida das populações. Isto é ainda mais relevante nos países onde vigoram programas de ajuda internacional ao desenvolvimento, já que os decisores políticos têm a responsabilidade acrescida de negociar acordos e aprovar programas de cooperação dos parceiros externos que contribuam efetivamente para o desenvolvimento do seu país e não tenham impactos negativos nos beneficiários dessa ajuda. Para além disso, as políticas nacionais deveriam ser consistentes com os compromissos assumidos por cada país no plano internacional.

A CPD pode ser, assim, uma abordagem que ajuda a integrar as várias dimensões do desenvolvimento sustentável – económica, social, ambiental – em todas as fases do processo de decisão das políticas, seja ao nível nacional, regional ou internacional. Tal como definido pela OCDE, a coerência é um ciclo que envolve três níveis: (i) a definição dos objetivos e compromissos políticos; (ii) a implementação através de mecanismos de coordenação e de identificação sistemática das incoerências; e (iii) a monitorização e análise do impacto que as várias políticas têm no desenvolvimento, através do seguimento, informação e comunicação (OECD, 2012).

Significa isto que os países devem tomar medidas para melhorar a coerência em cada um destes pilares. No âmbito do compromisso político, incluem-se medidas legislativas ou a conceção de estratégias de desenvolvimento que promovam ativamente a CPD. Relativamente aos mecanismos de coordenação, são exemplos a criação de grupos interministeriais e fóruns técnico-políticos, de mecanismos de financiamento que agregam várias áreas, ou a constituição de uma rede de pontos focais para a CPD nos vários setores. No terceiro pilar, sobre os sistemas de acompanhamento, análise e comunicação da informação, são exemplos a existência de relatórios anuais dos parlamentos nacionais sobre CPD, a elaboração de indicadores e ferramentas de avaliação das ações, ou a parceria com instituições académicas e da sociedade civil para a procura de dados e evidências e para a realização de estudos de impacto (OECD, 2012).

Vários estudos têm apontado para a existência de dificuldades e obstáculos em cada um destes níveis (Figura 1). Entre os obstáculos identificados estão a fraca visibilidade ou atenção pública que é conferida a esta temática, os recursos insuficientes (humanos e materiais), a existência de interesses divergentes, a dispersão por várias políticas, ou a inexistência de estruturas adequadas para veicular e integrar os conhecimentos adquiridos – e assim poder ter uma real influência nas tomadas de decisão e na promoção da coerência (ECDPM, 2012; Furness, 2012; Galeazzi *et al*., 2013).

Figura 1: Dificuldades e obstáculos à CPD



No entanto, um dos maiores obstáculos à promoção da CPD, que está subjacente a todo este enquadramento, é a falta de vontade e compromisso real ao nível político. A maior parte dos enquadramentos relativos à CPD, nomeadamente aqueles que vigoram ao nível da OCDE e da União Europeia, abordam-na como se

fosse uma questão meramente técnica, que se concretizará se existirem os mecanismos e instrumentos adequados, sem equacionar a variável política (Carbone, 2008; Galeazzi *et al*., 2013). Ao exigir a conciliação de interesses, muitas vezes divergentes ou em competição entre si, a coerência entre políticas normalmente implica soluções de compromisso e é uma questão de natureza eminentemente política, que não avança se não existirem uma vontade e liderança fortes, no sentido de direcionar as políticas e ações para que sejam coerentes com o processo de desenvolvimento. Se isso acontecer, as soluções técnicas serão mais facilmente encontradas e libertados os recursos adequados; não o contrário (Furness, 2012; Keijzer, 2012).

Essa falta de vontade e liderança políticas pode verificar-se em apenas alguns setores, o que suscita questões sobre a forma como a coerência entre as políticas públicas e a sua dimensão interna e externa é promovida pelos governos, segundo a sua visão de desenvolvimento e segundo os seus interesses em determinado momento, não existindo portanto uma visão única sobre a CPD (Sianes & Ortega, 2014). Refira-se que a falta de progressos em termos de CPD pode resultar de estratégias ou escolhas deliberadas, pelo facto de o desenvolvimento estar subordinado a outros interesses, mas pode também derivar da simples falta de conhecimento e sensibilização, uma vez que, frequentemente, apenas os meios ligados à cooperação e à ajuda ao desenvolvimento estão conscientes do que é a CPD e da sua relevância, enquanto nos outros setores há um grande desconhecimento sobre esta ferramenta e de como a integrar nos diferentes domínios da ação política.

No plano operacional e enquanto instrumento, a CPD pode permitir analisar e verificar se as diversas medidas políticas são concebidas e implementadas de uma forma harmonizada e coerente com os resultados de desenvolvimento que queremos atingir, e se os resultados obtidos não lesam o processo de desenvolvimento ou, pelo contrário, criam efeitos que impactam negativamente na prossecução dos objetivos desejados. Ou seja, a CPD pode servir para prevenir incoerências, detetá-las quando acontecem, e revertê-las ou resolvê-las em prol do desenvolvimento. Isto implica, contudo, a reunião de várias condições.

Em primeiro lugar, é preciso ter um conhecimento aprofundado do contexto local e das temáticas que se pretende abordar, para que seja possível fazer um trabalho objetivo e independente de análise das coerências e incoerências. Essas coerências e incoerências devem ser baseadas em provas e dados concretos, focados nos resultados. Em segundo lugar, é necessário um seguimento contínuo e sistemático das políticas públicas, para que se possam ir analisando as coerências e incoerências ao longo do tempo, o que também permite ter uma perspetiva de médio e longo prazo, essencial para criar um corpo crítico de conhecimento

sobre as incoerências (por exemplo identificando a repetição de erros ou a duplicação de iniciativas). Por último, é preciso que a identificação de incoerências resulte numa postura ativa de debater as questões, de tentar incluir os assuntos nas agendas políticas, e de denunciar, numa ótica construtiva de contribuir para melhorar as políticas e ações em prol do desenvolvimento. Os passos anteriores – conhecer e monitorizar – só fazem sentido se forem traduzidos em ações, em fazer passar as mensagens e ter alguma capacidade de influência. Por sua vez, estes passos só são concretizáveis se existirem, por um lado, vontade e capacidade dos atores se mobilizarem – para conhecer, monitorizar e agir – e, por outro lado, mecanismos e instrumentos adequados para veicular esse conhecimento e ação, influenciando e alimentando as decisões políticas.

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento no plano internacional e na Agenda Global de Desenvolvimento

A CPD é atualmente reconhecida ao nível estratégico e normativo como um instrumento de política global, para integrar as várias dimensões do desenvolvimento no processo de conceção e implementação das políticas. O conceito tem vindo a ganhar relevo nos debates internacionais, devido a vários fatores. Primeiro, devido às rápidas mudanças na arquitetura mundial em termos económicos e de desenvolvimento. Por um lado, as alterações nos polos de crescimento trazem novos atores, novas fontes de financiamento, de crescimento e de inovação, aumentando a complexidade e fragmentação do sistema internacional (Gore, 2013). Por outro lado, o aumento das desigualdades, dentro e entre países, alerta para a necessidade de repensarmos as abordagens convencionais no corpo teórico-prático genericamente designado de "desenvolvimento", o que é reforçado pelas evidências de que as incoerências têm custos, nomeadamente económicos.

Segundo, verifica-se um reconhecimento generalizado de que a promoção do desenvolvimento vai muito para além da luta contra a pobreza e que outros desafios – demográficos, de segurança, de ambiente – são eles próprios desafios de desenvolvimento, cada vez mais globais e interdependentes. As múltiplas crises da última década – financeira, económica, alimentar, energética – têm implicações globais, em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O terceiro fator deriva do contexto internacional de globalização, em que se esbate a distinção entre a dimensão interna e externa das políticas, ou seja, em que as políticas locais, internas ou nacionais têm cada vez mais impacto no plano externo e global e vice-versa. A procura de respostas mais coerentes e coordena-

das assume-se, assim, como uma necessidade para os países a múltiplos níveis: local, nacional, regional, global. E, quarto, há um enfoque acrescido na chamada "eficácia" das políticas, numa altura em que os orçamentos destinados à cooperação para o desenvolvimento, dos chamados "doadores tradicionais" (ocidentais, e particularmente europeus), sofrem uma pressão considerável.

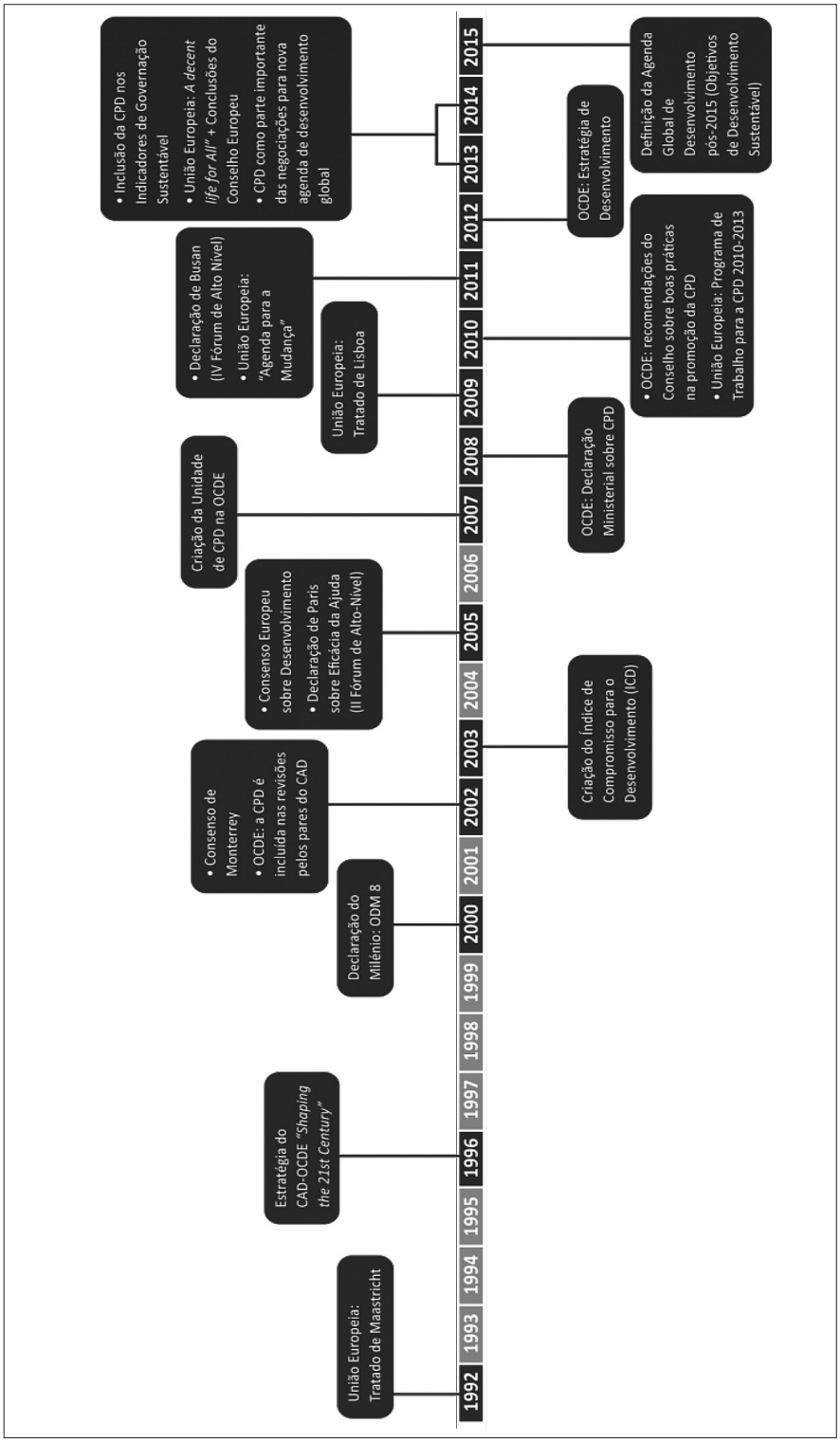
Como ilustrado pela Figura 2, que resume alguns dos principais marcos na adoção da CPD no plano internacional, a OCDE tem liderado, em boa medida, os esforços de inclusão da CPD como fator-chave de promoção do desenvolvimento nos documentos e enquadramentos normativos internacionais.

Ao agregar as economias mais desenvolvidas, corre-se o risco de encarar a promoção da CPD pela OCDE como um conceito promovido apenas pelos países doadores e cuja aplicação só a estes diz respeito. No entanto, mesmo dentro da OCDE, o pensamento sobre a CPD tem evoluído no sentido de envolver cada vez mais os países em desenvolvimento e alargar a aplicação da CPD nestes países. Assim, o entendimento é que, cada vez mais, a participação dos países em desenvolvimento é essencial quer no diálogo internacional sobre esta matéria, quer para veicularem a sua própria experiência com as incoerências ou boas práticas existentes. Isto interliga-se com o debate global sobre a chamada "eficácia do desenvolvimento". A Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz foi assinada pelos membros da OCDE, por países em desenvolvimento, doadores privados e por países influentes que não são membros da OCDE, como a China e o Brasil, e reconhece a importância da coerência:

> é essencial examinar a interdependência e coerência de todas as políticas públicas – não apenas das políticas de desenvolvimento – para que os países possam aproveitar totalmente as oportunidades disponibilizadas pelo comércio e investimento internacionais, e expandir os seus mercados internos de capitais (Parceria de Busan, 2011).

A CPD tem feito também o seu caminho de afirmação na Agenda Global para o Desenvolvimento. No quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), apenas o ODM 8 – implementar uma Parceria Global para o Desenvolvimento – salientava a necessidade de ter em conta, por exemplo, as questões comerciais e de abertura dos mercados, ou os compromissos internacionais em matéria de ajuda ao desenvolvimento. No processo de reformulação da Agenda Global para o Desenvolvimento, várias análises académicas (p. ex. King, 2016) e posições oficiais (Comissão Europeia, 2015) alertaram para a oportunidade de alargar a agenda de forma a corresponder aos reais desafios do desenvolvimento no plano global.

Figura 2: A evolução do conceito de CPD: marcos internacionais



No âmbito da Agenda Global para o Desenvolvimento Sustentável (conhecida também por Agenda 2030), os aspetos abordados são bastante mais abrangentes e variados do que na agenda anterior, integrando aquilo que se considerou nas negociações serem os principais desafios ao desenvolvimento global nas suas três dimensões: económica, social e ambiental. Isto significa que, nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aprovados em setembro de 2015 estão presentes questões tão variadas como a agricultura sustentável, a energia, o trabalho digno, os padrões sustentáveis de produção e consumo, as alterações climáticas, a preservação dos ecossistemas e a biodiversidade, a paz e o Estado de Direito. Nesse sentido, a própria agenda é a expressão de uma maior coerência para o desenvolvimento, assumindo o contributo de várias áreas para esse objetivo. Para além disso, a melhoria da CPD constitui uma meta específica, dentro do Objetivo 17: "Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para um desenvolvimento sustentável" (United Nations, 2015). Por último, a nova agenda de desenvolvimento é de "aplicação universal", o que significa que todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, terão de a implementar consoante o seu nível de desenvolvimento e realidades nacionais, definindo prioridades, medidas e indicadores para atingir os objetivos e metas propostas. Nesse sentido, cada país terá de assegurar a coerência de um conjunto de políticas, práticas, instituições e recursos, para criação de um ambiente nacional propício para a obtenção daqueles objetivos. A CPD pode ser aqui um instrumento importante, utilizado pelos diversos intervenientes (incluindo a sociedade civil) na discussão, aprovação e implementação dos planos nacionais e subnacionais, em todos os países.

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento enquanto compromisso da União Europeia

A CPD e o impacto externo das políticas da União Europeia

A União Europeia é a única organização regional do mundo onde se verifica uma obrigação legal de responsabilização pelo impacto das políticas (europeias) nos países em desenvolvimento. A CPD é simultaneamente uma obrigação legal e um compromisso político dos Estados-membros, assumido desde o Tratado de Maastricht, em 1992. Para além dos "3C" – Coordenação, Coerência e Complementaridade – reconhecidos por Maastricht (art.º 130v), o Tratado de Lisboa, entrado em vigor em 2009, afirma que "a União tomará em consideração os objetivos da cooperação para o desenvolvimento nas políticas que são implementadas que podem afetar os países em desenvolvimento" (art.º 188D).

Mais especificamente, afirma que "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", e que "na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento" (art.º 208, alíneas 1 e 2) (União Europeia, 2007).

No contexto normativo da União Europeia, a CPD é também um compromisso assumido perante os parceiros de desenvolvimento, já que o Acordo de Cotonou (2000) entre a União Europeia e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico refere a coerência das políticas comunitárias e o seu impacto na execução do Acordo de Parceria (art.º 12). É introduzido um procedimento de consulta sobre a coerência das políticas comunitárias, em que a Comunidade Europeia é convidada a informar atempadamente os Estados ACP sobre as medidas que pretende tomar "que possam afetar os interesses dos Estados ACP"; tal solicitação de informação poderá também ser feita pelos próprios países ACP. A CPD passou a ser um elemento fundamental da programação da cooperação da União Europeia com os países parceiros, no período 2014-2020, segundo as instruções de programação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento e do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, as quais devem ser aplicadas pelas delegações da União Europeia no mundo.

A Agenda para a Mudança, o documento político de orientação da Política Europeia de Desenvolvimento, refere a necessidade de as relações externas da UE reforçarem a CPD, nomeadamente através de novos programas temáticos que criem sinergias entre os interesses globais e a redução da pobreza (Comissão Europeia, 2011a). Várias resoluções do Conselho de Ministros para as Relações Externas da União Europeia insistem na relevância da CPD para afirmar a credibilidade da UE enquanto ator global, salientam a necessidade de discussões políticas regulares sobre o tema e apelam a uma abordagem de CPD mais direcionada, operacional e centrada nos resultados (Conclusões do Conselho em 2009, 2012, 2013). Por exemplo, as Conclusões do Conselho sobre o apoio a países em desenvolvimento para lidarem com a crise económica e financeira global sublinham a importância da CPD e a importância de assegurar que as medidas tomadas pela Europa para combater a crise têm em consideração o impacto nos países em desenvolvimento (Conselho da União Europeia, 2009). Relativamente à monitorização da coerência, são publicados pela Comissão Europeia relatórios com periodicidade bienal, desde 2007, e o Parlamento Europeu tem, desde 2010, um Relatório Permanente sobre CPD. A Comissão Europeia tem também a obrigação de realizar avaliações prévias de impacto sobre os regulamentos ou políticas da

União Europeia em termos económicos, sociais e ambientais, incluindo desde 2009 os impactos nos países em desenvolvimento.

Em 2005, o Consenso Europeu para o Desenvolvimento definiu doze áreas setoriais onde se devem centrar os esforços de coerência[3], tendo posteriormente sido estabelecido um enfoque especial em cinco setores: alterações climáticas, comércio e finanças, segurança alimentar, migrações e segurança (União Europeia, 2005). Praticamente todas as políticas da União têm uma dimensão externa, pelo que devem ser concebidas e implementadas tendo em consideração esses impactos. Em termos formais e concetuais, isto é algo consensual nos meios europeus, mas na prática são evidentes os desafios e dificuldades em ultrapassar os conflitos de interesse entre as diferentes políticas da União, as contradições destas com as políticas bilaterais dos Estados-membros, e ainda em conciliar essas políticas com as necessidades de desenvolvimento (Carbone, 2008; Hoebink, 2005). Na realidade a CPD introduz um novo fator de complexidade nos processos de coordenação no seio da União Europeia, uma vez que a coordenação entre aspetos internos e externos das suas políticas exige não apenas uma coordenação horizontal (entre setores) e vertical (entre vários níveis de governação) mas também dos impactos das suas políticas no interior e no exterior do espaço europeu, ou seja, da sua "dimensão global" (Grimm *et al*., 2012). E, apesar de evoluções ao nível concetual, essas incoerências e inconsistências da política externa europeia em diversos setores são cada vez mais reconhecidas, incluindo em vários estudos europeus ou promovidos pela União Europeia.

Tomemos como exemplo a política comum das pescas. Atualmente, calcula-se que mais de um quarto do peixe consumido na União Europeia seja pescado fora da Europa, sendo a União Europeia o maior mercado único para produtos piscícolas no mundo e um importador líquido desses produtos, e com o consumo de peixe no espaço europeu a registar uma tendência de crescimento (Tindall, 2010). Estando cada vez mais dependente de recursos piscícolas capturados fora da sua zona económica exclusiva e havendo quotas de pesca dentro da União Europeia, a frota europeia pesca cada vez mais longe, colocando maior pressão sobre os *stocks* de águas longínquas e sobre as comunidades que dependem dessas zonas piscatórias. Entre os principais desafios mundiais, tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento, estão a sobre-exploração dos recursos marinhos e a pesca ilegal (Parlamento Europeu, 2011).

Desde o primeiro livro verde sobre o futuro da Política Comum de Pescas, em 2002, foram preconizadas várias alterações na abordagem da União Europeia

[3] As 12 áreas são: comércio; ambiente; alterações climáticas; segurança; agricultura; pescas; dimensão social da globalização; migrações; inovação e pesquisa; sociedade da informação; transportes; energia.

neste setor. Um dos objetivos da atual Regulação sobre a Política Comum de Pescas, de 2014, é melhorar a coerência entre políticas, particularmente com ações no domínio do ambiente, comércio e desenvolvimento, reforçando a consistência com a cooperação para o desenvolvimento (União Europeia, 2013, art.º 28, ponto 2), reconhecendo-se a necessidade de medidas para melhorar o impacto externo desta política comunitária (Comissão Europeia, 2011b; Parlamento Europeu, 2011).

A União Europeia pretende enquadrar, cada vez mais, a pesca que é feita pelas frotas europeias fora da zona económica exclusiva da União Europeia, em acordos de pesca negociados com os países, para evitar a violação de regras por parte de embarcações que operam através de acordos privados, *joint ventures*, ou sob bandeiras não europeias. Os Acordos com Países Terceiros, denominados Acordos de Parceria para a Pesca Sustentável[4], permitem às frotas europeias pescar *stocks* excedentes na zona económica exclusiva desses países, em troca de contrapartidas financeiras e do apoio quer ao setor pesqueiro local, quer ao combate à pesca ilegal e reforço das capacidades científicas locais. A Política Comum de Pescas estabelece que (art.º 31) estes acordos-quadro devem contribuir para o desenvolvimento do país com o qual se celebra o Acordo, nomeadamente com benefício para a sua população local e para a indústria local ligada às pescas (União Europeia, 2013).

Estes acordos de pesca com países terceiros têm registado uma evolução, uma vez que os primeiros tinham um carácter quase estritamente comercial, tendo agora uma visão de mais longo prazo e prevendo apoio financeiro e técnico para o desenvolvimento local do setor das pescas (Ferreira, 2011). No entanto, em muitos países em desenvolvimento, a dependência económica da cooperação com a União Europeia (e das receitas dos acordos de pesca), a sua menor capacidade negocial e as dificuldades de controlo e fiscalização da implementação dos acordos levaram a que, frequentemente, o seu objetivo de promoção das pescas sustentáveis nesses países ficasse subvalorizado face aos imperativos comerciais (Cullberg, 2009; Keijzer, 2011; OCEAN2012, 2009, pp. 54-56; Parlamento Europeu, 2010, pontos E e G).

Os Estados de África, Caraíbas e Pacífico apontam várias incoerências aos Acordos de Parceria de Pescas: a inadequação da compensação paga pela União Europeia em comparação com o valor dos recursos pesqueiros a que as frotas da União têm acesso; as práticas de pesca ilegal e a recusa de operadores europeus

[4] A União Europeia celebrou acordos relativos à pesca do atum com: Cabo Verde, Comores, Costa do Marfim, Gabão, Kiribati, Madagáscar, Maurícias, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Seicheles; acordos mistos com: Gronelândia, Guiné-Bissau, Mauritânia, Marrocos; e acordos "do Norte" com as Ilhas Faroé, Islândia e Noruega.

em reportarem devidamente as suas capturas; a falta de análises cientificamente validadas sobre os *stocks* disponíveis; ou a competição entre frotas nacionais com pouca capacidade e frotas europeias tecnologicamente superiores e fortemente subsidiadas (ACP Group, 2009).

Para além disso, o fenómeno da pesca não declarada, não regulamentada e clandestina na zona económica exclusiva de muitos países em desenvolvimento é bastante difícil de controlar (União Europeia, 2008) e não existem estudos suficientes de impacto sobre os *stocks* pesqueiros, que permitam à União Europeia e aos países terceiros tomarem decisões informadas e coerentes (por exemplo, a quantidade máxima de captura e o total permitido de captura não são normalmente determinados por dados científicos atualizados) (Comissão Europeia, 2010 e 2011b; Cullberg, 2009; Tindall, 2010, p. 28;). No geral, as incoerências apontadas à Política Comum de Pescas no que concerne à sua dimensão externa e ao seu impacto nos países em desenvolvimento parecem apontar para uma contradição com os objetivos de desenvolvimento global que a União Europeia proclama, prejudicando a sua aspiração a ator de referência global no âmbito do desenvolvimento sustentável (Bretherton & Vogler, 2008).

Outro exemplo possível de análise dos impactos das políticas da União Europeia nos países em desenvolvimento, numa ótica de coerência das políticas, é o setor da agricultura e segurança alimentar. A União Europeia é o maior importador e segundo maior exportador mundial de produtos agroalimentares, sendo que o mercado europeu representa quase 90% do comércio global de biocombustíveis. O setor é globalmente fundamental para a luta contra a pobreza, uma vez que 75% da população mundial considerada pobre habita em zonas rurais e cerca de 86% das pessoas que vivem nessas zonas dependem, direta ou indiretamente, da agricultura para a sua subsistência (OECD, s.d.). A indústria agroalimentar mundial está cada vez mais concentrada em grandes multinacionais, mas na Ásia e África, 80% da terra arável é cultivada por pequenos agricultores (UK Hunger Alliance, 2013).

A análise de vários documentos estratégicos e de política europeia neste setor demonstra que há uma preocupação ao nível normativo para a promoção da coerência entre a ação interna e externa da União, nomeadamente no quadro do *EU Food Security Policy Framework* (2010) e do Plano de Implementação da Política de Nutrição e Segurança Alimentar da UE (2013). O apoio ao desenvolvimento agrícola e à segurança alimentar no mundo é traduzido numa grande diversidade de projetos e programas nos países em desenvolvimento (União Europeia, 2016). A União Europeia tem também tido um papel ativo nos fóruns internacionais onde o investimento agrícola é um item importante da agenda, como o G8 ou o

Comité sobre Segurança Alimentar Mundial, com enfoque nos biocombustíveis, no investimento em pequenas explorações e na aplicação de princípios para um investimento agrícola sustentável.

No entanto, a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) não incluiu uma monitorização do seu impacto nos países em desenvolvimento, estando este aspeto ausente dos documentos legislativos aprovados para a PAC 2014-2020 (CONCORD, 2013). A PAC representa uma parcela substancial do orçamento comunitário (Klavert, Engel & Koeb, 2011) e, apesar de menos de 10% da população europeia ser dependente da agricultura, os agricultores europeus recebem apoios financeiros que são mais do dobro da ajuda ao desenvolvimento europeia. A concessão de pagamentos diretos e subsídios de exportação aos produtos agrícolas da Europa pode ter efeitos negativos na segurança alimentar e nos setores agrícolas dos países em desenvolvimento, reconhecidos pelas instituições da União Europeia (Parlamento Europeu, 2010, pontos E e I; Parlamento Europeu, 2012, ponto F). Para além disso, vários instrumentos da PAC têm influência nos preços globais dos alimentos (Cantore, 2012). Esta volatilidade dos preços afeta de forma desproporcional e é mais problemática para os produtores, comerciantes e governos de países com grande vulnerabilidade e pouca capacidade de resposta a estes riscos externos (Klavert *et al.*, 2011, pp. 4-5; ODI, 2012).

Analisando os investimentos europeus, vemos que a União Europeia utiliza cerca de 36 milhões de hectares de terra nos países em desenvolvimento (mais de metade dos quais para produção animal), tendo a aquisição transnacional de terras aumentado de 15-20M de hectares em 2009 para mais de 70M em 2012 (United Nations, 2012; Witzke & Noleppa, 2010, p. 14). A atuação das multinacionais e a fraca capacidade de fiscalização potenciam o desrespeito por princípios sociais e ambientais que a UE defende formalmente. Os empregos criados para a população local ficam normalmente abaixo das expetativas, pois muitas empresas acabam por atuar numa "bolha" em que a transferência de tecnologia não é efetiva e em que o *input* de capital humano é mínimo. Com a proliferação dos chamados "fundos agrícolas" e de parcerias público-privadas que investem em agronegócios com fundos públicos europeus, torna-se difícil salvaguardar a apropriação de terras nos países mais pobres (UK Hunger Alliance, 2013).

Para além disso, vários relatórios, incluindo das instituições europeias, salientam que a produção de biocombustíveis (muitos através de multinacionais europeias) tem efeitos nefastos para a segurança alimentar nos países em desenvolvimento: expropriação de terras, competição com culturas alimentares, efeitos ambientais (Comissão Europeia, 2013; Parlamento Europeu, 2014, ponto 15). Isto significa que a Política de Energias Renováveis da União Europeia poderá gerar,

na prática, efeitos contraditórios no ambiente e no desenvolvimento (Schutter, 2013).

A análise sucinta destas duas políticas da União Europeia releva exemplos de como a CPD constitui um instrumento importante na análise das políticas dos atores regionais ou internacionais e dos seus impactos contraditórios do desenvolvimento global.

Em termos de mecanismos e instrumentos existentes no quadro institucional da União Europeia, se analisarmos o enquadramento para a CPD, verifica-se a inexistência de uma real capacidade de prevenir, detetar e corrigir as políticas europeias que sejam incoerentes com o objetivo expresso de erradicação da pobreza no mundo[5]. Com efeito, das avaliações prévias de impacto das regulamentações ou políticas europeias, efetuadas pela Comissão Europeia, só uma pequena minoria inclui alguma referência ao impacto nos países em desenvolvimento.

O próprio Parlamento Europeu salienta, a este propósito, que "o atual quadro europeu do desenvolvimento carece de mecanismos eficazes na prevenção ou correção das incoerências resultantes das políticas prosseguidas pela União" (Parlamento Europeu, 2014, ponto G) e, nesse sentido, formula recomendações concretas para melhoria da CPD no âmbito das políticas europeias. Primeiro, recorda a importância do papel do Serviço Europeu para a Ação Externa na aplicação da CPD, em particular o papel das delegações da União Europeia na supervisão, no acompanhamento e na promoção de consultas e do diálogo com as partes interessadas e os países parceiros sobre os impactos das políticas da União nos países em desenvolvimento; salienta que é necessário um debate mais alargado com todas as partes interessadas relevantes, tais como as organizações da sociedade civil. Segundo, insta a Comissão Europeia a realizar regularmente avaliações *ex-post* independentes do impacto do desenvolvimento das principais políticas e salienta a necessidade de melhorar o sistema de avaliação de impacto da Comissão, visando explicitamente a CPD e garantindo que o desenvolvimento constitua o quarto elemento central da análise, juntamente com os impactos económicos, sociais e ambientais. Terceiro, chama a atenção para a necessidade da criação de um mecanismo independente no seio da União que recolha e analise formalmente as queixas apresentadas por cidadãos ou comunidades afetados pelas políticas da União Europeia (Parlamento Europeu, 2014).

Para além destas recomendações, também o exame à Cooperação Europeia para o Desenvolvimento, efetuado pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

[5] Isto é reconhecido nos vários relatórios bienais sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (desde 2007), nas várias Resoluções do Parlamento Europeu sobre CPD, nas análises efetuadas por organismos independentes ou em estudos promovidos pela União Europeia (p. ex. ECDPM) e nos relatórios de diversas organizações da sociedade civil europeia (p. ex. CONCORD).

da OCDE em 2012, conclui pela necessidade de um envolvimento sistemático e de alto nível, no Conselho, no Parlamento Europeu, na Comissão Europeia e no Serviço Europeu de Ação Externa (OECD DAC, 2012). Por exemplo, o novo Relator para a CPD, criado pelo Parlamento Europeu, pode identificar incoerências nas políticas europeias e assegurar que os efeitos da legislação europeia nos países em desenvolvimento são devidamente tidos em consideração no processo legislativo.

Para melhorar a coerência, a OCDE recomenda também que sejam simplificados procedimentos e que as delegações da União Europeia nos países em desenvolvimento tenham um poder de decisão cada vez mais reforçado. Estas delegações têm atualmente competências na área da CPD e têm visto o seu papel político reforçado, no quadro do Tratado de Lisboa, mas o seu papel na monitorização dos compromissos europeus e nos processos de decisão política nos níveis superiores é ainda escasso, uma vez que as delegações não intervêm na formulação de políticas comunitárias, como a Política Agrícola Comum, a Política Comum de Pescas, ou a Abordagem Global para as Migrações.

Para além das questões normativas e institucionais, um dos aspetos fundamentais é a dificuldade da coerência entre as políticas comunitárias, assumidas pela União Europeia, e as políticas bilaterais prosseguidas pelos Estados-membros. Em termos de divisão de competências, enquanto a União Europeia tem competências exclusivas em determinadas áreas que afetam os países em desenvolvimento (p. ex. no comércio), noutras áreas setoriais as competências são partilhadas entre a União e os seus Estados-membros (p. ex. ambiente, agricultura, energia). As posições negociais e os contributos dos Estados-membros também influenciam os processos de decisão na União Europeia e, em última análise, as políticas europeias. Estes são fatores que tornam especialmente complexa a aplicação da CPD como abordagem e como instrumento no quadro das relações da União Europeia com os países terceiros.

A CPD nos países europeus

A agenda global para o desenvolvimento sustentável, ou Agenda 2030, aplica-se a todos os países signatários, pelo que os países europeus terão de a implementar não só nas suas relações com os países em desenvolvimento e no âmbito do contributo de cada um para o desenvolvimento global, mas também na conceção e implementação de planos nacionais, tentando coordenar da melhor forma as políticas, instituições, capacidades e recursos para avançar nas suas próprias metas de desenvolvimento. Tal implica, necessariamente, melhorias na governação e uma promoção mais sistemática da coerência entre políticas.

Relativamente à implementação da CPD pelos Estados-membros da União Europeia, de acordo com aquilo que é a obrigação legal expressa ao nível europeu, os países têm optado por abordagens e mecanismos diferenciados, na medida em que

> a natureza única do processo político e de tomada de decisão em cada país excluem a possibilidade de copiar as experiências bem-sucedidas de um país para outro. Mecanismos com sucesso na Alemanha não funcionam na França e vice-versa (Keijzer, 2012).

No essencial, muitos Estados-membros da União Europeia reconhecem a importância da CPD ao nível político e público, mas existem problemas na tradução destes acordos em resultados concretos. Isto pode ser explicado, principalmente, pelos obstáculos políticos e pela importância atribuída ao desenvolvimento global e à cooperação para o desenvolvimento na hierarquia das políticas públicas, competindo com outros interesses nacionais e de política externa. No geral, as dificuldades são similares às já enunciadas para a União Europeia, como o facto de a CPD ser identificada com os atores do desenvolvimento, havendo ainda muito a fazer para chegar aos intervenientes de outras áreas setoriais que têm grande influência no desenvolvimento (ECDPM, 2012; IMVF, 2012; Van Seters *et al*., 2015).

Os sistemas de CPD e a forma como são operacionalizados variam consideravelmente. Em vários países europeus, a CPD continua a ser encarada como um conceito complexo, que diz respeito apenas aos que trabalham na área do desenvolvimento, não existindo qualquer mecanismo que permita reportar à Assembleia da República ou analisar de forma sistemática os impactos que as várias políticas podem ter no desenvolvimento global. Noutros países, foram já desenvolvidos esforços mais concretos para integrar a CPD nos processos de tomada de decisão, nas políticas setoriais e na cooperação para o desenvolvimento (Galeazzi *et al*., 2013; Van Seters *et al*., 2015). Assim, são apresentados em seguida alguns exemplos de como a CPD tem sido incorporada por alguns países europeus, nos três níveis ou pilares da CPD.

Nível/Pilar 1: Compromisso político e documentos de orientação

Os principais avanços verificam-se ao nível do compromisso político e legal com a CPD. Um número crescente de países europeus, a maioria dos Estados-membros da UE, aprovou documentos oficiais onde se comprometem a melhorar a coerência e a ter em consideração os objetivos de desenvolvimento nas outras áreas setoriais. Esses objetivos são, frequentemente, incorporados em documentos estratégicos, mas principalmente na área da cooperação para o desenvol-

vimento: por exemplo, o Livro Branco sobre a Ajuda ao Desenvolvimento da Irlanda (2006 e 2012); a Estratégia para a Política de Desenvolvimento da Áustria (2013-2015); a Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento da Dinamarca - *The right to a better life* (2012), entre outros. No Reino Unido, a erradicação da pobreza em termos globais é um objetivo expresso de todo o governo, desde o Livro Branco de 2000. Na Holanda, a CPD é um objetivo específico da política externa holandesa.

Em vários países europeus, a CPD passou a ser uma obrigação legal, com a introdução desse compromisso na legislação interna, pelo que o governo e a administração pública passam a estar obrigados a promover a CPD. Na maior parte dos casos, isto acontece pelo facto de a Cooperação para o Desenvolvimento ser objeto de uma Lei ou Decreto governamental, incluindo nesse caso um compromisso com a CPD. É o caso do Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Portugal, Espanha, entre outros. Por exemplo na Bélgica, a CPD é um dos seis objetivos gerais da sua Política de Cooperação para o Desenvolvimento (2013).

Num menor número de países existe mesmo um compromisso legal específico com a CPD. É o caso de Portugal, onde a Resolução do Conselho de Ministros de 4 de novembro de 2010 "reconhece que a coerência das políticas para o desenvolvimento é um instrumento essencial para a promoção dos objetivos da política externa portuguesa", salienta "a necessidade de estabelecer mecanismos formais de coordenação e de acompanhamento", reforça o diálogo interministerial e constitui um "grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo membro do governo responsável pela área dos negócios estrangeiros, responsável pelo desenvolvimento de um programa de trabalho interno sobre CPD [...] e pela elaboração de um relatório sobre CPD, a cada dois anos" (Presidência do Conselho de Ministros, 2010).

Nível/Pilar 2: Mecanismos de coordenação de políticas

A criação de mecanismos institucionais no âmbito de um quadro integrado de promoção da CPD está, na maior parte dos países europeus, ainda numa fase embrionária ou experimental. Em alguns casos, os compromissos do Pilar 1 são traduzidos em tentativas de implementar abordagens conjuntas intersetoriais ("*whole-of-government*"). Alguns países europeus elaboraram planos de ação para implementar os compromissos – como é o caso da Dinamarca, Finlândia, Suécia, Bélgica – ou identificaram quais os seus setores prioritários para monitorizarem a CPD. Esses planos de ação podem ter um enfoque interno (nas políticas nacionais dos vários setores contribuírem para o desenvolvimento global), ou focarem-se na atuação externa para promover a melhoria da CPD ao nível multilateral e da

União Europeia. Esta é a perspetiva do Plano de Ação para a CPD, da Dinamarca (2014) e da Agenda para os Bens Públicos Globais, da Holanda (2011), que se focam no contributo que a Dinamarca e a Holanda podem dar para melhorar a CPD ao nível da União Europeia.

Em termos nacionais, é raro existir um exame obrigatório sobre o impacto que as várias políticas internas têm nos países em desenvolvimento. A lei belga sobre Cooperação para o Desenvolvimento exige que esse impacto seja avaliado. Já a Alemanha estabeleceu a obrigatoriedade de o Parlamento escrutinar os efeitos de cada lei no desenvolvimento global, ou seja, quando é apresentada uma proposta legislativa no Parlamento, são analisados vários critérios: o critério orçamental (se há fundos para implementar a lei), o critério ambiental (se a lei tem impactos nefastos no ambiente), e a CPD (se aquela lei tem efeitos negativos no desenvolvimento global). Este é um exemplo concreto de como o Parlamento pode ter um papel ativo e preponderante na promoção da coerência entre políticas e do impacto do seu trabalho legislativo no desenvolvimento.

Os mecanismos de coordenação entre políticas interministeriais existem em vários países, embora mais ligados à cooperação para o desenvolvimento no geral. Outros países estão em processo de colocar em funcionamento comissões interdepartamentais ou interministeriais específicas sobre CPD, como é o caso da Bélgica.

Alguns países preferem a criação de equipas e departamentos específicos sobre CPD: na Holanda, nomeadamente, foi criada uma Unidade de Coerência das Políticas no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com o objetivo de: (i) escrutinar toda a legislação europeia; (ii) influenciar ativamente as políticas nacionais em setores específicos; e (iii) sensibilizar e aumentar o conhecimento sobre a CPD tanto ao nível nacional como internacional. Outros, como a Irlanda ou Portugal, identificaram pontos focais em cada ministério setorial, para promoção da coordenação e da coerência numa base intergovernamental. No entanto, em muitos destes casos, o que se verifica é que não há uma concretização prática destes mecanismos, que acabam por não trabalhar de forma sistemática, quer porque não têm indicadores definidos para monitorização das coerências e incoerências, quer por outras dificuldades inerentes à coordenação interministerial.

Nível/Pilar 3: Sistemas de acompanhamento, análise e comunicação

Vários países europeus criaram sistemas de monitorização, que na maior parte das vezes têm a ver com a produção de relatórios anuais ou bienais, nomeadamente para reportar aos parlamentos respetivos. Na sua maioria, são relatórios sobre a implementação da Política de Cooperação para o Desenvolvimento, que

incorporam uma secção ou capítulo sobre CPD. Poucos países definiram indicadores concretos que guiem este acompanhamento e análise; apenas a Dinamarca, Holanda e Suécia têm indicadores intergovernamentais e oficiais aprovados sobre CPD (Van Seters *et al*., 2015).

Estes sistemas de acompanhamento e análise sofrem, frequentemente, da falta de capacidades ou recursos para assegurar uma recolha completa e sistemática de informação sobre o impacto das suas políticas nos países parceiros. Em alguns países europeus, as organizações da sociedade civil desempenham um papel ativo de monitorização em colaboração com os governos. No Luxemburgo, o governo colabora com uma coligação não governamental sobre CPD, que publica o barómetro *Fair Politics* sobre a coerência das políticas para um desenvolvimento justo e sustentável. Na Finlândia, na Holanda e no Luxemburgo, existem organizações não estatais que fazem um trabalho estruturado sobre CPD – como o Programa *Fair Politics* da Fundação Max van der Stoel ou o *Fair Politics* Luxemburgo, do *Cercle de Coopération des ONG de Développement*, em estreita colaboração com os deputados do Parlamento e outros organismos do governo. Na Suécia, uma coligação de organizações não governamentais que publica um "relatório-sombra" sobre CPD após a publicação do relatório bienal por parte do governo sueco. Isto permite cruzar informações, ter perspetivas diferentes sobre os mesmos assuntos e, em última análise, um trabalho mais completo de monitorização.

Para aumentar o conhecimento sobre CPD, a Irlanda utiliza o seu "Conselho Consultivo" sobre a Ajuda Irlandesa ao Desenvolvimento, tendo apoiado várias ONG (como a *Trócaire*) e feito parceria com uma universidade para a produção de estudos sobre esta matéria. Tal tem resultado na produção de estudos sobre vários setores e a elaboração de indicadores concretos (Matthews & King, 2012), os quais têm sido utilizados pelas entidades governamentais para informar a decisão política e melhorar a atuação irlandesa em termos de CPD. Para aumentar o conhecimento e as evidências sobre a CPD, alguns países têm levado a cabo estudos sobre países ou setores específicos, por vezes em parceria com instituições de investigação ou académicas, com o objetivo de avaliar o papel que as incoerências têm em determinados países e assim identificarem estratégias de resposta mais adequadas às realidades concretas.

A promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento em África

Como analisado nos capítulos anteriores, a CPD, enquanto conceito e instrumento, tem sido desenvolvida e aplicada essencialmente nos países desenvolvidos, nomeadamente no quadro da OCDE e da União Europeia. Com efeito, é ainda um conceito e abordagem promovidos pelo "Norte desenvolvido" para avaliar o impacto que as suas políticas nas várias áreas setoriais têm no "Sul em desenvolvimento". No entanto, o paradigma doador-beneficiário tem-se diluído de várias formas ao nível internacional, com o esbatimento da distinção entre Norte e Sul e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como com a integração de uma multiplicidade de desafios multidimensionais naquilo que se considera ser hoje o "desenvolvimento".

Assim, por um lado, a participação dos países em desenvolvimento pode ser relevante no diálogo internacional sobre a coerência e a eficácia das políticas de desenvolvimento, nomeadamente para veicularem a sua própria experiência com as incoerências ou boas práticas existentes. Por outro lado, a CPD pode constituir um instrumento relevante para vários atores nestes países – nomeadamente a sociedade civil – de monitorização do impacto das políticas públicas ao nível interno, bem como das políticas dos parceiros externos do país (em várias áreas setoriais).

Relativamente ao continente africano, e particularmente ao nível continental e regional, embora não existam quadros sistemáticos ou comuns de análise e avaliação das políticas públicas, existem já instrumentos e avaliações que incorporam análises relacionadas com a CPD, mesmo que não sejam assim denominadas.

Um destes instrumentos é o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (MARP)[6]. Lançado em 2003 pela União Africana, o MARP é um instrumento de adesão voluntária e aberto a todos os Estados-membros da União Africana. É um mecanismo de automonitorização, desenhado e implementado por africanos, cujo objetivo é promover a adoção de políticas, regras e práticas que contribuam para a estabilidade política, o crescimento económico, o desenvolvimento sustentável e a aceleração da integração continental e regional. Isto é feito através de "revisões" dos países que se submetem voluntariamente a essa análise, pelos seus pares.

Nesse quadro, pretende-se partilhar experiências e reforçar as boas práticas, nomeadamente pela identificação de deficiências/incoerências e pela análise de quais os requisitos e medidas necessárias para melhorar as capacidades dos

[6] Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares: http://aprm-au.org/

países. O desempenho e a evolução são medidos em quatro grandes áreas: (i) Democracia e governação política; (ii) Governação económica; (iii) Governação corporativa e (iv) Desenvolvimento socioeconómico, cada uma das quais com um guião específico. Os peritos do MARP trabalham com os governos e com os grupos da sociedade civil para avaliar o desempenho do país nestas áreas, sendo produzido um relatório com recomendações concretas e instrumentos de seguimento. Espera-se que os países objeto desta revisão implementem as recomendações, o que nem sempre acontece, nomeadamente por falta de capacidade, incluindo financeira (uma vez que algumas recomendações podem envolver despesas não previstas no orçamento nacional).

Estas análises, sendo feitas por outros peritos e países africanos, são úteis por fornecerem uma perspetiva africana, ainda que externa, aos problemas e desafios de um determinado país em vários setores, até porque na maioria dos países este tipo de avaliações do desempenho não é feito com frequência. Até dezembro de 2015, 35 países tinham aderido ao MARP, dos quais 17 foram já objeto de uma revisão pelos seus pares.

Outro potencial instrumento de monitorização da CPD é o Índice Ibrahim sobre Governação em África[7]. Este índice, promovido pela Fundação Mo Ibrahim, tem ganho grande notoriedade na avaliação do desempenho dos países africanos em matéria de governação. Pretende ser uma ferramenta para ajudar a avaliar e debater o desempenho dos governos e, simultaneamente, um instrumento para a decisão política e para a governação. Fornece um enquadramento para os cidadãos, os governos, as instituições e o setor privado avaliarem o fornecimento de bens e serviços públicos e os resultados das políticas em várias dimensões, ao nível nacional, regional e continental (uma vez que permite comparações entre países e regiões africanas). Este índice analisa a situação e progresso dos países africanos em quatro categorias principais: Segurança e Estado de Direito, Participação e Direitos Humanos, Oportunidades Económicas Sustentáveis, Desenvolvimento Humano. Estes pilares são alimentados com dados quantitativos e qualitativos, que englobam elementos variados – desde as infraestruturas à liberdade de expressão, do saneamento aos direitos de propriedade. As pontuações e classificações têm sido publicadas desde 2000, o que permite uma análise das tendências ao longo do tempo.

Um terceiro conjunto de mecanismos para aplicação da CPD em África são os instrumentos da Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA)[8]. Com 54 países membros, a UNECA é simultaneamente o braço regional da ONU

[7] Índice Ibrahim sobre Governação em África: http://www.moibrahimfoundation.org/interact/

[8] Comissão Económica das Nações Unidas para África: http://www.uneca.org/

em África e um elemento importante do cenário institucional africano ao nível continental. Tem dado contributos para compreender e responder aos desafios do desenvolvimento em África, prestando serviços de aconselhamento e de apoio ao desenvolvimento de capacidades dos países africanos em várias áreas prioritárias: promoção da industrialização; elaboração e aplicação da política macroeconómica; conceção e articulação do planeamento de desenvolvimento; apoio a negociações no âmbito dos recursos minerais; promoção de uma gestão adequada dos recursos naturais para a transformação de África. Também promove programas de cooperação para o desenvolvimento e é agência executora de alguns projetos. No âmbito da CPD, destacam-se os centros de análise específica sobre algumas áreas setoriais: *African Minerals Development Centre*, *African Climate Policy Centre*, *African Trade Policy Centre*. A UNECA realiza ainda, em conjunto com a OCDE, e mediante um pedido dos países africanos em 2003, uma "Avaliação Mútua da Eficácia do Desenvolvimento". Este exercício analisa o que tem sido feito por África e pelos seus parceiros externos para cumprir os compromissos assumidos em relação ao desenvolvimento africano, quais os resultados atingidos, e quais as prioridades de ação para o futuro (UNECA, 2014).

Por fim, o principal enquadramento continental que pode ser um instrumento relevante para a promoção da CPD em África é a Agenda 2063[9]. Constitui a visão do desenvolvimento para o continente a longo prazo e a sua definição foi um processo participado de debates e consultas, ao nível regional e continental. Para além de definir as principais "aspirações" africanas, identifica também metas específicas (nomeadamente, reduzir a dependência da ajuda ao desenvolvimento em 50%). Para que possa promover a CPD, é necessário, contudo, que sejam definidos indicadores claros de monitorização, que seja assegurada uma coerência com a Agenda Global de Desenvolvimento Sustentável e que seja reconhecida pelos países e regiões africanas como a estratégia enquadradora dos objetivos de desenvolvimento para o continente.

Para além destes enquadramentos que dizem respeito a África, existem outros que incluem o continente africano e os países doadores ou parceiros externos, e que englobam trabalho conjunto de implementação e de avaliação em várias áreas setoriais. É o caso da Estratégia Conjunta entre África e a União Europeia, de 2007, que se materializa num diálogo político entre os dois blocos, europeu e africano, em várias áreas setoriais como a promoção da paz, segurança e estabilidade em África e na Europa; a governação e direitos humanos; o comércio e integração regional; acelerar a progressão para os Objetivos Globais; a sustentabilidade ambiental e alterações climáticas; a migração e desenvolvimento; a agri-

[9] Agenda 2063: http://agenda2063.au.int/

cultura e segurança alimentar; infraestruturas, água e saneamento básico, energia; ou o desenvolvimento de sociedades do conhecimento (Parceria Estratégica África-UE, 2007). Esta estratégia, cuja arquitetura institucional se desdobra num conjunto de mecanismos e grupos de trabalho liderados por países europeus e africanos, pretende ser o "chapéu" que enquadra todas as relações entre os dois continentes. Especificamente em relação à coerência das políticas, afirma-se na Estratégia Conjunta que

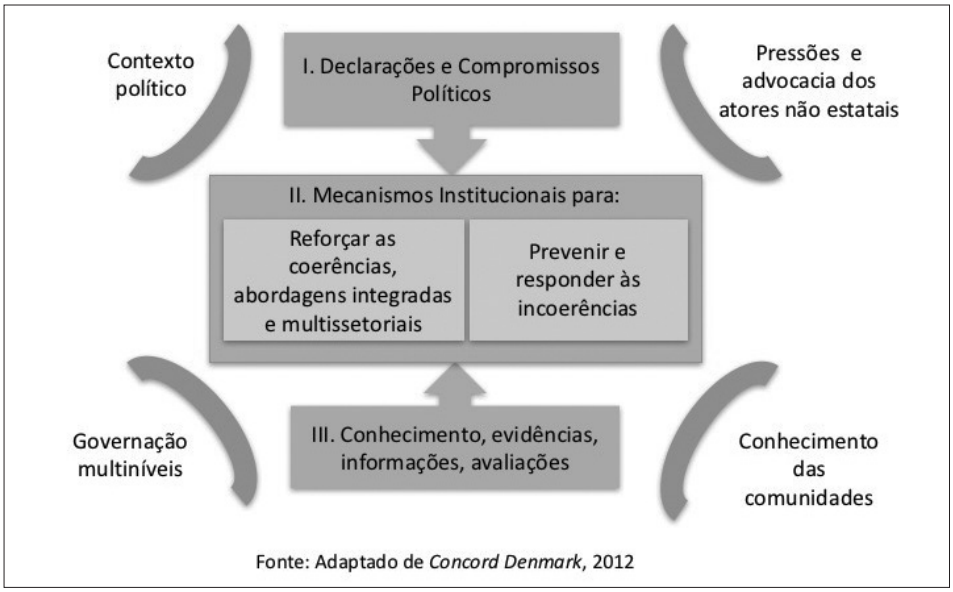
> na aplicação desta nova parceria, tanto a África como a UE respeitarão o princípio da coerência das políticas de desenvolvimento, identificando e promovendo interações e complementaridades positivas entre políticas e estratégias setoriais, velando por que as medidas adotadas em determinados domínios de ação não comprometam os resultados noutros domínios (Parceria Estratégica África-UE, 2007).

O Roteiro de Ação UE-África 2014-2017 concretiza a parceria através de ações, medidas e programas concretos, sendo sustentado financeiramente pelo Programa Pan-Africano da União Europeia.

Para além disto, a CPD pode também ser um instrumento de monitorização das políticas públicas nos países africanos, ao nível interno e nacional. Em todos os países, a tomada de decisão política é complexa e sujeita a interesses variados e, por vezes, contraditórios. A CPD reconhece estes conflitos e pode ser um incentivo para abordar os interesses de vários intervenientes e interessados, na medida em que confere voz àqueles que são afetados pelas políticas e encoraja tomadas de decisão mais participativas e informadas. Ao permitir a expressão de várias perspetivas, permite também ter conhecimento de novas propostas e opções, que de outra forma não seriam sequer equacionadas. No entanto, mobilizar a atenção e apoio político para a CPD não é fácil, devido à competição entre interesses e a dificuldade de os mais pobres ou vulneráveis projetarem a sua voz nos contextos de cada país.

Os objetivos de promoção da CPD no contexto nacional dos países africanos podem ser facilmente adaptáveis do que a OCDE considera os objetivos gerais da CPD: (i) explorar o potencial de sinergias positivas entre várias políticas, para promover o desenvolvimento e tentar atingir benefícios mútuos; (ii) aumentar a capacidade de o governo equilibrar interesses divergentes em termos das várias políticas, bem como de conciliar os objetivos de política interna com os compromissos e objetivos no plano global; (iii) evitar ou minimizar os impactos e efeitos negativos de várias políticas no desenvolvimento (incoerências).

Figura 3: A CPD no plano nacional



Fonte: Adaptado de *Concord Denmark*, 2012

No plano interno ou nacional, a CPD pode ser promovida nos três níveis de operacionalização – compromissos políticos, mecanismos institucionais e monitorização –, com o envolvimento de diversos quadrantes da sociedade (Figura 3). Entre as variáveis com influência na implementação de políticas mais coerentes estão o contexto político interno, o conhecimento das comunidades e das realidades locais, as características da governação aos diferentes níveis (local e nacional) e a coordenação entre estes, bem como a capacidade da sociedade civil de pressionar o poder político e advogar por um impacto positivo das várias políticas públicas no desenvolvimento do país.

Conclusão

A incoerência entre políticas constitui um problema em todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, com custos económicos e de ineficácia, e a prossecução de abordagens mais integradas e abrangentes é um desafio para todos os governos e intervenientes nos processos de desenvolvimento. A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento é simultaneamente um conceito, uma abordagem e um instrumento que visa analisar as várias políticas "pelas lentes" do desenvolvimento, identificando incoerências e possibilidades de sinergias, para integrar devidamente todas as dimensões do desenvolvimento: económica, ambiental e societal.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece explicitamente a CPD como um instrumento fundamental para a sua prossecução, enquanto ao nível da União Europeia a CPD é um compromisso político e uma obrigação legal, sendo que praticamente todas as políticas da União têm uma dimensão externa, pelo que deverão, pelo menos no plano teórico-formal, ser concebidas e implementadas tendo em consideração esses impactos. Apesar disso, as incoerências entre políticas comunitárias e os seus impactos nos países em desenvolvimento é algo que necessita de maior estudo e aprofundamento, uma vez que existem várias análises de incoerências concretas nas políticas da União, mas escassa análise da conciliação de interesses divergentes e do processo de promoção e implementação concreta da CPD. A análise dos quadros institucionais e sistemas de monitorização nos Estados-membros da União Europeia demonstra que estes estão ainda pouco sistematizados e que se desenrolam ao nível técnico, descurando os aspetos inerentes à decisão política.

Ao ser promovida essencialmente por organizações que integram países desenvolvidos, a utilidade da aplicação da CPD nos países em desenvolvimento não é ainda suficientemente debatida, embora existam já alguns instrumentos no contexto africano que aplicam uma lógica de CPD sem assim a designarem. No quadro das políticas internas dos países em desenvolvimento, a CPD pode constituir um instrumento para utilização de diversos intervenientes (incluindo a sociedade civil) na discussão, aprovação e implementação dos planos nacionais e subnacionais, bem como na monitorização dos compromissos assumidos quer pelos governos, quer pelos parceiros externos.

Apesar de ser ainda um conceito pouco sistematizado, a CPD poderá constituir uma ferramenta importante nos processos de desenvolvimento, nomeadamente como princípio de avaliação das políticas públicas a montante e a jusante, requerendo um aprofundamento da análise teórica e empírica que permita desenvolver a sua aplicação prática nos contextos nacional, regional e global.

Referências

ACP Group. (2009). *ACP position on EU's Common Fisheries Policy (CFP) reform*. ACP/84/103/09 SEDT/HF/dn. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/acp_en.pdf

Adelle, C., & Jordan, A. (2014). Policy coherence for development in the European Union: Do new procedures unblock or simply reproduce old disagreements? *Journal of European Integration*, *36*(4), 375-391. Acedido em 7 de maio de 2016, de http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2013.845180

Ashoff, G. (2005). *Enhancing policy coherence for development: Justification, recognition and approaches to achievement*. DIE Studies 11. Bona: Dt. Institut für Entwicklungspolitik. Acedido em 7 de maio de 2016, de http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19358

Barder, O., Clark, J., Lépissier, A., Reynolds, L., & Roodman, D. (2013). Europe beyond aid: Assessing European countries' individual and collective commitment to development. *Journal of International Development*, *25*(6), 832-853. doi: 10.1002/jid.2933

Bretherton, C., & Vogler, J. (2008). The European Union as a sustainable development actor: The case of external fisheries policy. *European Integration*, 30, pp. 401-417.

Cantore, N. (2012). *Impact of the Common Agricultural Policy on food price volatility for developing countries*. Research Report. Londres: Overseas Development Institute. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://bit.ly/QrHBuG

Carbone, M. (2008). Mission impossible: The European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, *30*(3), 323-342. Acedido em 8 de maio de 2016, de http://dx.doi.org/10.1080/07036330802144992

Carbone, M. (2013). Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa. *International Relations*, *27*(3), 341-355. Acedido em 8 de maio de 2016, de http://ire.sagepub.com/content/27/3/341.short

Carbone, M. (Ed.) (2009). *Policy coherence and EU development policy*. Nova Iorque: Routledge.

Comissão Europeia. (2010). *Synthesis of the consultation on the reform of the Common Fisheries Policy*. Commission Staff Working Document, SEC(2010) 428 final. Acedido em 28 de novembro de 2014, de http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/sec%282010%290428_en.pdf

Comissão Europeia. (2011a). *Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Uma Agenda para a Mudança*. COM(2011) 637 final, 13.10.2011. Bruxelas: Comissão Europeia. Acedido em 28 de novembro de 2014, de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=PT

Comissão Europeia. (2011b). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à dimensão externa da política comum das pescas*. COM(2011) 424 final, 13.7.2011. Bruxelas: Comissão Europeia. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0424&from=EN

Comissão Europeia. (2013). *Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. Final Report*. Bruxelas: Comissão Europeia. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/D9dH305pHaB

Comissão Europeia. (2015). *A global partnership for poverty eradication and sustainable development after 2015*. Bruxelas, COM(2015) 44 final, 5.2.2015. Bruxelas: Comissão Europeia. Acedido em 15 de fevereiro de 2015, de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf

CONCORD. (2013). *Spotlight on EU Policy Coherence for Development: The real life impact of EU policies on the poor.* Bruxelas: European NGO Confederation for Relief and Development. Acedido em 17 de novembro de 2014, de https://concordeurope.org/2013/09/17/spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development/

CONCORD Denmark. (2012). *Delivering results: How Denmark can lead the way for Policy Coherence for Development*. Acedido em 15 de fevereiro de 2015, de http://www.globaltfokus.dk/images/Politik/PCD/Delivering_Results_Report.pdf

Conselho da União Europeia. (2009). *Council conclusions on supporting developing countries in coping with the crisis*. 2943rd External Relations Council meeting. Bruxelas, 18 de maio. Acedido em 28 de novembro de 2014, de http://ow.ly/cdFe305sYQv

Cullberg, M. (2009). *Report to draw the line: EU fisheries agreements in West Africa*. Estocolmo: Swedish Society for Nature Conservation. Acedido em 15 de fevereiro de 2015, de https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/ssnc_annex_en.pdf

ECDPM. (2012). *Measuring Policy Coherence for Development*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Acedido em 13 de outubro de 2014, de http://www.oecd.org/pcd/ECDPM%20Paper_Measuring%20PCD.pdf

Ferreira, P. M. (2011). *Cabo Verde, pescas e migrações. A outra face da moeda: O impacto das políticas da União Europeia em Cabo Verde*. Instituto Marquês de Valle Flôr. Acedido em 5 de outubro de 2014, de https://issuu.com/imvf/docs/estudo_cabo_verde/1

Furness, M. (2012). The Lisbon treaty, the European external action service and the reshaping of EU development policy. In S. Gänzle, S. Grimm & D. Makhan (Eds.), *The European Union and global development: An 'enlightened superpower' in the making?* (pp. 74-94). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Galeazzi, G., Knoll, A., Krätke, F., Lein, B., Rosengren, A., & Sherriff, A. (2013). *Insights from developments in national policy coherence for development systems: Key cross cutting issues and dilemmas*. ECDPM Discussion Paper 144. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Acedido em 13 de outubro de 2014, de http://ecdpm.org/publications/insights-developments-national-policy-coherence-development-systems/

Gore, C. (2013). The new development cooperation landscape: Actors, approaches, architecture. *Journal of International Development. Special Issue: DSA Conference 2012: The New Development Cooperation Landscape*, *25*(6), 769-786.

Grimm S., Gänzle, S., & Makhan, D. (2012). The European Union and global development. In S. Gänzle, S. Grimm, & D. Makhan (Eds.), *The European Union and global development: An 'enlightened superpower' in the making?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hoebink, P. (2005). Coherence and development policy: An autopsy with some European examples. In *EU-Entwicklungspolitik Quo vadis?* (pp. 37-50). Viena: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE).

IMVF (Instituto Marquês de Valle Flôr). (2012). *EU member states on the road towards more Policy Coherence for Development*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr. Acedido em 5 de outubro de 2014, de http://www.coerencia.pt/_files/ToolsCoerencia.pdf

Keijzer, N. (2011). *Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the Common Fisheries Policy from the perspective of Policy Coherence for Development.* Discussion Paper 120. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Acedido em 5 de outubro de 2014, de www.ecdpm.org/dp120

Keijzer, N. (2012). *O futuro da cooperação europeia para o desenvolvimento. Da ajuda à Coerência das Políticas para o Desenvolvimento?* Briefing Note 40. Maastricht: European Centre for

Development Policy Management. Acedido em 5 de outubro de 2014, de http://www.coerencia.pt/_files/Paper.pdf

King, M. (2016). Broadening the global development framework post 2015: Embracing policy coherence and global public goods. *European Journal of Development Research*, *28*(1), 13-29. Acedido em 18 de setembro de 2016, de 10.1057/ejdr.2015.75

Klavert, H., Engel, P., & Koeb, E. (2011). *Still a thorn in the side? The reform of the Common Agricultural Policy from the perspective of Policy Coherence for Development*. ECDPM Discussion Paper 126. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-126-Reform-Common-Agricultural-Policy-Coherence-for-Development.pdf

Matthews, A., & King, M. (2012). *Policy Coherence for Development: Indicators for Ireland*. Report commissioned by the Advisory Board for Irish Aid. Dublin: Institute for International Integration Studies.

Millán Acevedo, N. (2014). Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas: Nuevos desafíos para la agenda post 2015. *Investigación y Desarrollo*, *22*(1), 169-187.

OCEAN2012. (2009). *Responses to the Green Paper Reform of the Common Fisheries Policy.* COM(2009)163 final. Bruxelas: OCEAN2012 – Transforming European Fisheries. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/ocean2012_en.pdf

ODI. (2012). *The EU's Common Agricultural Policy and development*. ODI Project Briefing 79. Londres: Overseas Development Institute. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7906.pdf

OECD. (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. Policy Briefs, July. Paris: OECD.

OECD. (2012). *Policy framework for Policy Coherence for Development*. Working Paper 1, 2012. OECD Office of the Secretary-General Unit for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. Acedido em 13 de outubro de 2014, de http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf

OECD. (s.d.). *Key issues for Policy Coherence for Development: Agriculture*. Public Folder: DCD/DCD-Peer-Policy Coherence. Paris: OECD. Acedido em 17 de novembro de 2014, de http://www.oecd.org/development/pcd/25507214.pdf

OECD DAC. (2012). *European Union peer review 2012*. Paris: Development Assistance Committee, OECD. Acedido em 17 de novembro de 2014, de http://www.oecd.org/development/peer-reviews/50155818.pdf

Orbie, J. (2012). The EU's role in development: A full-fledged development actor or eclipsed by superpower temptations? In Gänzle, S., Grimm, S., & Makhan, D. (Eds.), *The European Union and global development: An 'enlightened superpower' in the making?* (pp. 17-36). Londres: Palgrave Macmillan UK.

Parceria de Busan. (2011). *Parceria de Busan para uma cooperação eficaz para o desenvolvimento. IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*. Busan, República da Coreia, 29 de novembro de 2011. Acedido em 23 de novembro de 2014, de http://www.effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/outcome_document_-_final_por.pdf

Parceria Estratégica África-UE. (2007). *Estratégia conjunta África-UE*. Acedido em 23 de novembro de 2014, de https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000039001- 000040000/000039706.pdf

Parlamento Europeu. (2010). *Resolução do Parlamento Europeu sobre a coerência das políticas da UE numa perspectiva de desenvolvimento e o "conceito de ajuda pública ao desenvolvimento*

mais" (APD+), 2009/2218(INI). Bruxelas: Parlamento Europeu. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/AToO305pECi

Parlamento Europeu. (2011). *European Parliament Report on the external dimension of the Common Fisheries Policy, 2011/2318(INI)*. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/ekM8305pE5W

Parlamento Europeu. (2012). *Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da União Europeia de 2011 sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento.* Acedido em 15 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/6yrR305pEA5

Parlamento Europeu. (2014). *Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da União Europeia de 2013 sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento.* Bruxelas: Parlamento Europeu. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/XIaI305pEDH

Presidência do Conselho de Ministros. (2010). Resolução do Conselho de Ministros 82/2010. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 214, 4 de novembro. Lisboa. Acedido em 22 de outubro de 2014, de http://www.coerencia.pt/_files/ResolucaodoConselhodeMinistros82-2010.pdf

Schutter, Olivier (2013). *Note on the impacts of the EU biofuels policy on the right to food*. United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, 23 April. Nova Iorque: Office of the UN High Commissioner for Human Rights. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20130423_biofuelsstatement_en.pdf

Sianes, A., & Ortega, M. L. (2014). Una apuesta global por la coherencia de políticas para el desarrollo. Sí, pero… ¿qué políticas? *Revista de Economía Mundial*, 36, pp. 121-152. Acedido em 7 de maio de 2016, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4725671

Tindall, C. (2010). *Baseline study on the CFP external dimension and global fisheries governance. Executive Report.* Report commissioned by the UK Department for Food and Rural Affairs (DEFRA). Acedido em 13 de fevereiro de 2015, de http://www.envirobase.info/PDF/RES29328_final_report.pdf

UK Hunger Alliance. (2013). *Small scale, big impact. Smallholder agriculture's contribution to better nutrition. Care Insights Report.* Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/9Qos305pGSr

UNECA. (2014). *The mutual review of development effectiveness in Africa: Promise and performance. A joint report by the Economic Commission for Africa and the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Acedido em 23 de abril de 2015, de http://www.uneca.org/publications/2014-mutual-review-development-effectiveness-africa

União Europeia. (2005). Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: "O Consenso Europeu". *Jornal Oficial,* C 46, 24.2.2006. Bruxelas: União Europeia.

União Europeia. (2007). Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado de institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007. *Jornal Oficial da União Europeia*, 2007/C 306/01. Acedido em 12 de maio de 2015, de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC

União Europeia (2008). Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. *Jornal Oficial*, JO L 286 de 29.10.2008,

p. 1. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R1005-20110309&from=PT

União Europeia. (2013). Regulation (EU) n.º 1380/2013 of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy. *Official Journal of the European Union*, 28.12.2013. Bruxelas: União Europeia. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:EN:PDF

União Europeia. (2016). *Implementing EU food and nutrition security policy commitments: Second biennial report*. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 6.6.2016, COM(2016) 244 final. Bruxelas: Comissão Europeia. Acedido em 12 de setembro de 2016, de http://ow.ly/oEzg305pFIx

United Nations. (2012). *Managing water under uncertainty and risk*. World Water Development Report 4, Volume 1. UNESCO. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/wwdr4-2012/

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Nova Iorque: United Nations. Acedido em 23 de fevereiro, 2016, de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Van Seters, J., Galeazzi, G., Helly, D., Knoll, A., Lein, B., Rosengren, A., & Sherriff, A. (2015). *Use of PCD indicators by a selection of EU Member States: A brief analysis and overview*. ECDPM Discussion Paper 171. Maastricht: European Centre for Development Policy Management. Acedido em 05 de outubro de 2014, de http://ecdpm.org/publications/policy-coherence-indicators-eu/

Witzke, H., & Noleppa, S. (2010). *EU agricultural production and trade: Can more production efficiency prevent increasing 'land-grabbing' outside of Europe?*. Research report. Berlim: Humboldt University. Acedido em 12 de fevereiro de 2015, de http://ow.ly/qIXh305pGCD