

# **Guia e dossier sindical para reforço das capacidades das organizações sindicais dos países ACP face aos Acordos de Parceria Económica<sup>1</sup>**

1. Este Guia e dossier foram preparados por uma equipa de peritos da Universidade Católica de Lovaina, composta por Frédéric Lapeyre, Thierry Amougou e Grégoire Ngalamulume, e em estreita colaboração com os representantes das organizações sindicais da CES, CMT e CISL.

# Sumário

## Guia sindical

Introdução .....	10
Relações União Europeia - ACP: uma visão sindical .....	11
Forças e fraquezas das relações UE - ACP .....	16
Acordo de Cotonou .....	20
Posição sindical sobre os acordo de Cotonou .....	26
Acordos de Parceria Económica (APE) .....	27
Posição sindical sobre os APE .....	31
Avaliação das necessidades e dos entraves do/ao movimento sindical dos ACP .....	35
Participação: do discurso à realidade, um duro combate a travar .....	37
Propostas sindicais para os APE .....	43
Roteiro Sindical .....	52

## Dossier sindical

Ficha 1	Privatizações e respectivos desafios nos países ACP .....	58
Ficha 2	Desafios das parcerias público-privadas para os bens e serviços essenciais .....	62
Ficha 3	O «crescimento não se come» .....	67
Ficha 4	As modalidades do financiamento do desenvolvimento dos ACP e seus limites .....	71
Ficha 5	Desafios da integração regional, da industrialização e da liberalização do comércio e dos movimentos de capitais nos ACP .....	78
Ficha 6	Factores determinantes e consequências dos movimentos migratórios entre a UE e os países ACP .....	84
Ficha 7	Avaliação das grandes tendências das transformações socioeconómicas e democráticas a nível regional .....	90
Ficha 8	Combater os limites da iniciativa «Tudo menos armas» e dar resposta aos desafios da reciprocidade nos APE .....	113
Ficha 9	Os APE devem ter êxito e tornar eficazes as integrações regionais dos países ACP .....	116

## Anexos

Glossário .....	128
Lista dos trabalhos do Grupo Sindical Cotonou .....	134
Lista das regiões de negociação dos Acordos de Parceria Económica (APE) .....	136
Organizações promotora e parceiros no projecto .....	138
Especialistas que colaboraram no Guia Sindical .....	140
Comité de Coordenação do Projecto .....	142

## Prefácio

*As negociações de Acordos de Parceria Económica (APE) no âmbito do Acordo de Cotonou entraram, neste ano de 2007, na sua fase final. Estas negociações levantam alguns problemas às organizações sindicais, tanto dos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) como às dos países europeus. Com efeito, estes acordos conduzirão a reformas estruturais que terão consequências sobre as condições de vida e de trabalho das populações ACP.*

*É por conseguinte fundamental que as organizações sindicais participem activamente nas negociações e na formulação destes APE, a fim de garantir a sua adequação a critérios obrigatórios que vinculem a integração dos países ACP à economia mundial, à promoção de um emprego decente, ao reforço dos direitos sociais e económicos e ao respeito dos direitos dos trabalhadores.*

*É nesse sentido que a Confederação Sindical dos Trabalhadores do Togo, em nome do colectivo de organizações sindicais dos países ACP e a Confederação Europeia dos Sindicatos empreenderam um projecto de «Reforço das capacidades das organizações sindicais dos países ACP face aos Acordos de Parceria Económica». Foram apoiados pela Confederação Internacional dos Livres (CISL) e pela Confederação Mundial do Trabalho (CMT), já dissolutas e hoje englobadas na Confederação Sindical Internacional (CSI), bem como pelo serviço «Acção trabalhadores» do BIT (ACTRAV/BIT).*

*A execução deste projecto foi possível graças à contribuição das próprias organizações e ao financiamento concedido pela Comissão Europeia no âmbito do 8/9.º Fundo de Desenvolvimento. Agradecemos à Unidade de projecto e ao seu Director, Sr. Cumberbatch, o apoio prestado ao longo de toda a elaboração do projecto.*

*O guia e o dossier sindical que o completa constituem um recurso para os negociadores das organizações sindicais, fornecendo a análise de elementos básicos na perspectiva da promoção da dimensão social e humana dos APE.*

*Foram redigidos pela equipa do Professor Frédéric Lapeyre, composta por Thiery Amougou e Grégoire Ngalamulume, com a colaboração dos representantes das organizações sindicais europeias e internacionais, mas também de oito peritos ACP (ver a lista em anexo), próximos do movimento sindical do seu país e região.*

*Esta publicação pôde ser editada neste formato, que reúne os dois documentos (guia e dossier), graças ao financiamento do Bureau Internacional do Trabalho, ao patrocínio do Grupo ARCOPAR e ao apoio financeiro do ACV-CSC (Bélgica), para a organização de um seminário de trabalho com a presença de todos os peritos.*

*Agradecemos igualmente todos aqueles que, nas organizações, acompanharam e apoiaram a evolução deste projecto.*

*Desejamos que esta publicação seja amplamente difundida e utilizada como uma ferramenta em todas as regiões de negociação. Esperamos assim ajudar os trabalhadores dos países ACP e os seus representantes sindicais a realizarem os objectivos de erradicação da pobreza, de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva na economia mundial contemplados pelo Acordo de Cotonou.*

**Adrien AKOUETE**  
Secretário-Geral  
CSTT

**John MONKS**  
Secretário-Geral  
CES

**Guy RYDER**  
Secretário-Geral  
CSI



**Guia para reforço das capacidades das  
organizações sindicais dos países ACP  
face aos Acordos de Parceria Económica**

## Introdução

A cooperação UE/ACP evoluiu consideravelmente desde os acordos de Yaoundé em 1963 e provocou múltiplas inovações institucionais. Estas inovações são o resultado de dinâmicas internas dos Acordos UE/ACP, mas também da evolução de um quadro institucional mais amplo que inclui as principais instituições internacionais (entre outras, o FMI, o Banco Mundial, o GATT/OMC e o BIT), bem como da evolução do contexto político e económico internacional. As mudanças profundas ocorridas desde há mais de 40 anos a nível global, regional e nacional levaram inexoravelmente a alterações *nos pedidos de desenvolvimento* dos ACP e, ao mesmo tempo, *nas propostas de desenvolvimento* da UE.

Relativamente à dinâmica de cooperação UE/ACP, o espaço institucionalizado mudou imenso desde o Tratado de Roma de 1957, que foi o início da cooperação para o desenvolvimento multilateral da Comunidade Europeia com os países ou as regiões em desenvolvimento. Aos acordos de Yaoundé, apontados pelos países ACP como um reforço ao neocolonialismo por reproduzirem a divisão do trabalho *do pacto colonial*, sucederam os de Lomé que, por sua vez, revelaram-se inadaptados perante os desafios da mundialização económica, a crise da dívida, as repercussões dos programas de ajustamento estrutural, o malogro das políticas de desenvolvimento transactas, o fim do Uruguay Round (1986-1994) e o nascimento da OMC em 1994 e as consequências do fim da guerra fria.

O Acordo de Cotonou, assinado em 23 de Junho de 2000 entre a UE e 77 países da zona ACP, assume assim a continuidade no intuito de aplicar as novas regras de jogo da economia mundializada à cooperação UE/ACP, sem descurar, na medida do possível, uma cooperação para o desenvolvimento susceptível de descair cada vez mais sob a exigência da nova arquitectura internacional para um simples acordo de comércio livre.

No entanto, é claro que a liberalização do comércio desempenha um papel central na redefinição da cooperação para o desenvolvimento entre a UE e os países ACP, porque é apresentada como uma forte



contribuição para os objectivos de crescimento, criação de emprego e redução da pobreza. É neste novo contexto que se entabularam, em 2002, as negociações UE/ACP para a assinatura dos Acordos de Parceria Económica (APE), baseados em seis estaleiros regionais (Caraíbas, Pacífico e 4 zonas africanas, entre as quais a África Ocidental (CEDEAO), a África Central (CEMAC), a África Oriental (ESA) e a África Austral (SADC; está ainda em discussão a questão da integração da África do Sul nesta APE, muito embora este país não pertença ao perímetro ACP). Os APE são acordos de comércio livre recíprocos a negociar numa base bilateral entre a UE e os países ou as regiões ACP e têm por objectivo tornar as relações comerciais UE/ACP conformes às regras da OMC.

Todavia, a aplicação dos APE levará inevitavelmente a profundas reformas estruturais que se repercutirão nas condições de vida e de trabalho das populações ACP. É essencial que estas reformas estruturais fomentem progressos sociais e o recuo da pobreza, para que os APE alcancem os seus objectivos, caso contrário arriscam de ser rejeitadas pelas populações.

A esse respeito, é fundamental que as organizações sindicais e as organizações não estatais, no sentido mais lato do termo, participam activamente nas negociações e na formulação dos APE, por forma a garantir que estes obedeçam a alguns critérios obrigatórios susceptíveis de vincularem a integração à economia mundial, à promoção do emprego decente, ao reforço dos direitos sociais e económicos e ao respeito dos direitos dos trabalhadores. Estes critérios devem estar no cerne das preocupações das negociações regionais e orientar a formulação dos APE.

O objectivo geral deste guia é fornecer às organizações sindicais ACP um leque de informações básicas sobre o Acordo de Cotonou e os APE, a fim de reforçar as suas capacidades de negociações e de propostas no processo de formulação dos APE. O processo de negociação UE/ACP é longo e complexo e as negociações irão além da data fixada de 31 de Dezembro de 2007. As organizações sindicais devem, assim, mobilizar-se e reclamar o seu legítimo papel na formulação dos APE. Com efeito, o Acordo de Cotonou fornece um quadro único de participação das organizações

sindicais, visto os Estados signatários se terem comprometido com a sua assinatura a alterar profundamente o processo de formulação das políticas de desenvolvimento. É necessário aproveitar esta oportunidade e aceder aos recursos previstos para esse efeito. Para isso, o acesso à informação é fundamental, dado serem ainda poucas as organizações sindicais associadas positivamente a este processo e, geralmente, estas sofrem de uma carência de acesso à informação relativa aos desafios dos APE, ao estado das negociações e às modalidades de acesso aos recursos para reforçar as suas capacidades.

Este guia apresenta, por conseguinte, os principais desafios com que se deparam as organizações sindicais do novo quadro institucional criado pelos Acordos de Cotonou e os APE e coloca a tónica nos riscos e nas oportunidades a tal inerentes. Fornece também um conjunto de reivindicações sindicais, que as organizações sindicais deverão fomentar a nível nacional e regional no âmbito da negociação dos APE. Por último, apresenta um quadro geral para enfrentar os futuros desafios.

É importante recordar que este guia é acompanhado por um caderno sindical que desenvolve mais pormenorizadamente uma série de apostas associadas aos APE. Constitui também um recurso para os negociadores das organizações sindicais através de análises de elementos centrais na perspectiva da promoção da dimensão social e humana dos APE.

## Relações União Europeia - ACP : uma visão sindical

A partir de 1957 (Tratado de Roma), o movimento sindical europeu e internacional tem dado muita importância e manifestado muito interesse pelo estabelecimento de relações equitativas entre a UE e os Estados ACP (África, Caraíbas e Pacífico), no intuito de contribuir para o desenvolvimento económico e social dos países do Sul.

Isto supunha, nessa altura, não só a independência dos países em causa, mas também programas ambiciosos de desenvolvimento económico e social dotados de meios adequados, bem como reformas estruturais nas trocas comerciais (preços das matérias-primas e sua estabilidade e organização dos mercados), na ordem monetária e nas transferências de tecnologias para a execução de um programa mundial.

As relações foram frequentemente bilaterais, com um mínimo de transferências para uma política europeia de desenvolvimento. Às relações coloniais sucederam-se relações de dependência de tipo neocoloniais. Todas as medidas, indispensáveis para encontrar as vias e os meios de um verdadeiro desenvolvimento, foram, regra geral, sabotados nas negociações mundiais sobre os mesmos assuntos, com vista a uma nova ordem económica e social mundial. Estas oposições dos intervenientes políticos e económicos, europeus e mundiais, eram totalmente contrárias às intenções generosas reflectidas nas Convenções de Yaoundé (1963 e 1969) e nas Convenções de Lomé (1975, 1980 e 1985).

### Aspectos positivos

Todavia, o movimento sindical continuou a desejar e a apoiar os numerosos aspectos positivos, que foram progressivamente introduzidos nas convenções que estabelecem as relações entre a União Europeia e os Estados ACP, e particularmente:

- o carácter contratual da convenção entre 2 regiões do planeta (Norte e Sul) com os seus compromissos programados numa perspectiva de duração e com envoltimentos recíprocos nas responsabilidades;
- uma concepção positiva do desenvolvimento, articulando os aspectos sociais, económicos, ecológicos e culturais estreitamente imbricados;

- a consideração do papel das mulheres;
- a promoção dos direitos civis, políticos, económicos e sociais, constitutivos dos direitos humanos e da democracia;
- a valorização dos recursos humanos;
- as melhorias sucessivas da Convenção (instituições paritárias, órgãos de consulta, entre os quais o dos socioprofissionais).

Ao apoiar estas inovações, o movimento sindical europeu e internacional mostrou-se sempre preocupado com a aplicação da Convenção, em relação aos seus objectivos.

**A partir de situações no terreno, os sindicatos chamaram constantemente a atenção dos responsáveis políticos e técnicos da Convenção para a disparidade crescente entre o discurso e a prática.**

Há 30 anos que as consultas regulares socioprofissionais, como os seminários organizados pelo Comité Económico e Social Europeu, têm vindo a ter um impacto mínimo, quando não nulo, sobre os contratantes da UE e dos ACP. Isso legitimou, sobretudo, o engodo do funcionamento das sucessivas convenções.

É certo que a Convenção teve efeitos positivos em numerosos domínios: infra-estrutura, equipamentos, etc. Também atenuou, via o Stabex e o Sysmin, consequências ainda mais nefastas para os produtores e os países.

No entanto, existe um grave défice de eficácia e uma desproporção considerável entre os montantes atribuídos nos últimos 40 anos a estas relações e os resultados, mesmo se convém estabelecer distinções entre os países e as regiões.

O movimento sindical tem defendido com veemência, junto dos responsáveis europeus e ACP, uma promoção mais dinâmica do emprego decente e a protecção social, bem como realizações de economia social e solidária, em especial dos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal.

## Algumas datas importantes a frisar na história da cooperação para o desenvolvimento UE-ACP:

- 1957 Tratado de Roma, assinado por 6 países europeus. São associadas as colónias belgas e francesas, principalmente as africanas e ultramarinas.
- 1963 Acordo de Yaoundé I entre a CEE e 18 Estados recentemente independentes, essencialmente de língua francesa e Madagáscar. Domínios de acção: comércio (preferências pautais), cooperação financeira e técnica (incluindo sobretudo projectos de infra-estruturas económicas e sociais).
- 1969 Acordo de Yaoundé II. Renovação quase idêntica do Acordo de Yaoundé I.
- 1973 a Grã-Bretanha adere à CEE e, conseqüentemente, vários países do Commonwealth e antigas colónias britânicas deverão integrar o acordo. Os antigos Estados francófonos de África e Madagáscar, juntamente com os do Commonwealth e as antigas colónias britânicas, formam o grupo África-Caraíbas-Pacífico (ACP), na seqüência da assinatura do Acordo de Georgetown.
- 1975 Acordo de Lomé I com 46 países ACP. Este acordo pretende realizar um modelo de desenvolvimento baseado na parceria e solidariedade e consagra o financiamento das infra-estruturas e dos programas agrícolas; institui o STABEX, que é o sistema de compensação do défice das receitas de exportação, na seqüência da flutuação dos preços nos mercados mundiais e concede preferências pautais não recíprocas às exportações dos países ACP para a CEE.
- Prevê também protocolos favoráveis às exportações ACP, em sectores tais como o açúcar, a carne de bovino e a banana.
- 1980 Acordo de Lomé II com 58 países ACP, que é o prolongamento do Acordo de Lomé I e cria um novo mecanismo compensatório, o Sysmin, que é uma espécie de Stabex adaptado aos produtos mineiros.
- 1985 Acordo de Lomé III, assinado por 65 países ACP, que consagra a emergência de uma dimensão política nas relações de cooperação, através da instituição de um diálogo sobre as políticas. O Acordo de Lomé III consagra o abandono progressivo da abordagem por projectos para privilegiar uma abordagem sectorial, tendo como objectivo a

auto-suficiência e a segurança alimentares. O ambiente é uma das dimensões generosamente apoiadas por este Acordo. O Acordo prevê também um apoio ao ajustamento estrutural.

- 1990 Acordo de Lomé IV, assinado por 68 Estados ACP por 10 anos com uma revisão intercalar (Lomé IV A, em 1995). Reforça a dimensão política e o apoio ao ajustamento estrutural. Este acordo introduz um novo elemento: as condicionalidades (políticas e económicas).
- 1995 Acordo de Lomé IV A (70 países), no qual os direitos humanos e o Estado de Direito são condições suspensivas. Foi introduzido o conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de se inserir na economia mundial, bem como a luta contra a pobreza.
- 1996 Livro Verde, documento de reflexão da Comissão Europeia. Abertura do debate sobre os desafios e as opções, com vista à renegociação da parceria no final do período de vigência do Acordo de Lomé IV A e no despontar do século XXI. São aí considerados o fim da guerra fria, a criação da Organização Mundial do Comércio, a OMC, o impacto dos conflitos e das catástrofes naturais, o contexto institucional interno dos países ACP e o sucesso mitigado de Lomé. Fica assim lançado o convite para negociar um novo acordo que tenha em conta esta evolução do contexto internacional.
- 2000 Acordo de Cotonou, assinado por 77 países ACP.

## **Forças e fraquezas das relações UE - ACP**

A natureza contratual da Convenção é um elemento qualitativo primordial das relações entre os países ACP e a União Europeia, que supõe uma responsabilidade sobre os compromissos assumidos (objectivos, prioridades e funcionamento) e, sobretudo, sobre a sua execução. Para o movimento sindical europeu e internacional, a responsabilidade é compartilhada. Sem que tal constitua qualquer acusação, podemos delimitar uma série de problemas:

- A ausência de transparência dos Programas Indicativos Nacionais e dos respectivos montantes financeiros na maioria dos Estados ACP.

- As reservas formuladas ou a oposição a práticas democráticas que implicam a participação das populações, com vista ao seu bem-estar, via as organizações representativas sindicais, sociais, associativas. Estas organizações são, o mais das vezes, consideradas subversivas, por desejarem, como é normal, manter a sua independência em relação ao Estado e às suas estruturas. É certo que existem situações mais satisfatórias e tem havido evoluções positivas nestes últimos tempos, mas estas referem-se apenas a uma minoria de países ACP.
- A subtilização das possibilidades da Convenção, na falta de coragem política e por causa da dispersão das capacidades técnicas e das reticências em reforçar competências comuns.
- Estas divisões nacionais e regionais enfraqueceram a relação contratual do grupo ACP em relação à União Europeia. As possibilidades proporcionadas, entre outras pela Convenção, para a cooperação regional (Título XII), foram negligenciadas, e particularmente em África.
- Os impactos da Convenção foram sobretudo visíveis numa fatia minoritária da população e alimentaram redes de ricos ou de clientelas, favorecendo assim a corrupção. A este propósito, muitíssimas decisões (concepções, operadores, lugares de aplicação) foram tomadas em função de interesses políticos a curto prazo e de interesses mercantis, nos quais eram legião os «especuladores» provenientes de países da União Europeia e dos ACP. O impacto da Convenção de Lomé abrange apenas uma minoria da população africana e um grupo ligeiramente maior, mas sempre minoritário, nas Caraíbas e no Pacífico. Em África, cerca de 80% da população pertence ao sector informal e, por conseguinte, está inteiramente fora do campo de influência dos programas de desenvolvimento.
- As políticas internas da União Europeia são cada vez mais impregnadas de uma concepção neoliberal, o que leva a um aumento dos disfuncionamentos económicos e sociais. Muito embora a Convenção apresente, na sua redacção, uma concepção de desenvolvimento de finalidade social, subsiste a impressão de que, há mais de 20 anos, as práticas são cada vez mais impregnadas de ideologia neoliberal.
- As posições assumidas pelos Estados-Membros e a União nas instituições internacionais não são coerentes, quando não são contraditórias.

É também necessária uma coordenação das políticas da União e dos Estados-Membros nas instâncias monetárias e económicas (FMI, Banco Mundial, OMC), em estreita articulação com as instituições que desempenham mandatos sociais ou educativos (OIT, OMS, UNESCO), sem esquecer o alívio da dívida.

- Existem contradições nas políticas internas e externas da União, em especial em matéria de tratamento dos migrantes, mas também noutras áreas (agricultura, pesca, comércio, desenvolvimento dos serviços, etc.). Outras instituições (Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu, Assembleia Paritária CEE-ACP, entre outros) procuraram encontrar explicações.
- Surgem igualmente problemas a um nível mais amplo da repartição das competências entre a União e os seus Estados-Membros, em matéria de relações com os Estados ACP, e dos mandatos junto das outras instituições internacionais. As políticas aplicadas pela União Europeia são diferentes das dos Estados-Membros, que têm interesses específicos divergentes em relação aos países ACP. Existem relações privilegiadas, especialmente com os Estados ex-colonizadores, que incluem rivalidades económicas e políticas entre alguns dos 15 Estados.
- A incapacidade política e técnica de integrar disposições sociais na programação de Lomé: emprego, protecção social, formações adequadas, saúde, melhoria das condições de vida. Não se trata de elaborar programas «à parte» sobre estes temas, mas de os integrar como objectivos em TODOS os programas, com a obrigação de obter resultados sancionados por avaliações.
- A cooperação não pode limitar-se à inserção progressiva no mercado mundial através da «livre concorrência do mercado», nem ao reforço das capacidades concorrenciais e competitivas, dos recursos e dos produtos provenientes dos países ACP. É necessário definir os objectivos de um desenvolvimento que seja simultaneamente económico, social, ambiental e cultural, bem como os meios a utilizar para os alcançar e as suas modalidades de aplicação.
- Apesar da sua grande importância, o sector privado é incapaz de vencer, isoladamente, os desafios económicos e sociais existentes em quase todos os países ACP. No entanto, o sector privado poderá desempenhar um



papel determinante e eficaz no âmbito de sistemas «de economia mista», compreendendo:

- a promoção de intervenientes económicos privados que se inscrevam na programação económica e social do país e da região, em função das prioridades e necessidades das populações;
  - sectores públicos eficazes, competentes e descentralizados, que possam assumir missões de interesse geral (organização de serviços);
  - incentivos às inovações económicas e sociais dos sectores informal, rural e urbano.
- Para o movimento sindical, a integração económica e social regional poderia ser uma opção essencial para uma futura Convenção. Seria um meio para contrabalançar as consequências negativas do Uruguay Round sobre as margens preferenciais dos países ACP nas suas relações comerciais com os países industrializados. Nestas diferentes regiões, a diversificação dos intercâmbios e serviços poderia ser organizada:
- pelo mercado interno: a melhoria das condições de vida, procurando satisfazer as necessidades essenciais, levaria a reforçar actividades de produção e de serviços em prol das populações;
  - por um mercado regional, no qual equipamentos, complementaridades de produções e serviços poderiam reforçar múltiplas potencialidades e satisfazer, através de trocas regionais, uma parte da procura;
  - pelos contratos de exportação, valorizando os produtos ou os serviços susceptíveis de fazerem parte de sistemas concorrenciais.

Esta diversificação desejável será construída lentamente, pelo que será indispensável criar medidas transitórias que serão modeladas em função dos países e dos produtos. Entre estas disposições, há que reforçar e encorajar a promoção de circuitos directos de comércio equitativo entre agentes económicos e sociais do Norte e do Sul.

Por último, é necessário ter em conta critérios sociais e ecológicos, nas políticas regionais ou nacionais de desenvolvimento, paralelamente a programas destinados a apoiar e acompanhar estas políticas, inclusive na sua dimensão comercial.

## Acordo de Cotonou

O Acordo de Cotonou foi concluído em Junho de 2000 pelas partes UE-ACP com o propósito de promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, contribuir para a paz e a segurança e fomentar um ambiente político estável e democrático. Este acordo tem uma duração de 20 anos e inclui uma cláusula de revisão de 5 anos.

O Acordo de Cotonou baseia-se em princípios de parceria e de solidariedade e tem três objectivos básicos:

- A redução e, a prazo, a erradicação da pobreza nos países ACP.
- O desenvolvimento sustentável.
- A integração progressiva dos países ACP na economia mundial.

Para alcançar os seus objectivos, o Acordo entende assentar na trilogia: diálogo político, comércio e desenvolvimento. Isto supõe, nomeadamente:

- A formulação de estratégias de desenvolvimento adequadas e uma concentração no objectivo de redução da pobreza.
- A elaboração de um novo quadro de cooperação económica e comercial e a integração progressiva dos países ACP na economia mundial.
- O reforço da dimensão política.
- A promoção da participação de intervenientes não estatais.
- A melhoria da cooperação técnica e financeira.

A abordagem participativa é uma das inovações essenciais do Acordo de Cotonou que estabelece o quadro para a participação da sociedade civil, inclusive as organizações sindicais dos países ACP. O Acordo contém numerosas referências à sociedade civil e disposições relativas à participação dos intervenientes não estatais em mais de trinta dos seus artigos, como também na declaração final e no anexo IV relativo aos procedimentos de execução e de gestão.

**As disposições que ilustram melhor esta abordagem estão contidas no artigo 2.º, intitulado «Princípios fundamentais», e no Capítulo 2, inteiramente consagrado aos «Intervenientes na parceria». A sociedade civil é, além disso, mencionada na Declaração comum relativa aos**

intervenientes na parceria (declaração 1 anexada ao acto final), no anexo IV, artigo 4.º, no Compêndio sobre as estratégias de cooperação e nas linhas directrices de programação.

A justificação do papel dos intervenientes não estatais é fornecida pelos artigos 2.º, 4.º a 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 15.º, 17.º, 19.º a 24.º, 25.º, 33.º, 37.º, 56.º, 57.º, 58.º, 65.º, 70.º, 71.º, 72.º, 74.º, 78.º e 81.º, assinados pelos Estados ACP e que devem, portanto, ser respeitados.

O papel dos intervenientes não estatais no processo de desenvolvimento é reconhecido através:

- Da participação na formulação dos programas e projectos.
- Da consulta e da participação no diálogo político.
- Do apoio ao reforço das suas capacidades.

2. Os documentos da Comissão (DG de Desenvolvimento) especificam estas categorias. Para além dos trabalhadores e empregadores, trata-se de organizações de defesa dos direitos do homem, organizações de base, organizações de mulheres, associações juvenis, organizações de protecção da infância, representantes das populações autóctones, organizações de protecção do ambiente, organizações agrícolas, associações de consumidores, representantes de organismos religiosos, ONG e associações do sector cultural e dos meios de comunicação social.

3. Os intervenientes da sociedade civil devem ser constantemente informados, beneficiar de recursos financeiros, participar na execução dos projectos e beneficiar de apoio nos sectores cultural e económico para melhorarem permanentemente a sua organização.

Os principais intervenientes na cooperação reconhecidos pelo Acordo de Cotonou são as autoridades públicas (aos níveis local, nacional e regional) e os intervenientes não estatais. O Estado é o interveniente principal no Acordo, mas deve agir em parceria com os intervenientes não estatais. O artigo 6.º do Acordo de Cotonou define assim os «intervenientes não estatais»: o sector privado, os parceiros económicos e sociais, incluindo as organizações sindicais, e a sociedade civil sob todas as suas formas, consoante as características nacionais<sup>2</sup>.

As modalidades de participação são definidas a nível de cada Estado, mas o artigo 4.º indica de que maneira a sociedade civil deverá estar envolvida<sup>3</sup>. No espírito do Acordo de Cotonou, os intervenientes não estatais devem participar na elaboração das políticas de cooperação para o desenvolvimento e na sua execução e avaliação. Para tanto, devem ser informados e participar nas consultas sobre as políticas e estratégias de cooperação, devem beneficiar de recursos financeiros segundo as condições previstas no Acordo e de apoio com vista ao reforço das suas capacidades, para apoiar os processos de desenvolvimento local.

Está previsto que poderão ser utilizados pelos organizadores da sociedade civil até 15% dos fundos atribuídos a cada país ACP no âmbito do PIN. Mas a atribuição destes fundos não é uniforme em todos os países ACP; por vezes são inexistentes ou inferiores a 15% nalguns países.

O Acordo de Cotonou impulsionou a sociedade civil dos países ACP a identificar as suas próprias prioridades e permitiu estabelecer ou

consolidar organizações que poderão vir a ser oficialmente reconhecidas como parceiros elegíveis no âmbito da nova parceria. A publicação de artigos sobre questões que «requerem» a participação activa da sociedade civil para poderem ser executadas facilitou o processo de reforço institucional de intervenientes não estatais.

A descentralização das responsabilidades para os intervenientes no terreno, com vista a maior eficácia, e a introdução de um sistema de programação deslizando, que permite um ajustamento regular dos programas de cooperação, são igualmente especificidades do Acordo de Cotonou.

O principal instrumento da ajuda é o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), cujo ciclo de gestão é de cinco anos.

## Fundo Europeu de Desenvolvimento - FED

### Apresentação

Criado em 1957, na sequência do Tratado de Roma, o Fundo Europeu de Desenvolvimento é o instrumento principal da ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados ACP e dos países e territórios ultramarinos (PTU). É, por conseguinte, o principal instrumento financeiro da cooperação UE-ACP e é alimentado pelas contribuições dos Estados-Membros da União Europeia.

### Periodicidade

Cada FED é celebrado por um período de cerca de cinco anos. Desde a conclusão da primeira convenção de parceria em 1963, os ciclos dos FED coincidem, em geral, com os dos acordos/convenções de parceria.

- Primeiro FED: 1959-1964
- Segundo FED: 1964-1970 (Convenção de Yaoundé I)
- Terceiro FED: 1970-1975 (Convenção de Yaoundé II)
- Quarto FED: 1975-1980 (Convenção de Lomé I)
- Quinto FED: 1980-1985 (Convenção de Lomé II)
- Sexto FED: 1985-1990 (Convenção de Lomé III)
- Sétimo FED: 1990-1995 (Convenção de Lomé IV)

- Oitavo FED: 1995-2000 (Convenção de Lomé IV e sua revisão IV A)
- Nono FED: 2000-2007 (Acordo de Cotonou)
- Décimo FED: 2008-2013 (Acordo de Cotonou)

## Instrumentos do FED

Os principais instrumentos do FED são, por um lado, a facilidade de cooperação para o desenvolvimento a longo prazo (ajuda não reembolsável), que atribui um subsídio específico a cada país ACP, incluindo um subsídio normal destinado a projectos e programas de desenvolvimento, e um subsídio de circunstância específico para necessidades imprevistas, bem como recursos financeiros suplementares aos países que aplicam com sucesso as actividades de cooperação; e, por outro lado, a facilidade de investimento, constituída por um financiamento a médio ou longo prazo, principalmente sob a forma de empréstimos ou de fundos de garantia, para apoio ao desenvolvimento do sector privado dos países ACP. Este fundo é gerido pelo Banco Europeu de Investimento, o BEI, e pelo Comité da Facilidade de Investimento (composto por representantes dos Estados-Membros).

O montante destinado ao financiamento da cooperação a longo prazo inclui igualmente um subsídio especial destinado a apoiar a cooperação regional e a integração económica das regiões.

Os critérios de apreciação das necessidades e da eficácia para atribuição de diferentes recursos e para a elegibilidade aos diferentes empréstimos e financiamentos são enumerados no Acordo.

## Utilização do FED

O Documento de Estratégia por País (Contry Strategy Paper) define o quadro de cooperação entre a União Europeia e cada país e região ACP para um período de cinco anos. A execução desta estratégia é feita através do Programa Indicativo Nacional (PIN) e Programa Indicativo Regional (PIR). Este documento estabelece a distribuição dos fundos do FED entre os sectores de concentração prioritária, um calendário financeiro com as previsões em autorizações e pagamentos, assim como um cronograma previsional de execução.

A programação consiste, por conseguinte, no planeamento da utilização do FED e inclui 4 etapas:

- A preparação e o desenvolvimento de uma estratégia de cooperação (EC) baseada nos objectivos e nas estratégias de desenvolvimento a médio prazo do próprio país;
- Uma indicação clara, dada pela Comunidade, sobre o montante financeiro programável indicativo de que o país poderá dispor durante um período de cinco anos e qualquer outra informação útil;
- A preparação e a adopção de um programa indicativo para executar a estratégia de cooperação;
- Um processo de fiscalização da estratégia de cooperação, do programa indicativo e do volume dos recursos que lhe são afectados.

O Acordo de Cotonou comporta importantes inovações em termos de aplicação do FED.

Por um lado, o edifício extremamente complexo de 10 instrumentos ao abrigo de Lomé reduz-se a dois instrumentos. Por outro lado, a ajuda deixou de ser automática: os subsídios iniciais concedidos aos países ACP devem reflectir, tanto as necessidades actuais como os desempenhos anteriores. Um sistema de avaliação permitirá ajustar permanentemente a orientação e o volume dos fundos às necessidades e aos desempenhos. Por último, a ajuda concentra-se em domínios prioritários, designados pela União Europeia no âmbito da sua política de cooperação para o desenvolvimento.

### **Programa Indicativo Nacional « PIN »**

\* PIN: instrumento indispensável para a execução da estratégia de cooperação de cada ACP. Tratando-se de programação das acções que beneficiam e envolvem dois ou vários Estados ACP ou a totalidade destes Estados e/ou um organismo regional do qual são membros pelo menos dois Estados ACP, falar-se-á de Programa Indicativo Regional (PIR).

Esta programação inclui as seguintes operações:

- Preparação e desenvolvimento de uma estratégia de cooperação baseada nos objectivos e nas estratégias de desenvolvimento a médio prazo do país envolvido;
- Uma indicação clara da Comunidade sobre o montante financeiro programável indicativo de que poderá dispor o país durante um período de cinco anos e qualquer outra informação útil;
- Preparação e adopção de um programa indicativo para a execução da estratégia de cooperação;
- Um processo de revisão da estratégia de cooperação, do programa indicativo e do volume dos recursos afectados.

Estratégia de cooperação: base da programação das ajudas atribuídas pela UE aos diferentes países ACP durante 5 anos, elaborada conjuntamente por um ACP e pela UE, após consulta com um vasto leque de intervenientes no processo do desenvolvimento. Esta estratégia deverá ser adaptada às necessidades e ao contexto específico do Estado envolvido.

Dotações de recursos: em função das necessidades e dos desempenhos de cada Estado ACP, segundo os critérios *ad hoc*.

Preparação e adopção do PIN: processo a seguir que implica a troca de pontos de vista entre o Estado ACP envolvido e a UE. É adoptado de comum acordo pelo referido Estado ACP e a UE. Sendo adoptado, este processo vincula tanto a UE como o Estado em causa. São definidos seis domínios prioritários pela Comissão Europeia: relações entre o comércio e o desenvolvimento, cooperação e integração regional, políticas macroeconómicas, transportes, segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável, e reforço das capacidades institucionais em especial nos domínios da boa governança e do Estado de Direito.

Processo de revisão: flexível, adequação permanente das acções aos objectivos do acordo e as mudanças do contexto estatal; revisão operacional anual para o PIN, e controlo intercalar e final para o PIN e o PIR.

## Posição sindical sobre os Acordo de Cotonou<sup>4</sup>

4. CES-CISL-CMT, 2000, Dossiê sindical: Acordo de Cotonou (Bruxelas: CES).

O movimento sindical está satisfeito com várias disposições do novo acordo, com a condição de que estas sejam realmente aplicadas, e, em especial:

- A participação de intervenientes não estatais, incluindo os sindicatos, em todas as actividades e em todos os domínios da cooperação.
- As referências explícitas aos direitos fundamentais da OIT, como elementos essenciais da justificação da cooperação, mas igualmente, como critérios a respeitar na cooperação comercial.
- Os objectivos sociais e de desenvolvimento sustentável e o princípio segundo o qual não haverá desenvolvimento económico ideal, se este não for acompanhado por um desenvolvimento social. Estes conceitos devem ser paralelos para engendrar uma evolução económica eficaz, capaz de melhorar os modos de vida e o bem-estar das populações.
- A transparência dos programas.
- O diálogo político, baseado em compromissos similares dos 15 Estados da União e dos 71 países ACP, nas instituições internacionais (ONU, OIT, OMS e UNESCO)

Em contrapartida, o movimento sindical está preocupado com as ambiguidades e as carências deste acordo, e, em especial:

- Os aspectos de comércio livre que parecem ganhar, frequentemente, terreno aos objectivos e às práticas de cooperação.
- Embora enfraquecida e sujeita a avaliações, a integração dos países ACP no comércio mundial comporta riscos importantes para as capacidades de desenvolvimento económico e social destes países e para o bem-estar das suas populações.
- As negligências relativas a problemas prioritários, como a dívida, os reajustamentos estruturais ou o acesso aos bens e serviços essenciais.
- Tendo em conta a experiência passada, subsistem sérias dúvidas quanto à vontade e capacidade dos contratantes de concretizarem os objectivos sociais e os métodos participativos.



## Acordos de Parceria Económica

Os Acordos de Parceria Económica (APE) representam a dimensão económica do Acordo de Cotonou. Estes acordos são regidos pelo artigo 37.º do Acordo de Cotonou. Devem ser concluídos antes de 31 de Dezembro de 2007 e têm por objectivos promover « *a integração progressiva e harmoniosa dos Estados ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento, incentivando o seu desenvolvimento sustentável e contribuindo para a erradicação da pobreza nesses países* » (n.º 1 do artigo 34.º). Mais geralmente, participam na execução « *da estratégia de desenvolvimento* », tal como esta figura nos artigos 19.º a 27.º (Título I) do Acordo de Cotonou.

O início previsto para os APE é 1 de Janeiro de 2008 para um período de 12 anos. Tendo em conta a complexidade e os desafios da negociação UE/ACP, foi previsto um período de transição entre 2000 e 2008. A primeira fase, executada a nível de todo o grupo ACP, terminou no final de 2003, iniciando-se depois em 2004 negociações regionais específicas.

Os APE aplicados pelo Cotonou Podem ser considerados como acordos recíprocos de livre troca e devem ser negociados numa base bilateral entre a UE e as regiões ACP.

Os APE derivados do acordo de Cotonou podem ser considerados como acordos de comércio livre recíprocos, que devem ser negociados numa base bilateral entre a UE e regiões ACP. Estes APE visam promover a integração progressiva e harmoniosa dos Estados ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento, incentivando assim o seu desenvolvimento sustentável e contribuindo para a erradicação da pobreza nos países ACP.

Para além dos objectivos previstos, os APE têm por objectivo a conformidade das relações UE-ACP com as regras da OMC. Com efeito, o regime preferencial, que era reservado aos países do grupo ACP e não era acessível ao conjunto dos países em desenvolvimento, não era conforme às cláusulas da OMC e, nomeadamente, às cláusulas da Nação Mais Favorecida e da Reciprocidade. O calendário das negociações UE-ACP responde a esta exigência de convergência com as regras da OMC,

dado esta exigir da UE a conformidade com as suas regras até 31 de Dezembro de 2007.

Geralmente, o Acordo de Cotonou prevê a supressão progressiva dos entraves ligados às trocas comerciais entre ambas as partes e a criação de zonas de integração regional ACP, isto de mercados comuns caracterizados por uma tarifa externa comum e pela livre circulação dos bens no interior da zona.

Concretamente, estes acordos exprimem um triplo objectivo:

- Facilitar o acesso dos produtos ACP ao mercado europeu
- Desenvolver o comércio Sul-Sul
- Apoiar o processo de integração regional.

O objectivo primordial dos APE é permitir aos Estados ACP participar plenamente no comércio internacional, que é apresentado como sendo o melhor meio de garantir o crescimento e a redução da pobreza.

## Características dos APE

Alguns parâmetros característicos dos APE:

- São acordos de comércio livre: a União Europeia e os países ACP comprometem-se a abrir os seus mercados de maneira recíproca e progressiva. Os acordos APE propõem uma liberalização das trocas comerciais em três etapas: primeiro, num grupo regional de países; depois, entre os diferentes mercados regionais do hemisfério Sul; e, finalmente, entre países do Norte e do Sul. A criação de mercados regionais permitirá desencravar os países mais isolados e desenvolver as empresas privadas. Para esse efeito, os países deverão adoptar um regime aduaneiro comum e eliminar os estrangulamentos que obstruem a livre circulação de mercadorias.

No que diz respeito à liberalização das trocas Norte-Sul, a União Europeia propõe uma abordagem pragmática e flexível que permitirá a cada região negociar medidas de salvaguarda para os sectores vulneráveis. Além disso, a União Europeia sabe que os seus padrões de qualidade dos produtos podem penalizar as

exportações dos países ACP. Proceder-se à negociação de programas de ajuda e ao alongamento dos períodos transitórios, bem como à alteração das regras de origem, a fim de facilitar a entrada dos produtos ACP no mercado europeu.

- Estes acordos prevêm uma ajuda financeira à integração regional: a ajuda financeira deve contribuir para os custos da abertura comercial e dos ajustamentos necessários. A União Europeia prestará um apoio financeiro ao processo de integração regional e à elaboração de acordos de parceria. A Comissão deseja que as ajudas aos acordos de parceria económica sejam integradas nos programas regionais em vigor.
- São acordos regionais. Contrariamente aos tratados precedentes, os APE serão assinados pela UE e pelos países ACP, agora reunidos em seis zonas: Caraíbas, Pacífico e 4 zonas africanas, entre as quais a África Ocidental (CEDEAO), a África Central (CEMAC), a África Oriental (ESA) e a África Austral (SADC). Em África, sobretudo, a distribuição dos países em zonas não teve em conta as relações já existentes.

## Modalidades dos APE

Os novos acordos comerciais serão introduzidos progressivamente, pelo que as partes sentem a necessidade de um período preparatório. Este período preparatório expira em 31 de Dezembro de 2007, e os acordos devem entrar em vigor, em princípio, em 1 de Janeiro de 2008.

Na fase de transição para os novos acordos comerciais, as preferências comerciais não recíprocas, aplicadas no âmbito da quarta convenção ACP-CE, serão mantidas no período preparatório, para todos os países ACP, nas condições definidas no anexo V do Acordo de Cotonou.

Durante o período preparatório, serão empreendidas as negociações dos acordos de parceria económica, que terão por objectivo, entre outros, estabelecer o calendário da supressão progressiva dos entraves às trocas comerciais entre as partes, em conformidade com as regras da OMC na matéria. As negociações terão em conta o nível de desenvolvimento e a incidência socioeconómica das medidas comerciais sobre os países ACP,

bem como a capacidade de se adaptarem e de ajustarem as suas economias ao processo de liberalização.

As negociações serão, por conseguinte, tão flexíveis quanto possível, no que respeita à determinação de um período de transição de duração suficiente, à cobertura final dos produtos, tendo em conta os sectores sensíveis, e ao grau de assimetria em termos de calendário de desmantelamento pautal, sem fugir à conformidade com as regras da OMC vigentes nessa data.

Já foi oficialmente lançada a segunda fase das negociações bilaterais com os 6 grupos regionais:

- **África Central**: Outubro de 2003, Brazzaville (República do Congo),
- **África Ocidental**: Outubro de 2003, Cotonou (Benim),
- **África Oriental e Austral**: Fevereiro de 2004, Ilha Maurícia,
- **Caraíbas**: Abril de 2004, Kingston (Jamaica),
- **Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)**: Julho de 2004, Windhoek (Namíbia),
- **Pacífico**: Setembro de 2004, Ilhas Fiji.

As negociações, actualmente em curso no âmbito dos seis estaleiros regionais abertos, são longas e complexas. O prazo, que expira no final de 2007, não será provavelmente respeitado. O período de transição será mais longo e prolongar-se-á muito além de 2008.

Convém notar que os APE não são obrigatórios. Porém, em caso de adesão a um APE, cria-se uma discriminação no seio dos países ACP entre os países menos avançados (PMA) e os países não PMA, dado os primeiros terem, de qualquer modo, um acesso livre no mercado da UE no âmbito da iniciativa «tudo excepto as armas», ao passo que os não PMA têm acesso no mercado da UE através do sistema de preferências generalizadas, que abrange todos os países em vias de desenvolvimento. Por conseguinte, a conclusão de um APE é bem mais importante para os não PMA dos que para os PMA.

## Posição sindical sobre os APE

Os sindicatos europeus e dos países ACP advogam que o comércio e a integração económica devem permitir aumentar os níveis de trabalho e de vida e não reduzi-los.

### « O crescimento não se come »

Não se pode reduzir o objectivo de desenvolvimento a um simples crescimento económico. A realidade dos problemas sociais nos países ACP põe visceralmente em causa a cadeia virtuosa: liberalização, crescimento e redução da pobreza, na qual repousa a vertente prescritiva do discurso neoliberal dominante, e, designadamente, o lugar central das políticas de liberalização nas políticas de ajustamento estrutural.

Neste âmbito, convém ser prudente relativamente ao deslize das políticas de desenvolvimento para políticas de luta contra a pobreza, que permite afastar qualquer reflexão ligada à questão da redistribuição e do emprego, para reafirmar o carácter central do objectivo de crescimento.

O crescimento económico mais não é do que um dos múltiplos aspectos do desenvolvimento, que é um processo mais amplo, mais complexo e não exclusivamente económico.

Ora, os APE apostam exclusivamente no aumento do crescimento económico, no crescimento das trocas internacionais dos ACP na economia mundializada. Os APE relembram a hipótese das *repercussões* positivas do crescimento, nas quais apostam os neoliberais, ao passo que a experiência passada mostrou sobejamente que o crescimento beneficiou, sobretudo, uma minoria nos países ACP. O malogro dos ajustamentos estruturais leva a pensar que não basta liberalizar para melhorar as condições de vida e de trabalho, antes pelo contrário.

O Acordo de Cotonou e os APE devem garantir a primazia dos direitos humanos, nomeadamente dos direitos sociais, em relação a qualquer aspecto comercial ou financeiro. Estes direitos devem ser integrados, sistematicamente, em qualquer negociação dos APE, a nível regional.

Muito embora possamos aprovar alguns objectivos, como a criação de mercados nacionais ou regionais, que só existem potencialmente,

é preocupante constatar os desvios de desenvolvimento, o controlo muito díspar dos mercados, o peso da dívida na maior parte das economias ACP, a importância da economia informal (de 60 a 80% dos trabalhadores), as fracas capacidades dos intervenientes políticos, económicos e sociais, a ausência ou o fraquíssimo poder de compra, etc. Todos estes elementos não são favoráveis a um desenvolvimento económico e social.

O crescimento do comércio entre países ACP é bem mais prioritário para estes países do que a abertura dos seus mercados aos produtos da União Europeia. Há que ter em conta a necessidade – aliás reconhecida – de determinar a sequência das medidas de liberalização comercial. E as medidas de liberalização devidamente aceites entre os países ACP devem prevalecer às medidas de liberalização em relação à União Europeia. Na verdade, uma abertura exagerada dos mercados ACP à concorrência proveniente da União Europeia causará colapsos sensíveis nas economias dos países ACP, ao passo que a integração efectiva das regiões ACP poderia levar os países em causa a beneficiarem de uma integração ulterior na UE.

No entanto, é também necessário analisar as consequências da integração regional quando existam na mesma região países parceiros com níveis de desenvolvimento económico muito desiguais, porque isso envolve riscos importantes para a estrutura produtiva do país mais débil.

A reestruturação económica nos países ACP custará muito dinheiro e imporá à UE a concessão de recursos enormes a longo prazo, em conformidade com as disposições do Acordo de Cotonou. Os governos, especialmente os que dependem em grande parte das receitas aduaneiras, sofrerão uma maior pressão orçamental à medida em que a liberalização do comércio reduzirá estas receitas. Isto influenciará seriamente o pessoal dos serviços públicos de numerosos países ACP e a capacidade dos governos de assegurar os serviços públicos essenciais, como a saúde e a educação.

É indispensável proceder a estudos de impacto antes e depois de tomar decisões de inserção. A UE e os ACP devem tomar rapidamente medidas para efectuar estudos sobre o impacto económico e social das políticas económicas e comerciais propostas sobre as regiões e os países em causa.

O movimento sindical sublinha que este programa deve ser multidimensional e de grande alcance, prevendo:

- Uma anulação/redução da dívida e uma reconversão desta em actividades negociadas, sociais e económicas, por país, a favor das populações;
- A junção a estes financiamentos de fundos públicos de uma ajuda ao desenvolvimento, cujo aumento (até 0,7%, pelo menos) deveria intervir rapidamente;
- Uma reabilitação dos serviços de educação e de saúde, concebidos como serviços públicos, e acessíveis sem discriminação;
- Medidas de garantia de rendimentos para os pequenos produtores rurais e os pescadores artesanais;
- Políticas activas de promoção e protecção de empregos decentes (em sinergia com a estratégia da OIT «Trabalho decente»).

## Impactos do Acordo de Parceria Económica UE - África Ocidental<sup>5</sup>

5. Nota sintética do  
GRET - Dezembro de  
2005.  
<http://www.gret.org>

### **Integração regional**

A integração regional terá várias consequências, algumas positivas e outras negativas para o desenvolvimento sustentável da região. Em primeiro lugar, os recursos fiscais serão menores, o que reduzirá a capacidade de intervenção dos Estados e colocará a questão dos financiamentos alternativos. Contudo, o alargamento do mercado e a supressão das barreiras aduaneiras internas poderão ser um estímulo forte para a economia regional, se o mercado for realmente fluido e os sectores sensíveis forem protegidos convenientemente contra as importações europeias.

### **Supressão dos direitos aduaneiros sobre as importações de origem europeia: perda de receitas pelos Estados**

A UE é o primeiro fornecedor da África Ocidental. A liberalização do mercado oeste-africano originará uma redução considerável das receitas aduaneiras.

### **Aumento das importações europeias e concorrência acrescida sobre a produção local**

A maioria dos estudos concorda que a conclusão de um APE aumentará as importações provenientes da União Europeia. A criação de comércio, isto é as importações suplementares, poderá ascender a 647 milhões de dólares. A supressão dos direitos aduaneiros sobre os produtos europeus poderá levar a uma diversão do comércio, quer dizer que as importações europeias substituem as importações de outras origens por um montante estimado em 390 milhões de dólares. No total, o ganho da exportação para a União Europeia poderia aproximar-se de mil milhões de dólares, ou seja 15% das exportações actuais.

### **A liberalização rápida é unanimemente desaconselhada**

O cenário da liberalização rápida e total é considerado por todas as fontes estudadas como perigoso para a África Ocidental. A concorrência das importações agrícolas provenientes da União Europeia poderá destruir as consequências positivas da integração regional. É comumente desejável um cenário mais progressivo, que mantenha especialmente a possibilidade de continuar a proteger a produção agrícola e agro-alimentar da região

### **Poucas oportunidades para os países menos avançados (PMA)**

Graças à iniciativa «tudo excepto as armas», os PMA têm acesso ao mercado europeu sem direitos aduaneiros para todos os produtos em 2009 e sem obrigação de abertura das suas fronteiras. Em contrapartida, a assinatura de um APE obriga-os a abrir o seu mercado aos produtos europeus.

### **Interesse para os não PMA, se os obstáculos não pautais forem suprimidos**

A Nigéria, o Gana e a Costa de Marfim são três países da África Ocidental não PMA. As suas exportações são constituídas essencialmente por produtos agrícolas, minérios e hidrocarbonetos (Nigéria, em especial). Um melhor acesso ao mercado europeu terá pouco impacto sobre o volume de produtos que já são exportados. Em contrapartida, isso permitirá desenvolver a exportação de novos produtos, especialmente de produtos agro-alimentares transformados, com maior valor acrescentado, para os quais subsistem, por vezes, direitos aduaneiros.



Todavia, mesmo se um APE pode melhorar o acesso ao mercado europeu e permitir desenvolver novas exportações, é contudo necessário que as mercadorias produzidas possam entrar efectivamente no território europeu. Com efeito, para tal é necessário que respondam às exigências dos compradores e respeitem a legislação sanitária.

### **Risco de desequilíbrio regional e de exploração não sustentável dos recursos naturais**

A integração regional, se for conseguida, corre o risco de favorecer as zonas geográficas dotadas com os melhores factores de produção, em detrimento das zonas mais desfavorecidas. Em suma, os países costeiros, que beneficiam das melhores condições agroclimáticas poderão desenvolver-se.

## **Avaliação das necessidades do movimento sindical e dos entraves ao movimento sindical nos ACP**

Há uma grande similitude nas necessidades e prioridades do movimento sindical dos países ACP para desempenharem o seu papel nas negociações sobre os APE, previsto no Acordo de Cotonou. Há muita necessidade em quatro domínios interdependentes: informação, formação intelectual e técnica, organização e melhoria das capacidades institucionais.

No plano da informação, os sindicatos reclamam um sistema de informação mais eficaz para poderem conhecer melhor as modalidades práticas e políticas do Acordo de Cotonou, que vários membros sindicais afirmam conhecer de maneira global e sumária. As necessidades de formação intelectual e técnica dos sindicatos e dos seus membros são prementes nas áreas da mundialização (desafios da economia mundializada), dos indicadores macroeconómicos (significado, interpretação e limites), do comércio internacional, da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África) e da OMC (instituição, regras e funcionamento). Pretende-se assim adquirir uma capacidade de avaliação e de negociação com os intervenientes estatais e internacionais que, geralmente, afastam os sindicatos dos debates argumentando que eles não compreendem nada do intercâmbio internacional. As carências e

necessidades em termos de organização insistem sobre a criação (ou se já existirem, sobre o seu reforço) de sinergias nacionais, sub-regionais e internacionais entre os sindicatos.

Por conseguinte, a última exigência sindical exprime uma necessidade de reforço das capacidades institucionais dos sindicatos a nível nacional e regional. Para isso, as prioridades das reivindicações sindicais dos ACP são essencialmente: (1) reforçar os conhecimentos básicos dos sindicalistas; (2) alargar a formação sobre os acordos comerciais, nomeadamente, aos secretários-gerais e militantes da base; (3) identificar as pessoas-recurso com conhecimentos e competências no domínio do comércio e apoiá-las na difusão desses conhecimentos; (4) apoiar um plano concreto de *lobbying* sobre a questão do trabalho; (5) abrir possibilidades de publicações; (6) dispor de apoio financeiro para proceder a análises e assegurar a divulgação das informações junto dos militantes da base; (7) melhorar o âmbito de participação dos sindicatos e da sociedade civil nos processos de negociação; (8) melhorar a análise do sector informal e a protecção de quantos aí trabalhem.

Convém também garantir o acesso dos sindicatos ACP aos recursos da cooperação para o desenvolvimento. Regra geral, os sindicatos dos países ACP nem sequer estão a par da existência desses fundos, sendo-lhes assim vedado acesso aos recursos da cooperação para o desenvolvimento. Ignoram completamente as modalidades de acesso e os mecanismos que lhes permitiriam pedir esses recursos e deles beneficiar. Esta situação revela uma carência de comunicação entre os governos, que, geralmente, estão ao corrente de todas as cláusulas do Acordo de Cotonou, e os sindicatos, que, por vezes, ignoram completamente tais informações. Além disso, vários sindicalistas conhecem muito mal as disposições internas dos PIN e dos PIR. De igual modo, o contacto entre a UE e os INE (Intervenientes Não Estatais), que cabe ao Estados ACP assegurar, não facilita o acesso dos sindicatos às informações e ainda menos aos recursos da cooperação para o desenvolvimento.

## Participação : do discurso à realidade, um duro combate a travar

A participação é vista, hoje, como a receita mágica das políticas de desenvolvimento, exactamente como o ajustamento estrutural e a liberalização nas décadas 80 e 90. Mas na prática, a participação dos intervenientes não estatais é ainda insignificante e limita-se a uma simples informação ou comunicação, sem ter realmente em conta as exigências e propostas destes intervenientes no desenvolvimento.

No entanto, a reorientação da cooperação para o desenvolvimento a favor dos intervenientes não estatais, bem como as novas formas de condicionalidade ligadas à boa governança, apoiaram, no Sul, os processos de democratização e de descentralização na década 90. Esta evolução criou um contexto propício ao desenvolvimento de novas parcerias que se traduziu num alargamento do campo de competências do sector privado, das organizações da sociedade civil e das autoridades autárquicas.

O recente relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a sociedade civil exprime perfeitamente esta nova visão do desenvolvimento, baseada na promoção de parcerias público-privadas. A ideia central é que é necessário tirar partido das sinergias potenciais ou existentes entre os diferentes intervenientes no desenvolvimento e procurar pôr em contacto as diferentes partes envolvidas num problema<sup>6</sup>. A concertação, aquando da identificação dos objectivos e da definição do projecto, melhora este projecto, enriquecendo-o, e aproxima-se mais da realidade e das exigências de desenvolvimento das populações.

Além disso, a redefinição dos papéis e das responsabilidades entre intervenientes públicos (nacionais ou locais) e intervenientes privados (sector privado ou sociedade civil) deverá permitir melhorar a gestão de uma série de serviços essenciais, dado que, «onde são utilizadas capacidades ao serviço de processos que associam múltiplos intervenientes, as repercussões benéficas são consideráveis». Estas parcerias constituem, doravante, um instrumento muito importante para a cooperação para o desenvolvimento, no sentido de encontrar respostas inovadoras a questões críticas. Os objectivos do milénio em prol do desenvolvimento tiveram também um efeito catalisador para as parcerias

6. NAÇÕES UNIDAS, 2004, *Relatório do Secretário-Geral em resposta ao relatório do Grupo de personalidades eminentes sobre as relações entre a Organização das Nações Unidas e a sociedade civil*. A/59/354.

no terreno, entre as autoridades públicas, o sector privado e as organizações da sociedade civil, uma vez que a realização destes objectivos implica imperativamente uma acção concertada e plural.

O alargamento da cooperação para o desenvolvimento a uma vasta gama de intervenientes, nomeadamente a intervenientes da sociedade civil e dos poderes públicos locais e dos deputados, é considerado como «uma ocasião de mobilizar novas capacidades e experiências diversas para enfrentar alguns dos problemas mais exigentes da época»<sup>7</sup>. As recomendações da Comissão Cardoso são muito claras a este respeito. A ONU deveria insistir na inclusão de todas as partes interessadas, sem perder de vista que os intervenientes principais não são sempre os mesmos em todas as circunstâncias. É por isso essencial incentivar parcerias com diferentes intervenientes para encontrar soluções eficazes e permitir a uma série de redes mundiais inovar e fazer progredir as coisas.

A nova governança mundial deverá assentar na promoção da participação e da responsabilidade a todos os níveis. Mas o empenhamento das partes interessadas e o desenvolvimento de parcerias implicam o reforço da capacidade das organizações da sociedade civil, como também do sector privado, e igualmente dos dispositivos de construção de compromissos que incluem mecanismos de prevenção e de resolução criadora dos conflitos, sem esquecer a formação dos funcionários nacionais e multinacionais, para poderem lidar com uma rede de parceiros mais ampla. Para isso, é necessário criar um ambiente institucional capaz de suscitar estas novas parcerias e de disponibilizar os meios necessários para os diferentes intervenientes poderem agir e desenvolver melhor o seu potencial.

A cooperação descentralizada introduzida em 1989, no âmbito da Convenção de Lomé IV, constituiu uma nova abordagem da cooperação para o desenvolvimento. Tinha então por objectivo alargar o número geralmente restrito de intervenientes na cooperação, legitimando o papel dos intervenientes descentralizados no desenvolvimento.<sup>8</sup> A sua originalidade residia no apoio às iniciativas provenientes directamente da base. A responsabilidade da definição das necessidades e da formulação e execução do projecto era transferida para os intervenientes locais. Estes

7. Grupo de personalidades eminentes presidido por F. CARDOSO, 2004, Nós, povos: sociedade civil. Organizações das Nações Unidas e governança mundial (Nova Iorque: Nações Unidas), p. 8.

8. G. FONTENEAU e F. LAPEYRE, 1998, As organizações sindicais e a cooperação descentralizada. (Bruxelas: Confederação Europeia dos Sindicatos).

deixaram de ser simples beneficiários ou simples executantes de projectos definidos em instâncias superiores, para serem promotores da melhoria das suas condições de vida e de trabalho.

O papel da cooperação descentralizada, enquanto novo instrumento da cooperação para o desenvolvimento, foi reafirmado na Convenção de Lomé IV A, que estipula no seu artigo 12.º-bis: «Reconhecendo que os intervenientes na cooperação descentralizada podem contribuir positivamente para o desenvolvimento dos Estados ACP, as Partes Contratantes decidem intensificar os seus esforços para incentivar a participação dos intervenientes ACP e da Comunidade nas actividades de cooperação».

A cooperação descentralizada tinha por principal objectivo responder melhor às necessidades e prioridades das populações, graças ao alargamento da gama de intervenientes no desenvolvimento, através do estabelecimento de novos tipos de parcerias entre os poderes públicos nacionais e locais, o sector privado e as organizações da sociedade civil. A ideia consistia em promover uma redefinição do papel e das responsabilidades de cada interveniente no processo de desenvolvimento, apoiando um processo de responsabilização das partes descentralizadas através da transferência de responsabilidade e de uma descentralização dos meios.

Esta nova abordagem da cooperação para o desenvolvimento foi ainda reforçada pela Comissão Europeia através dos acordos de Cotonou, assinados em Junho de 2000. O acordo inclui nomeadamente disposições originais destinadas a promover abordagens participativas com vista a assegurar a participação da sociedade civil e de intervenientes económicos e sociais. Nesta perspectiva, os intervenientes não estatais beneficiam de apoio para melhoria das suas capacidades em domínios críticos, no intuito de aumentar as suas competências, essencialmente em questões de organização, de representação e de criação de mecanismos de consulta para promover alianças estratégicas.

Para responder às necessidades das autarquias locais em matéria de desenvolvimento e a fim de incentivar todos os actores da cooperação descentralizada susceptíveis de contribuírem para o desenvolvimento

autónomo dos Estados ACP, a cooperação para o desenvolvimento apoia, por um lado, o financiamento de micro-realizações a nível local que tenham impacto económico e social na vida das populações e, por outro, o financiamento da cooperação descentralizada, especialmente quando esta associa os esforços e os meios de organizações dos Estados ACP e dos seus homólogos da União Europeia.

Outro grande vector da participação dos intervenientes não estatais na cooperação para o desenvolvimento são os DERP – Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza – introduzidos no final de 1999 por iniciativa conjunta do FMI e do Banco Mundial. Os DERP são um novo dispositivo destinado a ajudar os países pobres e os mutuantes de fundos a reforçar o impacto dos seus esforços comuns em matéria de luta contra a pobreza.

Os objectivos dos DERP são múltiplos, mas entre estes ocupam um lugar de destaque a promoção da participação dos intervenientes não estatais, através da criação de uma panóplia de técnicas participativas e da criação de espaços de diálogo e de concertação. Pode-se também apontar a formação de parcerias internas e externas, assentes em novas bases, decorrentes de uma redistribuição mais ou menos importante dos papéis e das responsabilidades entre os diferentes intervenientes no desenvolvimento. Temos, por um lado, os poderes públicos locais, o sector privado e os intervenientes da sociedade civil, e, por outro, o governo e os mutuantes de fundos internacionais.

No entanto, estes processos de elaboração dos DERP são problemáticos e insatisfatórios. A riqueza das recomendações formuladas pelos intervenientes da sociedade civil é geralmente ignorada. No fim de contas, não é o conjunto da estratégia de luta contra a pobreza que está aberto à participação dos intervenientes da sociedade civil, uma vez que o objectivo prioritário de adaptação às normas da economia mundializada, não está, de modo algum, exposto a discussão. É por isso que se verifica que os DERP não criaram as condições para estratégias alternativas de desenvolvimento, mantendo-se, pelo contrário, muito próximos, quando ao fundo, dos programas de ajustamento estrutural anteriores, embora a forma tenha sido alterada e inclua procedimentos participativos.

Como o BIT o sublinhou ao analisar a participação sindical no âmbito dos DERP, os sindicatos não foram sistematicamente consultados e foram mesmo totalmente excluídos nalguns países. Ora, na ausência de um verdadeiro debate com os representantes dos trabalhadores (e os dos empregadores), as possibilidades de alcançar os resultados políticos esperados são poucas.<sup>9</sup>

Sendo assim, não é surpreendente constatar a utilização abusiva dos termos «participação» e «participativos», quando, na maioria dos casos, fala-se apenas de consulta. O novo paradigma do desenvolvimento continua a ser essencialmente determinado pelo pressuposto que a integração na economia mundializada e a adaptação às suas normas são elementos incontornáveis de qualquer desenvolvimento. O paradoxo da nova abordagem da cooperação para o desenvolvimento está no facto de esta pretender dar a palavra aos pobres, quando, ao mesmo tempo, teme que as suas reivindicações e as suas iniciativas se afastem do diálogo que ela definiu com tanto esmero. Por outras palavras, os pobres e os marginais podem participar desde que não procurem alterar as regras do jogo nem exijam uma redistribuição dos recursos e do poder, de uma maneira mais ou menos radical

Mas o movimento sindical não deve descurar o seu esforço. Deverá continuar a tentar exercer a sua influência sobre o processo de determinação das políticas de desenvolvimento. O seu papel é essencial, pelo que deverá reivindicar o seu novo campo de responsabilidades especificado nos DERP ou no Acordo de Cotonou. As organizações sindicais devem colocar os Estados ACP face aos compromissos que assinaram e apoiar-se na Comissão Europeia e nas suas delegações nos países ACP para os fazer respeitar.

### Tipologia da participação sindical dos países ACP

Verificam-se grandes disparidades em termos de participação efectiva dos sindicatos nas negociações e na concretização efectiva das suas reivindicações por parte dos Estados ACP. Decorre daí a divisão dos sindicatos em três grupos:

a) *Primeiro grupo de sindicatos ACP: ausência absoluta de participação sindical e de participação das associações de trabalhadores, apesar de existirem*

As estratégias de evicção da participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores são diversas. Os sindicatos estão, seja em desfasamento permanente com o governo em termos de informação, seja em défice de informações, seja ainda perante tentativas de corrupção e o mutismo governamental em relação às suas perguntas. Neste domínio, continua vigente o problema deste primeiro grupo de países ACP. Trata-se, por um lado, de permitir a participação dos sindicatos, e, por outro, de ter em conta a sua opinião na tomada de decisão e na execução das políticas de desenvolvimento. Os países da África Ocidental (Togo e Guiné), da África Central (RCA), da África Oriental e Austral (Burundi), das Caraíbas e do Pacífico (Vanuatu, Quiribati e ilhas Grenade), que pertencem a este grupo, revelam que há uma relação possível entre a crise do processo democrático nacional e a ausência de participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores nas políticas nacionais.

b) *Segundo grupo de sindicatos ACP: participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores sem ter em conta, de maneira eficiente, as suas reivindicações*

É a situação em que se encontram os países da CEDEAO, onde há efectivamente participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores, mas as suas reivindicações e observações não são tidas em conta de maneira prática e efectiva na execução das políticas de desenvolvimento. É o caso do Benim, Burkina Faso e Senegal. Neste segundo grupo, já se ultrapassou a etapa do diálogo e da participação nas negociações. A fase de consideração efectiva das reivindicações dos sindicatos e das associações de trabalhadores deve ser negociada e aperfeiçoada para evitar que o diálogo, que já existe, não leve a uma linguagem de surdos. Trata-se de uma instrumentalização do diálogo social pelos governos locais. O Senegal está no bom caminho para resolver este problema através de inovações institucionais. Adoptou, em 2002, uma carta nacional tripartida sobre o diálogo social e criou ao mesmo tempo um Comité Nacional de Diálogo Social (CNDS). Este



segundo grupo espelha uma das principais características dos regimes políticos de um grande número de países africanos, ou seja a presença de uma democracia meramente institucional sem tradução concreta e real em meios de acção.

Na África Central, pertencem a este grupo o Camarões, o Gabão e a República Democrática do Congo ao mesmo título que as Comores da África Austral. Na região das Caraíbas e do Pacífico, pertencem a este grupo a Jamaica, Suriname, Haiti, Ilhas Fiji e a República Dominicana.

*c) Terceiro grupo de sindicatos ACP: participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores e tomada em consideração efectiva das suas reivindicações*

Por último, a terceira situação é a dos países ACP das Caraíbas e do Pacífico, onde a participação dos sindicatos e das associações de trabalhadores é efectiva e onde as suas reivindicações são efectivamente tidas em conta na execução das políticas. É o caso da ilha de Barbados e do Gana, onde os sindicatos são respeitados e participam nas negociações comerciais e de política governamental. Este terceiro grupo, constituído apenas por dois países, já ultrapassou as duas fases: participação e tomada em consideração efectiva das suas reivindicações sindicais nas políticas. A vigilância e reconsideração permanente destes acervos são os melhores instrumentos para evitar recuos em termos de diálogo e de participação dos intervenientes não estatais (INE) no processo de desenvolvimento e na tomada de decisão.

## **Propostas sindicais para os APE**

Estes acordos devem integrar, obrigatoriamente, uma dimensão social.

Se estes acordos não integrarem uma dimensão social efectiva, as populações não terão nenhuma confiança nestas disposições. O sucesso destes acordos depende, em grande parte, da confiança que as populações e os principais intervenientes poderão atribuir-lhes. Por outro lado, os acordos de parceria económica devem reforçar o capital social nos Estados e regiões ACP.

Para tanto, são necessários objectivos sociais e metodologias participativas de execução, nomeadamente através do diálogo social. Os Programas Indicativos Nacionais, procedentes do Acordo de Cotonou, revelaram todas as dificuldades, dado a participação dos intervenientes não estatais ter sido muito selectiva (excluindo, nomeadamente, os sindicatos) e limitada.

Estes Acordos devem contribuir para o desenvolvimento económico e social destas regiões e traduzir-se numa melhoria significativa das condições de vida e de trabalho das populações envolvidas.

É importante que, no conjunto dos países ACP, as negociações respeitem alguns critérios obrigatórios: para além de uma integração sensata na economia mundial, deveria haver igualmente o desenvolvimento do comércio, acompanhado pelos direitos sociais inerentes, a redução da pobreza e o respeito dos direitos dos trabalhadores<sup>10</sup>. Estes critérios deveriam servir de orientação nas negociações regionais.

Os APE devem garantir a primazia dos direitos humanos e, entre outros, os direitos sociais, na aceção da OIT, sobre qualquer aspecto comercial ou financeiro. Estes direitos devem ser integrados sistematicamente em todas as negociações APE a nível regional.

Isto deverá articular-se em torno de três grandes temas:

## **Promoção e garantia de direitos**

Garantia dos direitos sociais fundamentais, inscritos no Acordo de Cotonou (preâmbulo) como elementos essenciais partilhados pelos contratantes do Acordo de Cotonou. São as chamadas 8 convenções dos direitos sociais fundamentais (Declaração tripartida da OIT, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho de 1998).

Esta refere-se à:

- liberdade de associação (convenção 87)
- liberdade de negociação e de acção colectiva (convenção 98)
- proibição do trabalho forçado (convenções 29 e 105)

- eliminação progressiva do trabalho infantil e proibição de trabalhos que afectem a dignidade das crianças (convenções 138 e 182)
- igualdade de tratamento entre homens e mulheres nacionais/estrangeiros (convenções 100 e 111).

Mas o Código Internacional do Trabalho inclui também 70 convenções operacionais.

As convenções relativas a estes temas especificam os objectivos, os procedimentos e as modalidades de execução e de garantia destes direitos. Estes direitos são condições indispensáveis à dignidade das pessoas que residem num território, condições estas que constituem a base de qualquer política social.

O artigo 25.º do Acordo de Cotonou estipula que o desenvolvimento social deve favorecer o respeito dos direitos sociais fundamentais.

Para além destes direitos fundamentais, há que considerar outros direitos resultantes das convenções da OIT, por serem relevantes no domínio da economia, nomeadamente:

- protecção social (convenção 102)
- protecção da maternidade (convenção 183)
- promoção do emprego (convenção 122)
- administração do trabalho na indústria (convenção 81) e nos sectores agrícolas (convenção 129)
- trabalhadores migrantes (convenção 97)

Em princípio, para aplicar jurídica e politicamente estas convenções num determinado país, é necessário que esse país as ratifique (acto jurídico oficial). Contudo, os direitos sociais fundamentais (8 convenções) devem ser aplicados em todos os Estados membros da OIT, pelo simples facto de serem membros da Organização (é o caso de todos os Estados da UE e dos ACP). Nos seus programas de cooperação técnica, a OIT disponibiliza aconselhamento quando um país quer rever a sua legislação ou melhorá-la. Mas a OIT encontra-se confrontada com o Banco Mundial, que aconselha ao país (com argumentos relativos aos empréstimos) opções frequentemente opostas às da OIT.

Sublinhe-se que numerosos aspectos relacionados com o emprego, a segurança social e a igualdade entre os sexos, bem como a estreita relação entre o desenvolvimento do comércio e as normas relativas ao trabalho, são contemplados de maneira muito genérica e apenas no preâmbulo do mandato de negociação sobre os APE confiado à Comissão.

Convém também reafirmar o respeito da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU-1948), que inclui direitos civis e políticos, mas também direitos económicos, sociais e culturais (por exemplo, o direito de associação, o direito ao trabalho, condições de trabalho satisfatórias, o direito à protecção social, etc.). Os contratantes da UE e dos ACP no Acordo de Cotonou recordaram os seus compromissos comuns (Preâmbulo do Acordo, elementos essenciais partilhados, artigos 9.º e 96.º). Tudo o que diz respeito ao direito à saúde, ao direito à educação, ao direito à segurança alimentar... são também direitos fundamentais.

### **Igualdade de oportunidades e género**

- A igualdade entre homens e mulheres é considerada actualmente como um factor importante de mudanças sociais e institucionais favoráveis à equidade e ao crescimento e, por isso, deve ser claramente afirmada em todas as políticas e acções de desenvolvimento.
- A OIT apoia-se em normas internacionais do trabalho para promover a igualdade entre homens e mulheres, especialmente nas quatro convenções principais sobre a igualdade: a Convenção III sobre a discriminação (emprego e ocupação), a Convenção 100 sobre a igualdade de remuneração, a Convenção 156 sobre os trabalhadores que têm responsabilidades familiares, e a Convenção 183 sobre a protecção da maternidade.
- As Resoluções da Conferência Internacional do Trabalho de 1975, 1985 e 1991, respectivamente, e a Resolução de Junho de 2004 relativa à promoção da igualdade entre homens e mulheres, à igualdade de remuneração e à protecção da maternidade reforçam esta missão. A OIT escolheu abordar esta questão de duas maneiras. Em primeiro lugar, o conjunto das políticas, programas e actividades deverá procurar ter em

conta sistematicamente as necessidades específicas, e por vezes divergentes, das mulheres e dos homens, em especial as necessidades práticas e estratégicas características das mulheres. Em segundo lugar, as intervenções orientadas – baseadas em análises prévias que tenham em conta estas necessidades e preocupações – pretendem dar às mulheres e aos homens a oportunidade de participarem e beneficiarem equitativamente nos esforços de desenvolvimento.

- As questões ligadas ao género estão contempladas como temáticas e de natureza transversal no artigo 31.º do Acordo de Cotonou. Desta maneira, a cooperação deverá contribuir para reforçar as políticas e os programas que melhoram, garantem e alargam a participação équa de homens e mulheres em todos os sectores da vida política, económica, social e cultural. Deverá também contribuir para a melhoria do acesso das mulheres a todos os recursos necessários ao pleno exercício dos seus direitos fundamentais a partir de diversas medidas concretas. A igualdade entre homens e mulheres é consagrada pelo acordo.
- O Objectivo 3 da declaração do milénio apoia a promoção da igualdade e o autonomização das mulheres. Sem a igualdade dos sexos, não será possível vencer a fome, a pobreza e a doença.
- É igualmente necessário envidar esforços especiais a cada nível (local, nacional, regional e internacional) para assegurar às mulheres, às populações indígenas, às minorias étnicas e outras (imigrantes, etc.) um acesso equitativo aos bens.

Uma estratégia concreta de desenvolvimento social deve aplicar-se aos dois elementos essenciais de luta contra a pobreza:

- promoção do emprego decente
- promoção da protecção social

A emergência de mercados locais e regionais exige populações que disponham de poder de compra. A promoção do emprego e sistemas de protecção social devem engendrar rendimentos regulares.

## Emprego decente

A promoção do emprego decente (com condições de trabalho justas e dignas) deve ser concretizada em todos os sectores de produção (artesanato, sector rural, sectores formais público e privado, sector informal).

Devem ser consideradas três opções:

- integração regional
- promoção de sistemas de economia mista (economia de mercado e economia social)
- diversificação das trocas comerciais e dos produtos

É certo que o investimento produtivo é um factor essencial desta estratégia, e isso implica que as medidas previstas no Acordo de Cotonou (Anexo II, Capítulo I, artigos de 1.º a 15.º) sejam implementadas com mais dinamismo para apoiar a industrialização e mais desenvolvimento das infra-estruturas, com o apoio do Banco Europeu de Investimento.

A execução de contratos de empreitadas e de equipamento e serviços, resultantes do financiamento do FED, deve ser confiada prioritariamente a operadores económicos ACP, que podem beneficiar de assistência técnica adequada.

Nas regiões ACP, um programa de transformação dos produtos primários (energia, minas, produtos agrícolas e haliêuticos, etc.) deverá permitir aumentar o valor acrescentado das produções nacionais, diversificar a produção e criar emprego.

A promoção do comércio equitativo deve ser encarada de maneira sistemática, a fim de contribuir para rendimentos regulares dos produtores e para o escoamento dos produtos.

O trabalho decente deve ser acompanhado por medidas específicas:

- formação inicial e permanente
- formação profissional e técnica (operários, empregados, gestores, técnicos e acompanhamento)
- relações de trabalho, apoiadas por convenções colectivas e assistidas por administrações laborais e consistindo em aconselhamento e assistência aos sectores produtivos.

Merecem uma atenção especial a formação permanente, a remuneração, as condições de trabalho dos empregados de serviços públicos, dos professores e dos profissionais da saúde e a promoção igualitária das mulheres.

Igualmente, as questões relacionadas com a saúde – segurança no trabalho em todos os sectores de produção – devem ser objecto de medidas concretas, com o apoio competente das administrações laborais.

Em todos os domínios, a cooperação com os programas do Gabinete Internacional do Trabalho – BIT (por exemplo a melhoria simultânea da produtividade e das condições de trabalho) pode contribuir para melhorar esta estratégia.

Os sectores informais empregam, frequentemente, a maioria da mão-de-obra activa, em muitas regiões dos APE. São sectores com actividades numerosas, diversas e complexas. Estes sectores, chamados marginais, contribuem para o PIB dos países, proporcionam produtos e serviços às populações pouco solvíveis e ocasionam, sobretudo, rendimentos, ainda que precários; fomentam também actividades produtivas criadoras de emprego (produção de bens e de serviços, economia social e solidária).

O movimento sindical constatou com frequência no decorrer dos tempos que os contratantes de Cotonou, e anteriormente de Lomé, por outras palavras, as autoridades públicas nacionais e europeias, se tinham desinteressado completamente destes sectores, que, apesar de tudo, apresentam um balanço positivo em condições difíceis, que se revela mais eficaz do que o contributo das sociedades multinacionais nos países ACP.

Com o concurso do BIT, os contratantes de cada APE deveriam prever um programa negociado (aspectos económico, comercial, social e fiscal) capaz de contribuir para a integração progressiva e equitativa destes sectores informais nos sectores formal, público e privado, rural e urbano.

Os contratos públicos de empreitadas e de equipamento deveriam incluir obrigatoriamente um caderno de encargos sociais, remetendo para as Convenções da OIT (direitos sociais fundamentais). Com um sistema de pontos, incluindo as diversas exigências (qualidade/preço, prazo, etc.), o acervo social (empregos criados e fornecidos e direitos sociais garantidos), deveria fruir de uma quota atraente em termos de pontuação.

## Trabalho decente

- Trata-se de um trabalho conveniente, aceitável e produtivo exercido em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade.
- O trabalho decente engloba o pleno emprego, a protecção social, os direitos fundamentais ao trabalho e o diálogo social, ou seja, os elementos básicos de uma justiça social.
- Conceito de organização para a OIT, que fornece o quadro geral de uma acção em matéria de desenvolvimento socioeconómico.
- Indicadores: possibilidade de exercer um trabalho produtivo e adequadamente remunerado; segurança no trabalho e protecção social para as famílias; melhoria das perspectivas de desenvolvimento pessoal e de integração social; liberdade dos seres humanos exprimirem as suas preocupações, organizarem e participarem na tomada das decisões que influenciam as suas vidas; igualdade de oportunidades e de tratamento para mulheres e homens.
- Como promovê-lo: acções a nível mundial, sensibilizando os principais intervenientes no sistema multilateral e na economia mundial para este objectivo. A nível nacional, os programas integrados, elaborados nos diferentes países pelos responsáveis da OIT, definem as prioridades e as metas para os responsáveis pelo desenvolvimento nacional. A OIT empenha-se na promoção do trabalho decente, no âmbito das suas actividades relativas ao emprego, à protecção social, às normas e aos princípios e direitos fundamentais a trabalho e diálogo social.
- São indispensáveis políticas nacionais e internacionais melhor coordenadas para melhorar as perspectivas de um crescimento sustentável capaz de incentivar a evolução de investimentos produtivos, o desenvolvimento das empresas (nomeadamente das pequenas e médias empresas - PME) e a criação de empregos decentes. Tais políticas podem também permitir aos países enfrentar as dificuldades da mundialização.
- O objectivo essencial consiste, assim, em reduzir o desemprego e o subemprego, por outras palavras, consiste em reduzir a pobreza que engendra custos enormes para os indivíduos e a sociedade em geral.
- Só a redução do desemprego não basta. É sobretudo necessário reduzir e eliminar os empregos inaceitáveis, que são frequentemente executados



em condições de trabalho deploráveis, com baixa produtividade ou de maneira coerciva.

- A promoção do trabalho decente é uma responsabilidade conjunta dos responsáveis da OIT e do BIT.

## Promoção da protecção social

O emprego é o elemento essencial de luta contra a pobreza. As suas carências provocam a insegurança económica e social das populações. Em teoria, existem, na maior parte dos países ACP, sistemas de segurança social, que, por falta de financiamento, só beneficiam, o mais das vezes uma minoria de trabalhadores do sector formal. Ora, para a maioria esmagadora da população, não existem rendimentos alternativos que permitam enfrentar a doença, o desemprego ou a reforma.

Especialmente a saúde é um domínio negligenciado, para o qual as populações dos países ACP pedem unanimemente o acesso à uma medicina de qualidade, independentemente do seu lugar de residência.

Além disso, a ausência de verdadeiras políticas sanitárias é um obstáculo importante ao desenvolvimento da economia e do comércio. As epidemias, como a SIDA, a malária, a tuberculose, a malnutrição, etc., prejudicam os sectores produtivos.

É um problema complexo que os poderes públicos locais, regionais e europeus deverão ter em conta. Mesmo se as actividades caritativas podem superar, temporária e provisoriamente, estas carências, é indispensável que haja políticas públicas de justiça social.

Neste domínio, a auto-organização dos homens e das mulheres que trabalham nos sectores informais engendra frequentemente iniciativas de economia social em numerosos domínios, especialmente no domínio da saúde (cobertura dos riscos), que, graças ao recurso ao microcrédito e ao micro-seguro, originam soluções, parciais mas reais, às necessidades das pessoas. Em geral, estas realizações são pouco conhecidas e pouco apoiadas pelos poderes públicos.

Escusado será recordar aos contratantes europeus que os sistemas de segurança social, de que eles beneficiam, derivam de iniciativas similares dos meios populares europeus do século XIX e princípios do século XX.

Em cada APE, deveria ser criado um fundo de promoção da protecção social, financiado por contribuições públicas e privadas, no intuito de encontrar soluções progressivas. A valorização das realizações económicas e sociais e o seu apoio deveriam constituir uma contribuição decisiva para este aspecto da luta contra a pobreza.

Esta estratégia deverá ser implementada eficazmente através de um método geral de participação activa, graças ao diálogo social, que é o objectivo contemplado no artigo 25.º do Acordo de Cotonou.

Por último, é necessário garantir o acesso universal aos bens e serviços essenciais e recusar os processos de liberalização ou de aplicação da lógica do custo e da eficácia, fomentada pelo sector privado, a sectores essenciais ao desenvolvimento humano como o sector da água.

## **Roteiro Sindical**

Este Guia é uma ferramenta perfectível, que será necessário aprofundar com o caderno de apoio em seminários e reuniões de trabalho nacionais, regionais e sectoriais.

Mas é uma ferramenta destinada a acções responsáveis e eficazes; uma ferramenta para mobilizar os trabalhadores e as populações na perspectiva de que cada Acordo de Parceria Económica disponha de uma dimensão social efectiva.

## **Papel do movimento sindical europeu e internacional**

Os comissários europeus dos pelouros Desenvolvimento e Comércio pronunciaram-se juntos e por escrito no sentido de APE incluírem um programa social eficaz, negociado e participativo.

Para que os aspectos essenciais figurem em cada APE, é necessário negociar um acordo-quadro geral:

- garantia de direitos sociais
- estratégias conjuntas de emprego decente e de protecção social
- execução negociada, sob a égide das autoridades públicas europeias e dos ACP, entre os operadores económicos de todos os

sectores de actividade e os representantes dos trabalhadores destes sectores.

Isto exige mais intervenção argumentada junto dos responsáveis das Instituições Europeias (Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Conselho de Ministros) e dos ACP (Comité dos Embaixadores e Secretariado do Grupo).

Os sindicatos nacionais europeus devem empreender as mesmas formalidades junto dos seus parlamentares europeus e nacionais e dos seus respectivos governos.

## Sindicatos nacionais e regionais ACP

Existem em cada região grupos de trabalho que asseguram o acompanhamento das negociações comerciais<sup>11</sup>. As organizações representantes da sociedade civil devem necessariamente ser consultadas pelo grupo de trabalho, a fim de ouvir as suas análises e as suas propostas sobre os aspectos sociais e, mais especificamente, sobre todas as problemáticas relacionadas com o desenvolvimento.

Para isso, os representantes da sociedade civil devem estruturar-se a nível regional e beneficiar de uma organização que lhes permite elaborar colectivamente as suas posições. A União Europeia deve contribuir financeira e tecnicamente para a execução operacional desta tarefa.

É, portanto, essencial:

1. Constituir uma estrutura sindical regional nas 6 regiões de negociação dos APE, incluindo pelo menos 2 representantes de cada organização nacional da região. Sendo necessário, eleger um secretariado permanente.
2. A equipa sindical regional estabelece um dossiê sobre o estado das negociações do Acordo de Parceria Económica (Estudos de impacto? Quem são os negociadores? Consensos alcançados).
3. A equipa sindical regional pede um encontro de trabalho com os negociadores UE e ACP da Região
  - qual é o estado das negociações?
  - informações sobre os aspectos sociais já abordados
  - apresentação das propostas sindicais (3) com vista à dimensão social dos APE e

11. Compostas por representantes de cada Estado e representantes da Comissão via as suas delegações.

ao mesmo tempo, estas propostas são apresentadas a cada governo nacional das regiões.

4. A equipa sindical regional contacta os outros representantes dos trabalhadores (sectores público e privado, artesanato, sector rural e sectores informais) e partilha com eles o plano sindical com vista ao programa social em cada APE (garantia de direitos sociais, promoção do trabalho decente e da protecção social) e criação do Comité Regional de Diálogo Social.
5. A equipa sindical regional pede a constituição de uma estrutura tripartida de negociações, incluindo:
  - os poderes públicos nacionais/regionais da UE-ACP
  - os operadores económicos dos diversos sectores (sectores privado e público, artesanato, sector rural e sectores informais)
  - os representantes dos trabalhadores dos diferentes sectores
6. A equipa sindical regional estabelece, em colaboração com todos os intervenientes, um plano de negociação com modalidades práticas:
  - Atomada a cargo da participação dos intervenientes sindicais – viagem e estada
  - possibilidade dos sindicatos recorrerem a especialistas
  - negociar com a equipa APE regional, bem como a nível nacional, a possibilidade de aceder a fundos para participar em boas condições neste exercício responsável, como previsto no Acordo de Cotonou.

### **Cada APE deveria ser acompanhado por um Comité Regional de Diálogo Social.**

Cada comité regional é composto por autoridades públicas nacionais e regionais, partes no APE, e por representantes qualificados (empregadores e empregados de todos os sectores de produções: artesanato, pesca, sectores rural e florestal, sectores público e privado, sectores informais – organizados ou em vias de organização).

O comité de diálogo social recebeu mandato para aplicar os dois objectivos complementares:

- acesso de todos os homens e mulheres e garantia dos direitos sociais
- elaboração e aplicação da estratégia de desenvolvimento social
- promoção do emprego decente
- promoção da protecção social

As autoridades públicas e os representantes dos sectores produtivos negociam e determinam, pela via contratual tripartida ou bipartida (consoante o caso), as modalidades e os procedimentos necessários à realização efectiva desta dimensão social.

Se for caso disso, outros sectores (por exemplo, representantes dos consumidores, ONG ambientais) poderão assumir a boa realização destes objectivos.

O movimento sindical europeu e internacional está consciente dos desafios que esta estratégia representa para os sindicatos ACP. É por isso que instaurou e financiou (com uma subvenção da Unida de Gest\_\_ de Programas (8º FED) e a colaboração do departamento «Actividades Trabalhadores» do BIT) um programa de reforço das capacidades dos sindicatos ACP, em especial nos domínios seleccionados: estratégia social de luta contra a pobreza (emprego decente e protecção social) através de participações activas e responsáveis do diálogo social.

A Cimeira Extraordinária da União Africana, reunida em Ouagadougou, em Setembro de 2004, tendo em vista a promoção de empregos produtivos e da luta contra a pobreza pelo trabalho decente, decidiu uma série de medidas, especificando que a protecção dos direitos fundamentais dos trabalhadores e o diálogo social «são instrumentos insubstituíveis ao serviço do desenvolvimento».

Nesta Cimeira, os parceiros sociais (empregadores e trabalhadores africanos) confirmaram o seu empenho comum a favor da promoção, do emprego decente e da protecção social, utilizando sistematicamente o diálogo social.

### **É chegada a hora de empreender acções responsáveis e eficazes !**

Em 2007, esperamos poder montar e financiar um projecto de assistência técnica para utilizar plenamente este Guia na execução e acompanhamento social dos APE.



# **Dossier sindical para reforçar as capacidades das organizações sindicais dos países ACP face aos Acordos de Parceria Económica**

Este dossier sindical complementa o guia sindical que apresenta os principais desafios com que se defrontam as organizações sindicais provocados pelo novo quadro institucional criado pelos Acordo de Cotonu e pelos Acordos de Parceria Económica (APE) e que coloca a tónica nos riscos e oportunidades que lhes estão associados. Fornece igualmente um conjunto de conhecimentos e de análises para reforçar as capacidades das organizações sindicais a nível nacional e regional no quadro da negociação dos APE.

Constitui assim uma fonte de informação para os negociadores das organizações sindicais, fornecendo análises de elementos principais na perspectiva da promoção da dimensão social e humana dos APE.

## Ficha 1: Privatizações e respectivos desafios nos países ACP

### Porquê as privatizações?

- A crise económica que afecta muitos ACP desde os anos 80 é atribuída em grande parte à má gestão de muitas empresas públicas pelos Estados. A solução recomendada e aplicada pelos ajustamentos estruturais consiste em privatizar essas empresas.
- A crítica neoliberal contra o Estado, alimentada não apenas pelo conceito de **economia de mercado**, mas também pela ideia de que o cidadão é um consumidor ou um cliente de serviços públicos, insiste na **eficácia**, na **rendibilidade** e na **avaliação** para alterar o modelo de desenvolvimento nos ACP, lançando o descrédito sobre a gestão pública.
- A privatização constitui por vezes uma condição para a concessão de um empréstimo a um país ACP pelo FMI ou pelo Banco Mundial.
- Deve salientar-se que não é a **propriedade pública ou privada** dos factores de produção que determina o sucesso socioeconómico de uma empresa, mas sim a maneira como é gerida e o ambiente macroeconómico e sociopolítico geral em que opera (existência ou não de corrupção, existência ou não de desvios de fundos, maior ou menor respeito das regras de contabilidade e orçamentais, cumprimento ou não de objectivos fixados). **Não são portanto apenas as empresas privatizadas que funcionam bem, como pretende fazer crer o pensamento neoliberal dominante.**

### O que é uma privatização?

- Uma privatização consiste na **transferência total ou parcial da propriedade** dos factores de produção de uma empresa do sector público para o sector privado.

### Quais são as diferentes formas de privatização?

As privatizações são efectuadas mediante uma de duas formas: **cessão** ou **concessão**.



- Uma privatização por cessão significa que o Estado vende a **totalidade dos activos** de uma empresa pública ao sector privado.
- Uma privatização por concessão significa que o Estado celebra com o sector privado um contrato de **gestão conjunta com base num caderno de encargos bem definido**. Neste caso, o Estado mantém uma parte dos activos da empresa pública e cede a outra parte ao sector privado.

### Quais são os efeitos gerais esperados de uma privatização?

Só é possível atingir os efeitos socioeconómicos esperados de uma privatização **se previamente forem preenchidas as condições de concorrência**. Esses efeitos são:

- Uma melhoria da qualidade das prestações fornecidas aos consumidores pela empresa graças à concorrência;
- Uma diminuição dos preços dessas prestações graças à concorrência;
- Um aumento das quantidades oferecidas aos consumidores graças à concorrência;
- Um **ajustamento financeiro**, que consiste em dizer a quem pertence a empresa (sector público e/ou sector privado);
- Um **ajustamento real**, que consiste em definir o que se vai produzir, como é que se vai produzir e em que quantidades e a que preço se vai produzir.

### Quais são os desafios colocados pelas privatizações nos ACP?

As privatizações tiveram efeitos sociais e políticos desastrosos em muitos países ACP. Verificou-se:

- um aumento do preço das prestações fornecidas pelas empresas privatizadas (água, electricidade, cuidados de saúde, etc.);
- uma degradação da qualidade das prestações (cortes de água e de electricidade frequentes);
- uma perda de soberania dos Estados em sectores estratégicos (energia);

- uma degradação do acesso das populações vulneráveis aos bens e serviços essenciais (água e cuidados de saúde, nomeadamente);
- um aumento da taxa de cobrança, provocando rupturas de contratos e o aumento do recurso a água não potável pelas populações incapazes de pagar as facturas dentro dos prazos (caso da África do Sul, da Costa do Marfim, dos Camarões, etc.);
- um aumento das epidemias na sequência de uma maior utilização de água não potável;
- uma degradação das condições de acesso aos cuidados de saúde.

## Que fazer para evitar estes efeitos sociais regressivos?

- Para evitar estes efeitos sociais desastrosos deve ser definido um **caderno de encargos** que obrigue a que a **situação socioeconómica das populações depois da privatização** seja melhor do que era **antes da privatização**. Para isso é preciso:
  - Evitar que a privatização leve à transformação de um **monopólio público** num **monopólio privado**<sup>12</sup>. Esta situação verificou-se na maior parte dos casos em inúmeros países ACP da África Subsariana. Provocou consequências sociais desastrosas (aumento de preços, aumento de abastecimentos clandestinos, aumento de epidemias, degradação das prestações e perda do controlo de sectores energéticos e vitais para os Estados);
  - Privilegiar as privatizações por **concessão**, em que o Estado pode manter um direito de supervisão e de veto, em relação às privatizações por **cessão**, em que é concedido todo o poder de decisão à empresa privada;
  - Colocar em concorrência as empresas privadas candidatas à compra da empresa pública e escolher as **que satisfazem melhor as exigências** do caderno de encargos político e socioeconómico;
  - Assegurar que os intervenientes não estatais (INE) participem ao lado do Estado na definição deste caderno de encargos político e socioeconómico;

12. Fala-se de monopólio quando existe um único fornecedor para muitos compradores. Se este fornecedor único é o Estado, trata-se de um monopólio público; se é do sector privado, diz-se que é um monopólio privado.

- Submeter a continuação dos contratos de gestão com o sector privado à **exigência de obtenção de resultados socioeconómicos no final de um período determinado no caderno de encargos**;
- Os **INE**, o **Estado** e a **empresa privada** devem definir um preço da prestação ou do recurso que permita que as classes sociais mais desfavorecidas não sejam excluídas;
- As privatizações nos sectores da água, da saúde e da educação devem assegurar que é preservado o interesse geral e que os «**cuidados de saúde para todos**», a «**água para todos**» e a «**educação para todos**» continuam a ser uma realidade nos países ACP;
- As privatizações não devem provocar **regressões sociais** que dificultem a luta contra a pobreza.

## Ficha 2 : Desafios das parcerias público-privadas para os bens e serviços essenciais

Se é verdade que tradicionalmente o Estado assumia a responsabilidade pelo acesso das populações aos serviços essenciais, a Sul assiste-se desde há duas décadas a um aumento importante do papel do sector privado na saúde e na educação e a uma tendência para a privatização do abastecimento de água e de electricidade e dos serviços de saneamento. São três as razões apontadas para esta evolução: a fragilidade dos recursos públicos, a deficiente qualidade do serviço público e as pressões a favor da liberalização económica. A ideia dominante é que um serviço público nem sempre constitui a melhor solução quando as instituições são pouco sólidas e a utilização dos fundos públicos não é transparente. O problema, identificado nomeadamente pelas organizações de Bretton Woods, é que muitos serviços públicos são mal geridos pelos poderes públicos responsáveis. Além disso, muitos Estados de países pobres, por não terem muitos recursos, não podem garantir serviços colectivos eficazes e universais, nem financiar importantes investimentos em infra-estruturas para a manutenção e desenvolvimento desses serviços. Esta situação constitui um importante obstáculo à realização dos objectivos do Milénio das Nações Unidas e, nomeadamente, do objectivo de reduzir até 2015 para metade a percentagem de pessoas sem acesso a água potável.

É por isso que o Banco Mundial insiste sistematicamente para que os Estados se empenhem na procura de uma maior eficácia na utilização dos fundos públicos e numa melhor relação qualidade-preço destes serviços essenciais. A prossecução destes objectivos traduziu-se quer na privatização destes serviços essenciais, quer numa mudança radical do modo de gestão pública destes serviços. Por um lado, a privatização permitiu suprimir as subvenções às empresas públicas deficitárias que oneram as despesas públicas (prioridade das organizações de Bretton Woods), porque quando as infra-estruturas são públicas os preços são muitas vezes demasiado baixos para permitir a recuperação dos custos e os problemas de não pagamento são frequentes. As privatizações eram

igualmente supostas melhorar a eficácia, a produtividade e a rendibilidade no sector dos serviços essenciais, introduzindo nele a racionalidade e o dinamismo das forças do mercado na tomada de decisões e na gestão dos negócios. Por outro lado, mesmo quando estes serviços não são privatizados, as novas regras de gestão pública assentam no princípio da cobertura total dos custos, que obriga os prestadores de serviços a obterem um nível de receitas que permita cobrir integralmente as suas despesas recorrentes, procedendo ao mesmo tempo a uma cobertura de custos que tenha em conta as necessidades de tesouraria futuras. Nos dois casos – privatização e nova gestão pública – as populações mais pobres tiveram de suportar um aumento substancial dos custos e problemas de acesso cada vez maiores.

Nos anos 80 e 90, as novas elites dominantes aceitaram as exigências das forças de mercado relativas à liberalização económica e à abertura dos mercados, o que conduziu a um aumento de prestadores privados dos serviços colectivos essenciais. As entidades financiadoras também desempenharam um papel importante, na medida em que exigiram que as prestações e o financiamento privados fossem alargados a estes serviços, nomeadamente ao abastecimento de água em meio urbano. O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) estabelecido pela OMC também fomenta uma privatização parcial. No quadro destes acordos, os países devem comprometer-se « a aumentar progressivamente o nível de liberalização » e são incentivados cada vez com mais insistência a liberalizar novos aspectos do fornecimento de serviços ».

É importante lembrar que a multiplicação das parcerias público-privadas não é o resultado lógico e inevitável do regresso à racionalidade económica das forças de mercado. Nos últimos anos, estas parcerias foram institucionalizadas, protegidas e orientadas pelos intervenientes dominantes no quadro da nova arquitectura global encarregada do bom funcionamento da economia mundial. A Conferência das Nações Unidas sobre o financiamento do desenvolvimento, em Monterrey, e a Cimeira Mundial das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, em Joanesburgo, 2002, colocaram estas novas parcerias no centro das transformações da cooperação para o desenvolvimento, fazendo delas

uma das novas saídas mais prometedoras em termos de impacto nas condições de vida das populações.

O Banco Mundial, em associação com outros organismos internacionais, criou dispositivos inovadores para assegurar um papel cada vez maior ao sector privado na gestão dos serviços essenciais. As garantias do Banco Mundial, da Sociedade Financeira Internacional e da Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos ajudam assim os governos a atrair investidores privados para o sector da água e do saneamento graças à redução dos riscos associados ao desempenho dos governos. O Banco Mundial oferece igualmente empréstimos para financiar projectos que respeitem as condições de privatização e de recuperação dos custos. Foi o caso, por exemplo, do projecto de fornecimento de água a Luanda, em Angola, cujos objectivos são, nomeadamente, recrutar empresas privadas para gerir o sistema de distribuição de água nos principais centros urbanos e adoptar um sistema de preços que permita a recuperação dos custos pela sociedade de distribuição de água.

Esta nova visão dominante da gestão dos serviços essenciais assinala igualmente a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) lançada em 2001, que incentiva as parcerias entre os sectores público e privado para atrair novos investimentos em diversos sectores essenciais, um dos quais é o da água. Esta posição marca uma alteração profunda nas elites dominantes africanas, que fazem o jogo da transnacionalização, abrindo as portas ao investimento directo estrangeiro das empresas multinacionais e propondo-lhes oportunidades de valorização do capital em novos sectores de actividades (transportes, energia, água ou o saneamento).

Existem actualmente mais de 2350 parcerias público-privadas nos sectores da água e do saneamento, quando no início dos anos 90 eram raras. A promoção de parcerias e a redefinição das áreas de responsabilidade público-privado não deixam no entanto de colocar problemas, porque sob a capa de melhorar a qualidade e o acesso aos serviços essenciais, estas políticas traduziram-se em resultados por vezes controversos quando foram associadas à privatização destes serviços. O problema coloca-se sempre que as sociedades privadas se recusam a assegurar o

abastecimento de água às zonas rurais ou a bairros populares nos países com baixos rendimentos, por considerarem que esta actividade não é rendível, tendo em conta a falta de contratos solventes nestas zonas. Por exemplo, em Cartagena, na Colômbia, um grande bairro de lata não foi ligado à rede porque o fornecedor considerou que não fazia parte da aglomeração.

Estas parcerias apresentam portanto resultados moderados porque contrariamente ao que se previa a privatização não permitiu obter os novos capitais esperados e as novas parcerias público-privadas não conseguiram mobilizar recursos adicionais para melhorar a qualidade e o acesso a estes serviços essenciais. Por outro lado, são os mais desfavorecidos que sofrem com a reticência dos operadores privados em financiar investimentos pouco rendíveis nas zonas populares, sendo obrigados a fazer face ao princípio de pagamento dos serviços pelo cliente, em que assentam as parcerias público-privadas. Em 2000, na cidade boliviana de Cochabamba, por exemplo, o preço da água subiu 3 a 4 vezes apenas nalgumas semanas, depois de uma empresa privada de Londres ter ganho o contrato de abastecimento de água à cidade.

Estes problemas salientam os limites das parcerias público-privadas quando se quer manter a ideia de acesso universal aos serviços essenciais. É a tomada de consciência do risco de exclusão das camadas populares do acesso a estes serviços essenciais que está na base da reflexão sobre os bens públicos globais que não são bens como os outros e que a esse título devem ser fornecidos por mecanismos distintos da lógica do mercado ou então por mecanismos de mercado alterados que assegurem que ninguém fica excluído. O aparecimento da noção de responsabilidade social das empresas seguiu-se ao aumento das inquietações sobre este vasto processo de privatização dos serviços essenciais. Implica a inclusão de um novo tipo de responsabilidade, que será uma responsabilidade social, e que se deixe de considerar a empresa como uma entidade económica que tem como objectivo exclusivo a maximização do lucro, passando a considerá-la como interveniente, entre outros, no seu ambiente, que deve colaborar para melhorar as condições de vida e de trabalho das populações, preservando ao mesmo tempo a sua rentibilidade.

No entanto, temos de ser muito prudentes em relação a esta visão não conflitual nem histórica das conquistas sociais, que salienta o carácter puramente voluntário e não obrigatório destas iniciativas de responsabilização social das empresas, quando a história mostra que sempre foram o resultado de lutas intensas. A responsabilidade social das empresas não pode substituir as disposições regulamentares e legislativas nacionais e internacionais que regulam os direitos sociais e ambientais contra o risco da insegurança das condições de vida e de trabalho das populações. É portanto necessária uma forte vontade pública para que a privatização não se faça em detrimento dos mais pobres. Na Bolívia, a água e o saneamento em La Paz e El Alto, por exemplo, foram atribuídos ao proponente que prometeu maior número de ligações nos bairros pobres.



### Ficha 3: O « crescimento não se come »

Existe neste momento uma contra-ofensiva intelectual de grande envergadura destinada a reforçar o dispositivo de justificação do projecto neoliberal de integração a partir da ideia da existência de um encadeamento eficaz liberalização, crescimento e redução da pobreza. Este encadeamento justificaria a vertente imperativa do discurso dominante, nomeadamente o lugar central ocupado pelas políticas de liberalização dentro das políticas de ajustamento estrutural e de desenvolvimento.

Neste quadro, a passagem das políticas de desenvolvimento para políticas de luta contra a pobreza permite afastar qualquer reflexão associada à questão da redistribuição e reafirmar o carácter central do objectivo de crescimento. Para os intervenientes dominantes, a prioridade agora é que haja menos pobres, mas não que haja mais justiça social. Se ao mesmo tempo as desigualdades baixarem, melhor ainda, porque isso acelera o processo de redução da pobreza, mas não é necessário e é preciso evitar qualquer política voluntarista neste domínio que possa pôr em perigo as condições do crescimento.

O desafio fundamental da destruição destes trabalhos é questionar o lugar do crescimento nas políticas de desenvolvimento. Se os frutos do crescimento forem repartidos de forma equitativa e o crescimento beneficiar os pobres, então pode-se justificar uma política centrada na promoção do crescimento. Se, pelo contrário, os pobres forem excluídos dos efeitos benéficos do crescimento ou dele beneficiarem proporcionalmente menos, nesse caso é preciso voltar a incluir o objectivo do crescimento numa estratégia integrada de desenvolvimento, na qual o crescimento é um elemento importante, mas da mesma forma que a criação de empregos produtivos, a distribuição mais equitativa do rendimento, a protecção social e a satisfação das necessidades essenciais, materiais e espirituais.

Nos anos 70, a percepção de um conjunto de especialistas do desenvolvimento de que o crescimento tinha sido desigual e não tinha tido efeitos do ponto de vista da melhoria das condições dos mais

desfavorecidos, traduziu-se no desenvolvimento de uma nova corrente de pensamento que avançou com o conceito de mau desenvolvimento. Este foi definido como a resultante do crescimento por desigualdade privilegiado pela maior parte dos países do terceiro mundo, que adoptaram uma via de desenvolvimento mimético em relação ao desenvolvimento dos países já desenvolvidos. O crescimento rápido conduziu ao aparecimento de enclaves de produção modernos que beneficiaram uma elite com um estilo de vida e de consumo ocidentalizado, bem como à marginalização do resto da população. Seguiu-se um crescimento vicioso baseado na produção de bens de luxo para o mercado interno, quando a maioria da população não tinha acesso aos bens essenciais, cujo sector estava subdesenvolvido devido à falta de procura com capacidade de pagamento.

Esta observação vai estar na origem da multiplicação dos trabalhos para definir novas estratégias de desenvolvimento destinadas a melhorar as condições de vida e de trabalho das populações e, sobretudo, dos mais pobres. No quadro do Programa Mundial para o Emprego criado pelo BIT, realizaram-se muitas pesquisas a partir de missões no terreno, a fim de definir estratégias orientadas para o emprego, nas quais o emprego não seria uma variável dependente das escolhas de políticas de desenvolvimento, mas estaria pelo contrário no centro do processo de formulação das políticas. É a partir destes trabalhos que são desenvolvidas, no quadro das organizações internacionais estratégias, centradas na « redistribuição com crescimento » e nas « necessidades essenciais ».

Nos anos 70, os críticos radicais da teoria do crescimento também defenderam a ideia de uma maior separação entre o domínio da acumulação e o domínio do desenvolvimento, porque para eles o desenvolvimento parecia não ter por objectivo a acumulação do capital, mas sim a satisfação das necessidades elementares do Homem – fossem materiais ou espirituais. No início dos anos 80, com a crise da dívida no Sul e a contra-revolução neoliberal no Norte, a dimensão social e a reflexão crítica sobre o crescimento quase desapareceram de novo da formulação das políticas de desenvolvimento. Os programas de ajustamento estrutural foram dominados pelos objectivos de reequilíbrio

macroeconómico e de transformações microeconómicas a fim de criar um ambiente favorável às forças de mercado, a partir daqui consideradas como os motores do crescimento e de uma via «racional» de desenvolvimento.

Durante os anos 90, a ideologia do crescimento afirmou-se, no quadro da globalização, como a grelha de leitura hegemónica das reestruturações em curso à escala mundial e dos seus desafios. Estas reestruturações das condições da acumulação foram facilitadas pelo discurso dominante, marcado pela sua forte funcionalidade em relação às novas exigências do sistema capitalista. Ora a legitimidade deste discurso sobre a globalização e da sua vertente imperativa – programas de ajustamento estrutural destinados a preencher as condições de uma integração vantajosa na economia global – assenta no dinamismo da economia capitalista globalizada.

A este propósito é muito interessante mostrar a enorme diferença que existe entre a visão do mundo divulgada pelas elites favoráveis ao projecto neoliberal da globalização e a realidade dos fenómenos sociais regressivos à escala mundial:

- De um lado, temos o discurso dominante baseado nas ideias de convergência, de crescimento e de melhoria das condições de vida da população através da globalização: «sob reserva de serem adoptadas orientações políticas eficazes, existe actualmente um forte potencial que permite prever, para as décadas futuras, ganhos significativos para a população activa cada vez mais numerosa à escala mundial. No entanto, este cenário optimista não é garantido. Se os países em vias de desenvolvimento e os países em vias de industrialização não adoptarem políticas baseadas na economia de mercado ou se a tendência para o reforço da integração internacional for impedida por práticas proteccionistas, as próximas décadas poderão ser caracterizadas por uma diminuição do crescimento e por um aumento das desigualdades à escala do globo».
- Do outro lado, temos a observação – mesmo no próprio sistema das Nações Unidas – da intensificação da pobreza, das desigualdades e da

exclusão à escala mundial: aumento das desigualdades, economias cada vez mais informais, precarização, aumento da pobreza e degradação das relações sociais.

Esta observação reforça as exigências sociais que aparecem em todo o mundo para a definição de novas políticas de desenvolvimento, nas quais o objectivo de integração estaria subordinado ao do desenvolvimento humano. É fundamental para os países do Sul retomarem o controlo do ritmo de integração e do seu seguimento. A integração deve igualmente estar ao serviço de um projecto de sociedade democraticamente elaborado e não se impor às sociedades. O teste final por que devem passar todos os programas de ajustamento estrutural e de estabilização é o da melhoria das condições de vida das populações; se um programa não conseguir passar com êxito este teste, na realidade ou em projecção, então está condenado e necessita ele mesmo de um ajustamento estrutural ou de ser totalmente redefinido.

## Ficha 4: Modalidades do financiamento do desenvolvimento dos ACP e seus limites

Financiar o desenvolvimento é encontrar recursos que possam cobrir as despesas realizadas para esse efeito. O financiamento do desenvolvimento dos ACP é efectuado segundo diversas modalidades:

- endividamento internacional, bilateral e multilateral;
- endividamento nacional, público ou privado;
- ajuda ao desenvolvimento;
- transferências de fundos dos trabalhadores emigrados;
- sistemas financeiros populares (informais, locais).

### Financiamento do desenvolvimento através do endividamento internacional multilateral e bilateral dos ACP

- Compensa a insuficiência de uma poupança nacional capaz de apoiar os investimentos necessários ao desenvolvimento.
- É **bilateral** quando o contrato de concessão e de contracção do empréstimo se faz entre dois Estados e multilateral quando se faz entre um Estado e as instituições financeiras internacionais (**multilateral público**) e também entre o Estado e bancos multinacionais (**multilateral privado**).
- A lógica do endividamento internacional consiste em fazer passar um Estado de uma situação de **devedor líquido** (o que deve aos outros) para uma situação de **credor líquido** (aquele a que os outros devem), na esperança de que tenha afectado os empréstimos de forma produtiva.
- Esta estratégia de financiamento do desenvolvimento conduziu à **crise da dívida internacional nos ACP após uma acumulação improdutiva dos recursos internacionais no período 1960-1980**.
- O pagamento do **serviço da dívida** (juros + capital) absorve grande parte dos recursos que os países ACP poderiam ter afectado a investimentos sociais (hospitais, cuidados de saúde, ensino, etc.).
- Existe uma **heterogeneidade de dívidas** porque existe uma **heterogeneidade de credores e de devedores**. Isto bloqueia por vezes as negociações de anulação e de reescalamento das dívidas.

- Sendo a componente pública do montante da dívida dos ACP menor que a componente privada, a anulação não é impossível. A sua recusa reside simplesmente numa **falta de verdadeira vontade política dos credores públicos bilaterais e multilaterais**.
- A iniciativa países pobres muito endividados (PPME) é uma modalidade de gestão da dívida que permite exactamente aos países endividados reunir recursos para pagar. **É um tratamento da dívida para permitir pagar e não para se desenvolver**.
- Não é o reembolso da dívida dos países ACP, objectivo de curto prazo, que **deve condicionar o desenvolvimento dos ACP**, mas é o desenvolvimento, objectivo de longo prazo, que deve limitar o reembolso da dívida dos ACP.
- A única solução capaz de lançar o desenvolvimento dos países ACP é a **anulação incondicional das suas dívidas externas**.
- **As responsabilidades são partilhadas entre países ACP devedores e os seus credores** no processo do endividamento internacional.

## Financiamento do desenvolvimento através do endividamento nacional nos ACP

- Apesar das medidas de liberalização financeiras dos programas de ajustamento estrutural (PAE), muitos países ACP têm ainda **economias de dívida**. Isto é, economias em que as empresas financiam os seus investimentos de desenvolvimento através de empréstimos concedidos pelo sistema bancário.
- Na África Subsariana, nomeadamente, os bancos nacionais foram todos privatizados. Agora são as **multinacionais bancárias ocidentais** que controlam os sistemas bancários nacionais.
- Os bancos têm excesso de liquidez e estão saneados desde os ajustamentos estruturais, mas **continuam a não conceder empréstimos às PME nacionais e apenas às actividades de exportação/importação mais rendíveis**.
- **As classes populares** que não possuem garantias bancárias continuam excluídas dos empréstimos concedidos pelos sistemas bancários nacionais.

- **Continua a ser mais fácil obter um empréstimo para comprar um veículo ocidental do que para cultivar bananas, no entanto mais úteis para a auto-suficiência alimentar local dos ACP.**

- Os sistemas bancários nacionais estão portanto largamente **virados para o exterior** e não financiam os projectos de desenvolvimento locais, mas antes os projectos economicamente mais rendíveis a nível internacional.

### Financiamento do desenvolvimento dos ACP através dos sistemas financeiros populares (informais) e das instituições de microcrédito

- O sistema financeiro popular é composto por instituições financeiras geralmente consideradas informais (nomeadamente tontinas, uma espécie de mútuas).

- Estas tontinas são muito mais antigas historicamente e ajudam as populações dos ACP não apenas a conseguirem financiamentos para as suas PME, mas também a resolver os seus problemas do dia-a-dia (doenças, casamentos, funerais, trabalho dos campos, construção de casas, etc.).

- É um sistema que associa as preocupações sociais aos interesses económicos de acumulação individual e colectiva e funciona sobretudo com base na confiança e na garantia solidária.

- Este sistema financeiro popular tem a limitação de financiar apenas as **actividades de curto prazo**, enquanto o desenvolvimento é um **processo de longo prazo**.

- As instituições de microcrédito participam igualmente no financiamento do desenvolvimento, concedendo pequenos empréstimos às classes sociais pobres e aos pequenos empresários.

- As obrigações de reembolso nestas instituições são no entanto muito draconianas e criam por vezes novas formas de pobreza que não existiam antes do microcrédito.

- O **sistema financeiro integrado**, isto é, um sistema que não exclui ninguém e que a ONU promove através do microcrédito, parece por vezes um instrumento para as políticas de desenvolvimento neoliberais.

- Certas instituições de microfinanciamento procuram desviar o sistema financeiro popular da sua orientação, eliminando-o a partir do interior através de um conjunto de práticas financeiras de imitação.
- As instituições de microfinanciamento parecem cada vez mais etapas da evolução para bancos clássicos. Assim, **as populações pobres não têm acesso a elas.**
- As actividades financiadas são muitas vezes microscópicas e não permitem sair da pobreza.
- Por vezes o microcrédito parece mais um instrumento de **financiamento social** do que de luta contra a pobreza.

## Financiamento do desenvolvimento dos ACP através da ajuda pública ao desenvolvimento (APD)

### • O que é a ajuda pública ao desenvolvimento?

- Os países em desenvolvimento beneficiam de um conjunto de recursos financeiros de duas categorias: os financiamentos públicos ao desenvolvimento (FPD) e as dotações privadas (investimentos, contracção de empréstimos, créditos à exportação). Os FPD englobam a APD, quer seja bilateral ou multilateral. A APD inclui igualmente a assistência técnica, donativos e empréstimos.
- Tem origem essencialmente nos países industriais do Norte (países doadores).
- Tem diminuído sistematicamente desde os anos 90 e nunca atingiu o objectivo de 0,7% do PIB desses países, objectivo fixado pelas Nações Unidas desde há muitos anos.
- A APD é neutra, na medida em que **os seus efeitos positivos ou negativos dependem das políticas governamentais.** A relação entre os efeitos positivos da ajuda e as **boas directrizes internas** mantém-se, mesmo durante o ajustamento.

### • Porquê esta redução constante da APD destinada aos países ACP?

- Grande parte dos países doadores do Norte passaram por uma crise económica e submeteram-se a um ajustamento orçamental com o



objectivo de reduzir as despesas públicas. Como a caridade começa na própria casa, diminuíram o montante atribuído aos países em desenvolvimento a título de ajuda.

- A redução cada vez maior de donativos de países como os Estados Unidos e o Japão, que durante anos foram dos maiores doadores.

- O fim da Guerra Fria e a descoberta de novos parceiros nos países da Europa de Leste.

- Alguns países doadores insistiram na **falta de resultados positivos da ajuda devido ao esbanjamento e aos desvios feitos pelas elites dos ACP.**

- A abordagem neoliberal das políticas de desenvolvimento altera o modo de cooperação para o desenvolvimento entre os ACP e os países doadores. Passa-se da estratégia «**comércio e ajuda**» para uma estratégia «**comércio, mas sem ajuda**».

- O Banco Mundial exige cada vez mais critérios de avaliação da eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

- **Vantagens da APD no financiamento do desenvolvimento dos ACP**

- Um país que atravesse uma crise de tesouraria pode financiar projectos de desenvolvimento graças à APD.

- Os países ACP podem beneficiar de assistência técnica e de formação destinada aos seus cidadãos em domínios precisos.

- Os países ACP beneficiários podem realizar despesas de desenvolvimento sem se preocuparem com restrições externas e com os seus equilíbrios orçamentais.

- A APD pode estimular o crescimento económico.

- **Inconvenientes e limites da APD no financiamento do desenvolvimento dos ACP**

- Mais de um quarto da ajuda bilateral é ligada. **Ou seja, está condicionada à aquisição de bens e serviços provenientes do país doador.** Isto faz com que a ajuda deixe de ser neutra em relação ao equilíbrio externo do país beneficiário.

- A ajuda ligada é considerada **pouco generosa e oportunista** por parte dos países doadores, que encontram assim um meio de defender os seus interesses económicos, comerciais, políticos ou de segurança.
- A ajuda ligada conduz a **uma selecção de projectos com uma forte componente de importações que não parecem ser prioritárias para o desenvolvimento dos países beneficiários e afectam negativamente as suas balanças comerciais.**
- A ajuda ligada bloqueia a concorrência e provoca **excessos de custos nalguns sectores de desenvolvimento** pelos monopólios que os doadores aí criam.
- A ajuda não é um instrumento eficaz de luta contra a pobreza nos países muito pobres.
- **Nenhum país do mundo se desenvolveu com a ajuda internacional, mas sim através da mobilização de uma poupança interna.**
- Por vezes, a ajuda desenvolve mesmo **uma relação de dependência e de assistência** nos países beneficiários.
  - **Que fazer para aproveitar a APD no financiamento do desenvolvimento dos ACP?**
- Os países beneficiários devem ter **objectivos precisos de desenvolvimento** onde afectar os recursos provenientes da APD.
- Os países beneficiários devem implantar **uma gestão sã** dos recursos da ajuda. Isto implica uma estabilidade socioeconómica, a ausência de corrupção e de desvios e a existência de um Estado de direito.
- **Os intervenientes não estatais** (INE) dos ACP devem ser associados à definição dos objectivos de desenvolvimento para a gestão dos recursos da ajuda internacional.
- Os países ACP beneficiários devem ter capacidade para adoptar planos de longo prazo e confiar na «**sociedade civil**» para que esta crie «**instituições de substituição**» das provenientes da burocracia do Estado, cuja gestão da APD nem sempre é transparente.
- Os países doadores devem limitar as ajudas ligadas e adoptar uma atitude de complementaridade entre elas e não de concorrência.

- **A ajuda deve criar saberes, reforçar competências e autonomia, mais do que gastar simplesmente o dinheiro.**

## Financiamento do desenvolvimento dos ACP através das transferências monetárias dos trabalhadores emigrados

- A globalização marginaliza os países do Sul em geral e os ACP em especial. Para além da integração no comércio internacional através das rendas do petróleo, é graças às relações que **os migrantes** mantêm com os seus países de origem que muitos países ACP continuam inseridos na economia mundial, apesar da restrição actual dos fluxos migratórios.
- As transferências das poupanças dos trabalhadores emigrados constituem receitas importantes e estáveis para vários países ACP numa altura em que as entradas de capitais públicos e privados flutuam e são mesmo negativas.
- A ajuda pública ao desenvolvimento tem vindo a diminuir constantemente desde os anos 90, enquanto as transferências de fundos dos trabalhadores emigrados apresentam um grande dinamismo.
- **As transferências de fundos dos migrantes** tornaram-se tão importantes como as transferências decorrentes do investimento directo estrangeiro (IDE) e ultrapassam largamente a ajuda pública ao desenvolvimento<sup>13</sup>.
- As transferências que não passam pelas redes informais **são extremamente oneradas** pela «Western Union», nomeadamente, que obtém um rendimento financeiro à custa dos trabalhadores emigrados.
- Certas análises sobre os efeitos das transferências de fundos dos trabalhadores emigrados consideram-nas um maná que permite iniciar o desenvolvimento. Outras salientam os efeitos de dependência.
- As famílias dos trabalhadores emigrados podem adoptar uma lógica de consumo em detrimento da acumulação.
- Um efeito benéfico da entrada de fundos pode ser compensado por um efeito negativo, que se traduz numa situação de renda que favorece a procura de importações em detrimento da produção local.

13. Ver El Mouhoud Mouhoud, 2006: «Migrações internacionais, globalização e desenvolvimento», La lettre de la régulation, n° 55, pp.1-5.

## Ficha 5: Desafios da integração regional, da industrialização e da liberalização do comércio e dos movimentos de capitais nos ACP

Que relação existe entre a integração regional, os movimentos de capitais, a industrialização e a liberalização do comércio?

- A integração regional permite implantar mais facilmente a liberalização das trocas comerciais, criando mercados regionais que interagem entre si e com o resto do mundo.
- A integração regional permite igualmente aos países que a realizam controlar melhor a liberalização do comércio e impor um **perfil preciso de industrialização e de desenvolvimento** ao resto do mundo.
- A liberalização do comércio favorece os movimentos de capitais internacionais necessários ao financiamento da industrialização regional e nacional.
- A integração regional, a liberalização do comércio e a industrialização são portanto **interdependentes** e reforçam-se mutuamente.

### Os desafios da integração regional nos ACP

- A integração regional materializa a máxima de que «**a união faz a força**».
- Para um país ACP é mais fácil e mais credível cooperar e negociar com a UE por intermédio de uma região em que esteja integrado do que de forma isolada.
- A integração regional só pode produzir os efeitos de sinergia esperados se os países que a constituírem forem :
  - a) estáveis socialmente, politicamente e economicamente;
  - b) criarem um Estado de direito;
  - c) renunciarem a uma parte da sua soberania em certos domínios em benefício das instituições regionais;
  - d) se as regiões dispuserem de uma agência de controlo da aplicação das medidas adoptadas pela união económica e política.

- No caso dos países ACP, estas **agências de controlo** não existem, sendo este papel desempenhado por certas instâncias da UE no quadro da cooperação UE/ACP.
- O ritmo de integração regional **deve ser adaptado aos problemas e ao calendário dos países que a realizam**. Esta condição não é respeitada em várias regiões ACP, onde são os APE que fixam o calendário das integrações regionais sem ter em conta as especificidades dos processos institucionais sub-regionais nem os seus ritmos próprios.
- A integração regional dos países ACP **não deve ser exclusivamente um instrumento de comércio livre, mas também de promoção do Estado de direito e de desenvolvimento social**.
- **A estabilidade política e social de uma região** é muito importante para atrair o investimento directo estrangeiro (IDE). Daí a importância de pôr antes termo a muitos conflitos armados em vários países ACP para se esperarem alguns efeitos positivos da integração regional.
- A integração regional não pode por si só alterar **as reduzidas estruturas produtivas** dos ACP e ainda menos **o seu modo de integração no mercado internacional através das rendas e da especialização primária**.
- Para que a integração regional tenha êxito é igualmente necessário o desenvolvimento dos **meios de comunicação regionais** (estradas, caminhos-de-ferro, transportes aéreos, telefone, Internet).

## Os desafios dos movimentos internacionais de capitais nos países ACP

- A liberalização do comércio acompanha a dos movimentos internacionais de capitais.
- Existem dois tipos de movimentos de capitais:
  - a) **Os capitais flutuantes** são puramente especulativos. Não têm qualquer efeito produtivo nos países que os acolhem, podendo mesmo provocar pressões inflacionistas que enfraquecem o poder de compra dos trabalhadores;

b) **Os movimentos de capitais resultantes do investimento directo estrangeiro** (IDE), pelo contrário, conduzem a investimentos reais que podem melhorar o emprego e o crescimento num país.

- O IDE é muito reduzido na maioria dos ACP devido à instabilidade social e política, à ausência de um Estado de direito, ao não respeito dos direitos de propriedade e à concentração dos movimentos internacionais de capitais nos países industrializados que têm os mesmos níveis de desenvolvimento.

- O IDE pode corromper **a soberania dos ACP** em numerosos sectores e prejudicar a luta contra a pobreza quando se traduz não num desenvolvimento socioeconómico adicional, **mas na aquisição de empresas públicas socialmente estratégicas (água, electricidade, saúde, ensino).**

- É muito perigoso a política de desenvolvimento de um país basear-se nos **capitais externos**, porque tudo pode ir por água abaixo quando desaparecem do país ou da região.

### Os desafios da industrialização e da liberalização do comércio nos ACP

- O IDE, a integração regional e a liberalização do comércio entre os ACP e o resto do mundo são apoios à sua industrialização. Com efeito, os IDE são recursos de financiamento e a liberalização do comércio disponibiliza estes recursos nas regiões que os podem receber.

- Os ACP e as suas regiões têm necessidade de um certo nível de industrialização para resolver **os problemas de dependência** em relação aos produtos manufacturados e industriais provenientes da UE.

- A industrialização pode permitir a resolução de muitos problemas no domínio da transformação dos recursos locais (madeira, minérios, etc.) e no sector da saúde (equipamento de hospitais, instrumentos de investigação médica, métodos de tratamento, laboratórios de análises epidemiológicas, etc.).

- Muitos países ditos industrializados conseguiram a industrialização graças ao **desenvolvimento da produção de bens intensivos em trabalho.**

- O **princípio da reciprocidade** instituído pelos APE parece bloquear as verdadeiras possibilidades de industrialização dos ACP. Com efeito, a abertura recíproca dos mercados entre a UE e os ACP faz com que os produtos industriais europeus façam concorrência à indústria nascente dos ACP, que não terá tempo para se desenvolver.
- A integração regional e a aplicação dos APE devem ser acompanhadas da **exigência de medidas de protecção das novas indústrias dos ACP, incapazes de suportar a concorrência com o sector industrial da UE.** Como fazê-lo com as medidas de liberalização generalizadas?
- Os APE **não devem confundir industrialização e desenvolvimento.** Pode ter-se industrialização sem desenvolvimento quando esta provoca uma grande polarização social e a destruição de instituições históricas de segurança social.
- Uma industrialização que se traduza na criação de **uma estrutura produtiva mais intensiva em capital, quando os países ACP são mais intensivos em trabalho, seria uma catástrofe social na medida em que provocaria um aumento do desemprego e o reforço de um dualismo do sistema produtivo.**
- A industrialização só é útil e necessária **se conduzir a um bem-estar socioeconómico nos países ACP.**

Que ensinam as experiências industriais anteriores dos ACP?

- Depois das independências, a **política de industrialização voluntarista** dos ACP baseada na indústria pesada intensiva em capital (siderurgia, mecânica, construções eléctricas, química, produção de energia, etc.) constituiu um enorme insucesso.
- **Como no passado, os complexos agro-industriais não se devem limitar a sobreexplorar os recursos mineiros locais e os camponeses.**
- Uma industrialização que vise a **transformação local** dos recursos mineiros e florestais é **mais útil para o desenvolvimento** do que uma indústria puramente extractiva virada para a exportação dos produtos naturais.

- A industrialização dos ACP não deve perpetuar a **especialização primária**, como aconteceu depois das independências.
- **A industrialização não deve provocar uma diminuição da produção de bens de consumo interno a favor dos produtos de exportação.** Tal provocaria uma dependência alimentar dos ACP e uma destruição dos mercados nacionais e regionais em benefício do mercado internacional.
- A industrialização deve permitir sair do antigo círculo vicioso: «**para diversificar as exportações ou orientar a sua produção para os mercados internos, os países ACP deviam industrializar-se, portanto importar bens de equipamento e para isso dispor de reservas em divisas, o que os obrigava a tentar manter um nível de receitas de exportações suficiente, portanto a prosseguir a especialização primária**».
- As articulações cidade/campo e sector moderno/sector tradicional não devem ser analisadas como no passado, numa lógica de **formas tradicionais a combater** e de **formas modernas a promover**, mas sim em termos **de sinergias e de complementaridade**. Isto consiste em ter em conta complementaridades e interdependências entre os sectores, os territórios, as suas actividades e os seus intervenientes.
- Os relatórios nacionais revelaram que o sector primário mobilizava a maior parte da população activa, mas participava menos na formação do valor acrescentado que o sector terciário. **A escolha dos sectores para onde canalizar o IDE e a industrialização é portanto uma questão central, tendo em conta a escassez dos recursos disponíveis.** Estas escolhas devem determinar as sequências de desenvolvimento e as ligações entre territórios, intervenientes e actividades que serão implantadas. Quais serão as classes sociais e as actividades sacrificadas ou reformadas em cada etapa do processo de industrialização?
- **As escolhas tecnológicas e os modos de organização do trabalho** dependem destas escolhas sectoriais, do modo de inserção internacional, do nível do emprego e da estrutura da população activa (homens/mulheres, jovens/adultos, cidadãos com formação/sem formação, camponeses/citadinos, etc.).



- A estratégia «**indústrias chave-na-mão**» cria um **mimetismo industrial** que tem como principais consequências o não desenvolvimento de **uma engenharia local e de uma verdadeira aprendizagem tecnológica**. Favorece a **dependência tecnológica e não a integração nacional de um tecido industrial**.

- A **industrialização não é um processo técnico neutro no que se refere ao aspecto social**. Afecta a natureza e o estado das relações sociais. Daí a importância de descobrir os meios mais eficazes para a desenvolver nos ACP sem «**fracturas sociais**».

## Ficha 6 : Factores determinantes e consequências dos movimentos migratórios entre a UE e os países ACP

### Algumas informações gerais

- Para além das migrações involuntárias (guerras, escravatura, catástrofes naturais, mobilização, etc.) e das migrações de luxo (turismo, gosto por viver noutras paragens), as pessoas e as populações sempre se deslocaram de um território para outro para tentar melhorar as suas condições de vida.
- Saber quais são **os factores determinantes** dos fluxos e refluxos migratórios permite actuar não sobre as consequências, mas sim sobre as causas deste fenómeno que interpela as políticas de desenvolvimento e a natureza das relações Norte-Sul.
- Os movimentos migratórios fazem parte integrante do processo de desenvolvimento, na medida em que põem em contacto **populações e as suas práticas, territórios e condições de vida**.
- Nua altura da globalização, **a mobilidade das populações de um país para outro tanto pode ser um factor de integração como uma prova de instabilidade e de precariedade**.
- **Os países pobres enviam menos migrantes que os países com rendimento intermédio**, mas proporcionalmente **mais migrantes muito qualificados**.
- A Ásia, e em menos medida a Europa e a África, são as principais regiões de origem de **migrantes qualificados** (ver Quadro 1).
- **Não existe verdadeira substituição entre migrações e comércio internacional**, como pretende a teoria do comércio internacional.
- **A imigração clandestina causa muitos problemas humanos aos nacionais dos ACP** [campos de detenção, centros de refugiados, pessoas sem documentos, repatriamentos forçados, escravatura moderna (prostituição, exploração de trabalhadores clandestinos, etc.)].
- A política de imigração da UE é mais laxista em períodos de grande crescimento económico do que em períodos de recessão, em que o imigrante passa a ser «o bode expiatório».

## Quadro 1: Repartição dos migrantes qualificados por zona de origem (em % total dos migrantes diplomados)

REGIÕES	PERCENTAGENS (%)
Ásia	32
UE (25)	26
África	9
América do Sul e Central	5
América do Norte	5
OCDE	40

Fontes: Dumont (J.C) e Lemaître (G.), 2005: «Beyond the Headlines. New Evidence on the Brain Drain», *Revue Economique*, n° 6. Docquier e outros, 2005: «Union Européenne et migrations internationales: l'UE (15) contribue t-elle à l'exode des travailleurs qualifiés?», *Revue Economique*, número especial, «Localisation, migration, institutions», n° 6.

### Os factores determinantes socio-históricos e económicos dos fluxos e refluxos migratórios entre países de emigração (países de partida) e países de imigração (países de acolhimento)

#### a) Os factores determinantes de natureza social e histórica

- As relações UE/ACP mostram que a história colonial desempenha um papel central nos movimentos migratórios actuais.
- Durante o período colonial, as antigas potências coloniais da UE são países de emigração, enquanto os ACP são países de imigração. Os exploradores e os colonos partem de países europeus (França, Alemanha, Inglaterra, Portugal, Espanha, Itália) para se instalarem em vários ACP, então colónias.
- O movimento de descolonização modificou esta tendência. Muitos cidadãos europeus e respectivos seguidores locais voltam à Europa, uma vez que o confronto com as lutas pela independência nas colónias se torna violento e perigoso. As colónias ACP transformam-se em terra de emigração e os países europeus em terra de imigração.
- O período das independências confirma vários insucessos do processo de desenvolvimento dos ACP. As condições de vida locais agravam-se nos

ACP e levam as suas populações e partir para os países europeus. Estes insucessos são :

- \* Uma concepção de desenvolvimento que apresenta **as comodidades modernas e as referências simbólicas, comportamentais, espirituais e materiais do Ocidente como «o paraíso na Terra»** ;
- \* Os **ajustamentos estruturais**, cujas medidas draconianas provocam um aumento do desemprego, da precariedade e da pobreza, tanto nas zonas rurais como urbanas, nos ACP ;
- \* A **inexistência de um Estado de direito** em muitos países ACP ;
- \* A **falta de lealdade e de equidade económicas entre a UE e os ACP destruiu os mercados locais e empobreceu várias classes sociais**. Com efeito, muitos **criadores de frangos dos ACP são submergidos pelos frangos subvencionados provenientes da UE**; os **pescadores** dos países ACP são vítimas da pesca industrial e clandestina dos barcos de pesca da UE; os **agricultores** são vítimas das subvenções da UE à política agrícola comum.

#### **b) Os factores determinantes de natureza económica**

- Alguns economistas dizem que aquilo que leva alguém a partir do campo para a cidade, a nível nacional, ou de um país para outro, no plano internacional, **é o salário esperado, tendo em conta a maior probabilidade de encontrar um emprego na cidade ou no país de acolhimento do que na aldeia ou no país de partida**.
- Outros economistas dizem igualmente que se emigra **porque se quer reduzir a sua privação relativa**. Ou seja, quer-se diminuir a privação que se sofre em termos de bens, serviços e lazer, porque se tem um rendimento muito baixo ou nulo em relação ao de **outros grupos sociais** de referência.
- Outras análises económicas mostram que a migração organizada **individualmente** corresponde a um aumento do risco na vida do migrante, enquanto a migração organizada por **uma rede de migrantes ou por toda a família** corresponde a uma diversificação dos riscos mais segura para o migrante.

## Consequências dos movimentos migratórios contemporâneos nos países de partida (ACP) e nos países de acolhimento (UE)

- A migração corresponde à destruição do **capital social** do migrante (as suas relações e conhecimentos sociais no país de partida), para tentar construir outro capital no país de acolhimento.
- As migrações têm um papel positivo no crescimento anual da população total de vários países da OCDE e participam no **aumento natural da população** (excedente de nascimentos sobre os óbitos), uma vez que a fecundidade dos estrangeiros é maior do que a dos nacionais.
- As transferências de fundos dos trabalhadores emigrados **financiam o desenvolvimento nos ACP** (Jamaica, Haiti, Barbados, República Dominicana, África Subsariana, etc.).
- Os países de acolhimento beneficiam de um afluxo de **mão-de-obra** muito qualificada e muito pouco qualificada, de que carecem os dois segmentos extremos dos seus mercados de trabalho.
- Os países de partida perdem **uma força de trabalho no sector agrícola**, porque aqueles que partem são geralmente homens e mulheres jovens.
- A **fuga de cérebros** nem sempre é negativa para o país de partida, ainda que os benefícios sejam largamente vantajosos para os países da UE.
  - \* Um primeiro efeito positivo pode estar ligado à desobstrução do mercado de trabalho do país de origem, onde as taxas de emprego dos diplomados são muito fracas;
  - \* O crescimento da economia do conhecimento na OCDE atrai populações altamente qualificadas dos ACP;
  - \* Os diplomados dos ACP raramente são empregados ao seu nível de qualificação nos países da UE.

## Que política de imigração entre a UE e os ACP?

- O primeiro objectivo de uma política de imigração não é procurar o impossível, querendo reduzir a zero as populações dos ACP que entram na UE, **mas antes canalizar melhor e securizar mais os fluxos migratórios num espírito de cooperação e de concertação.**

- A política de imigração actual da UE, que consiste em criar guardas de fronteiras e em financiar campos de detenção nos países de trânsito, como a Líbia, o Senegal e Marrocos, é absolutamente ineficaz. Corresponde a atirar as responsabilidades para estes países de trânsito sem conseguir deter os fluxos de migrantes.

- Apenas um desenvolvimento dos países ACP de partida pode levar as suas populações « a sonharem viver nos seus países » e a emigrarem menos para a UE. Isso implica:

- \* melhoria das condições de vida em zonas rurais para reduzir as migrações do campo para a cidade nos ACP;
- \* A melhoria das condições de vida urbanas para reduzir as migrações internacionais das cidades ACP para as cidades UE;
- \* A promoção da construção do **Estado de direito** nos países ACP para anular os motivos migratórios de natureza política e ideológica.

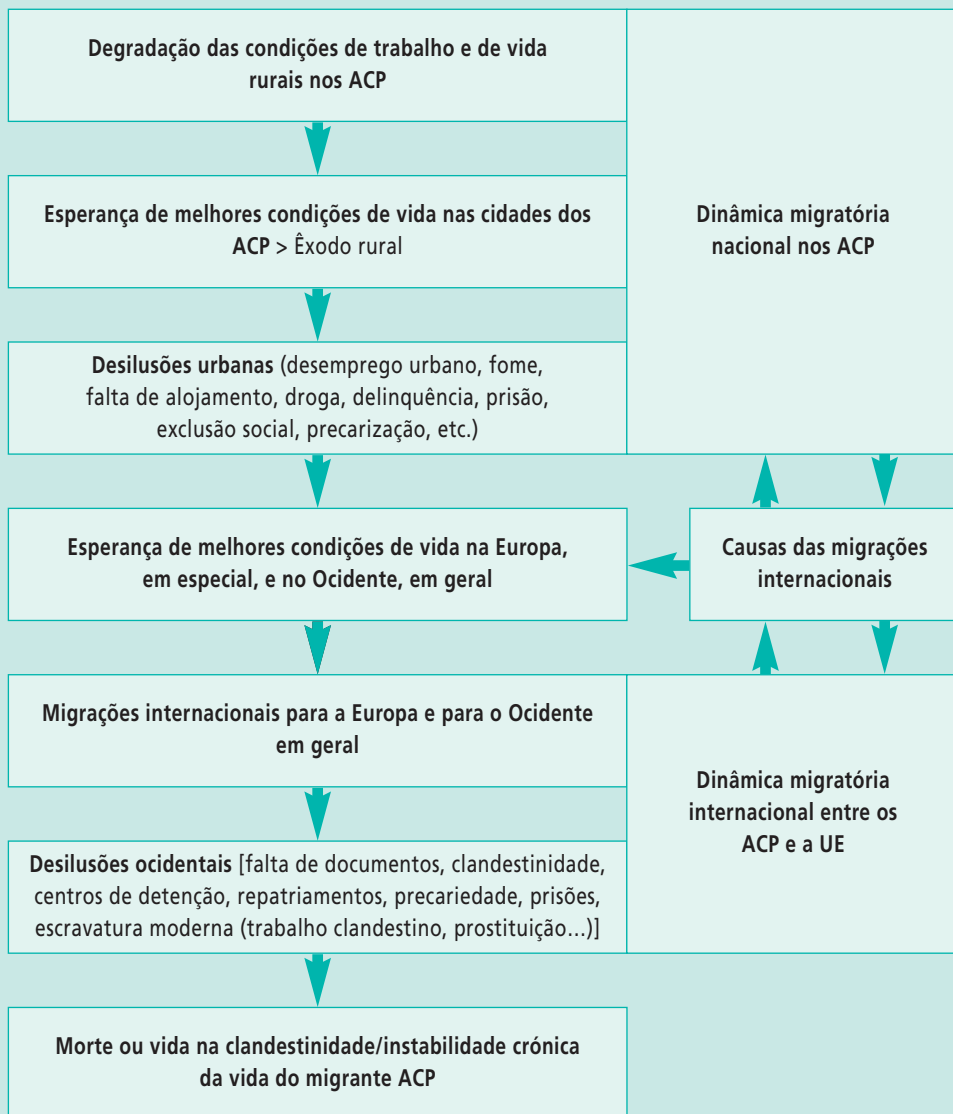
- É possível obter uma melhor repartição dos benefícios da emigração de competências estabelecendo cinco princípios<sup>14</sup>:

- \* *O princípio da eficácia*, que consiste em criar um passaporte de livre circulação dessas competências, a fim de evitar os bloqueamentos ligados à irreversibilidade das políticas de ajuda ao regresso;
- \* *O princípio da equidade*, destinado a partilhar melhor os custos associados à mobilidade entre todos os intervenientes, desenvolvendo o sector educativo e ajudando os estudantes;
- \* *O princípio da sustentação*, que fará com que a longo prazo os benefícios para os países de partida dependam das instituições dos países de origem, em especial em matéria de gestão dos seus recursos humanos;
- \* *O princípio da ética*, que definirá os direitos e os deveres de cada um dos intervenientes;
- \* *O princípio da responsabilidade*, que protegerá os trabalhadores imigrados e os clandestinos que já se encontram nos países da UE.

14. Ver Dumont (J.C.), 2006: « As migrações internacionais de trabalhadores qualificados. Benefícios a partilhar », in Mouhoud (direc.), As Novas Migrações, Universalis.

# Esquema 1: Causas, consequências e interdependências entre migrações internas e migrações internacionais<sup>15</sup>

15. Concepção do autor. Nem sempre as migrações dão lugar a consequências negativas; insistimos aqui nas migrações motivadas pela precariedade e na imigração internacional clandestina.



## Ficha 7: Avaliação das grandes tendências das transformações socioeconómicas e democráticas a nível regional

O objectivo desta ficha é apresentar, de forma resumida, a situação dos ACP a nível macroeconómico, do acesso aos serviços e bens essenciais, da integração regional, da democracia e da boa governação. As informações apresentadas a seguir foram extraídas de relatórios nacionais elaborados a partir de um questionário sindical organizado para as necessidades deste projecto de reforço das capacidades das organizações sindicais.

### Indicadores macroeconómicos, estruturas produtivas e especializações nos ACP e respectivas regiões

Todas as regiões apresentam as mesmas características no plano macroeconómico, da especialização e da natureza das estruturas produtivas, como se indica no Quadro 2.

#### Quadro 2: Características gerais das economias de todos os países ACP<sup>16</sup>

16. Concepção do autor.

<b>Natureza da economia</b>	<b>Orientação da economia</b>	<b>Natureza da ligação à UE</b>	<b>Natureza da especialização</b>	<b>Característica do regime de crescimento</b>
- À base de rendas; - Sector informal muito vasto; - Base produtiva muito reduzida.	- Economia largamente virada para o exterior.	- Divisão colonial do trabalho (fornecedores de matérias-primas); - Grande dependência externa.	- Especialização primária; - Sector industrial muito pouco desenvolvido.	- Regime de crescimento muito instável devido à natureza das economias à base de rendas, viradas para o exterior e dependentes.



## UEMOA

- O Quadro 3 mostra que a UEMOA tem taxas de crescimento positivas desde 2000, embora se verifique uma grande instabilidade das taxas de crescimento em vários países. Estas taxas de crescimento não podem ser atribuídas exclusivamente aos efeitos do Acordo de Cotonu a nível individual e ainda menos à escala da sub-região.
- No que diz respeito às estruturas produtivas, à contribuição dos diferentes sectores para a formação de valor acrescentado e à percentagem da população activa por sector, as economias da zona UEMOA mantêm-se muito pouco diversificadas, viradas para o exterior e largamente dependentes dos produtos primários agrícolas com muita fraca elasticidade-preço da procura (ver Quadro 4).
- A maior contribuição do sector terciário, em comparação com o sector secundário, para a formação de valor acrescentado (32% contra 23% no Togo, 47% contra 22% no Burkina Faso, 50% contra 17% na Guiné e 44,5% contra 24% no Senegal) constitui uma prova de que as economias da UEMOA ainda se encontram pouco industrializadas e transformam muito pouco localmente.
- A divisão do trabalho instituída pelo *pacto colonial* perpetua-se e continua a remeter os países desta zona para produções largamente substituíveis, de que não dominam nem a oferta (imprevistos climáticos, pragas), nem a procura internacional.
- O SYSMIN e o STABEX, criados pela Convenção de Lomé para corrigir este aspecto das coisas não conseguiram fazê-lo, tal como os PAE e o actual Acordo de Cotonu. As estruturas produtivas construídas a longo prazo, de acordo com as trajectórias históricas, continuam estáveis perante as medidas políticas de curto prazo propostas pelos PAE para sanear as economias e relançar o crescimento.
- Talvez fosse mais eficaz não se basear exclusivamente na coordenação do mercado, mas também nas instituições seculares locais que já deram provas na resolução de certos problemas locais com que os intervenientes se defrontam. Isto é tanto mais importante quanto a agricultura é o sector cujo papel na ocupação da população activa é maior nos países da zona.

- Conseguir criar uma ligação entre o sistema tradicional baseado na associação policultura/pecuária e certos métodos modernos de produção poderá ser mais útil para estes países em termos de auto-suficiência alimentar, condição prévia necessária para *qualquer autonomia social* e para um desenvolvimento económico estável e sólido.

**Quadro 3: Alguns indicadores macroeconómicos dos países da UEMOA**

<b>País</b>	<b>Anos</b>	<b>PIB real per capita</b>	<b>PIB real (em milhões)</b>	<b>Taxa de crescimento do PIB</b>
BURKINA FASO (em \$)	2003	n. d	n. d	6,5%
	2004	280 (em média)	n. d	4%
BENIM (em euros)	2000	378,1	n. d	2%
	2001	n. d	n. d	6%
	2004	419,2	n. d	n. d
	2005	n. d	n. d	3%
TOGO (em \$)	2000	n. d	n. d	n. d
	2001	n. d	n. d	n. d
	2002	n. d	n. d	4,5%
	2003	n. d	n. d	4,5%
SENEGAL (em \$)	2000	617	5795	5,6%
	2001	637	6117	5,6%
	2002	629	6185	1,1%
	2003	640	6422	6,3%

Fontes: Relatórios nacionais sobre o Senegal, Togo, Benim e Burkina Faso, 2005.

**Quadro 4: Peso económico relativo dos diferentes sectores produtivos (UEMOA)**

<b>País (ano de referência)</b>	<b>Sectores</b>	<b>Percentagem da população activa por sector</b>	<b>Peso dos sectores diferentes na economia nacional</b>
BENIM	Primário (agricultura, pecuária, pesca, minas, etc.)	55%	34 a 36 % do PIB
	Secundário (indústria, energia, etc.)	n. d.	
	Terciário (comércio, administração e serviços)	n. d.	30 a 35 % do PIB
TOGO (2003 e 2004)	Primário (agricultura, pecuária, pesca, minas, etc.)	67% (2004)	45% % do PIB (2003) and 48% (2004)
	Secundário (indústria, energia, etc.)	n. d.	23% do PIB (2003) e 25% (2004)
	Terciário (comércio, administração e serviços)	n. d.	32% do PIB (2003)
BURKINA FASO (2003)	Primário (agricultura, pecuária, pesca, minas, etc.)	80 a 90%	31% do PIB
	Secundário (indústria, energia, etc.)	n. d.	22% do PIB
	Terciário (comércio, administração e serviços)	n. d.	47% do PIB
GUINÉ	Primário (agricultura, pecuária, pesca, minas, etc.)	n. d.	18% do PIB (menos de 1% para a pesca)
	Secundário (indústria, energia, etc.)	n. d.	17% do PIB
	Terciário (comércio, administração e serviços)	n. d.	50% do PIB
SENEGAL	Primário (agricultura, pecuária, pesca, minas, etc.)	Mais de 50%	21% do PIB
	Secundário (indústria, energia, etc.)	n. d.	50% do PIB
	Terciário (comércio, administração e serviços)	n. d.	21% do PIB

Fontes: Relatórios nacionais sobre a Guiné, Senegal, Burkina Faso, Togo e Benim, 2005.

- As tendências salientadas pelos agregados económicos do Quadro 5 são as consequências de um conjunto de factores complicados ligados às estruturas das economias nacionais, à conjuntura internacional, à conjuntura política e social interna, aos PAE, ao Acordo de Cotonu e a outros elementos políticos e económicos internos mais antigos. Será portanto preferível lê-las nesta óptica e não como efeitos directos e únicos do Acordo de Cotonu.

- Além disso, as economias da África Central também têm uma base produtiva extremamente limitada, tal como as da África Ocidental. Os produtos de rendas mineiros e agrícolas são aí predominantes e sublinham uma vez mais o carácter à base de rendas dos sistemas produtivos. Daqui resulta uma grande dependência em relação à procura externa, cuja instabilidade, conjugada com a instabilidade das cotações internacionais fragiliza os regimes de crescimento nacionais (ver Quadro 5).

- Factores exógenos como as cotações mundiais das matérias-primas, o clima, a paridade euro/dólar, a evolução dos substitutos dos produtos exportados, a procura internacional e a situação política local tornam assim estas economias muito vulneráveis e instáveis. Por exemplo, o aumento do crescimento registado pela República Centro-Africana em 2004, depois de uma queda de -7,7% em 2003, não resultou de um dinamismo económico local, mas simplesmente do aumento das cotações mundiais dos diamantes e da madeira para construção. É igualmente o que acontece com a economia do Burundi, largamente tributária da excelente situação das suas exportações de café arábica e de chá. Quanto ao Gabão, a sua economia atravessa igualmente um período crítico desde 1998 devido a uma forte diminuição da produção e da exportação petrolífera que atingiu -11,9%. Daí que crises económicas cíclicas tenham muitas vezes as mesmas causas.

- Com efeito, acantonados numa divisão internacional do trabalho cujas causas históricas longínquas remontam ao período colonial, a diversificação é muito fraca e a especialização económica exclusivamente à base de rendas. É o caso da República Centro-Africana, cujo crescimento de 1,2% registado em 2004 se deve exclusivamente à retoma da exportação de diamantes (400 000 carats/ano em média) e de madeira para construção (entre 500 000 e 800 000 m<sup>3</sup>/ano). O Gabão, um dos

maiores produtores de petróleo da zona, constitui o caso mais característico de uma economia à base de rendas. De facto, no período 1990-2000 a economia gabonesa revelou-se fortemente assente na exploração e exportação de petróleo bruto (30% do PIB e cerca de 70% das receitas totais do Estado). Assim, uma diminuição da exploração e da exportação de petróleo de -11,9% provocou uma contracção do PIB gabonês de -9,6% em 1999. Esta dependência do petróleo é tão grande que no fim é o país que se torna uma vítima.

**Quadro 5: Taxa de crescimento do PIB na África Central**

<b>País</b>	<b>Anos</b>	<b>Taxa de crescimento</b>
GABÃO	2000	-1,9%
	2001	2%
	2002	-0,3%
	2003	2,1%
	2004	1,4%
	2005	2,2%
REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA	2000	0,9%
	2003	-7,7%
	2004	1,2%
BURUNDI	2000	-0,9%
	2001	2,1%
	2002	4,5%
	2003	-1,2%
	2004	4,8%
	2005	5% (estimativa)
RDC	2001	-2,1%
	2002	3,5%
	2003	5,7%
	2004	6,8%

Fonte: Relatórios nacionais sobre a República Centro-Africana, Burundi, Gabão e RDC, 2005.

## África Oriental e África Austral (COMESA e SADC)

- Para além da África do Sul, hoje classificada como país emergente, as características económicas dos outros países desta região são quase as mesmas dos países da CEDEAO e da CEMAC. Ou seja, uma especialização primária, sistemas produtivos à base de rendas e muito pouco diversificados, uma lógica de complementaridade no comércio com o resto do mundo e regimes de crescimento instáveis e largamente dependentes de factores exógenos (condições do comércio, clima, conjunturas nos mercados das matérias-primas, etc.).

## Caraíbas e Pacífico

- A República Dominicana, na região do Pacífico, tem uma situação económica um pouco florescente. O dinamismo da sua produção nacional deve-se ao reforço da estabilidade macroeconómica, que se reflecte em factores como a estabilidade dos preços através da taxa de câmbio, o abrandamento da inflação e a redução sustentada das taxas de juro. Assim, o PIB aumentou 7,3% no período de Janeiro a Setembro de 2005. Trata-se de um sinal que atesta a consolidação económica implantada pelo processo de relançamento iniciado um ano antes. Os outros factores que explicam esta retoma são as divisas do sector turístico, as transferências dos dominicanos efectuadas do estrangeiro e as suas zonas francas, que compreendem 500 empresas e empregam 7% da população activa.

- Na região das Caraíbas, os Barbados registam uma retoma económica depois da recessão de 1991 e 1992. O período 1993-2000 foi a fase de expansão mais longa que este país jamais registou desde a sua independência. Com efeito, a taxa de crescimento médio do PIB foi de 2,8%. A taxa de inflação durante o mesmo período foi de 1,7%, quando tinha ascendido a 5,7% em 1997, na sequência da introdução do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). A actividade económica volta a declinar em 2001 e o país registou uma diminuição da taxa de crescimento do seu PIB da ordem dos 2,8%. Esta recessão afectou tanto o sector agrícola açucareiro e não açucareiro como o turismo (diminuição de 5,9%), o comércio internacional e os serviços financeiros. A economia regressou

ao crescimento em 2002 e continua a assentar no turismo (aumento de 7,7%), na construção (aumento de 2,9%), nos transportes e nas comunicações. O Quadro 6 apresenta alguns indicadores desta retoma do crescimento.

**Quadro 6: Taxa de crescimento dos Barbados**

<b>Períodos ou ano</b>	<b>Taxa de crescimento</b>
2002-2003	2,3%
2004	4,8%
2005	4,1%
2006	4% (estimativas)

Fonte: Relatório nacional dos Barbados, 2005.

- A taxa de desemprego foi de 11% em 2003, mas a retoma de 2002 permitiu uma redução para 9,8% em 2004 e para 9,5% no final de 2005. A taxa de inflação mantém-se em 2,5%. É um dos raros casos em que o crescimento provocou uma redução do desemprego. Ou seja, evoluíram em sentido inverso. O facto de este território ser uma pequena ilha com uma população total de menos de 300 000 pessoas explica esta relação positiva entre o aumento do crescimento e a taxa de emprego. A taxa de alfabetização dos adultos é de 97%.

- Ainda nas Caraíbas, Granada apresenta uma actividade económica em recessão de 3,8% em 2001 e de 1,1% em 2002. Estes maus resultados podem atribuir-se à diminuição da produção agrícola e da actividade nos sectores da indústria transformadora, construção e restauração. Esta tendência no sentido da baixa inverte-se em 2003, com um aumento do PIB real de 5,7% ligado a uma retoma da actividade turística. O ano de 2000 assistiu à continuação da mesma tendência até ao momento em que Granada foi atingida pelo furacão Ivã, que provocou danos equivalentes a 200% do PIB. O que provocou uma contracção da actividade económica de 4%, acusando o sector da restauração uma diminuição da actividade de 25%.

**Quadro 7: Algumas taxas de crescimento das regiões das Caraíbas e do Pacífico**

País	Anos	Taxa de crescimento do PIB
VANUATU	1997	6,0%
	1998	0%
	1999	0%
	2001	-2,7%
	2002	-4,9%
	2003	2,9%
KIRIBATI	1995	3,5%
	1996	4,3%
	1997	1,0%
	1998	7,3%
	1999	2,3%
	2000	-4,0%
	2001	2,0%
ILHAS FIJI	2000	-2,8%
	2001	2,7%
	2002	4,35%
	2003	3,0%
	2004	4,1%
	2005	1,7%

Fonte: Relatórios nacionais de Kiribati, Vanuatu e das ilhas Fiji, 2005.

### **Relação entre crescimento económico, pobreza e acesso aos serviços essenciais**

Para além de raras exceções, o crescimento não provoca uma diminuição do desemprego nem uma melhoria das condições de vida nos ACP.

### **CEDEAO e CEMAC**

- Não existem ligações concretas entre crescimento económico e melhoria de vida das populações através da criação de empregos adicionais e do aumento da riqueza nacional.

- Por conseguinte, o acesso aos serviços essenciais (água, electricidade, habitação, educação, cuidados de saúde, etc.), tributário em grande parte



do poder de compra num contexto em que as privatizações continuam, não melhora de modo nenhum. O homem da rua do Benim sentiu-o bem, tendo criado a máxima popular: «o crescimento não se come!». Daí que exista um desfasamento entre a satisfação das necessidades das populações e o perfil positivo dos indicadores macroeconómicos do Quadro 3.

- A categoria socioprofissional do chefe de família (aprendiz, auxiliar familiar, independente, inactivo, desempregado...) tem uma grande incidência na pobreza, tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas.

- Parece verificar-se uma correlação positiva entre urbanização e desemprego. Com efeito, o BIT salienta que o desemprego é um fenómeno puramente urbano.

- A falta de ligação entre crescimento e melhoria do bem-estar social parece ser uma prova de que o desenvolvimento não tem origem unicamente nas práticas induzidas pelas decisões dos sistemas nacionais e internacionais. Talvez seja melhor aprofundar a compreensão de um conjunto de práticas e de instituições graças às quais as populações conseguem viver com menos de um dólar por dia. Melhorar este tipo de instituições e de práticas sem negligenciar os grandes projectos de sistemas pode constituir uma estratégia de desenvolvimento que pode ir mais directamente ao encontro das populações nas suas condições de vida diárias. Isto é tanto mais importante quanto a análise dos relatórios da UEMOA mostra que a expansão do sector informal aumenta com a urbanização e parece ser este sector que faz com que as cidades desta região excluam menos as pessoas na sequência do aumento do desemprego urbano.

- A estrutura do desemprego urbano em termos de sexos é importante e favorece os homens.

- A maior pobreza que os relatórios apresentam nas zonas rurais, quando o desemprego é marginal nessas zonas, poderá ser o resultado de uma relação cidades/zonas rurais desestruturante para estas últimas devido aos efeitos induzidos do aumento do custo de vida urbano e à sua avaliação puramente monetária. Neste caso, a pobreza rural elevada de que fala o relatório da Guiné, quando o desemprego aí constitui a excepção, pode ser qualificada de *pobreza integrada*, na acepção que lhe dá Serge Paugam

(2005)<sup>17</sup>. Quer dizer, uma configuração em que aqueles a que chamamos «pobres» são muitos e não se distinguem das outras camadas da população. A questão está em saber se com tal homogeneidade estatutária e socioeconómica não é mais indicado falar de *modos de vida não estruturados* do que de pobreza.

- Estes resultados não são nada surpreendentes quando se examina com atenção o Quadro 4. Com efeito, não só os ajustamentos estruturais continuam em curso na zona UEMOA com políticas orçamentais e monetárias restritivas, como também não é o sector primário, o maior empregador neste bloco económico, que constitui o pulmão do crescimento. É o sector terciário, que ocupa uma pequena percentagem da população, que desempenha maioritariamente este papel.

- Resultados pouco sólidos e mitigados em termos de bem-estar, de luta contra a pobreza e de acesso aos bens e serviços essenciais em economias de crescimento como as da zona UEMOA suscitam a problemática geral e recorrente da relação entre crescimento económico e desenvolvimento. O carácter positivo dos indicadores macroeconómicos de crescimento não se transmitem às condições de vida das populações. É manifesto que o crescimento económico, ainda que seja um factor a ter em conta neste processo, não deve ser colocado no centro de todas as preocupações de um sistema social. No caso em apreço, parece menos um factor de bem-estar social nestes países do que o simples resultado de uma organização mecânica e produtivista das bases institucionais nacionais adaptadas progressivamente à lógica do mercado.

- Daí a necessidade de questionar as relações entre as noções de crescimento (dinâmica das actividades produtivas) e de riqueza (problema de repartição e de utilização) no plano nacional e internacional, a fim de compreender porque é que há crescimento sem riqueza na UEMOA.

- É preciso aprofundar as investigações no sector informal que, segundo todos os relatórios nacionais, é o que cria mais empregos.

- Para além dos casos da República Centro-Africana e do Congo, em que as economias estão apenas a sair de uma situação de descalabro total na sequência de vários anos de guerra e em que podem ser atribuídas circunstâncias atenuantes ao facto de não existir uma relação positiva

entre crescimento e melhoria do bem-estar social, o Gabão e o Burundi revelam igualmente a inexistência efectiva desta relação.

- Situação que não conduz à redução da pobreza, nem à criação de empregos e ainda menos à melhoria do acesso das populações aos bens e serviços essenciais na CEMAC. Esta situação tem igualmente várias origens políticas e económicas, sendo algumas extremamente longínquas e outras associadas à não correspondência entre os bons resultados de uma simples mecânica económica organizada para produzir e a situação social das populações.

### África Oriental e África Austral (COMESA e SADC)

- Para além da África do Sul, onde o dinamismo económico e a aplicação do programa *Emancipação dos Negros* conduzem à integração das populações negras no mundo dos negócios, o crescimento não provoca qualquer criação de empregos adicionais nem uma redução da pobreza nos outros países da região.

- Nalguns países (Burundi, por exemplo), os jovens desfavorecidos alistam-se nas milícias armadas que se formaram durante os anos de guerra civil. Verifica-se portanto crescimento sem enriquecimento das populações, porque o país regista uma diminuição do seu rendimento *per capita* na sequência dos efeitos conjugados de uma taxa elevada de crescimento demográfico e de uma diminuição do valor nominal do PIB. De acordo com a Missão Económica Francesa, o número de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza passou de 35% em 1990 para 70% em 2004, quando o crescimento foi de 4,8%.

### Democracia e boa governação nos ACP

- Verificaram-se progressos notáveis, ainda que haja muito por fazer.

### CEDEAO

- Apesar de alguns pontos positivos na democratização, a CEDEAO apresenta no entanto uma fraca alternância de poder e uma liberalização da vida económica mais rápida do que a da vida política.

18. BADIE (B.), 1992: O Estado Importado. A Ocidentalização da Ordem Política, Fayard, Paris. BAYARD (J.F.), 1989: O Estado em África. A Política do Estômago, Fayard, Paris.

19. AMOUGOU (T.) e NGO NYEMB (M.), 2005, *idem*.

- A falta de alternância no poder (caso do Burkina Faso) ou a sua ocorrência muito rara (caso do Benim e do Senegal) é outra característica dos processos democráticos africanos, onde as *redes hegemónicas e clientelistas*<sup>18</sup> impedem o acesso ao poder, apoiando-se em intervenientes sociais eficientes, cujo papel consiste em trabalhar para manter o *statu quo*. Os países conhecem assim não sucessões de regimes diferentes, mas uma *reprodução geracional* dos mesmos regimes já existentes na altura dos partidos únicos<sup>19</sup>. Daí a abundante utilização do *ciclo político-económico*, que consiste em tomar algumas decisões positivas e populares na véspera das eleições, a fim de aproveitar o carácter geralmente amnésico dos eleitores. Por outro lado, continuando os PAE em vigor, a legitimidade internacional que conferem aos governos e aos dirigentes africanos que os aplicam faz com que muitas vezes a vertente económica seja liberalizada mais rapidamente do que a vertente política. A democracia transforma-se assim, a maior parte das vezes, num simples instrumento de promoção do individualismo económico e de conquista da sua legitimidade internacional, sem realizar a promoção social, que é o seu principal objectivo. Sendo a democracia simplesmente um fim e não um meio de acção, não surpreende que o acesso aos bens e serviços essenciais continue deficiente.

## CEMAC

- Apesar dos sinais positivos, que são de incentivar, a democracia e a boa governação continuam muito frágeis em países que estão a sair de conflitos profundos, como o Burundi, a RCA e a RDC.
- Os relatórios nacionais salientam esforços positivos em matéria de respeito das liberdades políticas, ainda que muito continue por fazer.
- Os partidos no poder continuam a dominar largamente e estão solidamente implantados em redes eficientes, que mantêm o *statu quo* na liderança dos países. A boa governação sofre aqui automaticamente um golpe, porque as redes clientelistas funcionam de forma obscura através da redistribuição de benefícios aos apoiantes do poder.
- Além disso, o *carácter neopatrimonial* dos Estados faz com que cada responsável público tenha tendência para ficar com a *sua parte do bolo*

*nacional*, onde quer que se encontre e independentemente do que faça. O que não serve a boa governação.

- A democracia traduz-se mais em eleições mais ou mesmo correctas do que na alternância de poder.

- Parece existir uma relação curiosa entre a falta de alternância no poder e a estabilidade política e social. Com efeito, a zona CEMAC mostra uma grande estabilidade política e social nos países em que os poderes instalados não mudam há mais de vinte anos (Camarões e Gabão, por exemplo).

## Caraíbas e Pacífico

- Como vários países se encontram em pleno relançamento do processo democrático, é difícil fazer balanços. O Haiti, por exemplo, está em plena construção, não podendo ser avançado neste domínio nada certo nem definitivo. No entanto, há liberdade sindical neste país. Não existe qualquer informação disponível sobre a democracia e a boa governação na República Dominicana. Existem práticas de corrupção e de não respeito dos direitos dos trabalhadores e dos sindicatos em países como o Kiribati, Vanuatu e as ilhas Fiji. Do mesmo modo, depois de ter conhecido uma administração bastante aberta durante os primeiros anos do actual governo, os Barbados voltaram nos últimos anos ao obscurantismo nas práticas administrativas. Granada acusa a mesma falta de transparência nas uniões aduaneiras e o não respeito de certos direitos sociais.

## Situação da integração regional e da integração na economia global

### CEDEAO

- A CEDEAO é já o símbolo de uma vontade de integração sub-regional, que se efectua através do comércio existente entre os países da região ocidental africana. Esta região absorve por exemplo cerca de 5% das exportações guineenses sem ter em conta o comércio informal transfronteiras.

- Esta integração sub-regional continua no entanto muito fraca, devido não só ao facto de estes países não produzirem bens comerciáveis suficientes e terem quase o mesmo perfil de produção, mas também por causa dos inúmeros conflitos internos que afectam certos parceiros políticos e comerciais.
- O conflito que grassa actualmente na Costa do Marfim constitui um importante obstáculo a esta integração, na medida em que este país é um interveniente geoestratégico na organização do comércio nesta região.
- Além disso, o facto de a Nigéria, a economia mais forte da região (40% do PIB da CEDEAO), ter adoptado abertamente uma estratégia proteccionista também não facilita os progressos em termos de integração. O porto autónomo de Cotonu, pulmão económico do Benim, vê-se assim fortemente afectado na sequência de uma redução de 11% do seu tráfego e uma perda de competitividade obtida pelos portos de outros países.
- A União Europeia (UE) consagrou 235 milhões de euros (ou seja, mais de 154 mil milhões de FCFA) à cooperação regional com a África Ocidental entre 2003 e 2006 através de duas organizações principais: a UEMOA (União Económica e Monetária da África Ocidental), que agrupa os países francófonos da ex-zona CFA e cujo processo de integração já está bastante avançado, e a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), que engloba os países da UEMOA e constitui, pelo seu tratado, a instituição de referência em matéria de integração. Para o efeito, a Comissão Europeia adoptou um documento de estratégia de cooperação e de programa indicativo entre a UE e a região. A estratégia proposta consiste em favorecer a convergência a longo prazo dos dois processos de integração por intermédio de *uma consolidação da união aduaneira e um reforço do mercado comum a nível da UEMOA e a criação da união aduaneira da CEDEAO e o reforço das capacidades do seu secretariado executivo, tendo em conta os acervos de uma e de outra das instituições.*
- O reforço da capacidade das organizações para fazerem valer as suas especificidades comerciais, tanto ao nível da OMC como no quadro das

negociações dos acordos de parceria económica (APE), é igualmente considerado como um objectivo essencial no quadro deste processo.

- Para esse efeito, 50% das dotações do programa indicativo regional (PIR) serão afectadas ao sector « apoio à integração económica e ao comércio ». O apoio à definição e à concretização das políticas sectoriais regionais num espírito de complementaridade e de subsidiariedade com os programas nacionais é outro elemento fundamental a apoiar, especialmente no sector dos transportes, componente vital de uma política de integração económica.

- A estratégia visa apoiar uma procura de facilitação e de harmonização a nível regional para permitir uma livre circulação de bens e de pessoas. A este segundo sector de concentração, os transportes, serão concedidos 35% dos recursos do PIR.

- O papel da região e em especial da CEDEAO no plano político, em matéria de prevenção de conflitos, é outro eixo importante da estratégia. Estão previstas dotações neste sector (15%) para esse efeito. Será mantido um apoio a acções importantes que devem ser consolidadas, nomeadamente nos domínios da pesca, da saúde ou da cultura.

- A integração na economia global também é uma realidade, porque existem trocas comerciais entre os países desta zona e a União Europeia. A Guiné regista cerca de 40% de importações em valor provenientes da UE. O comércio internacional é o principal instrumento pelo qual a CEDEAO está integrada na economia mundial.

- No entanto, é preciso notar que esta integração continua muito marginal. A natureza das economias da zona viradas para o exterior e a divisão do trabalho do *pacto colonial*, que continua a prevalecer, faz com que a integração se faça geralmente pelas rendas e por balanças comerciais estruturalmente deficitárias.

- O problema não está portanto em saber se a integração existe ou não. Ela é um facto histórico de longa data. O importante é compreender e analisar qual é a sua contribuição para o processo de desenvolvimento da CEDEAO e que estratégia política a tornaria mais útil e eficaz para esta zona. Esta preocupação é fundamental, porque as economias da zona não

podem ganhar grande coisa no comércio internacional se continuarem confinadas numa *lógica de complementaridade* herdada da colonização, quando o comércio contemporâneo funciona numa *lógica de concorrência*.

- Por outro lado, o exame dos fluxos comerciais mundiais mostra que mais de metade desses fluxos são trocas intra-sectoriais entre países ocidentais com o mesmo nível de desenvolvimento e o mesmo perfil de procura. Do mesmo modo, o melhor parceiro comercial de um país industrializado é igualmente um país industrializado e não um país pobre.

- Ainda que o financiamento do desenvolvimento não faça parte especificamente das negociações dos APE, a UE deu claramente a entender que a ajuda para a aplicação do APE constituirá uma prioridade central do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). O apoio à integração económica regional é já um elemento fundamental da ajuda europeia ao desenvolvimento regional na África Ocidental.

- Só na África Ocidental o montante global do PIR do 9.º FED (2003-2007) eleva-se a 250 milhões de euros. Para o período 2008-2013, o montante indicativo do PIR do 10.º FED ascende a 477 milhões de euros. Estes fundos incentivam a diversificação económica, o desenvolvimento do sector privado, a modernização do sector público e o desenvolvimento dos recursos humanos. Trata-se de pilares económicos competitivos prontos para aproveitar as oportunidades oferecidas pela integração regional e pelo APE.

## CEMAC

### As instituições existentes na África Central

- Ainda que a circulação de pessoas, de bens e de serviços, a convergência das políticas macroeconómicas e a estabilidade monetária continuem a precisar de ser bastante aperfeiçoadas na África Central, a integração sub-regional é um facto real. Já existem muitas instituições políticas e económicas que o provam: a Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC), criada em 1994, a Comunidade Económica



dos Estados da África Central (CEEAC), cujo tratado remonta a 1983, e o Banco dos Estados da África Central (BEAC), instituído em 1972.

- A CEMAC agrupa seis países que têm como moeda comum o FCFA (Camarões, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão e República Centro-Africana), enquanto a CEEAC compreende também São Tomé e Príncipe, a RDC, o Ruanda e o Burundi, bem como Angola. Além destas instituições, a posição geográfica de certos países tem igualmente um papel positivo nesta integração sub-regional. Assim, a RCA, país encravado que constitui o elo económico mais fraco da CEMAC depende fortemente dos seus vizinhos (Camarões e Congo Brazzaville) para o seu circuito de importações e de exportações, nomeadamente através dos portos de Douala nos Camarões e de Ponta Negra no Congo. Aliás, este país está a negociar o seu APE por intermédio da CEMAC.

- Para além do carácter bastante perfectível da harmonização das políticas monetárias e orçamentais, há muitos outros obstáculos que impedem esta integração sub-regional. É o caso da falta de uma rede rodoviária transnacional que possa reforçar as ligações físicas, económicas e políticas entre os Estados. O comércio intra-regional continua igualmente muito fraco (1,9% das trocas em 2002), apesar de alguns progressos notáveis. Os outros obstáculos são as guerras civis que alastraram nalguns países e os conflitos políticos entre Estados vizinhos que daí resultam. O Ruanda e o Uganda estão actualmente em conflito com a RDC, que os acusa de agressão organizada. O mal-estar é tão grande que a RDC tenciona prosseguir a negociação do seu APE no âmbito da CEMAC e não do COMESA.

- A integração na economia global é igualmente um facto, uma vez que se faz através do comércio internacional, organizado desde a colonização. O facto de estes países se concentrarem todos na produção de produtos primários faz com que a sua integração no comércio internacional seja tão instável como o saldo das suas balanças de pagamento, que variam em função das conjunturas internacionais e de outros factores políticos internos. É portanto uma integração internacional através das rendas petrolíferas (Gabão), mineiras (RDC, RCA...) e agrícolas (Burundi) que prevalece nesta região.

## A acção da UE no reforço da integração regional na África Central

- O objectivo específico da cooperação UE-África Central no sector da integração económica regional e do apoio ao comércio é contribuir para a inserção progressiva da África Central na economia mundial através da consolidação do espaço económico regional.
- Os resultados esperados são a intensificação das trocas comerciais e a melhoria da competitividade das economias da região, o aumento dos níveis de crescimento e a melhoria das capacidades para formular políticas regionais.
- Para ajudar a região a realizar a sua agenda, o PIR deve contribuir para o reforço dos mecanismos de integração, mediante actividades horizontais de apoio às instituições regionais, aos países interessados, bem como ao sector privado da região. É neste quadro que está previsto que o Secretariado executivo da CEMAC seja reforçado, a fim de melhorar as suas capacidades de organização, de programação e de gestão. Será dada especial atenção ao reforço das capacidades de análise, através da criação de instrumentos adequados em matéria de ajuda à concepção de políticas de integração regional e de ajuda à tomada de decisões (avaliação dos impactos económicos e tratamento e análise de dados).
- Este projecto deve permitir dar uma «assistência» e um apoio logístico ao Secretariado executivo da CEMAC em diferentes sectores prioritários para o processo de integração regional: união aduaneira, vigilância multilateral, estudo organizativo, instrumentos e procedimentos de gestão orçamental e contabilística.
- Aliás, este programa constitui uma primeira experiência de cooperação UE/Secretariado executivo da CEMAC e deverá permitir que as instituições em causa aprendam a trabalhar em conjunto.
- Este projecto constitui o ponto fundamental do esforço da Comissão Europeia para dar aos Estados membros da região da CEMAC instrumentos para gerir a sua integração harmoniosa e a sua inserção na economia mundial. O projecto assenta em acções de formação e de apoio à coordenação, bem como no fornecimento de equipamentos e no

financiamento de estudos. É realizado de forma coerente e complementar com o apoio da cooperação francesa desde 2002.

- Para o efeito, os transportes e as telecomunicações são os sectores privilegiados na cooperação entre a UE e a África Central, a fim de aprofundar a integração regional. O objectivo desta cooperação é o estabelecimento de uma rede de transportes prioritários devidamente conservada pelos Estados. Os resultados esperados são a melhoria das condições do comércio através da eliminação dos obstáculos físicos e não físicos e, por consequência, a melhoria em tempo e em custos do trânsito de mercadorias da região. A título indicativo, 30% a 40% dos recursos do PIR são consagrados a estes sectores.

- Tendo em conta as situações de crise existentes em 2002 e 2003 em certos países da região (RCA, Congo, Chade) e possíveis efeitos de contágio transfronteiriço (conflito dos Grandes Lagos e do Sudão), a estratégia de cooperação UE-África Central 2003-2007 previu **um apoio para a prevenção de conflitos e para o diálogo político** e para a concretização das iniciativas e acções regionais que dêem resposta às problemáticas específicas dos países afectados por conflitos ou distúrbios.

- A título indicativo, 5%-10% dos recursos do PIR são reservados a este sector da cooperação (sector fora de concentração). No período 2003-2007, as acções de cooperação poderão incidir nomeadamente no apoio à CEEAC para a realização do MARAC (Mecanismo de Alerta Rápido na África Central) e apoio a iniciativas regionais de prevenção e resolução de crises, incluindo as acções de DDRRR (desarmamento, desmobilização, repatriamento, reintegração e reinstalação).

- Mais precisamente, o apoio à CEEAC poderá incidir nos seguintes elementos: (I) um estudo e/ou um seminário de viabilidade sobre as etapas posteriores do desenvolvimento do mecanismo, nomeadamente a criação de serviços zonais; (II) um programa de apoio institucional que abranja nomeadamente as questões de recolha e de utilização da informação; (III) o equipamento eventual do MARAC em telecomunicações.

- Nestes casos, o envolvimento de países como o Burundi, o Ruanda, a RDC e Angola num eventual programa de apoio a este mecanismo carecerá de um co-financiamento, nomeadamente com base nos PIN respectivos e/ou nos PIR das regiões participantes a título do 9.º FED.
- As principais medidas que a região deve tomar para contribuir para a execução da estratégia residem no empenhamento dos Estados no estabelecimento de uma cooperação sólida com os mecanismos de prevenção de conflitos criado nomeadamente pela OUA a nível continental.

## África Oriental e África Austral (COMESA e SADC)

### As instituições existentes na zona

- A África Austral compreende um certo número de acordos e de integrações regionais. É uma zona de confluência de várias iniciativas e de agrupamentos económico-políticos de integração na África Subsariana. Com efeito, a CEEAC compreende também São Tomé e Príncipe, a RDC, o Ruanda e o Burundi, bem como Angola.
- Além destas instituições, a posição geográfica específica de certos países desempenha igualmente um papel positivo nesta integração sub-regional. Assim, a posição central da RDC faz com que este país esteja na confluência de várias outras instituições sub-regionais e seja automaticamente membro das mesmas. Fora das instituições acima referidas, a RDC é também membro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) através da qual participa no PIR e nas negociações de um APE com a UE, da Associação dos Bancos Centrais de África (ABCA), do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e da Comunidade Económica dos Estados dos Grandes Lagos (CEPGL). O Burundi é igualmente membro da maior parte destas instituições e organizações sub-regionais.
- Para além do carácter bastante perfectível da harmonização das políticas monetárias e orçamentais, há muitos outros obstáculos que impedem esta integração sub-regional. É o caso da falta de uma rede rodoviária

transnacional que possa reforçar as ligações físicas, económicas e políticas entre os Estados.

- O comércio intra-regional continua igualmente muito fraco (1,9% das trocas em 2002), apesar de alguns progressos notáveis. Os outros obstáculos são as guerras civis que alastraram em certos países e os conflitos políticos entre Estados vizinhos que daí resultam. O Ruanda e o Uganda continuam em más relações com a RDC, que os acusa de agressão organizada. O mal-estar é tão grande que a RDC vai prosseguir a negociação do seu APE no âmbito da CEMAC e não do COMESA.

### A integração na economia global

- A integração na economia global é igualmente um facto, uma vez que se faz através do comércio internacional, organizado desde a colonização. O facto de estes países se concentrarem todos na produção de produtos primários faz com que a sua integração no comércio internacional seja tão instável como o saldo das suas balanças de pagamento, que variam em função das conjunturas internacionais e de outros factores políticos internos. É portanto uma integração internacional através das rendas mineiras (RDC) e agrícolas (Burundi).

- A África do Sul e a União Europeia assinaram em 11 de Outubro de 1999 o Acordo sobre o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (ACDC), no final de quatro anos de difíceis negociações. Ainda que este Acordo só tenha sido ratificado em 2004, alguns dos seus aspectos já estão em vigor desde 2002 e são os alicerces das relações UE-África do Sul.

- Depois de terem iniciado a negociação do seu APE no quadro do COMESA, em Outubro de 2005, os ACP desta zona decidiram em Fevereiro de 2006 aliar-se à África do Sul e inspirar-se no ACDC para negociar os APE com a União Europeia. Os ministros das finanças destes países já propuseram um novo regime comercial sob os auspícios da África do Sul, cujo estatuto de potência económica emergente parece pesar favoravelmente para eles nas negociações.

## Caraíbas e Pacífico

### As instituições de integração existentes

- Na República Dominicana, a integração regional e a integração no mercado global acompanharam a entrada em vigor em 1 de Janeiro último do Tratado de Comércio Livre entre a América Central, os EUA e a República Dominicana (DR-CAFTA). Cerca de 90% dos sectores públicos satisfizeram os procedimentos e os ajustamentos necessários para a entrada em vigor do DR-CAFTA. Assim, o Haiti está obrigatoriamente integrado não apenas pelos laços que mantém com estes países, mas também pelo seu comércio externo, independentemente do seu pequeno volume.
- Os Barbados, Granada, a Jamaica e o Suriname estão bem integrados no plano sub-regional e da economia global, ainda que não sejam intervenientes muito eficientes neste último domínio. A integração sub-regional é feita por intermédio de um conjunto de instituições políticas e económicas. Esta integração regional conheceu uma aceleração em termos de acções legislativas. Em 30 de Janeiro de 2006, os Barbados, Belize, a Guiana, a Jamaica, o Suriname e Trindade e Tobago assinaram o acordo CSME, que elimina todas as restrições sobre movimentos de capitais, de bens, de serviços e de pessoas.
- Outros países da CARICOM (Comunidade das Caraíbas) deram a conhecer a intenção de integrar este acordo em 2006. Não existem no entanto instituições que permitam controlar a aplicação do acordo. Daí que a vontade comum de estabelecer um *passaporte CARICOM* continue sem seguimento efectivo, uma vez que ainda não existe uma instituição encarregada de concretizar as decisões adoptadas (agência de restrição). Fora da CARICOM, através da qual são negociados os Acordos de Cotonu e que integra de facto estes países na economia mundial, existem outras instituições regionais. É o caso da OECS (Organização dos Estados das Caraíbas Orientais).

## **Ficha 8: Combater os limites da iniciativa «Tudo menos armas» e dar resposta aos desafios da reciprocidade nos APE**

Do ponto de vista de África, a iniciativa «Tudo menos armas» (ver caixa 1) pode ter teoricamente consequências como a melhoria das condições de acesso aos mercados europeus para os beneficiários e a erosão das preferências existentes para os não beneficiários. No entanto, é preciso ter em conta que esta iniciativa não abrange todos os países ACP. É verdade que alguns ACP recusaram assinar esta iniciativa (ver caixa 2), mas também nem todos os países da UE responderam favoravelmente ao pedido feito pelo Reino Unido, pela Dinamarca e pela Suécia de alargar a iniciativa «Tudo menos armas» a todos os países ACP. E quando se verifica que os 39 países ACP que ratificaram esta iniciativa são igualmente abrangidos pelo comércio livre, interrogamo-nos se as suas vantagens não se anulam da mesma forma que a restrição comercial que pretendia impor sobre as armas.

O princípio da reciprocidade é outro ponto que coloca muitas inquietações e desafios nos países ACP. Nos Acordos de Cotonu, os ACP eram apenas obrigados a não tratar a UE menos favoravelmente do que qualquer outro parceiro comercial industrializado. Os APE, pelo contrário, prevêem oferecer um acesso isento de direitos para as principais exportações da UE para os países ACP. Daí que surjam as seguintes preocupações:

- A liberalização exigida aos países ACP para instaurar a reciprocidade provocará inevitavelmente custos de ajustamento para estes países, sob a forma de um aumento da concorrência para os produtores locais e da entrada de menos taxas nos cofres do Estado;
- A reciprocidade também se aplica entre os membros ACP dos APE?
- Membros diferentes podem instituir preferências diferentes em relação à UE?
- Que percentagem das importações provenientes dos ACP deve ser feita isenta de direitos aduaneiros?

- Qual o ritmo de introdução da reciprocidade? Como evitar o proteccionismo das normas de qualidade que a UE impõe aos produtos agrícolas ACP?
  - Qual é o impacto no tecido produtivo dos ACP da introdução do comércio de serviços nos APE?
  - Sendo a integração regional um processo complexo e de longo prazo, como demonstra a construção histórica da UE, pode a mesma ser eficaz quando se realiza nos ACP de modo precipitado, sob a exigência dos APE? Esta questão é tanto mais pertinente quanto a Comissão exige à União Aduaneira da África Austral que conclua a sua união aduaneira em 2008 e não em 2010, como prevê o calendário desta região.
- Estas são algumas das questões fundamentais que devem ser examinadas com rigor para enquadrar bem os APE e evitar regressões sociais através de efeitos de exclusão e da falta de efeitos sociais positivos.

#### Caixa 1: Objectivos da iniciativa « Tudo menos armas »

- A iniciativa « *Tudo menos armas* » constitui uma proposta inovadora da Comissão Europeia para eliminar os contingentes e os direitos aduaneiros relativos a todos os produtos, com excepção das armas, importados dos 48 países mais pobres do mundo.

Calendário: a eliminação dos direitos aduaneiros e dos contingentes aplicáveis a quase todos os produtos produziu efeitos em 5 de Março de 2001; a liberalização completa do comércio de açúcar, arroz e bananas será realizada por fases, ao longo de um período de transição. Os direitos aplicados às bananas foram reduzidos 20% por ano desde 1 de Janeiro de 2002, sendo eliminados o mais tardar em 1 de Janeiro de 2006; os direitos sobre o arroz são reduzidos 20% em 1 de Janeiro de 2006, 50% em 1 de Setembro de 2007 e 80% em 1 de Setembro de 2008, sendo eliminados o mais tardar em 1 de Setembro de 2009. Os direitos sobre o açúcar são reduzidos 20% em 1 de Julho de 2006, 50% em 1 de Julho de 2007 e 80% em 1 de Julho de 2008, sendo eliminados o mais tardar em 1 de Julho de 2009.



## Caixa 2: Estados africanos que participam nos projectos de Acordos de Parceria UE-ACP

### **África Ocidental (CEDEAO):**

Benim\*, Burkina Faso\*, Cabo Verde\*, Costa do Marfim, Gâmbia\*, Gana, Guiné\*, Guiné Bissau\*, Libéria\*, Mali\*, Mauritânia\*, Níger\*, Nigéria, Senegal\*, Serra Leoa\* e Togo\*.

### **África Central (CEMAC):**

Camarões, Chade\*, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, RCA\*, RDC\* e São Tomé e Príncipe\*.

### **África Austral e Oriental:**

Burundi\*, Comores\*, Djibuti\*, Eritreia\*, Etiópia\*, Madagáscar\*, Malawi\*, Maurícia\*, Quénia, RDC\*, Ruanda\*, Seicheles, Sudão\*, Uganda\*, Zâmbia\* e Zimbabué.

### **África do Sul:**

Angola, Botsuana, Lesoto\*, Moçambique\*, Namíbia, Suazilândia e Tanzânia.

\* = Estados da categoria PMA que beneficiam da iniciativa «Tudo menos armas».

## Ficha 9: Os APE devem ter êxito e tornar eficazes as integrações regionais dos países ACP

### Significado e função de uma integração regional

A integração regional remete para dois tipos de realidades, sendo uma natural e outra construída ou institucional. Na verdade, a noção de integração regional refere-se não só a países agrupados por zonas geográficas específicas, mas também a construções institucionais que deram lugar a blocos políticos e económicos específicos.

As regiões e os seus blocos económicos variam em função das suas dimensões e das suas ambições. Tanto podem nascer na sequência de um conjunto de factores históricos e geográficos que unem os seus Estados (casos dos ACP e da UE), como podem resultar de alianças ou de um projecto político partilhado por esses Estados (casos da UE e da África do Sul). Por outro lado, podem corresponder a uma simples zona de comércio livre ou levar a integração mais longe. Geralmente são muito dinâmicos, porque podem alargar a integração, reduzi-la, registar a entrada de novos membros ou perder outros.

Ainda que já existissem diversas regiões e os respectivos blocos económicos antes da liberalização generalizada do comércio que se verificou com a globalização, muitos países apoiam-se nessas organizações para:

- Harmonizar as suas políticas monetárias, financeiras, económicas e sociais;
- Se protegerem da concorrência, não sujeitando à concorrência internacional sectores e indústrias ainda em construção;
- Adquirir um poder de negociação para se subtrair a uma liberalização imposta ou para a definir segundo as suas condições;
- Obter um vasto mercado regional que lhes permitam ser menos dependentes dos mercados externos;
- Impor um perfil de desenvolvimento nas negociações;
- Explorar as complementaridades, as economias de escala e criar sinergias para organizar serviços públicos regionais, infra-estruturas (segurança/defesa) e instituições regionais que garantam

- o respeito do quadro previsto para canalizar as reformas, as políticas internas e reforçar a credibilidade;
- Definir e integrar as melhores práticas regionais a nível da governação política e económica;
- Exercer uma pressão colectiva sobre os países que se afastam dos critérios de desenvolvimento regional, etc.

Assim, em matéria de liberalização, um acordo de criação de uma zona económica regional tem um duplo efeito: constitui uma etapa importante para uma liberalização e para uma concorrência planetária ao liberalizar o comércio a nível da zona; mas cria igualmente um bloco que constitui um meio de resistir a essa liberalização e de se proteger dessa concorrência, criando uma matriz institucional específica para enquadrar o seu modelo de desenvolvimento.

No que diz respeito à cooperação ACP/UE, os Acordos de Parceria Económica (APE) apoiam-se efectivamente no princípio da integração regional. Trata-se, portanto, de reforçar os mercados locais e de desenvolver o comércio na região. Isto permitirá ao mesmo tempo facilitar o comércio local e tornar a região mais atractiva para os investidores. O APE permitirá depois reforçar as parcerias económicas entre este mercado regional e a União Europeia e liberalizar progressivamente as suas relações comerciais. As economias dos países ACP poderão assim diversificar-se, acabar com a sua dependência em relação ao aspecto preferencial nos mercados e integrar-se melhor na economia mundial. As negociações destinadas a obter compromissos obrigatórios foram agora aceleradas, a fim de os APE estarem concluídos em 2008. Mas continua a não haver concordância entre os ACP e a UE sobre as vias e os meios de garantir em termos práticos e operacionais a vontade e a capacidade da Comissão Europeia para dar resposta às suas preocupações, que são o reforço da competitividade e a diminuição dos custos associados aos ajustamentos, à liberalização do comércio e à erosão das preferências, de modo a estarem em condições de realizar o potencial do mercado no quadro dos APE.

Para esse efeito, o **movimento sindical** insiste no facto de o objectivo principal destas negociações ser o desenvolvimento dos países ACP e a

20. Ponto de vista do movimento sindical europeu (CES) e internacional (CISL e CMT), Novembro, 2002.

luta contra a pobreza. Daí a incitação aos ACP para fixarem critérios a respeitar pelos APE para que as negociações não se afastem destes dois objectivos. Tais critérios são: - uma integração suposta à economia mundial; - o desenvolvimento social; - a redução da pobreza; - o respeito dos direitos dos trabalhadores<sup>20</sup>.

## Diferentes formas de integração e as suas etapas

São apresentadas nas caixas 3 e 4.

### Caixa 3: As etapas de uma integração regional

<b>Grau de integração</b>	<b>Marcos</b>
Zona de comércio preferencial	Redução das barreiras pautais e não pautais
Zona de comércio livre	Eliminação das barreiras pautais e não pautais
União aduaneira	Zona de comércio livre + pauta externa comum
Mercado comum	União aduaneira + livre circulação dos factores de produção
União económica	Mercado comum + harmonização das políticas económicas
Integração económica completa	União económica + unificação das políticas económicas e sectoriais

Fonte: BIAO (B.), 1999: «Integração regional na África Central», *A Integração Regional na África Central, Balanço e Perspectivas*, pp.29-41, Karthala, Paris.

## Caixa 4: As diferentes formas de integração

<b>Integração pelo mercado</b>	<b>Integração planificada pelo Estado</b>	<b>Integração pelos agentes</b>
O processo é dominado pela liberalização do comércio e pelo jogo das vantagens comparativas.	As instituições e as acções voluntaristas dominam o processo de integração, que pressupõe uma protecção, uma planificação, uma coligação e mecanismos de perequação. Esta opção supõe a construção de um projecto de sociedade não associada ao mercado internacional nem à gestão liberal da economia.	A criação de mecanismos de mercado e sua utilização. A integração consiste na construção de espaços regionais de concertação entre os intervenientes.

Fonte: HUGON (Ph.), 1991: «A integração regional africana, um processo contraditório», *Integração Regional e Ajustamento Estrutural na África Subsariana*, Estudos e Documentos, Ministério da Cooperação e do Desenvolvimento, Paris, pp.19-77.

### Eventuais obstáculos às integrações regionais nos ACP: África Subsariana

É difícil integrar os países pobres, como são alguns dos países ACP da África Subsariana. De um modo geral, uma integração desses países conduz não ao crescimento da riqueza e das capacidades, mas antes a um reforço da pobreza e da instabilidade, a conflitos e a carências. Trata-se de uma conclusão baseada nos efeitos positivos esperados de uma integração (rendimentos crescentes e economias de escala), que funcionam positivamente quando a integração abrange países ricos, institucionalmente fortes e politicamente estáveis, e negativamente quando os candidatos à integração são pobres, como no caso de numerosos ACP. Dito de outro modo, os efeitos cumulativos das riquezas

e das sinergias institucionais que se criam entre os ricos não se verificam numa integração de países pobres e instáveis.

Além disso, a estabilidade política, institucional e social é fundamental. É por isso que a UE e **os sindicatos** insistem conjuntamente numa série de condições cuja função é construir fundamentos económicos, políticos e sociais capazes de reunir estes pressupostos necessários para o êxito das integrações regionais nos ACP. Os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito fazem parte desses fundamentos.

## Elementos essenciais e fundamentais da parceria UE/ACP

*- Um empenhamento essencial a favor de uma boa governação*

O Acordo de Cotonu reforça ainda mais a dimensão política da cooperação UE/ACP. Os seus fundamentos políticos ultrapassam a democracia e os direitos humanos para oferecerem uma definição bastante lata de governação, que a Comissão considera como « as regras, os processos e os comportamentos pelos quais se organizam os interesses, se criam os recursos e se exerce o poder na sociedade »<sup>21</sup>. No quarto parágrafo do preâmbulo deste Acordo, as Partes reconhecem « que um contexto político que garanta a paz, a segurança, a estabilidade, o respeito dos direitos humanos, os princípios democráticos, o Estado de direito e a boa governação constitui parte integrante do desenvolvimento a longo prazo »<sup>22</sup> (ver caixa 5);

21. Maio de 2005, A União e a África Subsariana: Que Parceria? Occasional paper n.º 58, Instituto de Estudos de Segurança da UE, Paris.

22. Idem.

## Caixa 5: A propósito da IEDDH (Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem)

\* A União Europeia assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito.

\* Os programas de ajuda externa da Comunidade Europeia ascendem a cerca de 5 mil milhões de euros por ano, que se juntam aos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento para os países da África, Caraíbas e Pacífico (13,5 mil milhões de euros a título do 9º FED para o período 2000-2007). Esta ajuda destina-se nomeadamente à promoção dos direitos do Homem, da democracia e do Estado de direito, através de programas consagrados principalmente, mas não exclusivamente, à ajuda que transita pelos governos, que visa no essencial atacar as causas fundamentais da pobreza.

\* Os instrumentos financeiros a favor dos países candidatos (o programa Phare, em especial) constituem uma base sólida para aplicar um tratamento coerente aos problemas dos direitos do Homem e da democracia. Na sua cooperação com África, Caraíbas e Pacífico, a Comissão começa já a considerar os progressos verificados na aplicação das reformas institucionais a favor dos direitos do Homem, da democracia, do Estado de direito e da boa gestão dos assuntos públicos como um elemento da tomada de decisão relativamente às dotações por país no quadro do envelope financeiro total do FED.

Na definição da governação, os três elementos essenciais que voltam a aparecer e que já existiam em Lomé IV são :

- 1 O respeito das liberdades fundamentais e dos direitos do Homem, tal como definidos pelo direito internacional e entendidos como incluindo o direito civil, o direito político, os direitos sociais e culturais e os direitos relativos ao género ;
- 2 O respeito dos princípios democráticos universalmente reconhecidos, em que se funda a organização do Estado para assegurar a legitimidade da sua autoridade, a legalidade das suas acções que se reflectem no seu sistema constitucional, legislativo e regulamentar e a existência de mecanismos de participação (o texto especifica que estes princípios devem ser desenvolvidos de acordo com a cultura democrática de cada país, o que pode estar em contradição em relação à universalidade dos princípios evocados acima) ;
- 3 O respeito do Estado de direito deve reger a estrutura do Estado e o seu funcionamento (divisão e separação de poderes, aplicação do princípio da legalidade, etc.). Assim, a boa governação passa a ser a capacidade de um Estado para servir os seus cidadãos mediante uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, com vista a um desenvolvimento sustentável e equitativo.

### *Processos de consulta*

Uma violação destes princípios fundamentais poderá levar a uma suspensão da ajuda ao desenvolvimento da UE. Daí a prova que os condicionalismos representados por estes princípios desempenham a função de *agência de restrição externa* ou de *estrutura de disciplina* no quadro da cooperação UE/ACP. Isto explica a existência dos processos de consulta entre as partes em cooperação a fim de fazer uma espécie de «inventário» dos países ACP no respeito dos fundamentos da cooperação mediante um controlo regular que, se necessário, toma as decisões que se impuserem caso a caso.



Existem divergências entre a UE e os países ACP acerca dos princípios de avaliação e das sanções que daí podem resultar. Os Estados-Membros estiveram durante muito tempo divididos entre «moralizadores» e «pragmáticos» acerca do princípio das sanções.

Aliás, o Acordo de Cotonu não especifica quais são as medidas que podem ser adoptadas no caso de violação dos fundamentos da cooperação. De igual modo, muitos países ACP consideram estes condicionalismos e o diálogo político e social impostos como uma nova forma de ingerência que priva os Estados ACP e os seus governos da responsabilidade dos seus actos através de um processo de infantilização que obedece a *uma lógica de senhor e de escravo*.

Sendo assim, importa determinar quais são os limiares ou os limites que são ou não toleráveis na violação dos fundamentos, interrogando-nos se as sanções como a suspensão da ajuda penaliza mais os governos incumpridores ou as classes populares e vulneráveis. Parece que um empenhamento permanente na promoção dos princípios fundamentais é mais útil do que a aplicação de sanções imediatas, tanto mais que uma sanção se traduz muitas vezes numa perda duradoura da autoridade e da influência do seu autor. O caso do Zimbabué, que dividiu a União sobre a escolha entre *sanções económicas imediatas e continuação do diálogo político*, é revelador destas situações, ainda que no final a primeira possibilidade tenha triunfado, com o acréscimo da proibição de estadia dos membros do governo de Mugabe na União.

Para além de algumas acções concretas já concluídas pela UE na realização destes fundamentos necessárias para o êxito das integrações regionais (ver Quadro 8), o desafio dos APE, de que a integração regional é um instrumento central, consiste em tornar efectivas as reivindicações do **movimento sindical** sobre a realização de relações positivas comércio/desenvolvimento social e luta contra a pobreza.

**Quadro 8 : África Subsariana : relatório anual de 2003 sobre a política de desenvolvimento e a execução da ajuda externa**

<b>Prevenção dos conflitos, boa governação e Estado de direito</b>			
<b>ÁFRICA OCIDENTAL</b>	<b>Sudão</b>	Manutenção do acordo de cessar-fogo	1,1
	<b>Costa do Marfim</b>	Conversações de paz	0,5
	<b>Nigéria</b>	Apoio ao processo eleitoral	6,5
	<b>Togo</b>	Formação das administrações locais	1,3
	<b>Serra Leoa</b>	Melhoria do tratamento dos prisioneiros e recenseamento nacional	7,5
<b>ÁFRICA CENTRAL</b>	<b>República Centro-Africana</b>	Conversações de paz conduzidas sob os auspícios da União Africana + Recenseamento nacional	1,9
<b>ÁFRICA ORIENTAL</b>	<b>RDC</b>	Apoio ao processo eleitoral e protecção dos direitos do Homem	14,3
	<b>Eritreia e Etiópia</b>	Projectos ligados ao processo de paz e de desminagem	1,0
	<b>Madagáscar</b>	Apoio ao processo eleitoral	0,2
	<b>Somália</b>	Conversações de paz no Quénia	0,5
<b>TOTAL EU SPENDING</b>		(million euros)	<b>34,8</b>

**Fonte:** Maio de 2005, *A União e a África Subsariana: Que Parceria?* Occasional paper n° 58, Instituto de Estudos de Segurança da UE, Paris.





## **Anexos**

## **Glossário**

### **ACP**

Grupo dos Estados da África, Caraíbas e Pacífico. Organização instituída pelo Acordo de Georgetown em 1975.

### **INE**

Intervenientes Não Estatais. No espírito do Acordo de Cotonou, esta sigla inclui a sociedade civil sob todas as suas formas, segundo as características nacionais, o sector privado, os agentes económicos e sociais, inclusive as organizações sindicais.

### **Balança comercial**

a balança comercial de um país resume as suas exportações e importações de bens e, por vezes, de serviços, de acordo com a nomenclatura utilizada. Estes podem incluir: bens manufacturados, matérias-primas, produtos agrícolas, viagens e transporte, turismo, prestações de sociedades de serviço e de aconselhamento, etc.

O saldo da balança comercial é composto pela diferença entre os valores das exportações e das importações de bens e serviços.

### **Balança de pagamentos**

a balança de pagamentos é a estatística que retoma todas as transacções – reais e financeiras – que, durante um período determinado, intervêm entre os residentes de um país, por um lado, e o resto do mundo, por outro. À escala nacional, a balança de pagamentos constitui um elemento essencial da contabilidade nacional através do fornecimento de factores externos que contribuem para a formação do produto nacional bruto (PNB) e do produto interno bruto (PIB).

### **Banco Mundial**

Criado em 1 de Julho de 1944 na conferência de Bretton Woods, nos Estados Unidos, juntamente com o FMI, o Banco Mundial, cuja missão oficial é apoiar projectos de desenvolvimento, concede aos países em desenvolvimento empréstimos a baixos juros, créditos sem juros e dons

em múltiplos domínios. Na prática, o Banco Mundial alinou-se pelo FMI e põe o seu poder financeiro ao serviço dos Planos de Ajustamento Estruturais. Este banco integra dois organismos de desenvolvimento distintos: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), e tem 184 membros.

## **CEDEAO**

Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS em inglês), criada em 28 de Maio de 1975 por um tratado assinado por 15 países, aos quais veio juntar-se Cabo Verde em 1977.

## **CEE**

Comunidade Económica Europeia, instituída pelo Tratado de Roma em 25 de Março de 1957. Em 1 de Novembro de 1993, a denominação Comunidade Europeia ou União Europeia substitui a de Comunidade Económica Europeia, na sequência do Tratado de Maastricht, assinado em 7 de Fevereiro de 1992.

## **CEMAC**

instituída por um tratado assinado em 16 de Março de 1994 e agrupando 6 países da África Central (Camarões, República Centrafricana, Congo, Gabão, Guiné Equatorial e Chade), a Comunidade Económica e Monetária da África Central constitui um prolongamento da União Monetária (BEAC) e da União Aduaneira e Económica da África Central (UDEAC), da qual é o prolongamento e o reforço.

## **Competitividade**

a competitividade económica é a capacidade de viabilidade e de desenvolvimento de um país, de uma localidade ou de uma empresa em relação os outros países, localidades e empresas que exercem actividades económicas comparáveis (por outras palavras, «concorrência» externa).

## **Consenso de Washington**

este conceito designa o acordo fundamental entre o FMI, o Banco Mundial e a OCDE sobre as dez prescrições económicas recomendadas às economias em dificuldade e, nesta perspectiva, constitui a base dos

Planos de Ajustamento Estruturais. Trata-se essencialmente de disciplina orçamental, orientação das despesas públicas, fiscalidade favorável aos investidores, liberalização dos mercados financeiros, criação de uma taxa de câmbio estável e competitiva, liberalização do comércio, abolição das barreiras à entrada no mercado e liberalização dos investimentos internacionais, privatizações, desregulação e protecção da propriedade privada.

### **Crescimento económico**

designa o aumento acentuado de um indicador de produção em volume durante um longo período. Na prática, o indicador utilizado para medir este crescimento é o produto interno bruto (PIB) e a taxa de variação do PIB.

### **Ciclo político-económico**

traduz simplesmente uma prática eleitoral que consiste em tomar decisões económicas populares na véspera das eleições para se fazer eleger. Por exemplo, um governo decide aumentar os salários quando se aproxima um escrutínio, a fim de atrair os votos dos funcionários e de outros grupos de pressão.

### **DERP**

os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (DERP) são estabelecidos pelos governos dos países com rendimentos modestos segundo um processo participativo em que participam simultaneamente os beneficiários a nível nacional e os parceiros externos do desenvolvimento, entre os quais o FMI e o Banco Mundial. O DERP descreve as políticas e os programas macroeconómicos, estruturais e sociais que um país implementará durante vários anos para promover o crescimento e reduzir a pobreza, e expõe igualmente as necessidades de financiamento externo e as fontes conexas de financiamento.

### **Economia rendeira**

é uma economia cujos principais rendimentos lhe vêm da exploração de um recurso raro. Assim, um país rendeiro é um país que recebe regularmente montantes substanciais de rendas externas, compostas por



taxas pagas por estrangeiros, por empresas ou pelo governo de um determinado país.

## **FMI**

criado em 1944, na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas em Bretton Woods, por um tratado que entrou em vigor em 1945, a fim de favorecer a criação de uma economia mundial sólida, o Fundo Monetário Internacional agrupa actualmente 184 países. A sua missão consiste, entre outras, em promover a cooperação monetária internacional, garantir a estabilidade financeira, contribuir para a estabilidade económica e facilitar as trocas internacionais.

### **Iniciativa PPTE (PPME)**

a iniciativa a favor dos PPME (países pobres muito endividados) é um dispositivo global de redução da dívida dos países pobres muito endividados que envolve programas de ajustamento e de reforma apoiados pelo FMI e pelo Banco Mundial.

### **Investimento**

designa a utilização de meios, especialmente de um capital, para produzir bens e serviços.

### **Comércio livre**

situação em que não há nenhum entrave susceptível de limitar ou travar as trocas comerciais. Ao plano internacional, o comércio livre supõe a eliminação das barreiras aduaneiras, fiscais ou regulamentares.

### **Mundialização**

traduz várias evoluções e realidades. No plano meramente económico, é não só a interpenetração e interdependência cada vez mais acentuada das economias nacionais, mas também a sujeição de qualquer transacção à lei do valor sancionada pelas forças impessoais do mercado, que são a oferta e a procura. No plano geopolítico, é o fim da guerra fria, do mundo bipolar, da desqualificação dos não-alinhados e do triunfo da democracia e da economia de mercado. No plano tecnológico, é o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação e o aprofundamento das conexões daí decorrentes. Por conseguinte, a

mundialização pode ser considerada, na sua versão mais utilizada, como a interdependência económica crescente dos países do mundo, devido ao aumento do volume e da variedade das transacções transfronteiras em termos de mercadorias, serviços e fluxos de capitais internacionais, bem como devido a uma tecnologia mais rápida e mais ampla.

### **Monetarismo**

doutrina económica que declara a acção do Estado, em matéria monetária, inútil ou mesmo prejudicial. Esta doutrina assenta na ideia de uma moeda neutra, que é um simples instrumento de troca e não tem qualquer efeito na produção de riqueza nem na sua distribuição.

### **Multinacionais**

sociedades privadas com actividades em vários países. Algumas são cada vez mais fortes e controlam outras empresas e mesmo Estados.

### **Pacto colonial**

é um regime comercial autónomo através do qual as metrópoles vendiam produtos manufacturados às colónias por um preço superior aos cursos mundiais e compravam aí produtos primários a um preço superior ao do mercado internacional. Este pacto levou a uma dependência económica e a uma lógica de complementaridade, confinando as colónias e os novos Estados independentes que lhes sucederam nos sectores primários de baixo valor acrescentado.

### **PIB**

o Produto Interno Bruto corresponde ao valor total da produção interna de bens e serviços num dado país durante um determinado ano. É também a medida do rendimento da produção num determinado país. Fala-se, às vezes, de produção económica anual ou simplesmente produção.

### **Planos de Ajustamento Estruturais**

são planos do FMI e do Banco Mundial impostos aos países que enfrentam dificuldades financeiras, em troca da sua ajuda. Estes países comprometem-se a observar uma política monetarista, a reduzir sensivelmente as despesas públicas, incluindo nos sectores sociais, e a

orientar todas as forças económicas para a exportação para poder pagar as suas dívidas.

## **PNB**

o Produto Nacional Bruto é o valor total da produção final de bens e serviços dos agentes económicos de um dado país durante um determinado ano. Ao contrário do PIB, o PNB inclui os rendimentos líquidos provenientes do estrangeiro, ou seja o rendimento de investimentos feitos no estrangeiro menos o rendimento de investimentos estrangeiros feitos no país. O PNB é nacional porque reflecte o valor acrescentado produzido pelos residentes do país em apreço (princípio de nacionalidade), mais não é interno dado uma parte deste valor acrescentado ser produzida no estrangeiro (o PIB baseia-se no princípio de territorialidade). O PNB, como também o PIB, inclui o IVA do país, cuja legitimidade é contestada.

## **SADC**

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, instituída em 17 de Julho de 1992, em Windhoek, na Namíbia.

## **Síndrome holandês**

é uma expressão que designa o conjunto dos factos prejudiciais criados numa economia pela expansão do sector que produz um recurso natural. Este sector inclui efeitos perversos que se manifestam através de bruscas alterações na atribuição dos recursos, bem como a contracção dos sectores de bens próprios a uma economia de troca comercial, após distorção dos respectivos preços.

## Lista dos trabalhos do Grupo Sindical Cotonou

Reconstituído em 1992, o Grupo Sindical Lomé-Cotonou, animado pela CES (CES-CISL-CMT) publicou

1. Guia sindical para a cooperação descentralizada (1996)
2. O futuro das relações UE-ACP, contribuição para o Livro Verde da Comissão (Outubro de 1996)
3. O movimento sindical europeu e internacional recusa a exclusão social e económica da África (Cimeira UE-África, Abril de 2000)
4. Acordo de Cotonou - Guia sindical - Análise - Inovações - Oportunidades (Setembro de 2000)
5. Trade-Union Proposals for EU-ACP Relations
  - a) Quadro político contratual
  - b) Políticas sociais efectivas (Julho de 1997)
6. Propostas sindicais apresentadas aos negociadores UE-ACP para a futura Convenção de Cotonou (Junho de 1998)
7. Repetição das propostas sindicais aos negociadores UE-ACP (2ª versão ministerial - Julho de 1999)
8. O comércio deve servir para o desenvolvimento social  
A propósito dos acordos de parceria económica  
(Novembro de 2002)
9. Avaliação junto dos relatores do Comité Económico e Social Europeu - Para uma dimensão social dos Acordos de Parceria Económica (2003-2004)
10. Reforço dos sindicatos ACP nos Acordos de Parceria Económica (2003)
11. Contribuição para a avaliação intercalar do Acordo de Cotonou (2004)

12. Reforço das capacidades dos sindicatos ACP nos Acordos de Parceria Económica. Descrição e argumentação do projecto (Março de 2005)
13. As organizações sindicais dos ACP perante os desafios dos ACP  
Riscos, oportunidades e necessidades em termos de reforço das capacidades  
Um síntese do inquérito efectuado pelos peritos sindicais no terreno em 25 Estados ACP (Setembro de 2006), feita pelo Professor Lapeyre (UCL)

## Lista das regiões de negociação dos Acordos de Parceria Económica (APE)

Lista das regiões de negociação dos Acordos de Parceria Económica (APE)		
ÁFRICA OCIDENTAL CEDEAO + MAURITÂNIA	ÁFRICA CENTRAL CEMAC + STP	ÁFRICA ORIENTAL E MERIDIONAL ESA
Benim	Camarões	Burundi
Burquina Faso	R. Centrafricana	Comores
Cabo Verde	Chade	Congo (Rep. Dem.)
Gâmbia	Congo	Jibuti
Gana	Guiné Equat.	Eritreia
Guiné	Gabão	Etiópia
Guiné-Bissau	S. Tomé e Príncipe	Quénia
Costa do Marfim		Malávi
Libéria		Maurícia
Mali		Madagáscar
Mauritânia		Ruanda
Níger		Seicheles
Nigéria		Sudão
Senegal		Uganda
Serra Leoa		Zâmbia
Togo		Zimbabué

ÁFRICA AUSTRAL «GRUPO SADC»	CARAÍBAS	PACÍFICO
Angola Botsuana Lesoto Moçambique Namíbia Suazilândia Tanzânia	Antígua e Barbuda Baamas Barbados Belize Domínica República Dominicana Granada Guiana Haiti Jamaica Santa Lúcia São Vicente São Cristóvão e Neves Suriname Trindade e Tobago	Ilhas Cook Fed. Micronésia Fiji Quiribáti Ilhas Marshall Nauru Niue Palau Papua Nova-Guiné Samoa Ilhas Salomão Tonga Tuvalu Vanuatu

## **Organizações promotora e parceiros no projecto**

### **Organização promotora :**

CSTT  
Confederação Sindical dos Trabalhadores do Togo

### **Organizações parceiros:**

NTUC  
National Trade Unions Confederation (Maurícia)

CASC  
Confederación Autonoma Sindical Clasista (República Dominicana)

CSTC  
Confédération Syndicale des Travailleurs du Cameroun (Camarões)

USTG  
União Sindical dos Trabalhadores da Guiné (Guiné)

SFTU  
Swaziland Federation of Trade Unions (Suazilândia)

FTUC  
Fiji Trades Union Congress (Ilhas Fiji)

BWU  
Barbados Workers' Union (Barbados)

TUC  
Trade Union Congress (Gana)



## Parceiros internacionais e europeu :

CISL

Confederação Internacional dos Sindicatos Livres\*

CMT

Confederação Mundial do Trabalho\*

CES

Confederação Europeia dos Sindicatos

ACTRAV/BIT

Serviço «acção trabalhadores» do Bureau Internacional do Trabalho

\* A CISL e a CMT foram dissolvidas e criaram, em 1 de Novembro de 2006, a nova Confederação Sindical Internacional (CSI).

## Especialistas que colaboraram no Guia Sindical

<b>Nome</b>	<b>País de residência</b>	<b>Sindicato / federação</b>
Sr. Adrien Beleki AKOUETE	Togo	CSTT
Sr. Kwasi ADU - AMANKWAH	Gana	Gana TUC
Sr. Felix ANTHONY	Fiji	FTUC
Sr. Ephraïm BALEMBA GUBANDJA	Benim	UCL
Sr. Toolsyraj BENYDIN	Maurícia	NTUC/FCSU
Sr. Dominique BICAMUMPAKA	Ruanda	COTRAF
Sr. José GOMEZ CERDA	República Dominicana	CASC
Sr <sup>a</sup> Veronica GRIFFITH	Barbados	BWU
Sr. Kounglo Boèvi LAWSON BODY	Togo	CSTT
Sr. Thierry AMOUGOU	Bélgica	UCL
Sr. Grégoire NGALAMULUME	Bélgica	UCL
Sr. Frédéric LAPEYRE	Bélgica	UCL

<b>Cargo na federação</b>	<b>Países estudados</b>
Secretário-Geral	Promotor do projecto
Secretário-Geral	Gana
Secretário Nacional	Fiji, Kiribati, Vanuatu
Investigador na UCL	Benim, República Centrafricana, Congo, Gabão, Burundi
Presidente	Maurícia, Madagáscar, Seicheles, Comores
Presidente	Ruanda
	Haïti, República Dominicana
Supervisor, Departamento de Investigação	Barbados, Jamaica, Suriname e Granada
Economista, Professor-Investigador na Universidade de Lomé	Burquina Faso, Guiné, Senegal, Togo
Investigador/Perito principal	Guia Sindical
Investigador/ Perito auxiliar	Guia Sindical
Professor	Relatório de síntese dos relatórios nacionais e guia sindical

## **Comité de Coordenação do Projecto**

### **Pelos países ACP:**

Adrien Akouete (Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo),

José Gómez Cerda (Confederacion Autonoma Sindical Clasista - Dominican Republic),

Felix Anthony (Fiji Trade Unions Confederation),

Kwasi Adu Amankwah (Trade Union Congress - Ghana),

Todos membros do Comité de Acompanhamento do Cotonou junto do Comité económico e social europeu.

### **Pela CES:**

Gérard Fonteneau e Gabrielle Clotuche

### **Pela CISL:**

James Howard e Mohsen Ben Chibani

### **Pelo CMT:**

Eduardo Estevez e Isabelle Hoferlin,  
acompanhados por Karin Debroey ACV-CSC

### **Pelo ACTRAV/BIT:**

Jim Baker et François Murangira

N.B. A partir de 1 de Novembro de 2006, a CSI veio substituir a CMT e a CISL; Isabelle Hoferlin e Ramon Vivanco foram designados como representantes da CSI.



## **Confederação Europeia dos Sindicatos**

Boulevard du Roi Albert II, 5

B-1210 Bruxelles

Belgique

Tel.: +32(o) 2 224 04 11

Fax: +32(o) 2 224 04 54

E-mail: [etuc@etuc.org](mailto:etuc@etuc.org)

Internet: [www.etuc.org](http://www.etuc.org)



## **Confederação Sindical Internacional**

Boulevard du Roi Albert II, 5

B-1210 Bruxelles

Belgique

Tel.: +32(o) 2 224 02 11

Fax: +32(o) 2 201 58 15

E-mail: [info@ituc-csi.org](mailto:info@ituc-csi.org)

Internet: [www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)

Esta publicação foi elaborada com o apoio de:



Concepção gráfica e paginação: La Page

Impresso em Bruxelas em abril 2007

Impressora Auspert

ISBN: 2-930467-07-x

D/2007/10.823/5