



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**  
**COM (2018) 460**

---

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que  
cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**I. GERAL**

1. Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional.
2. A presente iniciativa foi sinalizada pelo Grupo de Trabalho – Escrutínio de Iniciativas Europeias à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP), a qual analisou a referida iniciativa, e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.
3. A Comissão Europeia, em observância das prioridades e do quadro orçamental global para os programas de ação externa da UE na rubrica «Países Vizinhos e Resto do Mundo» do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2017, incluindo a criação do Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, e em aplicação dos objetivos e dos princípios da ação externa da União, referidos no artigo 3.º, n.º 5, e nos artigos 8.º e 21.º do Tratado da União Europeia, apresenta pela presente proposta de regulamento um quadro facilitador através do qual as políticas de ação externa e as obrigações internacionais possam ser executadas.
4. Muito esquematicamente, a Comissão Europeia propõe aumentar o investimento na ação externa, a reestruturação dos instrumentos dessa ação externa e a integração do Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED) no orçamento comunitário, de forma a garantir uma maior coerência, alcançar uma cooperação eficaz, simplificar os procedimentos e obter economias de escala.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

5. Nessa linha, a Comissão Europeia promove, pelo presente regulamento, uma nova abordagem centrada em três orientações diferenciadoras, nos termos do artigo 1.º do articulado:
- Estabelecimento do programa «Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional;
  - Definição dos objetivos do Instrumento, o orçamento para o período 2021–2027, as formas de financiamento pela União e as regras para a concessão desse financiamento; e
  - Instituição do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais («FEDS+») e de uma Garantia para a Ação Externa.
6. De entre os programas financiados pelo presente instrumento, introduzido pelo regulamento em análise, destacam-se (n.1 do artigo 4.º) os programas que serão aplicados especialmente em três grandes áreas temáticas:
- 6.1 Apoiar e promover o diálogo e a cooperação com as regiões e os países terceiros da Vizinhança, da África Subsariana, da Ásia e do Pacífico, bem como da América Latina e das Caraíbas;
- 6.2 A nível mundial, consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos, apoiar as organizações da sociedade civil, promover a estabilidade e a paz e enfrentar outros desafios à escala global, incluindo a migração e a mobilidade;
- 6.3 Reagir rapidamente a situações de crise, de instabilidade e de conflito, enfrentar os desafios em matéria de resiliência e assegurar a ligação entre a ajuda humanitária e as ações de desenvolvimento e dar
7. Com efeito, o instrumento elevar-se-á a 89 200 milhões de euros para o período financeiro de 2021 a 2027.
8. Tendo em consideração que o Relatório apresentado pela CNECP foi aprovado e reflete o conteúdo da presente iniciativa com rigor e detalhe, deve dar-se por



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

integralmente reproduzido, evitando-se uma repetição exaustiva de análise e consequente redundância.

9. Assim, e considerando que as alterações propostas não colocam em causa o respeito pelo princípio da subsidiariedade, pelas razões sustentadas no Relatório da CNECP, cujo fundamento se subscrive inteiramente, é entendimento da Comissão de Assuntos Europeus que o processo de escrutínio se encontra concluído.

Palácio de S. Bento, 20 de setembro de 2018

*P'lo* Deputado Autor do Parecer

A Presidente da Comissão

*Filipe Anacoreta Correia*

(Filipe Anacoreta Correia)

*Regina Bastos*

(Regina Bastos)

**II- ANEXO**

- Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas
- Nota Técnica elaborada pela Comissão de Assuntos Europeus



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

Relatório  
**COM (2018) 460**

**Autora: Deputada  
Jamila Madeira**

---

**Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO**

**PARTE IV- CONCLUSÕES**



## **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

### **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional” COM (2018) 460, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

#### **1. Contexto e objetivos**

Nos últimos anos aumentaram os vários desafios que carecem da ação externa europeia: conflitos regionais, terrorismo, desigualdades económicas e o aumento da pressão migratória, crescimento demográfico e degradação ambiental. Ao mesmo tempo, enquanto o nível de pobreza mundial tem vindo a diminuir, o número de pessoas que vivem ainda na pobreza continua a ser um problema global, sobretudo nas economias emergentes.

Neste sentido, e no âmbito do próximo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, a Comissão Europeia propõe aumentar o investimento na ação externa, a reestruturação dos instrumentos dessa ação externa e a integração do Fundo de Desenvolvimento Europeu (FED) no orçamento comunitário, de forma a garantir uma maior coerência, alcançar uma cooperação eficaz, simplificar os procedimentos e obter economias de escala.



## **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI) proposto no presente regulamento é concebido tendo em conta a defesa e a promoção dos valores e dos interesses da UE no mundo e de modo a prosseguir os objetivos e princípios da ação externa europeia. O IVDCI será o principal instrumento da UE na assistência aos países parceiros no alcance do desenvolvimento sustentável, estabilidade, consolidação da democracia, desenvolvimento socioeconómico e erradicação da pobreza.

A proposta inclui uma matriz para a implementação das políticas de ação externa e das obrigações internacionais previstas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no Acordo de Paris, na Agenda de Ação de Adis Ababa, no Quadro de Sendai para a Redução dos Riscos de Catástrofes (2015-2030) e na Resolução do Conselho de Segurança da ONU 2282, de 2016, sobre a manutenção da paz.

### **2. Análise da Iniciativa**

A proposta de regulamento tem por objetivo estabelecer um programa para o IVDCI para o período 2021-2027. A proposta também vem estabelecer o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável + (FEDS+) e uma garantia de ação externa.

O IVDCI será baseado em três pilares:

- Pilar geográfico, que cobre a cooperação com países da vizinhança e outros países terceiros. Esta componente irá juntar os programas geográficos para a Vizinhança Europeia, África subsaariana, Ásia e Pacífico e Américas e Caraíbas de forma a possibilitar uma abordagem conjunta aos desafios globais, tais como desenvolvimento humano, igualdade de género ou alterações climáticas;
- Pilar temático, que aborda questões globais ou iniciativas emblemáticas através de programas específicos focados nos direitos humanos e



### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

democracia, organizações da sociedade civil, estabilidade e paz. Neste pilar serão tratadas as políticas de saúde, educação e formação, mulheres e crianças, trabalho digno e proteção social, cultura, migrações, ambiente e alterações climáticas, energia sustentável, crescimento sustentável e inclusivo, sector privado e autoridades locais.

- Pilar de “resposta rápida”, que será dedicado às capacidades de resposta rápida à gestão de crises e prevenção de conflitos, bem como ao reforço da resiliência dos estados, sociedades, comunidades e indivíduos, a relação entre ajuda humanitária e ações de desenvolvimento, e ação precoce que responda a outros objetivos de ação externa.

#### Outros elementos da proposta incluem:

Reserva de flexibilidade: manter-se-á um montante não previamente alocado que servirá de reserva para desafios ou prioridades emergentes. Este montante deverá ser utilizado, prioritariamente, para resolver pressões migratórias, necessidades emergentes de segurança e estabilidade, eventos imprevistos e novas iniciativas ou prioridades internacionais.

Novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável + (FEDS+): um mecanismo financeiro integrado que apoiará capacidade de financiamento na forma de subsídios, garantias orçamentais e instrumentos financeiros. Funcionará como apoio ao plano de investimento externo.

Princípios Gerais: o instrumento será regido pelos seguintes princípios: democracia, estado de direito e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, abordagem baseada em direitos, cooperação, diálogo, parceria, eficácia do desenvolvimento, preocupação com as alterações climáticas, proteção do ambiente e igualdade de género.

A proposta também inclui a obrigação de informar o Parlamento Europeu e de troca de informações regular com esta instituição.

## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

### Orçamento proposto:

A Comissão Europeia propõe um envelope financeiro de 89,2 mil milhões de Euros em preços correntes. Este valor será distribuído da seguinte forma:

- 68 mil milhões para os programas regionais
  - 22 mil milhões para os países da vizinhança
  - 32 mil milhões para os países da África subsaariana
  - 10 mil milhões para a Ásia e Pacífico
  - 4 mil milhões para as Américas e Caraíbas.
- 7 mil milhões para os programas temáticos
  - 1,5 mil milhões para os direitos humanos e democracia
  - 1,5 mil milhões para organizações da sociedade civil
  - mil milhões para a estabilidade e paz
  - 3 mil milhões para os desafios globais.
- 4 mil milhões para operações de resposta rápida
- A reserva para prioridades ou desafios emergentes chega aos 10,2 mil milhões

### **3. Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade**

A proposta aqui em análise tem por base jurídica os artigos 209.º e 212.º do TFUE, relativos à cooperação para o desenvolvimento, e o artigo 322.º do mesmo Tratado, o qual diz respeito às regras financeiras no âmbito do quadro financeiro plurianual da União (QFP). O artigo 212.º, nomeadamente, refere que “as ações da União e dos Estados-Membros completam-se e reforçam-se mutuamente”.

De facto, as políticas de cooperação para o desenvolvimento têm sido executadas em complementaridade entre as instâncias europeias e as nacionais. No que a Portugal diz respeito, a cooperação delegada, isto é, a gestão através do Instituto Camões de projetos financiados pela UE (através do

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

FED ou de outras linhas), tem sido uma realidade cada vez mais presente na cooperação portuguesa. Além do mais, como refere o texto da proposta, “o estatuto de entidade supranacional [da UE] confere-lhe influência política e o consequente efeito de alavanca”, permitindo que esta complemente as ações dos Estados-Membros “para fazer face a situações potencialmente perigosas ou em caso de intervenções especialmente onerosas” ou “em contextos sensíveis, como a defesa dos direitos humanos e as missões de observação eleitoral.”

Na medida em que o novo instrumento proposto no regulamento aqui em análise congrega um conjunto de instrumentos de cooperação até agora dispersos, incluindo o Fundo Europeu de Desenvolvimento que não se enquadrava no âmbito do QFP, considera-se importante acompanhar as alterações que este instrumento único poderá suscitar na programação e execução das ações de cooperação.

### **PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

Este instrumento vem congrega uma série de fundos de cooperação que estavam dispersos até agora, incluindo o fundo europeu de desenvolvimento (FED) que estava fora do orçamento comunitário, era gerido pela DG DEVCO e para o qual contribuíam os EM individualmente, sendo que este estatuto lhe dava flexibilidade orçamental e política, mas também menor capacidade de controlo por parte do organismo político com responsabilidade orçamental. Assim, por um lado, esta integração do FED na esfera do orçamento comunitário, dada a sua dimensão considerável, diminui a visibilidade do impacto do Brexit e, por outro, permite um maior controlo e acompanhamento orçamental. Não sabemos que impacto em concreto isto poderá significar para as ações de cooperação europeia, se será mais fácil, se será mais burocrático, se beneficiará de melhor programação, ou de melhor complementaridade com as políticas de cooperação dos Estados-membros. Por tudo isto, estas são dúvidas que, como

### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

parlamentares, devemos no mínimo sinalizar e acompanhar permitindo que a eficácia da maior política de cooperação da UE não seja em nenhum momento posta em causa, algo que, na minha opinião, merece certamente uma discussão em tempo com o membro do governo responsável pela política de cooperação, concretamente com uma audição à Sra. Secretária de Estado da Cooperação sobre a matéria.

#### **PARTE IV- CONCLUSÕES**

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a “Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional” (JOIN (2018) 10).
2. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas sublinha o interesse em acompanhar o processo de negociação do Quadro Financeiro Plurianual, em particular, o a proposta de regulamento em análise, na medida em que se trata de um instrumento fundamental para a prossecução da ação externa europeia.
3. Após análise da proposta legislativa, conclui-se que o princípio de subsidiariedade é respeitado. Considera-se, no entanto, importante acompanhar as alterações que a inclusão do Fundo Europeu de Desenvolvimento no Quadro Financeiro Plurianual poderá trazer à cooperação para o desenvolvimento no âmbito europeu e nacional.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

4. A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2018.

*peh* A Deputada Autora do Relatório  
*Paulo Pisco*  
(Jamila Madeira)

O Presidente da Comissão

*Sérgio Sousa Pinto*  
(Sérgio Sousa Pinto)