

Apoio da Comissão à luta contra a fome na África Subsariana

Louvável, mas com insuficiente ênfase na sustentabilidade e no impacto



Índice

Pontos

01-22 | Principais mensagens 01

01-07 | Importância deste tema

08-22 | Conclusões e recomendações

09-13 | As ações da Comissão nem sempre deram resposta às maiores necessidades

14-22 | As ações da Comissão foram valiosas e coordenadas de forma satisfatória, mas não se centraram suficientemente no impacto e na sustentabilidade

23-85 | Observações do Tribunal em pormenor 02

23-47 | As ações da Comissão nem sempre deram resposta às maiores necessidades

24-35 | A Comissão não utilizou uma metodologia clara e documentada para dar prioridade aos países mais necessitados de apoio

36-47 | Embora os projetos estivessem em conformidade com as políticas da UE e dos países parceiros, a conceção apresentava insuficiências

48-85 | As ações da Comissão foram valiosas e coordenadas de forma satisfatória, mas não se centraram suficientemente no impacto e na sustentabilidade

49-58 | A coordenação das ações da Comissão foi satisfatória

59-72 | O acompanhamento da execução dos projetos foi em geral insuficiente

73-85 | Embora valiosas, globalmente as ações da Comissão tiveram resultados desiguais

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Projetos da amostra

Anexo III – Avaliação dos projetos

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

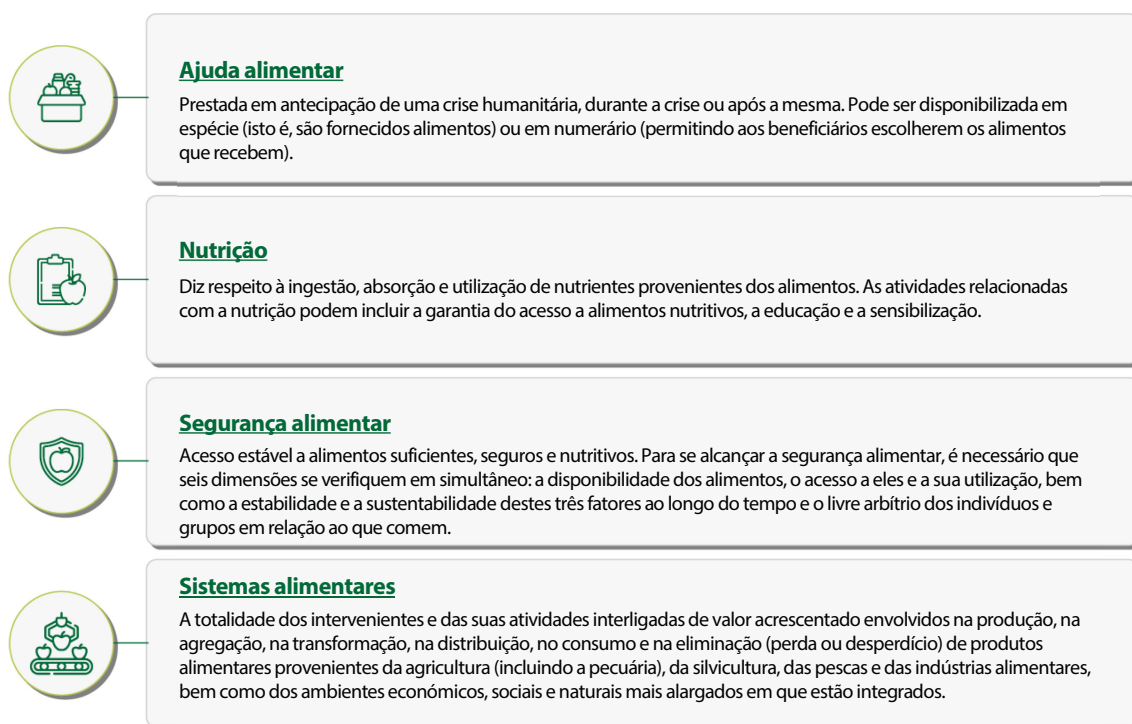
01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** A fome continua a ser um desafio fundamental a nível global, afetando milhões de pessoas em todo o mundo. Dar resposta a este problema é um princípio central dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas](#), em relação aos quais a União Europeia (UE) é um parceiro empenhado. A luta contra a fome envolve várias atividades relacionadas com a assistência alimentar, a nutrição, a segurança alimentar e os sistemas alimentares (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Definição de conceitos relacionados com a luta contra a fome



Fonte: Comissão e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

02 Apesar dos progressos mundiais em muitos domínios, a persistência da fome continua a ser um dos desafios mais prementes da humanidade. Centenas de milhões de pessoas em todo o mundo continuam a ser vítimas de fome crónica, com a insegurança alimentar aguda a afetar milhões adicionais devido a conflitos, choques climáticos e crises económicas. A UE participa ativamente em iniciativas mundiais (ver ponto 57) para reduzir a insegurança alimentar e a malnutrição, incluindo o financiamento da assistência alimentar, o apoio a sistemas alimentares e à agricultura sustentáveis e a promoção de parcerias internacionais. Apesar destes esforços, persistem desafios e certos fatores externos, como os conflitos, as alterações climáticas e as disparidades económicas globais, agravam a insegurança alimentar. A África Subsariana tem sido particularmente vulnerável a estes fatores externos. O aumento das desigualdades e das pressões inflacionistas, bem como as consequências de crises como a pandemia de COVID-19, aumentaram ainda mais as vulnerabilidades.

- 03** O financiamento da UE para combater a fome é disponibilizado mediante ajuda humanitária, que é da responsabilidade da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) da Comissão, e cooperação para o desenvolvimento, que está sob a alçada da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA). A nível global, a União celebrou contratos para iniciativas de combate à fome no valor de 17 mil milhões de euros entre 2014 e 2020 e de 6,2 mil milhões de euros entre 2021 e 2024. A África Subsaariana beneficiou do maior montante deste financiamento, recebendo mais de 11 mil milhões de euros (48% do total).
- 04** A auditoria centrou-se em ações de cooperação para o desenvolvimento visando a segurança alimentar, os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis e a nutrição. Foi realizada através de visitas no local no que se refere à Etiópia, ao Quênia e à Zâmbia; análises documentais no caso do Chade, do Níger e do Sudão do Sul; e entrevistas com as partes interessadas pertinentes e uma análise de documentos para todos os países da África Subsaariana.
- 05** O financiamento concedido pela DG INTPA e pela DG ECHO para a luta contra a fome entre 2021 e 2024 (ver ponto **03**) representa um investimento significativo. Juntamente com os seus Estados-Membros, a UE continua a ser o maior prestador mundial de ajuda ao desenvolvimento e está a envidar esforços consideráveis para adaptar o apoio às necessidades mundiais em crescimento, em especial no atual contexto, pleno de dificuldades. Dada a dimensão destes esforços e o financiamento substancial envolvido, é importante avaliar se as ações da União estão a produzir os resultados pretendidos e a responder à evolução das exigências da luta contra a fome.
- 06** Passou mais de uma década desde que o Tribunal realizou uma auditoria de resultados neste domínio (ver [Relatório Especial 01/2012](#), *Eficácia da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia para a segurança alimentar na África subsaariana*). A presente auditoria constitui uma ocasião oportuna para avaliar os progressos realizados desde 2012 e prestar informações que orientarão as ações futuras da UE. As constatações do Tribunal podem também representar um contributo valioso para o planeamento do próximo quadro financeiro plurianual.
- 07** O Tribunal examinou se a Comissão orientou e executou eficazmente as suas ações de luta contra a fome na África Subsaariana (ver pontos **07** a **12** do [anexo I](#)). Em particular, avaliou se:
- as ações de desenvolvimento da Comissão com vista ao combate à fome visaram as necessidades e prioridades mais importantes;
 - a Comissão executou estas ações de forma eficaz.

Com o seu relatório, o Tribunal pretende contribuir para melhorar a eficácia do financiamento futuro, reforçando a boa gestão financeira da ação da UE no domínio da segurança alimentar, dos sistemas alimentares e da nutrição. O [anexo I](#) apresenta mais informações de contexto e pormenores sobre o âmbito e método da auditoria.

Conclusões e recomendações

- 08** Globalmente, o Tribunal constatou que a Comissão envidou esforços valiosos para combater a insegurança alimentar e a malnutrição na África Subsariana, mas que as suas ações nem sempre visaram as pessoas com maiores necessidades e não se centraram suficientemente no impacto e na sustentabilidade. A falta de uma metodologia clara e documentada para atribuir prioridade às regiões ou grupos-alvo, associada a necessidades que excedem os fundos disponíveis, reduziu a eficácia global das intervenções. Apesar de a coordenação ter sido satisfatória, as insuficiências na conceção e no acompanhamento dos projetos e as dificuldades da resposta às causas profundas subjacentes à insegurança alimentar afetaram negativamente a sustentabilidade dos projetos. Embora as ações da UE estivessem em consonância com as políticas dos países parceiros e as ações da Comissão tenham contribuído para a realização de progressos, persistem desafios significativos na redução da malnutrição e da insegurança alimentar.

As ações da Comissão nem sempre deram resposta às maiores necessidades

- 09** A [programação](#) da UE para a cooperação internacional estabelece prioridades através de programas indicativos plurianuais. Enquanto no período de programação de 2014-2020 a ênfase foi colocada na segurança alimentar e na nutrição, no período de 2021-2027 a tónica passou para os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis. Esta mudança de orientação foi reforçada através da [Estratégia Global Gateway](#) da Comissão (ver pontos [24](#) a [28](#)).
- 10** Os documentos de programação da Comissão, bem como os [documentos de ação](#) para cada projeto, promovem soluções sustentáveis para combater a fome, como o apoio aos pequenos agricultores, o aumento da produtividade agrícola ou o incentivo a sistemas alimentares resilientes. No entanto, faltavam muitas vezes avaliações pormenorizadas da insegurança alimentar, da malnutrição e das suas causas profundas por região ou por grupo populacional. Além disso, não existia uma metodologia baseada em critérios transparentes e pertinentes para sinalizar e visar os países, as regiões e as províncias mais pertinentes para os esforços da Comissão de luta contra a insegurança alimentar e a malnutrição (ver pontos [29](#) a [34](#)).

- 11** O Tribunal analisou uma amostra de projetos e constatou que, de modo geral, estes respondiam às necessidades dos beneficiários. Contudo, nem sempre estavam disponíveis provas de que o apoio tinha visado as zonas geográficas ou os grupos populacionais mais necessitados e nos quais era provável que tivesse o maior impacto (ver ponto [35](#) e [caixa 1](#)).



Recomendação 1

Melhorar a orientação e documentar os critérios aplicados para dar prioridade ao apoio ao desenvolvimento no âmbito do combate à fome

A Comissão deve definir e documentar critérios claros para visar as zonas geográficas e necessidades mais pertinentes, tendo em conta os diferentes contextos em que o apoio é prestado. Estes critérios devem também ter em conta os dados disponíveis sobre as causas profundas da insegurança alimentar e da malnutrição crónicas ou agudas a nível nacional e regional.

Prazo: 2027

- 12** O Tribunal detetou insuficiências na conceção dos projetos incluídos na amostra. Não existia uma tipologia predefinida de opções de resposta adequadas, em função do contexto de crise em que uma ação seria executada, nem orientações para avaliar a relação custo-eficácia. Esta lacuna representa um risco para o alinhamento da conceção dos projetos com as causas estruturais da insegurança alimentar. Além disso, as avaliações de custos careciam de documentação exaustiva, com muito poucas análises pormenorizadas dos orçamentos dos projetos e sem comparações de custos semelhantes entre projetos, o que suscita riscos em termos de eficiência. Os projetos examinados estavam, de modo geral, em consonância com as prioridades dos países parceiros e refletiam a transição para uma maior ênfase no desenvolvimento de cadeias de valor económico, com uma incidência menos imediata nas necessidades nutricionais (ver pontos [36](#) a [41](#)).
- 13** O Tribunal detetou casos em que a falta de participação da comunidade durante a conceção dos projetos conduziu a menos eficácia e sustentabilidade. A curta duração dos projetos também reduziu os benefícios a longo prazo (ver pontos [42](#) a [45](#) e [caixa 2](#)). De modo geral, pese embora o facto de serem executados em ambientes altamente voláteis, os projetos de desenvolvimento careciam da flexibilidade necessária para se adaptarem a acontecimentos imprevistos (ver pontos [46](#) a [47](#)).



Recomendação 2

Otimizar a concepção dos projetos de desenvolvimento

A Comissão deve:

- a) reforçar a ligação entre a concepção dos projetos e as causas estruturais da insegurança alimentar e da subnutrição, desenvolvendo uma tipologia sensível ao contexto e flexível de opções de resposta adaptadas a diferentes cenários de crise e complementando-a com orientações sobre a forma de avaliar a relação custo-eficácia dos projetos;
- b) envolver ativamente as comunidades locais na concepção dos projetos, a fim de assegurar que as intervenções estão alinhadas com as necessidades pertinentes e aumentar a sustentabilidade a longo prazo.

Prazo: 2027

As ações da Comissão foram valiosas e coordenadas de forma satisfatória, mas não se centraram suficientemente no impacto e na sustentabilidade

- 14** A Comissão criou um quadro sólido para aplicar a correlação entre ajuda humanitária e desenvolvimento (uma estratégia que visa ligar a ajuda humanitária de emergência, a curto prazo, à ajuda ao desenvolvimento, a mais longo prazo, assegurando a complementaridade entre ambas). Definiu medidas claras para a execução, mas esta continua a ser deficiente a nível nacional. Embora alguns países, como o Chade e a Etiópia, tenham realizado progressos, a maioria dos Estados subsarianos não dispõe dos quadros necessários para integrar eficazmente os esforços humanitários e de desenvolvimento. Esta lacuna limita as sinergias entre as intervenções, reduzindo a sua eficácia global (ver pontos [49](#) a [54](#)).



Recomendação 3

Reforçar a aplicação da correlação entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz

A Comissão deve assegurar que todas as direções-gerais e serviços pertinentes participam na adoção de uma estratégia abrangente de correlação ao nível dos países. Além disso, sempre que possível, deve envolver os países parceiros na elaboração de análises de contexto conjuntas e de planos de ação para melhorar a complementaridade entre as intervenções humanitárias e de desenvolvimento, tendo simultaneamente em atenção a dimensão da paz. Estes planos e análises devem incluir funções, responsabilidades e mecanismos de coordenação claramente definidos.

Prazo: 2027

- 15** As insuficiências dos mecanismos de acompanhamento e de comunicação de informações respeitantes aos projetos financiados pela UE reduzem a capacidade da Comissão para supervisionar eficazmente a sua execução. As delegações da UE realizaram poucas visitas no local por motivos vários, como a segurança ou a falta de recursos. A sua dependência dos relatórios intercalares dos parceiros de execução, sem terem realizado verificações cruzadas, resultou em discrepâncias entre os resultados comunicados e os reais. Embora tenham sido tomadas algumas medidas corretivas em casos específicos, os esforços globais de acompanhamento continuaram a ser insuficientes (ver pontos [59](#) a [63](#) e [70](#) a [71](#)).
- 16** Em todos os projetos incluídos na amostra do Tribunal, foram realizadas reuniões de coordenação regulares que envolveram delegações da UE, autoridades nacionais e outros doadores. Além disso, as delegações da União asseguraram um diálogo constante com os parceiros de execução através de reuniões formais e informais (ver pontos [57](#) a [58](#)).
- 17** Os [quadros lógicos](#) dos projetos constantes da amostra do Tribunal incluíam poucos indicadores de resultados e faltavam bases de referência em vários projetos, o que dificulta a demonstração do impacto destes últimos (ver pontos [64](#) a [65](#)).

- 18** A comunicação de informações sobre o financiamento ligado à segurança alimentar é complicada pela falta de uma metodologia comum para o medir e pelas diferenças na forma como este financiamento é definido no âmbito da comunidade de doadores. Acresce que, quando os projetos têm vários objetivos, podem ser classificados e comunicados em múltiplos setores. Embora os projetos possam contribuir para distintos setores, e muitas vezes o façam, esta prática conduz a relatórios que podem facilmente ser mal interpretados, já que resulta na sobrestimação dos montantes de financiamento reais para cada setor (ver pontos [66](#) a [68](#)).
- 19** O [quadro de resultados Europa Global](#) foi concebido para medir a eficácia e o impacto das ações externas e da cooperação para o desenvolvimento da UE. Contudo, os dados do quadro indicados no relatório anual de atividades da Comissão sobre os instrumentos de ação externa não refletem os resultados alcançados e subestimam as realizações e os efeitos, pois os indicadores do quadro ainda não estão bem integrados nos projetos (ver ponto [69](#)).



Recomendação 4

Reforçar o quadro de supervisão e comunicação de informações da Comissão

A Comissão deve:

- a) reforçar a supervisão dos projetos através da realização de visitas no terreno baseadas nos riscos. Para o efeito, deve ser dada prioridade aos recursos para estas visitas com base em fatores de risco específicos, como a natureza e a complexidade dos projetos, o seu nível de financiamento, o desempenho passado dos parceiros de execução e os constrangimentos logísticos e de segurança. A Comissão deve também solicitar e analisar sistematicamente os documentos comprovativos dos parceiros de execução, a fim de reforçar a verificação dos principais dados apresentados nos relatórios intercalares, em especial no que diz respeito ao número de beneficiários apoiados e ao equipamento fornecido;
- b) reforçar os quadros lógicos, centrando-se mais na sinalização de indicadores de resultados adequados que estejam em consonância com os objetivos do projeto, e dar prioridade à definição de bases de referência antes da execução do projeto;
- c) propor a outros doadores a elaboração de uma metodologia comum para medir o financiamento relacionado com a segurança alimentar e a nutrição, com vista a assegurar a coerência na comunicação de informações, aumentar a transparência no que diz respeito à contribuição financeira dos projetos para vários setores e comunicar os progressos realizados até 2027.

Prazo: 2027

20 Globalmente, as intervenções da UE na África Subsariana alcançaram resultados desiguais. Vários projetos incluídos na amostra do Tribunal conseguiram aumentar a qualidade e o rendimento das colheitas e o número de pequenos agricultores com contratos que lhes permitem um rendimento fixo ou proporcionar uma melhor compreensão da situação geológica ou de gestão das terras dos países. No entanto, a maioria dos projetos não deu resposta em termos das ligações críticas aos mercados, designadamente as que permitem aos agricultores vender as suas colheitas ou aceder a serviços financeiros. Esta lacuna reduziu a capacidade de os beneficiários aproveitarem plenamente o potencial dos seus projetos e comprometeu a sustentabilidade e o impacto destes últimos (ver pontos [73](#) a [75](#) e [caixa 3](#)).

- 21** Os níveis de malnutrição e de atraso de crescimento mantiveram-se elevados na África Subsaariana, com dificuldades persistentes no combate à insegurança alimentar, à malnutrição e a outros problemas subjacentes. Apesar de vários esforços e intervenções, a região continua a enfrentar obstáculos significativos, como alterações climáticas, conflitos e instabilidade económica. Estes fatores dificultaram os progressos na luta contra os atrasos de crescimento e a malnutrição (ver ponto [84](#)).
- 22** A sustentabilidade era mais evidente nos casos em que os beneficiários contribuíram financeiramente para os projetos e assumiram a sua propriedade, reforçando a necessidade de um maior envolvimento da comunidade. Em contrapartida, lacunas de relevo, como a insuficiente integração a nível governamental, a dependência dos doadores e a falta de seguimento dos efeitos dos projetos, prejudicaram a viabilidade destes últimos a longo prazo (ver pontos [76](#) a [83](#)).



Recomendação 5

Aumentar a sustentabilidade dos projetos

A Comissão deve exigir que os projetos de desenvolvimento incluam uma estratégia bem definida e sensível ao contexto para reforçar os sistemas locais de modo sustentável. Deve também reforçar o seu quadro nesta matéria, avaliando, sempre que adequado, a sustentabilidade dos projetos entre seis meses e um ano após a conclusão.

Prazo: 2027

Observações do Tribunal em pormenor

As ações da Comissão nem sempre deram resposta às maiores necessidades

23 A luta contra a fome é abrangida por várias políticas e quadros, tanto ao nível da UE como mundial (ver [figura 1](#) do [anexo I](#)). Nesta secção, o Tribunal examina se:

- o a Comissão visou os países e as prioridades temáticas de maior relevância;
- o dentro de cada país, a Comissão orientou eficazmente o financiamento para os domínios de intervenção e os grupos populacionais mais pertinentes;
- o os projetos foram bem concebidos e eram úteis para as necessidades dos grupos-alvo.

A Comissão não utilizou uma metodologia clara e documentada para dar prioridade aos países mais necessitados de apoio

O processo de programação da Comissão necessita de avaliação

- 24** A programação é o processo através do qual a UE define as suas prioridades em matéria de cooperação internacional. No período de programação de 2014-2020, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (no domínio de intervenção da segurança alimentar e nutricional) foram os principais instrumentos utilizados para financiar ações de desenvolvimento destinadas a combater a fome. No período de 2021-2027, foram substituídos pelo Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI) – Europa Global.
- 25** O processo de programação consiste na preparação e adoção de programas indicativos plurianuais (PIP) nacionais e regionais. Os programas por país definem setores prioritários (para o período de programação de 2014-2020, definidos nos programas indicativos nacionais) ou áreas prioritárias (para o período de 2021-2027, definidas no PIP de cada país parceiro) e estabelecem a contribuição financeira global para o país em causa. Em 2023, o Tribunal publicou um [relatório especial sobre a programação do IVCDI – Europa Global](#) que descreve este processo, assinala deficiências e formula recomendações de melhoria.
- 26** Para o período de programação de 2021-2027, a Comissão avaliou as necessidades dos países parceiros em colaboração com os governos nacionais (na medida do possível) através de um diálogo setorial no âmbito da política, tendo também em conta o ambiente por vezes volátil e frágil. Além disso, levou em consideração os planos de desenvolvimento nacionais e as estratégias setoriais ao elaborar os seus documentos de programação. Relativamente aos países visitados, o Tribunal constatou que os planos e estratégias de desenvolvimento nacionais estavam alinhados com os objetivos das políticas da UE em matéria de segurança alimentar, nutrição ou sistemas alimentares.

- 27** No entanto, durante o processo de programação para o período de 2021-2027, a Comissão não visou a situação relativa à insegurança alimentar, à malnutrição ou aos sistemas alimentares nas avaliações por país antes de decidir se designava estes domínios como prioridades nos seus documentos de programação. O Tribunal constatou que, em 11 países subsarianos, estes domínios temáticos não foram considerados prioritários, apesar da prevalência, em diferentes graus, da insegurança alimentar e da malnutrição. Não obstante, uma das razões pelas quais estas questões não foram explicitamente incluídas nos documentos de programação é o facto de terem sido abordadas indiretamente no âmbito de domínios temáticos mais vastos (ver ponto [29](#)).
- 28** Apesar das informações pertinentes disponíveis, a Comissão não direccionou sistematicamente as suas ações para as causas profundas da insegurança alimentar e da malnutrição na África Subsariana durante a fase de conceção (ver ponto [46](#)), o que reduziu a eficácia do apoio. A Comissão não dispõe de uma metodologia clara, baseada em critérios específicos e pertinentes, para sinalizar e visar os países mais necessitados de apoio para o combate à fome.

Processo de programação da Comissão: a ênfase passou da segurança alimentar para os sistemas alimentares sustentáveis

- 29** No período de programação anterior, a segurança alimentar e a nutrição foram consideradas setores prioritários. Contudo, no período atual, a Comissão coloca mais ênfase nos sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis. Por conseguinte, as ações de desenvolvimento da Comissão para combater a fome são parcialmente abrangidas em domínios temáticos mais vastos (em consonância com as [prioridades da Comissão para as parcerias internacionais da UE](#)), como os domínios prioritários da transformação ecológica, da economia digital, ecológica e resiliente, do Pacto Ecológico Europeu ou do crescimento inclusivo e sustentável. O facto de os domínios/setores prioritários selecionados nos documentos de programação por país serem tão amplos reduz a orientação estratégica do financiamento da União e coloca o risco de este último se dispersar demasiado, diminuindo o seu impacto.
- 30** O Tribunal constatou também que, apesar dos elevados níveis de atraso de crescimento (ou seja, uma proporção altura-idade baixa, medida em crianças com menos de 5 anos) e emaciação (ou seja, peso demasiado baixo para a estatura das crianças) na África Subsariana, a orientação da agenda política da UE para a nutrição está a diminuir. Assim, as crises nutricionais estruturais e persistentes estão a perder importância, uma vez que é dada prioridade ao apoio às cadeias de valor e aos sistemas alimentares. Existe o risco de esta mudança de orientação levar a que as carências nutricionais crónicas sejam ignoradas e pôr em causa os progressos alcançados até à data.

- 31** Esta reorientação é reforçada pela [Estratégia Global Gateway](#) da Comissão, que dá prioridade a outros domínios de intervenção, como o clima e a energia, a digitalização, os transportes, a saúde, a educação e a investigação. Portanto, os projetos ao abrigo da Estratégia Global Gateway não consideraram a insegurança alimentar ou a malnutrição diretamente como domínios de intervenção.

Direcionamento para regiões e grupos populacionais a nível nacional

- 32** Os documentos de programação da Comissão, bem como os documentos de ação para cada projeto, promovem soluções sustentáveis para combater a fome, como o apoio aos pequenos agricultores, o aumento da produtividade agrícola ou o incentivo a sistemas alimentares resilientes. Estes objetivos, embora bastante amplos, estão em consonância com a [política de segurança alimentar da UE](#) e com o [quadro do IVCDCl – Europa Global](#).
- 33** O [Regulamento IVCDCl – Europa Global](#) exige que os PIP definam domínios prioritários e dotações financeiras indicativas, tanto para o plano no seu conjunto como para cada domínio prioritário. Os PIP não justificam a repartição do financiamento entre os domínios prioritários, os grupos populacionais ou as zonas geográficas do país em causa, pois foram elaborados antes de serem conhecidas as dotações financeiras específicas para cada país.
- 34** Ao avaliar os PIP, o Tribunal observou que a Comissão tinha concedido financiamento para atividades relacionadas com os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis em quase todos os países da África Subariana. Porém, não houve uma avaliação preliminar do impacto potencial deste financiamento antes da sua atribuição. Por conseguinte, as atuais avaliações do panorama da segurança alimentar não sinalizam os domínios ou tipos de projetos mais suscetíveis de gerarem valor acrescentado. Esta lacuna representa um risco para a eficácia e o impacto a longo prazo das atividades de desenvolvimento da Comissão.
- 35** O exame do Tribunal aos projetos incluídos na amostra revelou que, em alguns casos, as zonas e os grupos populacionais visados não eram os mais pertinentes. A [caixa 1](#) apresenta exemplos e o [anexo II](#) contém uma visão global dos projetos da amostra.

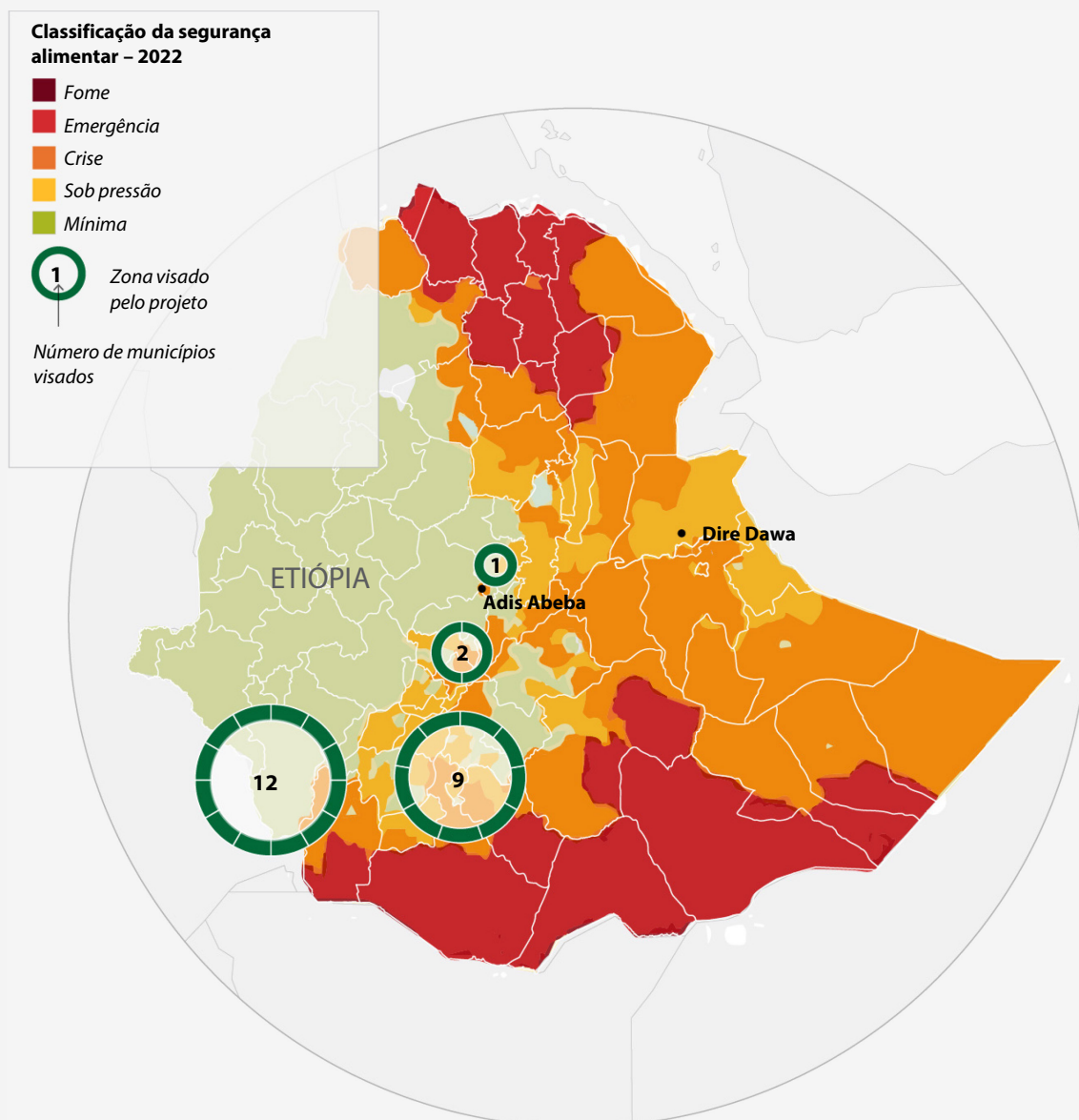
Caixa 1

Direcionamento inadequado em termos de zonas geográficas ou grupos populacionais

Projeto 2 – Etiópia

O projeto tem por objetivo apoiar uma programação eficaz em matéria de segurança alimentar, nutrição e resiliência na Etiópia. Todavia, a sua primeira componente, em 2022 (produção e divulgação de provas sobre segurança alimentar, meios de subsistência e gestão do risco de catástrofes), visou regiões que não se encontravam em situação de insegurança alimentar extrema nessa altura e não zonas em que era necessária uma ação mais urgente (ver [figura 2](#)).

A orientação da segunda componente do projeto, relacionada com os alertas precoces sobre o estado e a saúde dos animais, foi mais precisa e eficaz, tendo a maioria das regiões selecionadas sido classificada como estando em situação de emergência. Não obstante, as zonas visadas incluíam duas que foram classificadas como estando sob pressão (e não em situação de crise ou de emergência) devido à volatilidade e aos riscos para a segurança alimentar. Em contrapartida, algumas zonas que já enfrentavam situações de crise ou de emergência não foram consideradas prioritárias, apesar de as suas necessidades serem mais urgentes.

Figura 2 | Projeto 2 – Etiópia: domínios de intervenção

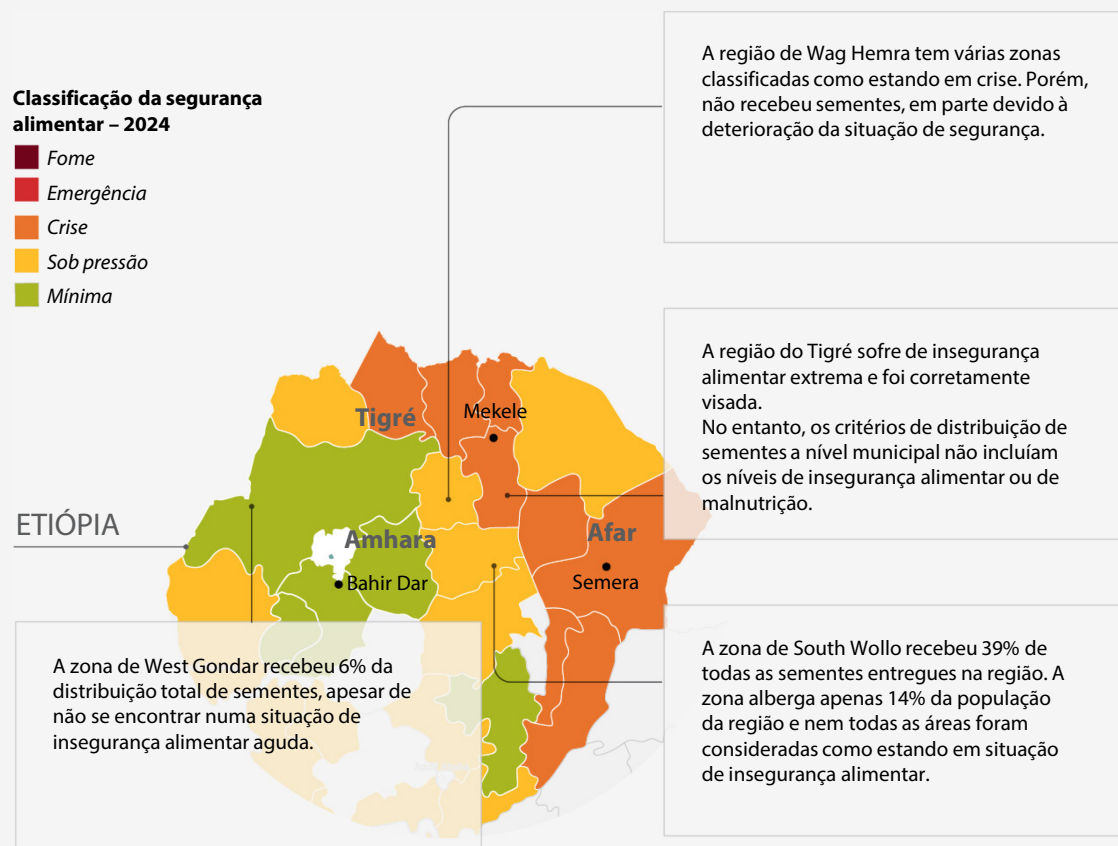
Fonte: TCE, com base em dados da Comissão e em dados de 2022 do sistema de alerta rápido contra a fome relativos à Etiópia.

Fonte do mapa: [lesniewski](#).

Projeto 6 – Etiópia

Este projeto visa reduzir a insegurança alimentar na Etiópia, centrando-se em atividades agrícolas resilientes e aumentando a produtividade através do desenvolvimento sustentável do setor das sementes. Embora o seu principal objetivo seja melhorar a segurança alimentar, os critérios de orientação centraram-se nas zonas afetadas por conflitos, na acessibilidade, na vulnerabilidade e na participação nas atividades agrícolas, mas não incluíram os níveis reais de insegurança alimentar. Consequentemente, as regiões com pouca ou nenhuma insegurança alimentar receberam sementes (ver [figura 3](#)), o que pôs em causa a capacidade do projeto para atingir o seu potencial.

Figura 3 | Projeto 6 – Etiópia: domínios de intervenção



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão e dados de 2024 do sistema de alerta rápido contra a fome relativos à Etiópia.

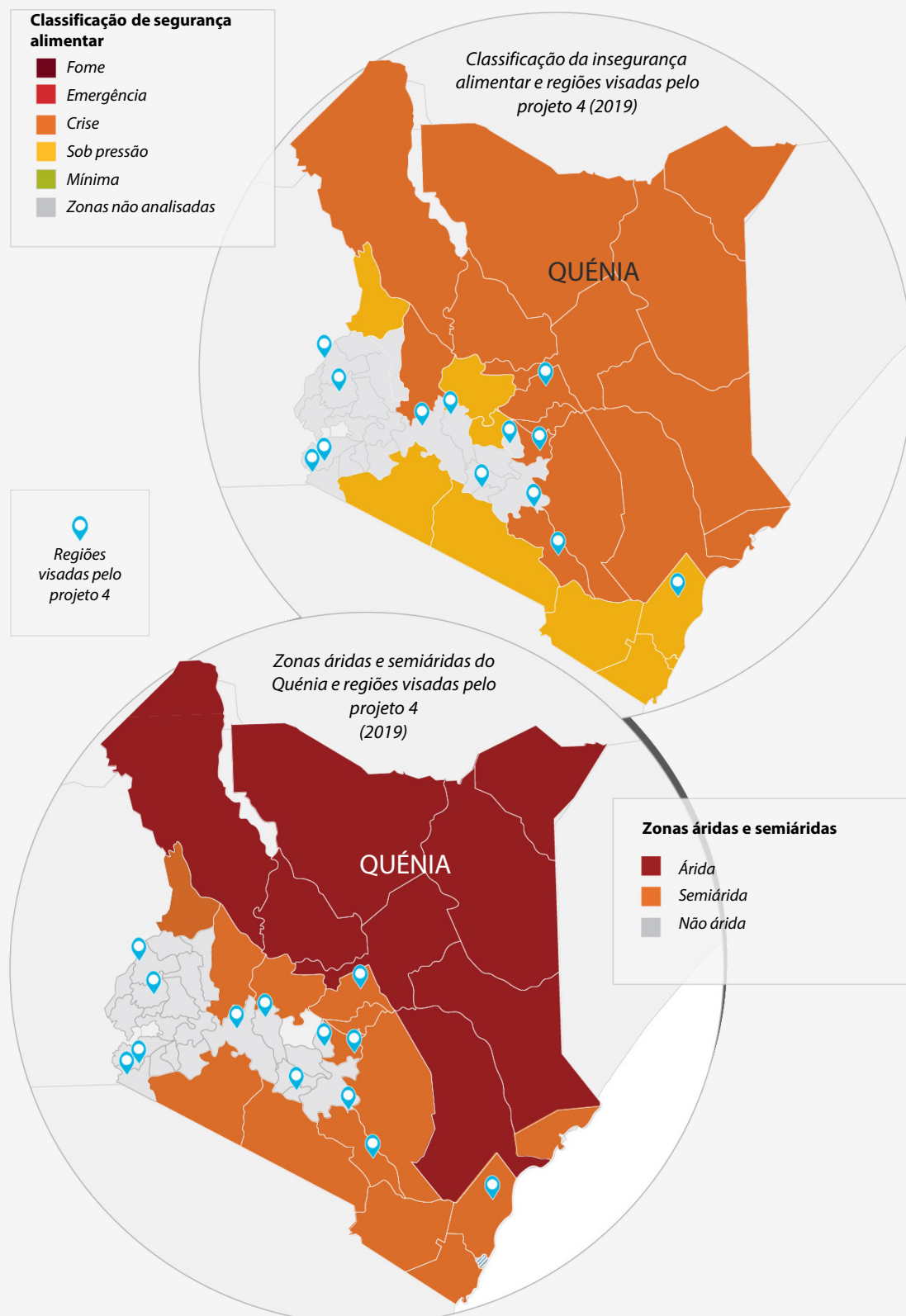
Fonte do mapa: [lesniewski](#).

Projeto 4 – Quênia

O [programa AgriFi](#) vai ao encontro do setor prioritário da segurança alimentar e resiliência aos choques climáticos nas zonas áridas e semiáridas do programa indicativo nacional do Quênia ao abrigo do 11º FED. Oferece aos pequenos agricultores um apoio abrangente para se integrarem nas cadeias de valor agrícolas. É composto por quatro componentes ([projetos 1, 4, 5 e 8](#)).

A segunda componente ([projeto 4](#)) visa reforçar as capacidades dos intervenientes no âmbito de cadeias de valor selecionadas através de ensino e formação técnicos e profissionais no setor agrícola. Além disso, procurou reforçar a capacidade do setor privado a nível local com vista a fazer cumprir as normas em matéria de saúde animal, segurança dos alimentos e fitossanidade. Porém, a documentação de planeamento do projeto não define qualquer direcionamento para zonas áridas e semiáridas. O projeto visou 13 regiões em 2019, dos quais apenas quatro estavam classificados como zonas áridas e semiáridas (ver [figura 4](#)).

Figura 4 | Projeto 4 – Quênia: domínios de intervenção



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão, dados da Classificação Integrada de Fases e dados sobre as zonas áridas e semiáridas relativos ao Quênia em 2019.

Fonte do mapa: Eurostat.

Embora os projetos estivessem em conformidade com as políticas da UE e dos países parceiros, a conceção apresentava insuficiências

36 A conceção dos projetos assenta numa compreensão abrangente do contexto, objetivos claros e a participação ativa das partes interessadas. Abrange componentes essenciais, como a avaliação das necessidades, a escolha de um parceiro de execução adequado, a afetação de recursos e a elaboração de estratégias de execução adaptadas a dificuldades específicas. Os projetos eficazes incluem também mecanismos de acompanhamento e quadros lógicos para seguir os progressos e assegurar a prestação de contas. Os planos de redução dos riscos são cruciais para garantir a adaptabilidade à medida que as circunstâncias evoluem. Nas secções que se seguem, o Tribunal apresenta uma visão global das questões assinaladas em relação às várias componentes da conceção dos projetos selecionados.

Seleção dos projetos e dos parceiros de execução

37 Os parceiros de execução foram selecionados com base nos seguintes aspetos:

- 1) um convite à apresentação de propostas; ou
- 2) a existência de um monopólio legal (no caso de instituições governamentais nacionais); ou
- 3) uma adjudicação direta (porque os parceiros de execução cofinanciaram o projeto ou foram explicitamente indicados como parceiros de execução no documento de ação).

Para os projetos executados em regime de gestão indireta, a Comissão avaliou a capacidade administrativa, técnica e financeira dos candidatos. O Tribunal constatou que, em geral, os parceiros de execução tinham a necessária capacidade administrativa, operacional e financeira para executar os projetos examinados.

- 38** No entanto, o exame do projeto 1 na Etiópia revelou que o documento de ação incluía planos para uma auditoria inicial dos sistemas do principal candidato e dos co-candidatos através de um contrato-quadro antes da assinatura de um contrato de subvenção, a fim de reduzir o risco de estes candidatos não agirem no interesse da UE (ou "risco fiduciário"). Apesar de o contrato ter sido assinado em 2019, esta auditoria só foi realizada em 2022 e resultou numa opinião adversa. Por conseguinte, o contrato, no valor de 10,5 milhões de euros, não deveria ter sido assinado com o parceiro de execução. A auditoria de sistemas revelou lacunas na capacidade do parceiro de execução. Se estas tivessem sido colmatadas antes da assinatura do contrato, teria sido possível evitar várias questões relativas ao desempenho surgidas durante a execução dos projetos (por exemplo, atrasos na comunicação de informações, problemas ao nível da contratação e insuficiências nos controlos internos. Em três outros projetos (projeto 1 do Quénia e projetos 2 e 3 da Zâmbia), o Tribunal constatou igualmente insuficiências ao nível dos sistemas, bem como questões relativas à contratação.

Avaliação da relação custo-eficácia

- 39** A Comissão não avaliou sistematicamente a razoabilidade dos custos dos projetos. Relativamente a quase todos os projetos da amostra do Tribunal, não existiam provas de que a Comissão ou as delegações da UE tivessem analisado o orçamento com qualquer nível de pormenor. A Comissão baseou-se inteiramente nas informações gerais fornecidas nos relatórios intercalares dos projetos e nas explicações dadas oralmente pelos parceiros de execução. A Comissão também não comparou custos semelhantes entre diferentes projetos nem calculou o custo por beneficiário, o que põe em risco a eficiência dos projetos.
- 40** Na maioria dos projetos incluídos na amostra, foram pagos os custos indiretos máximos admissíveis (7% dos custos diretos do projeto). A Comissão não levantou objeções ou questões quando os parceiros de execução solicitaram esta percentagem. Também não existem provas de que a Comissão tenha avaliado a razoabilidade destes custos.

Conformidade dos projetos com as prioridades nacionais, as políticas da UE e as necessidades dos grupos-alvo

- 41** Todos os projetos incluídos na amostra foram concebidos em conformidade com as estratégias e os planos de desenvolvimento dos países correspondentes. Este alinhamento reforça a pertinência e o impacto potencial dos projetos ao assegurar que apoiam as prioridades nacionais dos países e dão resposta às necessidades específicas das respetivas populações. Os projetos estavam também em conformidade com os documentos de programação da Comissão.

- 42** As necessidades dos beneficiários são significativas e persistentes ao longo do tempo. Tendo em conta a sua dimensão e a participação de todas as partes relevantes (incluindo o governo, as partes interessadas e outros doadores) durante a fase de conceção do projeto, todos os projetos foram estruturados de forma a dar resposta às necessidades pertinentes dos beneficiários.
- 43** O Tribunal constatou que a duração dos projetos era muitas vezes demasiado curta para gerar mudanças duradouras (relacionadas, por exemplo, com a introdução de novas variedades de sementes) ou para que novas atividades empresariais tivessem impacto no rendimento das culturas e nas receitas dos pequenos agricultores ou das empresas agrícolas (ver pontos **76** a **83**).
- 44** O Tribunal observou que, para todos os projetos, foram criados comités diretores (que envolvem representantes governamentais) ou grupos de trabalho técnicos. Contudo, a maioria dos projetos foi concebida sem envolver os habitantes locais. Uma vez que estes são os beneficiários finais, estão bem posicionados para dar um contributo valioso sobre os possíveis condicionalismos e as necessidades mais prementes. No entanto, circunstâncias específicas podem, por vezes, complicar a consulta direta com os líderes das comunidades locais.
- 45** Em alguns casos, esta falta de participação, bem como outras insuficiências de conceção, prejudicaram a sustentabilidade ou a execução eficaz dos projetos. A **caixa 2** apresenta uma visão global.

Caixa 2

Falhas na conceção prejudicam a sustentabilidade e a execução eficaz dos projetos

Quénia (projetos 1, 4, 5 e 8) e Zâmbia (projetos 1, 3, 4 e 5)

Tanto no Quénia (projetos 1, 4, 5 e 8) como na Zâmbia (projetos 1, 3, 4 e 5), vários projetos contribuem para o mesmo objetivo global. Todavia, foram executados de forma compartimentada, sem se alcançarem complementaridades ou sinergias.

O projeto 8 no Quênia e o projeto 4 na Zâmbia destinavam-se a conceder empréstimos em condições favoráveis aos candidatos aos projetos 1 no Quênia e 3 na Zâmbia. Estes empréstimos destinavam-se a ajudar os pequenos agricultores a expandirem ou diversificarem os seus negócios, apoiando um aumento da resiliência e maiores oportunidades de obtenção de receitas. Porém, estes empréstimos só ficaram disponíveis dois anos após a data de início dos projetos, o que fez com que os beneficiários visados já não pudessem aproveitá-los. Por conseguinte, os clientes que o banco já tinha acabaram por beneficiar dos empréstimos, o que não era o objetivo definido para o projeto. Além disso, os projetos na Zâmbia não conseguiram estabelecer uma ligação com os mercados a montante (dos fatores de produção, como os das sementes e das máquinas) ou a jusante (dos produtos/de venda).

Projeto 5 – Quênia

Numa das atividades apoiadas pelo projeto, os beneficiários receberam sementes resistentes às alterações climáticas durante dois anos e registaram resultados positivos, incluindo o aumento das colheitas e uma melhor qualidade das culturas. Não obstante, devido à sua localização geográfica remota, não puderam aceder a estas sementes após o termo do projeto. Além disso, os beneficiários não dispunham de ferramentas essenciais, como lonas para secagem de sementes e pulverizadores para lidarem com as pragas das culturas. Quando conseguiram obter pulverizadores, as culturas já estavam perdidas. De acordo com os beneficiários entrevistados no local, alguns destes problemas poderiam ter sido atenuados se os tivessem consultado durante a conceção do projeto.

Projeto 1 – Zâmbia

O projeto visava introduzir técnicas inovadoras de captação de água. Porém, na prática, os furos tornaram-se o principal método utilizado. Embora o projeto tenha fornecido equipamentos como tanques de água, condutas de irrigação e bombas solares, estes exigem manutenção para além do âmbito do projeto. As comunidades não dispunham dos fundos para a manutenção e teriam de viajar até à capital para obterem as peças sobresselentes necessárias. Acresce que a conceção do projeto não proporcionou qualquer ligação ao acesso ao financiamento ou aos mercados.

Causas profundas, fatores determinantes e flexibilidade

- 46** Tal como se refere no ponto 28, e apesar de participar em iniciativas mundiais destinadas a promover o conhecimento sobre segurança alimentar (ver ponto 57), na conceção dos projetos a Comissão não utilizou suficientemente os conhecimentos disponíveis sobre as causas profundas da insegurança alimentar e da malnutrição na África Subsaariana (designadamente, alterações climáticas, conflitos, crises económicas, falta de financiamento e de capacidades dos países, elevado nível de pobreza e desigualdades). Apenas seis projetos na amostra do Tribunal visaram diretamente as causas profundas (por exemplo, centrando-se no impacto das alterações climáticas, apoiando designadamente a construção de barragens de areia, a aplicação de técnicas de captação de água ou a disponibilização do acesso a água de elevada qualidade), ao passo que quatro outros incidiram nelas parcial ou indiretamente (por exemplo, reduzindo a pobreza através do aumento das receitas ou do rendimento das culturas visadas). Os restantes 12 projetos, embora prestassem um apoio pertinente, centraram-se principalmente na satisfação das necessidades básicas e na atenuação dos sintomas da insegurança alimentar e da malnutrição (como a pobreza, a baixa produtividade agrícola ou o acesso reduzido a fatores de produção) em vez de combaterem as suas causas estruturais.
- 47** Os projetos humanitários têm maior flexibilidade em comparação com os projetos de desenvolvimento, uma vez que podem utilizar [modificadores de crise](#) (ajustamentos financeiros ou operacionais temporários feitos aos projetos devido a condições excecionais de crise) e reservas de emergência para se adaptarem à evolução das circunstâncias. Embora os projetos de desenvolvimento também possam incluir modificadores de crise, nenhum dos analisados pelo Tribunal o fez. Embora alguns tivessem reservas para imprevistos (limitadas a um máximo de 5% do orçamento do projeto), o Tribunal considera que estas eram, de um modo geral, insuficientes para dar uma resposta eficaz a acontecimentos imprevistos significativos. Por exemplo, o [projeto 1 da Etiópia](#) utilizou toda a sua reserva para imprevistos em resposta à COVID-19, o que o deixou sem qualquer margem financeira para fazer face a outros imprevistos durante o resto da sua execução. Além disso, na Zâmbia, a resposta às secas de 2024 poderia ter beneficiado, designadamente, de uma conceção mais flexível do projeto. Este efeito benéfico poderia ter sido alcançado através da integração sistemática de modificadores de crise nas intervenções de desenvolvimento, a fim de assegurar a disponibilidade de fundos flexíveis para apoiar os parceiros no reforço das respostas de emergência em caso de choques. Por conseguinte, o Tribunal considera que a conceção dos atuais projetos de desenvolvimento carece de flexibilidade suficiente para responder de forma eficaz a acontecimentos imprevistos, como secas, inundações ou conflitos.

As ações da Comissão foram valiosas e coordenadas de forma satisfatória, mas não se centraram suficientemente no impacto e na sustentabilidade

48 O Tribunal avaliou se a Comissão executou as ações de forma eficaz, examinando se:

- o a Comissão coordenou bem as ações, tanto a nível interno como com outros doadores;
- o a Comissão executou e acompanhou adequadamente os projetos;
- o os projetos alcançaram o impacto e os resultados esperados.

A coordenação das ações da Comissão foi satisfatória

Correlação entre ajuda humanitária e desenvolvimento

49 A UE está empenhada em aplicar a [estratégia de correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento](#), que liga a ajuda humanitária de emergência aos esforços de desenvolvimento a longo prazo, a fim de criar soluções sustentáveis para as crises. Em vez de tratar as catástrofes e os conflitos como acontecimentos isolados, a UE pretende dar resposta tanto às necessidades imediatas (por exemplo, de alimentos) como às causas subjacentes (como a pobreza ou as alterações climáticas). Esta estratégia tem por fim ajudar os países a tornarem-se mais resilientes e reduzirem a sua dependência de uma ajuda humanitária constante. O seu impacto pode incluir instituições mais fortes, meios de subsistência mais robustos e uma melhor prevenção de crises, promovendo, em última análise, a estabilidade e a autossuficiência nas regiões afetadas.

50 A Comissão criou um [quadro sólido](#) para a correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento, definindo as principais etapas para a sua aplicação. No entanto, a aplicação a nível nacional varia significativamente e, na prática, a execução continua fraca devido à insuficiente concretização das medidas necessárias. A maioria dos países subsarianos carece de uma análise de contexto e de um planeamento conjuntos, bem como do mapeamento das ações. Embora estes elementos sejam complexos e exijam muitos recursos, são essenciais para aplicar uma verdadeira correlação entre ajuda humanitária e desenvolvimento de forma eficaz.

- 51** Só em três países subsarianos (Chade, Etiópia e Sudão) as delegações da UE efetuaram uma análise de contexto conjunta. Existe um plano de ação conjunto para o Sudão e a Etiópia, enquanto o Chade está a testar ações conjuntas em duas províncias.
- 52** Nos projetos incluídos na amostra, o Tribunal constatou que, de modo geral, havia muito pouca ligação entre os esforços humanitários e os esforços de desenvolvimento. Consequentemente, a estratégia de correlação não foi verdadeiramente aplicada. Apenas três dos projetos incluídos na amostra (projetos 3 e 6 do Quênia e projeto 2 da Etiópia) estabeleceram uma ligação direta entre os esforços de desenvolvimento e os esforços humanitários.
- 53** Na sua análise documental, o Tribunal constatou que dois países tinham realizado progressos significativos na aplicação da estratégia de correlação. Na sua qualidade de país de teste para aplicação da estratégia de correlação, o Chade pô-la em prática com bons resultados em duas províncias-piloto, envolvendo partes interessadas exteriores à UE. Antes do golpe de Estado de julho de 2023, o Níger tinha realizado progressos no reforço das capacidades nacionais de correlação, nos quais se incluem a criação de um comité neste âmbito liderado pelo Governo. Em contrapartida, o Sudão do Sul dispunha de estruturas de coordenação reduzidas, embora enfrentasse também uma grave crise humanitária.
- 54** Vários condicionalismos estruturais dificultam a execução da correlação (por exemplo, as diferenças entre os ciclos de programação, mandatos e estratégias da DG INTPA e da DG ECHO). Outro desafio fundamental, para além do reduzido financiamento disponível, é a existência de recursos humanos suficientes, uma vez que tanto as principais etapas como a coordenação quotidiana das intervenções nos sistemas alimentares exigem um investimento contínuo por parte do pessoal da Comissão, sem o qual correm o risco de se tornarem insustentáveis.

Iniciativas da Equipa Europa

- 55** Uma Iniciativa da Equipa Europa é um quadro de colaboração que reúne a UE, os Estados-Membros, as agências de execução destes e as instituições de financiamento do desenvolvimento com vista à resposta aos desafios globais e à realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estas iniciativas visam congregar recursos, conhecimentos especializados e capacidades para realizar ações em grande escala e de elevado impacto nos países parceiros, centrando-se em prioridades comuns.

- 56** Baseando-se nas [Conclusões do Conselho sobre a resposta da Equipa Europa à insegurança alimentar mundial \(2022\)](#), o Tribunal examinou a forma como a Comissão e os Estados-Membros planearam e executaram as Iniciativas da Equipa Europa relacionadas com a alimentação na África Subsariana. Constatou que estas iniciativas não davam grande ênfase à segurança alimentar, aos sistemas alimentares e à nutrição. Também não existia um sistema unificado para acompanhamento das mesmas. As delegações da UE e os diferentes países utilizaram os seus próprios métodos, o que resultou em relatórios incoerentes e poucas sinergias. Consequentemente, até à data, o quadro aplicável às Iniciativas da Equipa Europa permanece um conceito teórico com um impacto prático reduzido na luta contra a fome.

Coordenação entre a UE, as autoridades nacionais e outros doadores

- 57** A Comissão apoia ativamente um amplo conjunto de iniciativas mundiais destinadas a reforçar a coordenação e a partilha de conhecimentos na luta contra a fome. Através de contribuições financeiras e de conhecimentos especializados, a UE desempenha um papel fundamental em várias grandes plataformas, como a [Rede Mundial contra as Crises Alimentares](#) e o [Comité da Segurança Alimentar Mundial](#). Estas plataformas também produzem dados de elevada qualidade para fundamentar tomadas de decisões informadas. Outros esforços significativos de reforço do conhecimento incluem o [Centro de Conhecimento sobre a Segurança Alimentar e Nutricional Global da Comissão](#) e a iniciativa [Inovação Inteligente para o Desenvolvimento através da Investigação em Agricultura \(DeSIRA\)](#), que promove os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis através da ciência e da investigação. No domínio da nutrição, a Comissão financia iniciativas como o [Relatório sobre a Nutrição Mundial](#), um mecanismo de prestação de contas e a [plataforma do movimento "Fomento da Nutrição"](#).
- 58** Em todos os projetos incluídos na amostra do Tribunal, foram realizadas reuniões de coordenação regulares que envolveram delegações da UE, autoridades nacionais e outros doadores. Além disso, as delegações da UE asseguraram um diálogo constante com os parceiros de execução através de reuniões formais e informais, mas nem todas foram documentadas. Havia também uma clara repartição de responsabilidades entre as autoridades nacionais e os doadores.

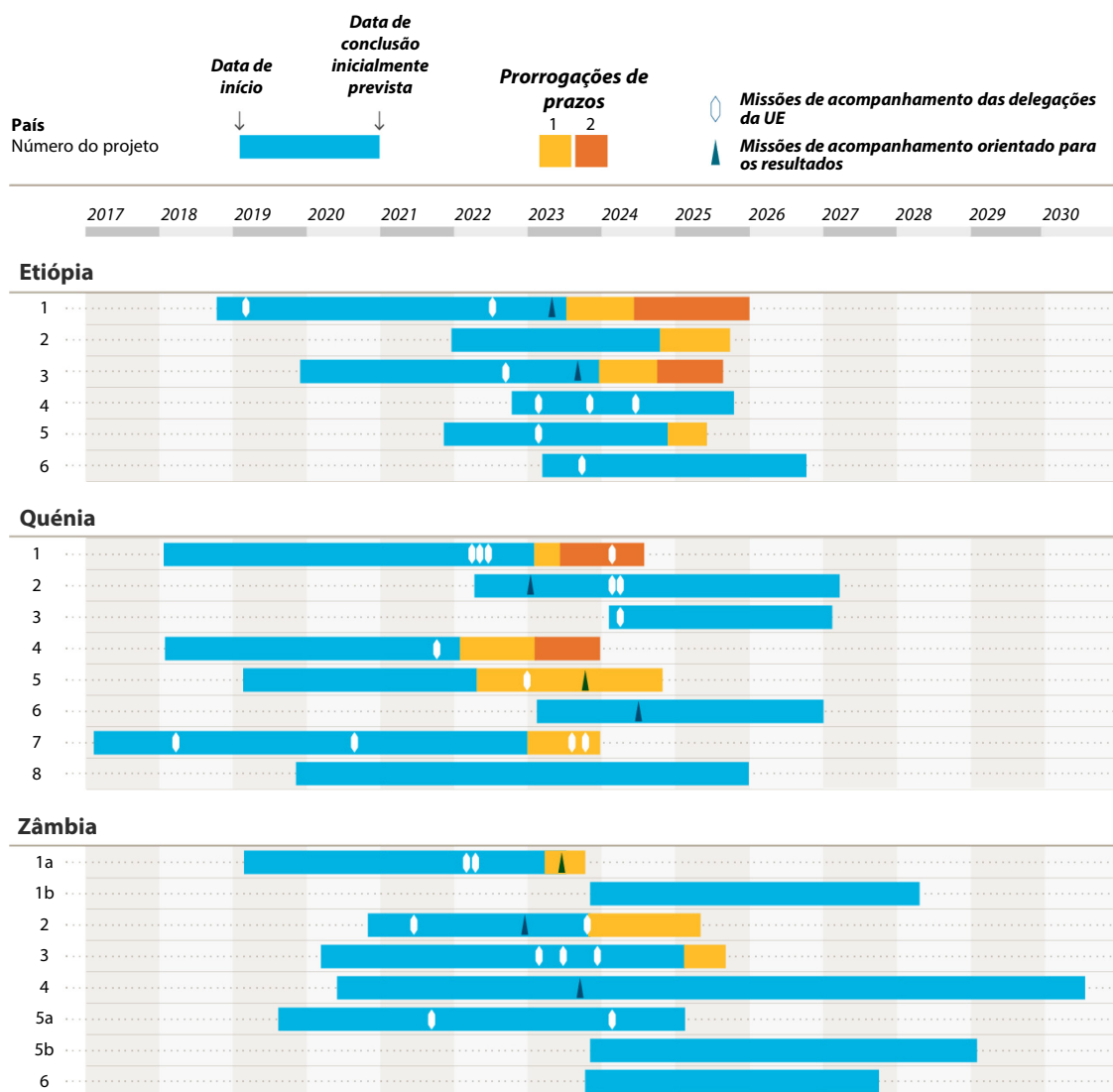
O acompanhamento da execução dos projetos foi em geral insuficiente

- 59** O processo de acompanhamento dos projetos financiados pela UE envolve uma combinação de comunicação de informações regular, visitas ao local e realização de consultas aos parceiros de execução. Periodicamente, estes últimos devem apresentar relatórios intercalares que especifiquem as atividades, as realizações e as despesas para análise pelas delegações da União. Podem também ser realizadas avaliações independentes ou auditorias externas de verificação financeira, com vista a aferir a exatidão das informações comunicadas e avaliar o desempenho dos projetos. As secções que se seguem apresentam a avaliação efetuada pelo Tribunal às várias componentes do processo de acompanhamento.

Execução dos projetos e missões de acompanhamento

- 60** Cerca de metade dos projetos na amostra do Tribunal registaram atrasos durante a execução (ver [figura 5](#)). De acordo com a análise do Tribunal, as razões mais comuns foram a COVID-19, a baixa capacidade dos parceiros de execução, a falta de capacidades institucionais nas instituições parceiras, as dificuldades em matéria de contratação, as limitações logísticas e as mudanças de pessoal a nível governamental. Quando ocorreram atrasos, a Comissão raramente tomou medidas corretivas para os atenuar e resolver, à exceção da concessão de prorrogações sem custos (quando aplicáveis).
- 61** As delegações da UE, os parceiros de execução e as empresas de auditoria externas realizaram visitas para acompanhar os projetos financiados pela UE. Contudo, o Tribunal considera que, de modo geral, as delegações da União não realizaram visitas de acompanhamento suficientes, o que limitou a sua capacidade para verificar a situação real no terreno (ver [figura 5](#)). Esta limitação afeta igualmente a capacidade das mesmas para supervisionarem eficazmente a execução dos projetos e adotarem oportunamente medidas corretivas quando necessário. Não obstante, o Tribunal reconhece que uma combinação de constrangimentos a nível logístico, dos recursos humanos e da segurança reduziu progressivamente a capacidade de muitas delegações da UE (em especial em zonas frágeis ou remotas) efetuarem visitas de acompanhamento regulares. Pese embora o baixo número de visitas de acompanhamento levadas a cabo pelas delegações, o [acompanhamento orientado para os resultados](#) foi realizado em apenas cerca de metade dos projetos da amostra e há poucas provas de que as recomendações daí resultantes tenham sido seguidas. Para dois projetos ([projeto 4 na Etiópia](#) e [projeto 3 no Quénia](#)), foi celebrado um contrato com uma parte terceira com vista à realização de acompanhamento. Dadas as limitações ao nível da segurança, esta opção revelou-se positiva na Etiópia, uma vez que resultou na recuperação de alimentos que tinham sido roubados.

Figura 5 | Missões de acompanhamento dos projetos



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

- 62** A Comissão não realizou controlos para verificar a razoabilidade dos custos durante a execução dos projetos. No entanto, com exceção dos projetos executados por **entidades avaliadas por pilares** (ou seja, projetos que a Comissão considerou protegerem os interesses financeiros da UE da mesma forma que sob gestão direta), foi contratada uma empresa de auditoria externa para realizar verificações financeiras das despesas. Esta empresa detetou despesas inelegíveis em quatro projetos, que foram depois recuperadas apenas num dos casos. À data da auditoria, permaneciam por recuperar despesas inelegíveis num montante total de cerca de 496 000 euros no âmbito dos outros três projetos.

- 63** A auditoria do Tribunal assinalou mais casos de despesas inelegíveis, no montante de 673 000 euros. Estas ocorrências diziam respeito ao [projeto 3 da Etiópia](#) e ao [projeto 1 do Quênia](#). Em junho de 2025, as delegações da UE não tinham recuperado nenhum destes custos inelegíveis.

Quadros lógicos

- 64** Os resultados dos projetos foram avaliados em função das metas fixadas nos documentos de planeamento conhecidos como "quadros lógicos", que faziam parte do acordo administrativo. Contudo, os indicadores eram sobretudo quantitativos e mediam as realizações mais do que os efeitos.
- 65** O Tribunal constatou insuficiências nos quadros lógicos de dois terços dos projetos abrangidos pela amostra. Além disso, não tinham sido definidas bases de referência para todos os indicadores antes do início da execução de metade dos projetos da amostra. Por conseguinte, estes indicadores não conseguem medir o impacto a longo prazo das atividades e não é possível avaliar a sua viabilidade ou pertinência. Em relação a 10 projetos, os indicadores não permitiram medir a realização dos objetivos específicos e globais, pois não tinham o nível suficiente de pormenor ou não estavam diretamente ligados aos objetivos em causa.

Quadro de comunicação de informações

- 66** A Comissão e outros parceiros no domínio do desenvolvimento comunicam informações sobre a [ajuda pública ao desenvolvimento](#) à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) utilizando os [códigos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento](#). Porém, não existe uma metodologia acordada a nível internacional para medir o financiamento relacionado com a segurança alimentar, nem existem códigos específicos deste comité para o fazer. Em vez disso, a Comissão apontou vários destes códigos que considera pertinentes.
- 67** Quando os projetos têm vários objetivos, podem ser classificados, contabilizados e comunicados em múltiplos setores. A falta de definições normalizadas, associada às diferenças entre as definições utilizadas pelos doadores, conduz a estimativas incoerentes. Esta situação cria dificuldades para a deteção dos domínios subfinanciados, a garantia da prestação de contas e o acompanhamento do impacto das intervenções.

- 68** Há duas metodologias pertinentes para a sinalização de ações relacionadas com a nutrição. No período de 2014-2020, a Comissão classificou as despesas dos projetos como estando 25% ou 100% relacionadas com a nutrição, consoante a dimensão das componentes dos projetos relacionadas com este domínio. Desde 2021, a Comissão tem vindo a seguir as [orientações da OCDE](#) sobre a utilização de um marcador da política em matéria de nutrição. Estas orientações descrevem um método para levar em consideração apenas a parte de cada projeto relacionada com a nutrição, mas a sua utilização não é obrigatória. Em conformidade com a prática de outros doadores, a Comissão optou por classificar qualquer projeto com uma componente em matéria de nutrição como estando 100% relacionado com este domínio, independentemente da importância real da componente em causa. Esta metodologia conduziu a uma sobreavaliação das despesas relacionadas com a nutrição em projetos em que esta é apenas uma componente secundária.
- 69** O [Global Europe Results Framework \(GERF – quadro de resultados Europa Global\)](#) foi concebido pela Comissão para medir a eficácia e o impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE. O seu objetivo é fornecer indicadores claros e mensuráveis destinados a reforçar a capacidade da União para demonstrar às partes interessadas os resultados concretos do seu financiamento. No que diz respeito à luta contra a fome, existem quatro indicadores especificamente pertinentes, sendo eles os relacionados com o ODS 2, "Erradicar a Fome" (ver [quadro 1](#)). Contudo, os dados do quadro indicados no [relatório anual de atividades da Comissão](#) sobre os instrumentos de ação externa não refletem os resultados alcançados e subestimam as realizações e os efeitos, pois os indicadores do quadro não estão bem integrados nos projetos. Além disso, os resultados agregados comunicados não incluem todos os países. Dos 22 projetos da amostra do Tribunal, 18 não utilizaram estes indicadores, apesar da sua pertinência.

Quadro 1 | Indicadores do quadro de resultados Europa Global relacionados com o ODS 2

Indicador	Designação
2.1	Número de pequenos agricultores que beneficiaram de intervenções apoiadas pela União destinadas a aumentar a produção sustentável, o acesso aos mercados e/ou a segurança das terras
2.2	Áreas de ecossistemas agrícolas e pastorais onde foram introduzidas práticas de gestão sustentável com o apoio da UE (em hectares)
2.32	Número de pessoas em situação de insegurança alimentar que recebem assistência da UE
2.33	Número de mulheres em idade reprodutiva, raparigas adolescentes e crianças com idade inferior a 5 anos que beneficiaram de intervenções relacionadas com a nutrição apoiadas pela União

Fiabilidade dos dados dos projetos

- 70** Para além de realizarem visitas no local, as delegações da UE analisaram os relatórios intercalares dos projetos. Embora a delegação da União tenha frequentemente solicitado esclarecimentos aos parceiros de execução na Zâmbia, raramente foi o caso na Etiópia e no Quênia. Além disso, nenhum dos gestores de projetos das delegações verificou os dados subjacentes aos valores comunicados nos relatórios intercalares. Consequentemente, a Comissão não avaliou a fiabilidade dos principais números, como o número de postos de trabalho criados para os pequenos agricultores ou o número de beneficiários alcançados.
- 71** Durante as visitas no local, o Tribunal detetou alguns casos de discrepâncias entre os dados constantes dos relatórios intercalares e a situação real no terreno. Por exemplo, o relatório final do projeto 1 do Quênia indica uma empresa específica como beneficiária. Porém, segundo as constatações do Tribunal, o beneficiário real do apoio era outra empresa. Além disso, no respeitante ao projeto 6 do Quênia, o relatório intercalar indicava que uma barragem de areia prevista deveria servir 2 000 famílias em condições normais e até 7 000 famílias em condições de seca extrema. No entanto, a visita do Tribunal mostrou que 200 famílias beneficiaram diretamente do projeto, um valor diferente do indicado no relatório intercalar.

Visibilidade

- 72** Todos os beneficiários de financiamento da UE têm a obrigação geral de reconhecerem a origem e assegurarem a visibilidade de qualquer financiamento da União recebido. Em todos os projetos examinados, as [orientações em matéria de visibilidade](#) foram contratualmente acordadas. Durante a execução dos projetos, os parceiros de execução enviaram planos de comunicação e visibilidade às delegações da UE. Estes planos assinalaram os grupos-alvo e as atividades de comunicação para cada um, designadamente sítios Web, fotografias, vídeos, artigos de imprensa, artigos promocionais, sinalização e eventos de abertura e encerramento. Não obstante, durante as suas visitas no local, o Tribunal constatou que as regras em matéria de visibilidade não foram totalmente respeitadas em vários casos. A UE teve boa visibilidade em nove casos, mas reduzida em sete e, em cinco, não teve qualquer visibilidade. Um projeto acabara de começar, pelo que era demasiado cedo para avaliar a visibilidade da UE no seu âmbito.

Embora valiosas, globalmente as ações da Comissão tiveram resultados desiguais

Concretização de realizações e resultados pelos projetos

- 73** Globalmente, as intervenções da UE na África Subsariana alcançaram resultados desiguais. Vários projetos conseguiram aumentar a qualidade e o rendimento das colheitas e o número de pequenos agricultores empregados ou proporcionar uma melhor compreensão da situação geológica ou de gestão das terras dos países. Todavia, apesar de satisfazerem as necessidades básicas, não deram resposta em termos das ligações críticas aos mercados, designadamente as que permitem aos agricultores vender as suas colheitas, aceder a serviços financeiros ou obter fatores de produção como sementes e maquinaria. Esta lacuna reduziu a capacidade de os beneficiários aproveitarem plenamente o potencial dos projetos ao nível da redução da pobreza e das desigualdades. A falta de ligações a estes mercados essenciais prejudica significativamente a sustentabilidade dos projetos.
- 74** O Tribunal avaliou se as realizações e os resultados previstos foram alcançados e se a Comissão garantiu a respetiva sustentabilidade. No [anexo III](#), o Tribunal apresenta a sua avaliação dos projetos em termos de necessidades satisfeitas, atualidade, relação custo-eficácia, acompanhamento, resultados e sustentabilidade. Globalmente, as realizações previstas foram concretizadas, mas o impacto dos projetos não é suficientemente medido. Em geral, existia um nexo de causalidade entre as atividades dos projetos e os resultados obtidos.

Impacto nos grupos-alvo

- 75** As visitas no local do Tribunal confirmaram que os projetos tinham gerado benefícios positivos para os beneficiários (ver exemplos na [caixa 3](#)). Contudo, não é possível demonstrar totalmente se tiveram um impacto direto na segurança alimentar dos beneficiários, uma vez que os seus efeitos não são medidos de forma coerente ou precisa. Não havia uma base factual sólida para medir o aumento da ingestão de nutrientes ou a melhoria do rendimento das culturas dos pequenos agricultores, exceto no caso do projeto 5 do Quênia. Um dos objetivos deste último era aumentar o rendimento das culturas dos agricultores em 1,5% no conjunto de 11 cadeias de valor. O parceiro de execução acompanhou este indicador e divulgou os resultados no relatório intercalar do projeto. No entanto, no final do projeto, apenas 4 das 11 cadeias de valor tinham cumprido a meta, ao passo que o rendimento nas restantes 7 tinha diminuído em comparação com a base de referência.

Caixa 3

Benefícios dos projetos para os beneficiários

Projeto 6 – Etiópia

O projeto visa reduzir a insegurança alimentar na Etiópia, centrando-se em atividades agrícolas resilientes e reforçando a produtividade através do desenvolvimento sustentável do setor das sementes. A intervenção teve benefícios em termos de segurança alimentar para os agricultores nas zonas visadas. Além disso, o apoio prestado à apicultura revelou-se altamente eficaz e sustentável.

Não obstante, algumas questões reduziram a eficácia do projeto. Em especial, a quantidade de sementes fornecida por beneficiário não era suficiente para cada um plantar os 0,25 hectares de terra previstos. Acresce que, para uma região (o Tigré), o estudo de viabilidade só foi concluído após a primeira distribuição de sementes, suscitando questões sobre se a distribuição inicial atendia às necessidades específicas e às condições agrícolas da região. Além disso, a distribuição de tipos de sementes híbridas apresenta limitações, dado que o seu rendimento diminui ao longo do tempo e os agricultores não dispõem de meios para adquirir novas sementes.

Projeto 6 – Quênia

O objetivo do projeto era aumentar a resiliência à seca e aos efeitos das alterações climáticas nas zonas áridas e semiáridas. O projeto beneficiou de forma concreta a vida dos beneficiários. Um dos principais fatores que contribuíram para este resultado foi o facto de o parceiro de execução ter envolvido a administração local e autoridades setoriais pertinentes. O sentido de propriedade por parte da comunidade foi também um fator crítico, tanto do ponto de vista financeiro como em termos de mobilização dos seus membros.

Por exemplo, graças a uma das atividades apoiadas pelo projeto (a barragem de areia do rio Mwanja), as pessoas que antes tinham de caminhar várias vezes por dia para obterem água salobra de um rio sujo têm agora acesso a água limpa e potável, seja nas suas próprias casas ou em pontos de acesso comunitários próximos. Esta melhoria permitiu que os beneficiários dedicassem mais tempo à agricultura, conduzindo ao aumento da qualidade e do rendimento das colheitas. Além disso, o gado tem agora acesso a água, e as condições nas escolas, nas igrejas e nos mercados da aldeia melhoraram significativamente. O projeto inclui planos para a instalação de contadores destinados a controlar o consumo, bem como para a cobrança aos utilizadores da água consumida. Esta estratégia garante a sustentabilidade do projeto, gerando receitas para a manutenção e incentivando uma utilização responsável da água.

A **imagem 1** mostra uma beneficiária que teve acesso à água em casa pela primeira vez.

Imagem 1 | Acesso à água nas casas dos beneficiários



Fonte: TCE.

Outra atividade do projeto proporcionou cabras às pessoas mais vulneráveis numa aldeia. Os animais eram de uma raça resistente às alterações climáticas e especificamente escolhidos para prevenir a descendência híbrida, sendo a procriação assegurada por um bode da mesma raça. Quando os caprinos se reproduziram, os cabritos foram distribuídas por outras aldeias, garantindo assim uma ampla partilha dos benefícios da iniciativa, bem como a sustentabilidade. Os beneficiários podiam utilizar o leite de cabra para alimentar os seus filhos ou vendê-lo para obter receitas adicionais. Com uma duração média de vida de quatro anos, os caprinos podiam também ser vendidos para produção de carne, oferecendo uma fonte suplementar de rendimento às famílias envolvidas. Na **imagem 2** pode ver-se um beneficiário do projeto.

Imagem 2 | Proprietário de uma cabra em frente das instalações para reprodução dos caprinos



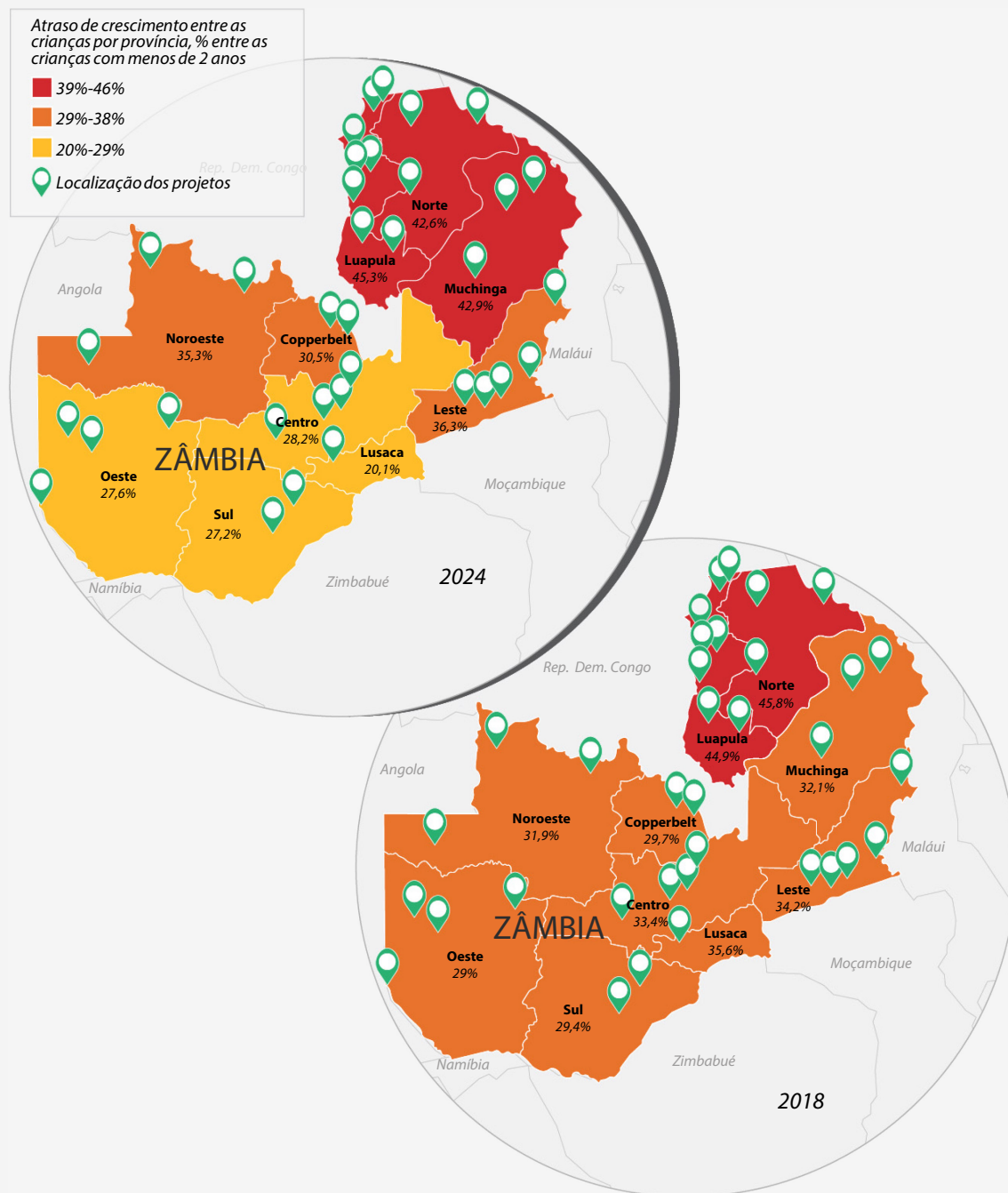
Fonte: TCE.

Projeto 2 – Zâmbia

O projeto centrou-se na luta contra a malnutrição, congregando o governo, a sociedade civil e os doadores para melhorar os efeitos em termos de nutrição. Incidiu na promoção de políticas, no reforço das capacidades e na mobilização de recursos. O projeto está alinhado com [o programa do Governo para os primeiros 1 000 dias](#) e complementa o programa nacional de luta contra a malnutrição.

O projeto teve um impacto positivo na redução dos níveis de atraso de crescimento em várias regiões (ver [figura 6](#)). Contudo, é pouco provável que o seu impacto a longo prazo seja sustentável, uma vez que não incidiu nas causas profundas da malnutrição.

Figura 6 | Impacto do projeto no atraso de crescimento na Zâmbia



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão e dos inquéritos demográficos e sanitários da Zâmbia de 2018 e 2024.

Fonte do mapa: Olli.

Sustentabilidade

- 76** Em alguns casos, as atividades dos projetos contribuíram para soluções sustentáveis, mas a maioria dos projetos era provavelmente insustentável devido à falta de financiamento no futuro. O Tribunal constatou que todos os projetos da amostra (à exceção de três) careciam de uma estratégia de saída e que, mesmo quando esta existia, na prática nem sempre era aplicada de forma eficaz.
- 77** Constatou igualmente que a maioria dos projetos se centrava principalmente no desenvolvimento da cadeia de valor. Embora esta orientação esteja em consonância com as prioridades da Estratégia Global Gateway, leva a que não seja prestada atenção suficiente à saúde e à diversificação alimentar. A malnutrição permanece elevada nas zonas rurais e urbanas, com a população local a ter pouca compreensão da qualidade dos alimentos ou da sua diversificação. Os projetos centraram-se predominantemente no aumento da quantidade de alimentos, com ênfase nos alimentos de base e não numa dieta equilibrada e variada.
- 78** Além disso, os projetos visaram sistematicamente um número de pessoas reduzido em relação à população total necessitada. A reprodução destas iniciativas é essencial, mas é dificultada pela falta de financiamento por parte dos governos e dos doadores.
- 79** Na maioria dos projetos, os beneficiários ainda utilizavam o equipamento fornecido. No entanto, o Tribunal registou algumas exceções em quatro projetos (ver [caixa 4](#)). Os contratos de subvenção da UE estipulam que, no final dos projetos, equipamentos como motociclos, automóveis e computadores portáteis devem ser entregues a parceiros locais, como os ministérios nacionais. Há o risco de esta cláusula contratual criar a expectativa, entre os parceiros, de que receberão novos equipamentos no âmbito de futuros projetos, reduzindo assim a sua motivação para manterem adequadamente os veículos e equipamentos recebidos e os recursos já escassos que investem para o efeito. Além disso, não houve seguimento da forma como estes ativos estavam a ser utilizados ou mantidos após o termo dos projetos, nem se estavam ainda a ser utilizados para os fins previstos no seu âmbito.

Caixa 4

Utilização ineficaz do equipamento adquirido

- o Projeto 4 do Quênia: o Tribunal visitou a sala de informática do centro de formação agrícola de Waruhiu e inspecionou alguns dos equipamentos fornecidos através do projeto, que incluíam 13 computadores. Muitos destes não tinham ligação à Internet e não funcionavam.
- o Projeto 1 da Zâmbia: os locais do projeto foram dotados com tanques de água, condutas de irrigação e bombas solares. Embora a comunidade local tenha utilizado estas infraestruturas, infelizmente não tinha meios para as manter.
- o Projeto 1 da Etiópia: o Tribunal constatou que um motociclo adquirido no âmbito do projeto não era utilizado desde o início do mesmo (apesar de os beneficiários terem solicitado mais motociclos) e que os pneus de um camião que tinha sido comprado estavam tão gastos que já não era possível conduzi-lo em segurança (ver [imagem 3](#)).
- o Projeto 5 da Etiópia: alguns elementos adquiridos não tinham sido utilizados, apesar de a data de conclusão do projeto estar próxima. Os artigos em causa eram dois televisores de ecrã plano, um computador de secretária e um pequeno gerador (ver [imagem 4](#)). No âmbito do mesmo projeto, uma escola recebeu um tanque para depósito de água apesar de já possuir um. Além disso, a população local não tinha meios para o encher com água.

Imagem 3 | Equipamento não utilizado/não utilizável



Fonte: TCE.

Imagem 4 | Equipamento não utilizado



Fonte: TCE.

80 Os principais fatores que contribuem para a falta de sustentabilidade incluem:

- o a ausência de uma ligação adequada entre as estruturas apoiadas pela UE e as estruturas governamentais existentes;
- o a falta de capacidade e de financiamento dos governos no domínio da nutrição e da segurança alimentar;
- o a elevada dependência dos fundos dos doadores;
- o a falta de consideração, na conceção e execução de alguns projetos, das capacidades a nível local e dos custos de manutenção;
- o a inexistência de uma relação entre os pequenos agricultores e o setor privado ou o setor financeiro.

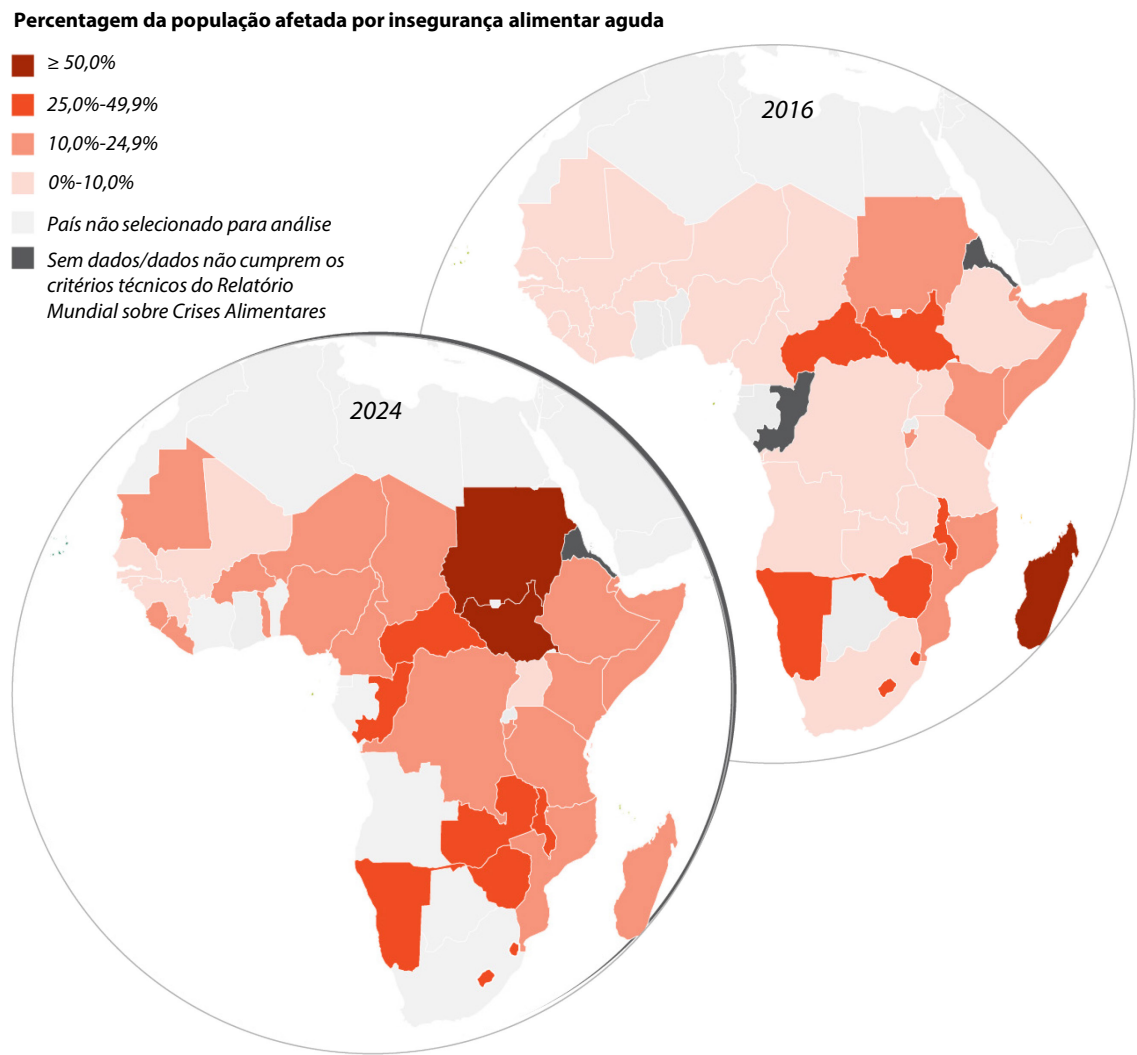
81 Vários projetos visavam aumentar tanto a qualidade como o rendimento das colheitas dos agricultores, mas estes não tinham muitas vezes qualquer conexão com os mercados de exportação ou o financiamento. É muito difícil aos agricultores obterem empréstimos (mesmo com condições mais favoráveis, como no projeto 8 do Quênia e no projeto 4 da Zâmbia) e realizarem novos investimentos para sustentarem o aumento das suas colheitas.

- 82** Os projetos que se revelaram sustentáveis foram aqueles em que os beneficiários contribuíram financeiramente e assumiram riscos operacionais e financeiros. Em contrapartida, os projetos centrados no fornecimento de sementes aos agricultores, de alimentos às escolas ou de suplementos nutricionais aos hospitais destinados a crianças subnutridas não são, pela sua própria natureza, sustentáveis a longo prazo sem o apoio contínuo dos doadores ou dos governos, mesmo que este apoio tenha um impacto positivo imediato e a curto prazo.
- 83** No que se refere aos projetos incluídos na amostra do Tribunal, as delegações da UE realizaram muito pouco seguimento após a conclusão para avaliar a situação dos beneficiários finais, por exemplo quanto a melhorias nos níveis de malnutrição ou insegurança alimentar ou a aumentos nas colheitas (e, por conseguinte, nas receitas).

Insegurança alimentar e malnutrição na África Subariana

- 84** No que se refere à maioria dos países da África Subariana, a situação não melhorou significativamente ao longo do tempo, com desafios a persistirem no combate à insegurança alimentar, à malnutrição e a outros problemas subjacentes (ver [figura 7](#) e [figura 8](#)). Embora o atraso de crescimento tenha diminuído em relação à população total da África Subariana, em termos absolutos o número de crianças com atraso de crescimento na região está a aumentar (ver [figura 9](#)). Apesar de vários esforços e intervenções, a região continua a enfrentar obstáculos significativos que prejudicaram os progressos, como alterações climáticas, conflitos e instabilidade económica. Ao ritmo atual, em 2030 milhões de pessoas continuarão a estar subnutridas, milhões de crianças continuarão a ser afetadas pela malnutrição nas suas diferentes formas e o objetivo de "erradicar a fome" (ODS 2) continuará longe de ser alcançado.

Figura 7 | Insegurança alimentar na África Subariana

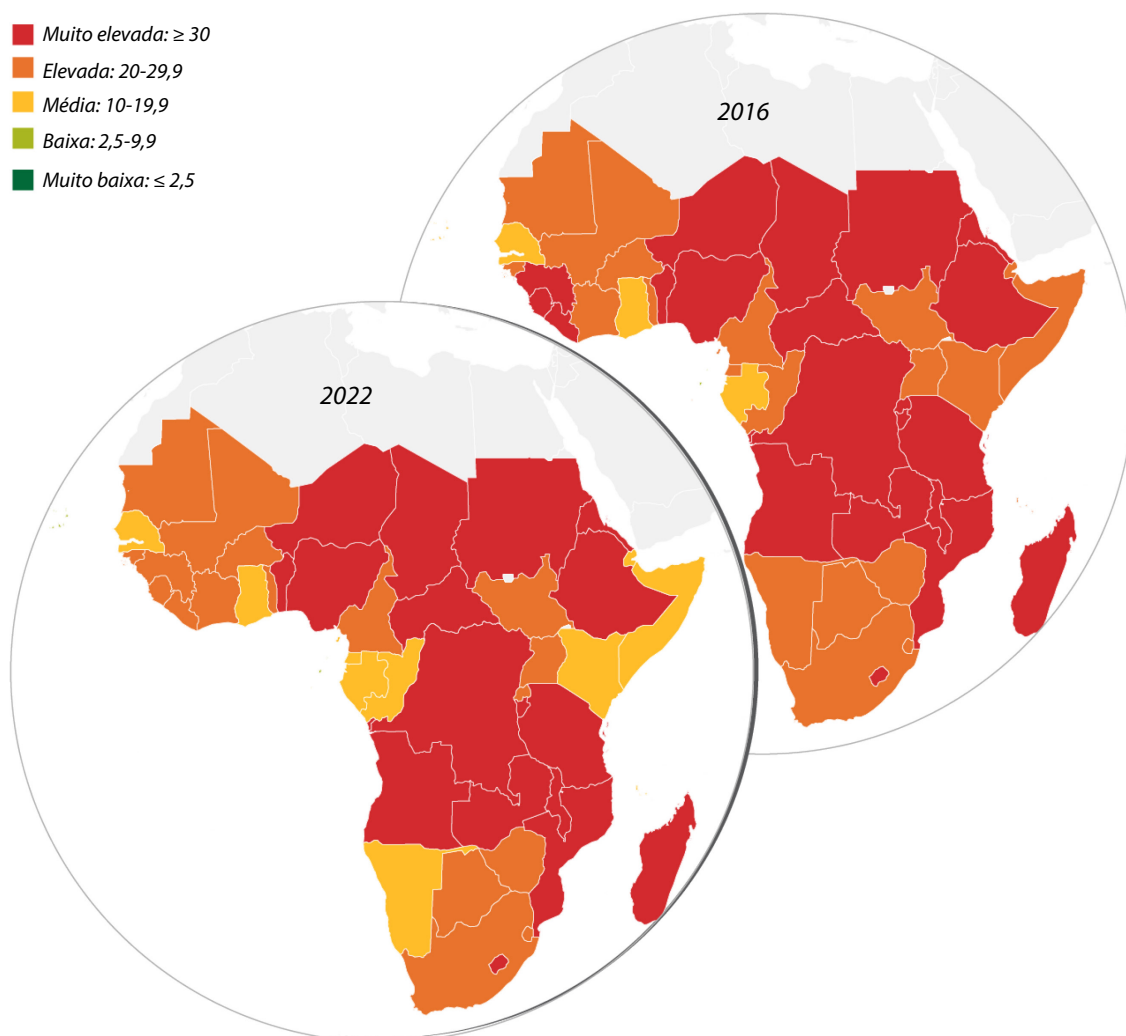


Fonte: TCE, com base no [Relatório Mundial sobre Crises Alimentares](#).
Fonte do mapa: Eurostat.

Figura 8 | Malnutrição na África Subsaariana

Prevalência do atraso de crescimento entre crianças com menos de 5 anos de idade (%)

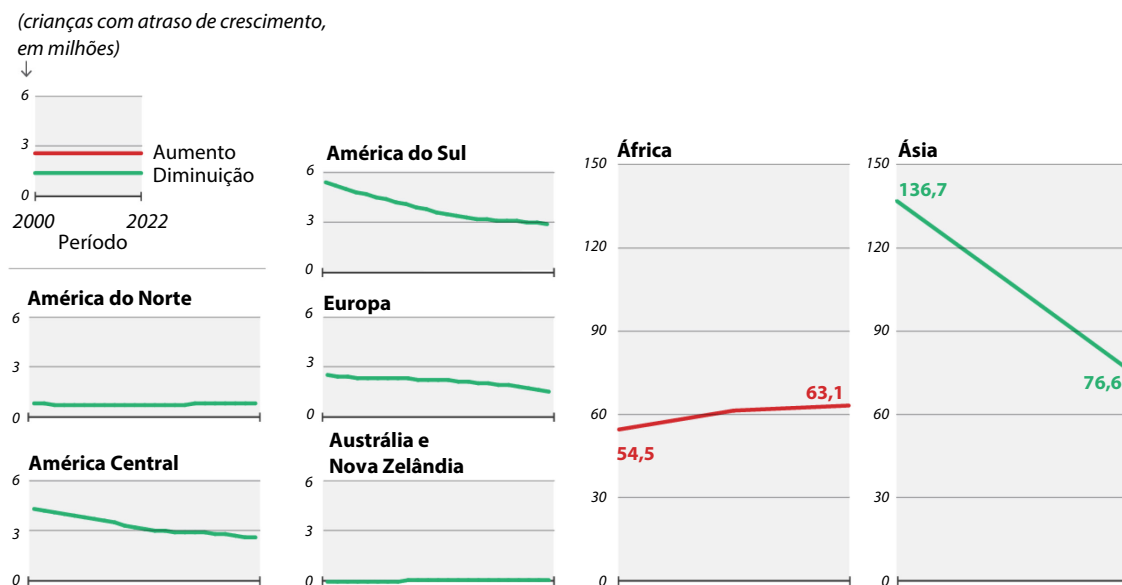
- Muito elevada: ≥ 30
- Elevada: 20-29,9
- Média: 10-19,9
- Baixa: 2,5-9,9
- Muito baixa: $\leq 2,5$



Fonte: TCE, com dados da [Organização Mundial da Saúde](#).

Fonte do mapa: Eurostat.

Figura 9 | Crianças com atraso de crescimento na África Subsaariana – análise das tendências



Fonte: TCE, com dados da [Organização Mundial da Saúde](#).

- 85** Nos países visitados pelo Tribunal, os níveis de malnutrição infantil continuam a ser muito elevados, apesar das melhorias registadas nos últimos anos. Além disso, não obstante o financiamento da UE e de outros doadores, a prevalência da insegurança alimentar grave tem vindo a crescer.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 23 de setembro de 2025.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Luta contra a fome: contexto e componentes

- 01** Os conflitos, os choques económicos e os fenómenos meteorológicos extremos continuam a ser fatores determinantes de uma significativa insegurança alimentar em todo o mundo. Em 2024, 295 milhões de pessoas em 53 países enfrentavam elevados níveis de insegurança alimentar aguda, com mais 13,7 milhões de pessoas a necessitarem de assistência urgente do que em 2023. A malnutrição aguda das mulheres e das crianças continuou também a agravar-se, havendo mais de 37,7 milhões de crianças com menos de 5 anos de idade gravemente malnutridas.
- 02** Os principais agentes da insegurança alimentar estão interligados e reforçam-se mutuamente. A pandemia de COVID-19 e a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia constituíram grandes choques que afetaram um vasto leque de países, e os conflitos na Palestina e no Sudão estão a dar origem a crises humanitárias extremas. Os países com vulnerabilidades estruturais têm dificuldades em responder a choques e recuperar deles, especialmente se são recorrentes, e o elevado número de pessoas deslocadas gera uma pressão adicional.
- 03** A luta contra a fome envolve várias atividades relacionadas com a assistência alimentar, a nutrição, a segurança alimentar e os sistemas alimentares (ver [figura 1](#)). Estas atividades estão ligadas entre si, visando as pessoas afetadas pela insegurança alimentar ou que correm esse risco, e exigem uma compreensão das necessidades a longo prazo.

04 O financiamento da UE para combater a fome é disponibilizado mediante ajuda humanitária, que é da responsabilidade da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) da Comissão, e cooperação para o desenvolvimento, que está sob a alçada da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA). Embora a DG ECHO preste assistência humanitária e a DG INTPA se centre na criação de mudanças sustentáveis, incidindo sobre as causas subjacentes às crises humanitárias, ambos os tipos de financiamento podem ser concedidos simultaneamente à mesma zona geográfica. Combater as causas profundas das crises, satisfazendo ao mesmo tempo as necessidades humanitárias, exige ações que assegurem a complementaridade. A estratégia de correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento procura sinergias e coerência entre as duas formas de assistência para responder melhor às crises e reforçar a resiliência.

Quadros estratégicos ao nível mundial e da UE

05 A luta contra a fome faz parte de várias políticas e quadros, tanto ao nível da UE como mundial. A [figura 1](#) do [anexo I](#) fornece uma panorâmica.

Figura 1 | Quadro estratégico da luta contra a fome

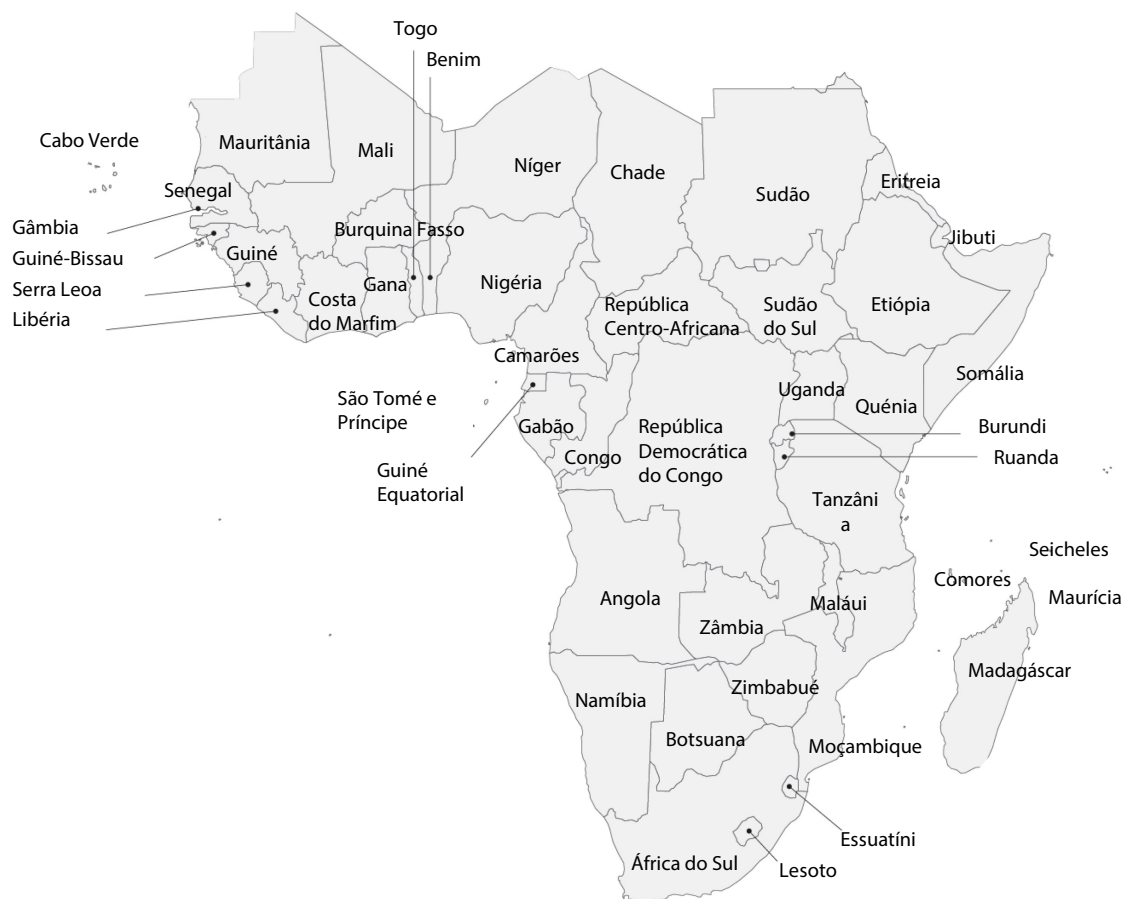


Fonte: TCE.

Atribuição do financiamento

- 06** A Comissão informa a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) sobre o financiamento anual pertinente para cada ODS das Nações Unidas. Dos 3,5 mil milhões de euros em contratos que a DG INTPA e a DG ECHO declararam ter celebrado para dar resposta ao [ODS 2](#) entre 2021 e 2024, 56% foram geridos pela DG INTPA e 44% pela DG ECHO. Os instrumentos de financiamento utilizados pela DG INTPA são o [Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global](#) (IVCDI — Europa Global), no âmbito do atual quadro financeiro plurianual, e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2014-2020, bem como os 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). O instrumento utilizado pela DG ECHO é o programa de ajuda humanitária. Do financiamento total comunicado no âmbito do ODS 2 "Erradicar a fome", 58% (1,9 mil milhões de euros) foi atribuído à África Subsariana (ver [figura 2](#)). Nesta região, a DG INTPA geriu 63% do financiamento e a DG ECHO 37% entre 2021 e 2024. Os principais parceiros de execução na África Subsariana são as organizações das Nações Unidas e as agências de desenvolvimento dos Estados-Membros, que, em conjunto, correspondem a mais de 40% do financiamento. A parte restante é executada por empresas privadas, organizações não governamentais, governos nacionais de países parceiros ou instituições financeiras.

Figura 2 | África Subsariana



Fonte: TCE.

Fonte do mapa: Eurostat.

Âmbito e método da auditoria

07 O Tribunal examinou se a Comissão orienta e executa eficazmente as suas ações de luta conta a fome na África Subsariana. Em particular, avaliou se:

- o as ações de desenvolvimento da Comissão com vista ao combate à fome visaram as necessidades e prioridades mais importantes;
- o a Comissão executou estas ações de forma eficaz.

- 08** A auditoria abrangeu os projetos do período de 2014-2020 que terminavam entre 2021 e 2024, o que permitiu ao Tribunal avaliar a execução na sua totalidade e os resultados alcançados. Além disso, o Tribunal abrangeu os projetos que já tinham sido iniciados no período de 2021-2027, analisando tanto a conceção como a execução até à data. Assim, a auditoria do Tribunal incluiu projetos financiados pelo IVCDI – Europa Global, pelos FED e pelo ICD.
- 09** Em termos de âmbito geográfico, a auditoria cobriu a África Subsariana, onde a fome continua a ser prevalente e a UE disponibilizou um nível significativo de financiamento no âmbito da luta contra a fome (23,2 mil milhões de euros em contratos celebrados entre 2014 e 2024 para atividades relacionadas com os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis e a ajuda humanitária). Além disso, ao longo da última década, registaram-se progressos significativos na redução da malnutrição e da insegurança alimentar na maioria dos continentes. No entanto, a África Subsariana permanece uma notável exceção. Apesar dos esforços para combater a fome e a malnutrição, a região continua a enfrentar desafios persistentes.
- 10** A auditoria centrou-se em ações de cooperação para o desenvolvimento visando a segurança alimentar, os sistemas aquáticos e agroalimentares sustentáveis e a nutrição. Estas ações representam medidas a longo prazo geridas pela DG INTPA. Embora a ajuda alimentar de emergência prestada pela DG ECHO não estivesse diretamente abrangida pelo âmbito da auditoria, o Tribunal examinou a forma como a correlação entre ajuda humanitária e desenvolvimento tinha sido posta em prática, bem como a coordenação entre a DG INTPA e a DG ECHO.
- 11** A auditoria foi realizada através de visitas no local no que se refere à Etiópia, ao Quênia e à Zâmbia; análises documentais no caso do Chade, do Níger e do Sudão do Sul; e entrevistas com as partes interessadas pertinentes e uma análise de documentos para todos os países da África Subsariana.

12 Os países auditados através de visitas no local e de análises documentais foram selecionados com base em vários critérios, como a materialidade, a gama de projetos e os níveis de malnutrição. Nos três países visitados, o Tribunal analisou uma amostra de 22 projetos de uma população de 91, representando 51% do valor financeiro total. Relativamente aos países avaliados através de análises documentais, analisou uma amostra de 16 projetos de uma população de 103. Para estes países, a análise do Tribunal centrou-se na aplicação da correlação. A seleção de projetos para visitas no local baseou-se no estado dos mesmos (para se obter uma combinação de projetos em curso e projetos concluídos), nos montantes envolvidos, no modo de gestão aplicado (para se obter uma combinação de projetos em regime de gestão direta e indireta), no instrumento a partir do qual foram financiados (para se obter uma combinação de projetos financiados pelo ICD, pelos FED e pelo IVCDI – Europa Global), no tipo de apoio prestado (para se obter uma combinação de projetos no domínio da segurança alimentar, da nutrição e dos sistemas alimentares, bem como uma combinação de mecanismos de financiamento, como apoio orçamental e intervenções baseadas em projetos) e no período do quadro financeiro plurianual em que foram executados (para se obter uma combinação de projetos financiados em 2014-2020 e em 2021-2024).

Anexo II – Projetos da amostra

País	Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Descrição do projeto	Data de início	Data de conclusão	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
Etiópia	1	Agência pública nacional	"EU-Coffee Action for Ethiopia" (EU-CAfE)	8.11.2018	31.12.2025	10 486 000	3 821 897
	2	Organização internacional	"Support to effective food security, nutrition and resilience programming in Ethiopia"	1.12.2021	30.9.2025	3 300 000	2 040 769
	3	Agência pública nacional	Componente 3 do projeto "Promotion of Sustainable Ethiopian Agroindustrial Development" (PROSEAD): desenvolvimento da cadeia de valor para o crescimento sustentado dos parques agroindustriais integrados (apoio à cadeia de valor agrícola)	3.12.2019	2.8.2025	10 000 000	8 435 836
	4	Organização internacional	"Restoring Essential Education services to conflict-affected children in Ethiopia" – alimentação escolar	21.11.2022	20.11.2025	6 200 000	4 173 425
	5	Agência pública nacional	"Addressing social determinants of health (SDH) for gender equality in Afar regional state, Ethiopia"	18.11.2021	17.5.2025	4 812 500	4 331 250
	6	Agência de desenvolvimento de um Estado-Membro	"FARM-ETHIOPIA: Food Security and Agriculture Rehabilitation Measures in Conflict and drought Affected Regions of Ethiopia"	10.2.2023	9.11.2026	14 000 000	12 596 485
Quênia	1	Agência pública nacional	"Kenyan Initiative for Long-term Integration of Market Operators in Value Chains"	1.1.2018	1.7.2024	21 992 033	19 792 830
	2	Organização internacional	"Digital Land Governance Programme (DLGP)"	1.4.2022	29.3.2027	20 000 000	14 633 064
	3	Organização internacional	"Flexible Mechanism for Migration and Forced Displacement" - África Subsariana: construção de campos de refugiados no Quênia	1.1.2024	1.1.2027	14 000 000	7 467 646
	4	Agência de desenvolvimento de um Estado-Membro	"Support to productive, adapted and market integrated smallholder agriculture"	1.1.2018	31.12.2023	7 000 000	7 000 000
	5	Agência pública nacional	"Climate smart agricultural productivity project (CS APP)"	4.1.2019	30.11.2024	5 000 000	4 500 000
	6	Agência pública nacional	"Dryland Climate Action for Community Drought Resilience (DCADR)"	1.1.2023	31.12.2026	13 000 000	4 201 737
	7	Agência pública nacional	Reforço do programa "Kenyan National Food Fortification", com vista à melhoria da saúde e do estado nutricional dos grupos pobres e vulneráveis	1.1.2017	31.12.2023	3 200 000	2 751 429
	8	Instituição financeira internacional	Subvenção para o "Kenya Agriculture Value Chain Facility" (um mecanismo de apoio à cadeia de valor do setor agrícola queniano) financiada pelo FED no âmbito do Mecanismo de Investimento para África	6.11.2019	31.12.2025	10 000 000	9 921 271
Zâmbia	1a	Agência de desenvolvimento de um Estado-Membro	"Enhanced sustainable and gender-sensitive agricultural water management and irrigation systems for smallholder farmers in selected districts of the Lower Kafue sub-catchment"	1.2.2019	30.9.2023	13 500 000	13 500 000
	1b	Agência de desenvolvimento de um Estado-Membro	"Integrated Water Catchment Management and Landscape Protection in Zambia"	1.11.2023	30.4.2028	8 000 000	1 200 000
	2	Organização internacional	Expandir a fase nutricional II (fase II do movimento "Fomento da Nutrição" – SUN)	1.10.2020	30.4.2025	18 028 750	17 917 247
	3	Organização não governamental internacional	"Economic, Nutrition and Technical support for increased Economic Returns and PProfit In Sustainable agribusiness in Zambia" (ENTERPRISE)	1.3.2020	31.8.2025	25 998 382	19 598 951
	4	Instituição financeira internacional	Participação dos pequenos agricultores em cadeias de valor (financiamento misto); apoio mediante assistência técnica e instrumento financeiro ao "Zambia Agriculture Value Chain Facility" (um mecanismo de apoio à cadeia de valor do setor agrícola zambiano)	20.6.2020	19.6.2030	14 999 370	1 508 995

País	Número do projeto	Tipo de parceiro de execução	Descrição do projeto	Data de início	Data de conclusão	Autorizações (euros)	Desembolsos (euros)
	5a	Organização internacional	"Sustainable Intensification of Smallholder Farming Systems in Zambia" (SIFAZ)	1.8.2019	31.1.2025	12 000 000	12 000 000
	5b	Organização internacional	"Sustainable Intensification of Smallholder Farming Systems in Zambia" (SIFAZ) – Adenda 1	13.11.2025	31.1.2029	20 000 000	0
	6	Agência de desenvolvimento de um Estado-Membro	"Sustainable Landscape through Integrated Management" (SLIM)	1.10.2023	30.9.2027	6 000 000	1 175 151

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo III – Avaliação dos projetos

■ Bom	■ Não satisfaz
■ Satisfaz	■ Ainda não é possível tirar conclusões
■ Algumas insuficiências	

País	Número do projeto	Tipo de parceiro de execução <i>EM – Estado-Membro ONG – Organização Não Governamental</i>	Avaliação das necessidades	Atualidade da ação	Relação custo-eficácia	Acompanhamento	Resultados	Sustentabilidade
Etiópia								
	1	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	2	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	3	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	4	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	5	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agência de desenvolvimento de um EM	■	■	■	■	■	■
Quênia								
	1	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	2	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	3	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	4	Agência de desenvolvimento de um EM	■	■	■	■	■	■
	5	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	7	Agência pública nacional	■	■	■	■	■	■
	8	Instituição financeira internacional	■	■	■	■	■	■
Zâmbia								
	1	Agência de desenvolvimento de um EM	■	■	■	■	■	■
	2	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	3	ONG internacional	■	■	■	■	■	■
	4	Instituição financeira internacional	■	■	■	■	■	■
	5	Organização internacional	■	■	■	■	■	■
	6	Agência de desenvolvimento de um EM	■	■	■	■	■	■

Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

DG ECHO	Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
IVCDI – Europa Global	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PIP	Programa indicativo plurianual

Glossário

Ajuda alimentar	Ajuda prestada em antecipação de uma crise humanitária ou durante ou após a mesma; inclui o fornecimento de alimentos ou dinheiro para comprar alimentos.
Ajuda humanitária	Assistência prestada para salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e após situações de emergência, incluindo a disponibilização de alimentos, abrigo, água, cuidados de saúde e serviços de proteção.
Atraso de crescimento	Problemas de crescimento e desenvolvimento das crianças devido à malnutrição crónica, levando a uma proporção altura-idade baixa e a efeitos na saúde e a nível cognitivo a longo prazo.
Cooperação para o desenvolvimento	Política que tem por base o trabalho em parceria com os países em desenvolvimento para promoção do desenvolvimento sustentável, redução da pobreza e reforço das instituições através de ajuda financeira, assistência técnica e apoio político.
Efeito	Mudança imediata ou a longo prazo provocada por um projeto e que normalmente se relaciona com os respetivos objetivos, como os benefícios resultantes de melhores práticas agrícolas.
Emaciação	Forma de malnutrição aguda caracterizada por um peso baixo para a estatura, resultante de uma rápida perda de peso ou da incapacidade de aumentar de peso, muitas vezes devido a uma alimentação inadequada ou a doenças.
Estratégia Global Gateway	Iniciativa da UE para criar ligações a nível mundial, investindo em infraestruturas digitais, energéticas e de transportes e reforçando os sistemas de saúde, educação e investigação.
Gestão direta	Gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada ou da gestão indireta.
Gestão indireta	Método de execução do orçamento da UE em que a Comissão confia as tarefas em causa a outras entidades, tais como organizações não governamentais ou internacionais.
Impacto	Consequências mais amplas a longo prazo de um projeto ou programa concluídos, como, por exemplo, os benefícios socioeconómicos para a população no seu conjunto.
Nutrição	Ingestão, absorção e utilização de nutrientes provenientes dos alimentos.
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Conjunto de 17 objetivos definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de incentivar a ação de todos os países em domínios de importância crítica para a humanidade e o planeta.
Quadro lógico	Ferramenta de planeamento pormenorizado que abrange a execução, a gestão, o acompanhamento e a avaliação de um projeto.

Realização	Aquilo que é produzido ou alcançado por um projeto, por exemplo, a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.
Segurança alimentar	Situação em que todas as pessoas têm um acesso estável a alimentos suficientes, seguros e nutritivos.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-20>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-20>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen, com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete, e Paolo Rexha, assessor de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Kim Hublé, responsável de tarefa; Aino Rantanen, Aurélia Petliza e Edwin van Veen, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística. Alexandra Damir-Bînzaru deu apoio gráfico.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Pietro Puricella



Edwin van Veen



Michael Pyper

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Página de rosto: ©Riccardo Niels Mayer – stock.adobe.com.

Ícones da figura 1 concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Figuras 2 e 3, fonte do mapa: [lesniewski](#) – stock.adobe.com.

Figura 6, fonte do mapa: [Olli](#) – stock.adobe.com.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-5796-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0737975	QJ-01-25-052-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5797-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/2162845	QJ-01-25-052-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 20/2025](#), *Apoio da Comissão à luta contra a fome na África Subsariana – Louvável, mas com insuficiente ênfase na sustentabilidade e no impacto.*

O Tribunal avaliou os esforços levados a cabo pela Comissão no domínio do desenvolvimento para combater a insegurança alimentar e a subnutrição na África Subsariana. Globalmente, a Comissão envidou esforços valiosos, mas as suas ações nem sempre visaram as pessoas com maiores necessidades e não têm impacto nem sustentabilidade suficientes. A falta de critérios claros para atribuir prioridade às regiões ou grupos-alvo, associada a necessidades que excedem os fundos disponíveis, reduziu o impacto global das intervenções. Apesar de a coordenação ter sido satisfatória, as insuficiências na conceção e no acompanhamento dos projetos e as dificuldades da resposta às causas profundas da insegurança alimentar afetaram negativamente a sustentabilidade e o impacto previstos. Embora as ações da UE estivessem em consonância com as políticas dos países parceiros e as ações da Comissão tenham contribuído para a realização de progressos, persistem desafios significativos na redução da malnutrição e da insegurança alimentar. O Tribunal formula recomendações aplicáveis a ações futuras.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors