

## I

(Comunicações)

## TRIBUNAL DE CONTAS

## RELATÓRIO ESPECIAL N.º 4/2000

**relativo às acções de recuperação dos países ACP como instrumento de preparação para a ajuda clássica ao desenvolvimento, acompanhado das respostas da Comissão**

(Apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

(2000/C 113/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
RESUMO .....		3
INTRODUÇÃO .....	1-6	3
Historial .....	1-4	3
Auditoria do Tribunal .....	5-6	5
ENQUADRAMENTO .....	7-15	5
Conceito .....	7-9	5
Quadro jurídico .....	10-11	5
Recursos financeiros .....	12-15	6
PROGRAMAÇÃO GLOBAL .....	16-53	7
Elegibilidade .....	16-30	7
Considerações sobre o processo de programação .....	31-36	8
Coordenação .....	37-46	9
Recursos humanos .....	47-48	11
Informações comunicadas às autoridades orçamentais .....	49-53	11
EXECUÇÃO DAS ACÇÕES .....	54-107	11
Introdução .....	54	11
Programação e elaboração do orçamento .....	55-63	12
Participação dos beneficiários .....	64-67	12
Sustentabilidade .....	68-73	13
Execução e resultados dos programas .....	74-83	14
Procedimentos simplificados .....	84-86	14
Contas bancárias separadas .....	87	15
Elaboração de relatórios .....	88-101	15
Acompanhamento .....	102-107	17
AVALIAÇÕES .....	108-114	17

---

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
CONCLUSÃO.....	115-131	18
Conceito.....	115-117	18
Identificação e coordenação.....	118-120	18
Programação e acompanhamento.....	121-124	18
Execução e prestação de contas.....	126-128	19
Resultados.....	129-131	19
<b>Respostas da Comissão.....</b>		<b>20</b>

## RESUMO

Em 1993, criou-se um conceito para a recuperação de países após situações de guerra ou catástrofes naturais. A recuperação deveria constituir uma ponte entre a ajuda humanitária e a ajuda clássica ao desenvolvimento a longo prazo. Este dispositivo, que se previa temporário, tornou-se quase permanente, demorando as acções muito mais que o tempo esperado. No final de 1998, as decisões tomadas no âmbito dos diferentes programas financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e pelo orçamento elevavam-se a 1 065 milhões de ecus. Os pagamentos representavam apenas 486 milhões de ecus, o que revela uma execução lenta.

Embora as acções de recuperação tenham conduzido a determinados resultados concretos, desconhece-se o impacto global e o impacto ao nível dos países beneficiários, quer devido à falta de informações completas sobre o que foi realizado quer à frequente falta de clareza na definição dos objectivos das acções.

Em geral, a programação e planeamento não se basearam numa análise profunda das necessidades e possibilidades das acções de recuperação. Em determinados países, estas tiveram início sem que estivesse preenchido o critério de estabilidade relativa. Consequentemente, não estava garantida a sua sustentabilidade. Muitas vezes, estas acções não passavam da continuação de acções de ajuda humanitária já existentes. Embora as acções de recuperação tivessem o seu valor, nem sempre se distinguiam claramente das acções de ajuda humanitária.

A coordenação dos programas e acções de recuperação com outros doadores (Estados-Membros, Nações Unidas) limitou-se essencialmente ao intercâmbio de informações. Se bem que o conteúdo dessa actividade esteja, até certo ponto, para além do controlo da Comissão, esta deveria ter mantido uma coordenação mais rigorosa entre os seus próprios serviços.

As actividades de acompanhamento e de elaboração de relatórios são insuficientes. Durante a execução de uma acção, era quase impossível acompanhar a evolução desta com base nos relatórios das actividades e das despesas. Por conseguinte, as delegações depararam-se com dificuldades extremas em intervir activamente no processo, agravadas por não dispor de efectivos suficientes para executarem as tarefas suplementares decorrentes das acções de recuperação.

Embora as informações disponíveis sejam limitadas, a Comissão deverá proceder a uma avaliação profunda das experiências realizadas com o instrumento de recuperação até ao momento, por forma a decidir da continuação dos programas de recuperação e em que modalidades.

## INTRODUÇÃO

as ajudas de carácter humanitário e a prossecução dos programas de apoio ao desenvolvimento a longo prazo, para os países em desenvolvimento que tenham sofrido situações de crise ou de guerra ou cuja economia tenha sido gravemente afectada por outros factores»<sup>(1)</sup>.

### *Historial*

1. Em 1993, no rescaldo dos conflitos na Etiópia, Eritreia, Moçambique, Angola e Somália, foi criado um instrumento especial de apoio à recuperação nesses países. Numa fase posterior, foram incluídos outros países no programa (ver ponto 16).

2. No contexto da ajuda ao desenvolvimento, a recuperação tem sido definida como uma fase intermédia entre uma situação de catástrofe ou de emergência e uma situação estável em que se podem realizar actividades de desenvolvimento a longo prazo programadas com toda a normalidade. Segundo a Comissão, um programa de recuperação constitui «o elemento de ligação entre

3. Antes de 1993, a União Europeia tinha igualmente realizado programas de recuperação no âmbito da Convenção de Lomé, mas foi apenas nesse ano que o conceito de recuperação adquiriu o seu próprio enquadramento, prevendo-se em 1994 dotações específicas no orçamento geral. O novo conceito foi elaborado no âmbito do que se designa por «Iniciativa Especial para África (IEA)»<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(93) 204 final.

<sup>(2)</sup> A IEA foi estabelecida pelo Conselho nas suas conclusões de 25 de Maio de 1993, na sequência de uma proposta apresentada pela Comissão na sua comunicação de 12 de Maio de 1993 — COM(93) 204.

4. O programa iniciou-se em 25 de Maio de 1993, data das conclusões do Conselho, e ainda continua. Numa resolução de 4 de Novembro de 1993 <sup>(1)</sup>, o Parlamento Europeu aprovou globalmente a comunicação da Comissão. No final de Dezembro de 1998, as decisões relativas ao conjunto dos programas da IEA

representavam 1 065 milhões de ecus (FED e orçamento). À data, os pagamentos limitavam-se a 486 milhões de ecus, revelando uma evolução muito lenta comparada com a rápida execução prevista. A situação financeira é apresentada resumidamente nos quadros I e II.

Quadro I

## Decisões e pagamentos do FED e do orçamento geral por país

(milhões de ecus)

	FED		Orçamento		Total	
	Decisões	Pagamentos	Decisões	Pagamentos	Decisões	Pagamentos
Etiópia	8,92	8,32	15,86	15,35	24,78	23,67
Eritreia	6,13	3,65	12,45	8,31	18,58	11,96
Somália	88,20	45,08	6,92	5,28	95,12	50,36
Moçambique	119,02	66,21	58,66	41,93	177,68	108,14
Angola	94,12	21,96	56,26	42,71	150,38	64,67
Libéria	54,69	27,89	6,64	2,94	61,33	30,83
Zaire	200,67	44,99	17,30	8,46	217,97	153,45
Madagáscar	18,99	17,20	0,90	0,64	19,89	17,84
Uganda	1,00	0,93	Nada	0,96 <sup>(1)</sup>	1,00	1,89
Burundi	5,50	1,22	Nada	Nada	5,50	1,22
Ruanda	133,80	44,86	19,80	9,22	153,60	54,08
Haiti	46,00	36,63	19,98	13,78	65,98	50,41
Malavi	7,00	6,82	2,52	1,74	9,52	8,56
Tanzânia	22,00	0,50	5,00	4,12	27,00	4,62
Serra Leoa	9,20	1,84	Nada	0,92 <sup>(1)</sup>	9,20	2,76
Namíbia	Nada	Nada	0,42	1,49 <sup>(1)</sup>	0,42	1,49
Dotação orçamental 1998			26,60			
Total	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

<sup>(1)</sup> O facto de os pagamentos serem superiores às decisões deve-se provavelmente à omissão de projectos no resumo financeiro elaborado pela DG VIII.

Fonte: Resumo financeiro elaborado em 30 de Junho de 1998 pela DG VIII. Actualizado em 31 de Dezembro de 1998 e corrigido a partir dos sistemas OLAS e Sincom.

Quadro II

## Decisões e pagamentos do FED e do orçamento geral no período 1993-1998

(milhões de ecus)

Ano	FED		Orçamento		Total	
	Decisões	Pagamentos	Decisões	Pagamentos	Decisões	Pagamentos
1993	105,17	0,45	31,04	8,58	136,21	9,03
1994	211,47	21,50	41,36	29,82	252,83	51,32
1995	236,10	66,00	55,49	23,70	291,59	89,70
1996	159,20	84,49	56,52	28,50	215,72	112,99
1997	61,50	76,32	38,30	36,33	99,80	112,65
1998	41,80	79,34	26,60	30,92	68,40	110,26
Total	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

Fonte: Resumo financeiro elaborado em 30 de Junho de 1998 pela DG VIII. Actualizado em 31 de Dezembro de 1998 e corrigido a partir dos sistemas OLAS e Sincom.

<sup>(1)</sup> PE 205.689 final

### Auditoria do Tribunal

5. A auditoria foi efectuada com o objectivo de examinar, verificar e avaliar:

- a) Se existe uma política clara que estabeleça uma ligação coerente entre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento, e se a utilização dos diferentes instrumentos de financiamento da União Europeia é igualmente coerente;
- b) Se a identificação dos países e acções elegíveis é justificada e coordenada com os outros doadores, especialmente com os Estados-Membros da União Europeia;
- c) Se os procedimentos e sistemas aplicados pela Comissão para garantir um acompanhamento sistemático e permanente são eficazes e transparentes;
- d) Se as acções foram executadas num prazo delimitado e se a respectiva prestação de contas foi transparente;
- e) Se os resultados são duradouros, melhoram a economia e as instituições locais e contribuem para a estabilidade política e social, proporcionando assim uma base para a ajuda clássica ao desenvolvimento.

6. A auditoria foi efectuada ao nível dos serviços centrais, em Bruxelas, bem como num determinado conjunto de países (Etiópia, Eritreia, Moçambique, Madagáscar, Zaire e Haiti). Inicialmente, o Tribunal concentrou-se nas acções financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento. Quando se tornou evidente que uma parte significativa das acções de recuperação em alguns países ACP era financiada pelo orçamento, estas acções foram igualmente incluídas na análise efectuada no âmbito desta auditoria.

### ENQUADRAMENTO

#### Conceito

7. O conceito de recuperação definido na comunicação da Comissão foi desenvolvido com mais pormenor pelo Parlamento Europeu numa resolução de 4 de Novembro de 1993. Nas suas conclusões de 2 de Dezembro de 1993, o Conselho apoiou a continuação do programa de recuperação. Porém, a Comissão não tinha procedido a qualquer síntese com vista a elaborar um quadro conceptual claro no âmbito da recuperação.

8. Após alguns anos de experiência com o programa de recuperação, a Comissão apresentou um documento sobre a interligação das operações de emergência, recuperação e desenvolvimento

(ERD) como pedra angular do conceito da IEA <sup>(1)</sup>. Neste documento, que foi confirmado pela conclusão do Conselho de 28 de Maio de 1996, a Comissão apresentava propostas e recomendações sobre o modo de reforçar a interligação. Recomendava-se a realização de um exercício-piloto, com os Estados-Membros interessados, para preparar quadros de política global para um determinado número de países e regiões propensos a tensões e riscos políticos e económicos ou catástrofes naturais. Deveriam criar-se *task forces* tanto ao nível central, nos serviços da Comissão, como local, nos países em causa, para os países/regiões seleccionados para a fase-piloto. Para o efeito, foram escolhidos Angola, a Libéria, o Haiti, a Somália e a região dos Grandes Lagos.

9. Até à data, o resultado real deste esforço não é muito perceptível. Em especial, deveria obviamente ter sido estabelecida a interligação entre as acções de emergência já iniciadas pelo Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia (ECHO) e a recuperação ao abrigo da IEA, mas a auditoria apenas identificou três projectos na Somália e alguns no Haiti que foram começados pelo ECHO e transferidos para a IEA. Apesar de ser claro que determinadas *task forces* têm desenvolvido actividades, a Comissão ainda não apresentou qualquer descrição/documentação completa relativa aos resultados.

#### Quadro jurídico

10. Como o Tribunal salientou já no seu relatório especial relativo às ajudas humanitárias <sup>(2)</sup>, nas observações que formulou sobre o Regulamento (CE) n.º 1257/96, de 20 de Junho de 1996, relativo à ajuda humanitária <sup>(3)</sup>, ainda não foi adoptado qualquer regulamento global no âmbito de ajuda humanitária ou da ajuda de recuperação. As decisões e procedimentos são determinados pela origem dos recursos financeiros e pela organização interna da Comissão, não pela natureza das acções.

11. Com base nos dois documentos elaborados pela Comissão e pelo Conselho em Maio de 1993 (ver ponto 3), as acções geridas no âmbito da Convenção de Lomé foram financiadas pelo FED, mas sem que tivessem sido definidas quaisquer directrizes específicas relativas à recuperação. As acções financiadas pelo orçamento eram inicialmente cobertas pelos regulamentos existentes, que não se orientavam especificamente para a questão da recuperação. Muito mais tarde, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996, relativo a acções de recuperação e de reconstrução em favor dos países em desenvolvimento <sup>(4)</sup>, financiadas pelo orçamento geral. Consequentemente, esta diversidade de fontes de financiamento, cada uma com as suas regras específicas de gestão e execução, impediu que se pudesse alcançar uma abordagem coerente no interior do orçamento e entre o orçamento geral e o FED (ver pontos 42-46).

<sup>(1)</sup> COM(96) 153, de 30 de Abril de 1996.

<sup>(2)</sup> Relatório especial n.º 2/97, ponto 2.4 (JO C 143 de 12.5.1997).

<sup>(3)</sup> JO L 163 de 2.7.1996.

<sup>(4)</sup> JO L 306 de 28.11.1996.

### Recursos financeiros

12. O Conselho, nas suas conclusões de 25 de Maio de 1993, determinou a concessão imediata de um mínimo de 100 milhões de ecus a partir dos recursos FED existentes. Em seguida, anunciou-se que este montante de 100 milhões de ecus estaria disponível no FED durante uma fase de planeamento inicial com organizações não governamentais (ONG) (ver ponto 31). As propostas apresentadas pelas ONG nesse momento excederam largamente os 100 milhões de ecus. Contudo, a maior parte dos projectos que não puderam ser incluídos nesta primeira parcela foram posteriormente financiados por fontes de financiamento existentes (FED ou orçamento geral). Cinco anos depois, o total das autorizações (FED e orçamento) era ligeiramente superior a 1 000 milhões de ecus.

13. Apesar de inicialmente se pretender que os Estados-Membros disponibilizassem fundos específicos para o programa, tal nunca aconteceu. Em determinados países abrangidos pela IEA, os Estados-Membros executaram os seus próprios programas bilaterais de recuperação. Esta situação torna ainda mais complexa a coordenação, planeamento e execução global dos programas de uma forma coerente.

14. Paralelamente à sua decisão de 1993 de disponibilizar inicialmente 100 milhões de ecus, o Conselho concluiu ainda que a Comissão deveria avaliar sem demora os recursos necessários. No entanto, essa avaliação nunca foi efectuada. Mesmo assim, foram disponibilizados fundos adicionais, atingindo montantes que nunca poderiam ter sido rapidamente absorvidos. Especialmente em Angola e Moçambique, muitos programas e projectos foram decididos e contratados com orçamentos muito superiores ao necessário para as acções planeadas, quer devido a problemas de execução efectiva de algumas acções ou devido a estimativas incorrectas. Houve uma forte tendência para os parceiros responsáveis pela execução sugerirem extensões e, em alguns casos, em vez de se proceder ao encerramento dos programas e projectos, foram financiadas novas actividades com os fundos restantes.

15. Na maioria dos países, os fundos do FED disponíveis para acções de recuperação no âmbito da IEA eram já relativamente abundantes. Mesmo assim, a Comissão continuou a afectar fundos a partir do orçamento geral sem primeiro analisar se os fundos do FED podiam ser utilizados (ver *quadro III*). No Programa Indicativo Nacional (PIN) da Eritreia, por exemplo, 20 % dos fundos do FED, ou seja 7 milhões de ecus, foram concedidos para fins de recuperação. Na prática, nenhum destes fundos foi utilizado para o efeito mas foram concedidos mais 12 milhões de ecus a partir do orçamento.

Quadro III

#### Aumento das dotações orçamentais embora ainda estivessem disponíveis fundos do PIN

(milhões de ecus)

País	Fundos PIN disponíveis no final de 1998		Dotação orçamental
	Sexto FED	Sétimo FED	
Etiópia	Nada	12,0	15,8
Eritreia	Não disponível	28,0	12,4
Somália	17,0	Não disponível	6,9
Angola	Nada	18,0	56,3
Libéria	Nada	50,0	6,6
Zaire	26,0	64,0	17,3
Ruanda	19,0	3,0	19,8
Tanzânia	Nada	17,0	5,0

Conclusão: Apenas no caso de Angola foram acrescentados mais fundos do que os já disponíveis ao abrigo do FED/PIN.

**PROGRAMAÇÃO GLOBAL****Elegibilidade**

16. Num anexo da proposta da Comissão <sup>(1)</sup>, apresentavam-se dez países susceptíveis de, até Maio de 1993, serem ou se tornarem elegíveis para o programa (Somália, Etiópia, Eritreia, Moçambique, Angola, Ruanda, Zaire, Libéria, Haiti e Sudão). Os primeiros cinco foram incluídos na primeira parte do programa, os quatro seguintes foram-no posteriormente. Até à data, o Sudão ainda não foi integrado no programa. Além disso, Madagáscar foi incluído em 1994 após ter sido gravemente atingido por um tornado, enquanto o Uganda, o Burundi, o Malavi, a Tanzânia (refugiados da região dos Grandes Lagos), a Serra Leoa e a Namíbia foram sucessivamente acrescentados ao programa.

17. Para cada um dos dez países referidos no anexo, a Comissão apresentava uma síntese da situação, que continha as informações essenciais a ter em consideração para decidir da elegibilidade desses países.

**Critérios**

18. A Comissão estabeleceu as seguintes condições de elegibilidade para um país beneficiar da ajuda no âmbito da IEA:

- a) Pedido apresentado pelas autoridades;
- b) Situação de catástrofe económica ou grave deterioração das infra-estruturas de base;
- c) Cessação das hostilidades ou conflitos;
- d) Intenção das autoridades de dar início a um processo de transição económica e social que respeite os valores democráticos e os direitos do Homem, bem como de prosseguir a sua acção no sentido de um programa de reformas estruturais.

Além disso, segundo a proposta, os países que beneficiam de um apoio ao ajustamento estrutural não seriam elegíveis, uma vez que esse facto indica que ultrapassaram já com êxito a fase de recuperação.

19. Embora todos os países correspondessem ao critério de «crise económica», muitos deles não satisfaziam um ou mais dos outros critérios. Determinados países encontram-se ainda numa situação de emergência. A execução dos programas de recupera-

ção nessas condições comporta o risco de provocar atrasos significativos ou mesmo o fracasso das acções.

**Somália**

20. No que respeita à Somália, o acordo de Adis Abeba, celebrado em Março de 1993 entre as principais facções, devia ter preparado o caminho para uma solução política. A iniciativa de recuperação foi executada imediatamente e tem prosseguido sem interrupções desde 1993, apesar de, seis anos mais tarde, o acordo político ainda não ter entrado em vigor. Contudo, os problemas de segurança tornaram as operações difíceis, não tendo sido possíveis quaisquer actividades (excepto operações de emergência) na zona de Mogadixo. A inexistência de Governos reconhecidos em determinadas zonas controladas pelos clãs torna problemáticas a transparência e a responsabilização e coloca dúvidas quanto à sustentabilidade das acções empreendidas. No final de 1998, as autorizações concedidas para a Somália no âmbito da IEA elevavam-se a 95 milhões de ecus.

21. Devido aos incidentes ocorridos na região de Middle Shebell na Somália, em Novembro de 1997, foi decidido excluí-la das regiões elegíveis para actividades de recuperação. Os expatriados deixaram a zona, tendo cessado todos os investimentos em infra-estruturas e aprovisionamento (para os quais tinham já sido pagos 440 000 ecus). Registraram-se suspensões temporárias de cinco projectos no sector da saúde entre Junho de 1994 e Março de 1998. Um dos projectos foi abandonado, tendo a ONG retirado definitivamente já que o «ministério» regional não estava a cooperar como previsto (322 000 ecus pagos). Nos outros quatro casos, a suspensão dos programas foi utilizada «como uma tática de negociação com a Somália e de reforço do poder negocial das agências externas» <sup>(2)</sup>.

**Angola**

22. Embora se esperasse, em 1993, que o retomar das negociações conduzisse à paz, o ambiente em Angola não tem sido propício à recuperação e continua longe de ser satisfatório. Todos os programas, antigos e novos, executados no âmbito da IEA (que ascendem a cerca de 150 milhões de ecus) sofreram graves atrasos e interrupções. A ajuda humanitária deveria ter continuado, em vez de ceder o lugar à IEA.

<sup>(1)</sup> COM(93) 204.

<sup>(2)</sup> Resposta da Comissão (13.5.1998) à análise documental do Tribunal (FD 3009) de 16 de Março de 1998.

## República Democrática do Congo (antigo Zaire)

23. No que respeita à República Democrática do Congo, a proposta da Comissão indicava que a administração estava paralisada desde 1990 e que o país estava mergulhado numa completa crise. A nota de informação <sup>(1)</sup> termina: «A realização de uma acção de recuperação exige, porém, que se encontrem reunidas diversas pré-condições e que exista um compromisso político entre o presidente e a oposição de modo a permitir a prossecução do processo de democratização e o lançamento de um programa de emergência para a recuperação económica».

24. Apesar disso, a Comissão decidiu iniciar acções a favor do Congo que implicam autorizações superiores a 200 milhões de ecus. O ambiente, como o Tribunal pôde confirmar na sua visita de auditoria em Outubro de 1996, não era de todo favorável à IEA nesse momento. No final de 1996, todas as actividades tiveram de cessar no leste do Congo devido a problemas de segurança. De igual modo, um grande programa iniciado em 1996 teve de ser abandonado no final desse ano, quando a totalidade do orçamento de 9 milhões de ecus para assistência técnica tinha sido utilizada sem que a fase de preparação estivesse concluída.

25. Imediatamente após a tomada do poder pelo presidente Kabila, a Comissão reiniciou os programas existentes embora parrasse uma incerteza completa sobre a sua sustentabilidade ou relação custo-eficácia.

26. Um programa novo (30 milhões de ecus) destinava-se a apoiar as eleições a realizar no Congo após a mudança de poder. Quando a proposta foi apresentada ao Comité do FED em Março de 1997, vários representantes dos Estados-Membros expressaram dúvidas e questionaram a situação relativa ao processo de democratização. Ao mesmo tempo, a Comissão afirmava a necessidade de os fundos estarem disponíveis para utilização imediata quando fosse necessário. Como a guerra perdura, é pouco provável que as eleições se realizem a breve trecho. A pertinência e urgência do programa proposto quando da reunião do Comité do FED terão de ser questionadas. Posteriormente, a Comissão chegou a essa conclusão, tendo encerrado o programa em Agosto de 1999.

## Ruanda/Libéria

27. No caso do Ruanda, que foi objecto de decisões no montante de 153 milhões de ecus, não estavam criadas as condições para a recuperação, isto é, não estava garantido um mínimo de segurança nem existia uma administração capaz de executar as acções.

28. Apesar da difícil situação na Libéria, as acções empreendidas pela Comissão desde 1994 foram bastante bem sucedidas. Em grande medida, este facto deve-se a medidas muito especiais de organização tomadas em Bruxelas e na Libéria, por forma a estabelecer e executar as acções. A criação de dois fortes pontos focais, um em Bruxelas e outro na Libéria, possibilitou reacções rápidas em cada uma das fases do processo de paz. A experiência na Libéria é, com toda a razão, considerada pela Comissão como um modelo dos programas de recuperação.

## Etiópia

29. Na Etiópia, um vasto programa de reconstrução financiado por uma multiplicidade de doadores estava operacional desde 1991 no âmbito da ajuda de emergência. Na sua proposta, a Comissão concluiu que os recursos necessários para a recuperação e a reconstrução da Etiópia tinham assim sido cobertos por esse programa. Além disso, a Etiópia tornou-se elegível para a ajuda ao ajustamento estrutural em 1992. Apesar de tudo isto, a Etiópia recebeu ajuda ao abrigo da IEA no montante de cerca de 25 milhões de ecus.

## Moçambique/Haiti

30. Moçambique não devia ter sido elegível para os programas da IEA (mais de 170 milhões de ecus), já que continuou a receber ajuda ao ajustamento estrutural. O Haiti não beneficiava inicialmente de qualquer apoio ao ajustamento estrutural, mas começou a recebê-lo em 1995. Apesar disso, não deixou de beneficiar da ajuda concedida pela IEA.

## Considerações sobre o processo de programação

31. Quase imediatamente após a aprovação da IEA pelo Conselho (meados de Junho de 1993), a Comissão reuniu-se com representantes das ONG europeias para os informar da iniciativa e solicitar que apresentassem ideias e propostas por país. Seguidamente, na primeira quinzena de Julho, foram organizadas reuniões individualmente para os cinco países iniciais (Angola, Moçambique, Somália, Etiópia e Eritreia). Um número limitado de ONG (seleccionadas pelo Comité de Ligação ONG) participou nestas reuniões. Estas deviam indicar os sectores prioritários, descrever a situação geral do país e fixar um prazo para a apresentação das propostas de projecto. Além disso, foi elaborada uma nota relativa ao processo. Esta nota era semelhante a um regulamento estabelecendo orientações para a identificação e planeamento inicial dos programas nos cinco países. A nota não fazia qualquer referência à coordenação com os Estados-Membros, apesar da importância conferida a esta nas conclusões do Conselho de Maio de 1993.

<sup>(1)</sup> COM(93) 204.

32. Quando as ONG tivessem elaborado e enviado à Comissão os processos relativos aos projectos, a comunidade de ONG devia designar uma ou duas por país para actuarem como ponto focal relativamente às delegações comunitárias, aos governos e às ONG. Esta coordenação nunca se concretizou da forma pretendida. Em Moçambique, as tarefas da pretensa ONG focal limitaram-se à recolha de propostas para um programa. Para além disso, a ONG não desempenhou qualquer outra função. Em relação aos restantes países analisados pelo Tribunal, nada indica que uma ONG tenha desempenhado actividades de coordenação, nem existe qualquer documento que saliente a função de coordenação das ONG.

33. Na Eritreia, as ONG queixaram-se de não lhes ter sido concedido tempo suficiente para prepararem os seus projectos, já que a Comissão as pressionava para utilizarem os fundos. No final de 1993, a delegação solicitou-lhes que enviassem propostas de projecto em menos de uma semana.

34. Teria sido conveniente que a Comissão preparasse, para o Comité do FED, um documento que descrevesse o programa de recuperação global em cada país. Esses programas globais nunca foram elaborados. Em vez disso, os programas ou projectos foram apresentados segundo os procedimentos normais, isto é, na forma de propostas de financiamento individuais ou notas de informação para projectos até 2 milhões de ecus.

35. Após a fase inicial anteriormente descrita, os programas e projectos foram identificados de uma forma mais pontual tanto no que respeita aos cinco primeiros países como aos novos países. Em determinados casos, a União Europeia participou num programa elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) ou pelo Banco Mundial. Noutros casos, não existiram quaisquer acções coordenadas deste tipo. Num caso, o próprio país tinha apresentado aos doadores um programa de recuperação a nível nacional (Eritreia). Inicialmente, estava previsto que a União Europeia participasse no programa, mas a ideia foi abandonada. No Haiti, a fase final de identificação das acções ocorreu cinco meses após a assinatura do acordo de financiamento.

36. Em Moçambique, foram assinados dois contratos com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) numa data em que, na verdade, o programa da IEA já devia ter terminado. Em grande medida, as acções foram acordadas e mesmo iniciadas no âmbito de contratos entre o ACNUR, determinadas ONG e autoridades locais moçambicanas. Estes acordos de subempregada não eram comunicados à delegação, tendo por conseguinte a Comissão aceitado acções sem proceder a uma apreciação adequada. Todos estes casos se referiam a acções de emergência que, como tal, não eram elegíveis para assistência no âmbito da IEA. O mesmo problema de acordos de subempregada de contratos do ACNUR foi igualmente referido no relatório especial do Tribunal relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Relatório especial n.º 5/98, ponto 3.55 (JO C 241 de 31.7.1998).

## Coordenação

### Coordenação dos doadores

37. A coordenação das acções financiadas pelos doadores reveste-se de uma importância crucial. A sua necessidade foi salientada na proposta inicial da Comissão e nas conclusões do Conselho. Indicava-se que a coordenação tem de implicar as autoridades locais do país, todos os doadores (Estados-Membros, organismos da ONU e outros), bem como todos os parceiros responsáveis pela execução (especialmente as ONG). Os serviços da Comissão declararam que, relativamente a todos os países submetidos a auditoria, essa coordenação foi sistemática e cuidadosamente assegurada. Porém, o Tribunal deparou-se com dificuldades para verificar esse facto devido à falta de documentação e ao carácter esporádico do acompanhamento e dos relatórios no que respeita à maioria dos aspectos do programa (ver igualmente pontos 102-107 sobre o acompanhamento).

38. No caso da Somália, foi criado em 1994, em Nairobi, um organismo de coordenação da ajuda neste país (Somalia Aid Coordination Body - SACB). Durante muito tempo, foi presidido pela Comissão. No entanto, o interesse do doador diminuiu desde essa data, porque todos os doadores actuam por meio de organismos de execução que possuem os seus próprios métodos operacionais.

39. Mesmo no caso dos chamados países-piloto da coordenação europeia <sup>(2)</sup>, em que compete à Comissão coordenar as suas próprias actividades e as dos Estados-Membros, existe falta de documentação. Num desses países (Moçambique), os Estados-Membros queixaram-se mesmo de que a coordenação era longe de eficaz. O Tribunal comentou igualmente a falta de coordenação com os Estados-Membros no seu relatório especial n.º 2/97, relativo às ajudas humanitárias.

40. As actividades de coordenação destinavam-se principalmente ao intercâmbio de informações. Nunca existiu uma verdadeira coordenação, como a realização conjunta de operações, procedimentos, avaliações, controlos e acompanhamento. Nestas circunstâncias, não foi possível avaliar o impacto do conjunto das acções apoiadas pela comunidade de doadores em nenhum dos países abrangidos pela IEA.

41. Em alguns desses países, o ACNUR desempenhou uma função de liderança durante a fase de emergência e continuou a assumir um papel dominante durante mais algum tempo, coordenando e recolhendo fundos para actividades de recuperação. Esta coordenação incluía a constituição de fundos de investimento que recebiam a contribuição de outros doadores, transferindo para o

<sup>(2)</sup> Resolução do Conselho, de 3 de Dezembro de 1993, na sequência da qual foram seleccionados seis países pelo Conselho em Maio de 1994 (Costa do Marfim, Moçambique, Etiópia, Peru, Costa Rica e Bangladesh).

ACNUR a execução e a elaboração de relatórios. A política da Comissão não consiste em transferir as responsabilidades financeiras para outras entidades, razão pela qual a Comunidade nunca participa em qualquer dispositivo de fundos de investimento. Não existe justificação para esta ausência de medidas de coordenação.

### Coordenação no interior da Comissão

42. Na prática, em relação à maioria dos países e programas, a separação das responsabilidades de programação, execução e acompanhamento nos serviços centrais dependia da origem do financiamento (orçamento ou FED). Do mesmo modo, no que respeita às diferentes rubricas do orçamento geral (por exemplo, co-financiamento e recuperação), as responsabilidades dividiam-se igualmente em função da atribuição das competências orçamentais dentro da Comissão. Embora os diferentes serviços trocassem informações, ter-se-ia justificado uma coordenação mais forte. As próprias delegações careciam por vezes de informações sobre determinadas actividades financiadas, por exemplo, no âmbito de um co-financiamento, já que os serviços centrais não lhes tinham delegado quaisquer responsabilidades de gestão.

43. No Haiti, foi criada uma unidade de gestão técnica para projectos financiados pelo FED. Não estavam previstos quaisquer assistentes técnicos na respectiva rubrica orçamental em 1995 e 1996 (as autorizações correspondentes a estes exercícios elevaram-se a 12,8 milhões de ecus). Como o controlo no local destes projectos era insuficiente, o chefe de unidade tentou igualmente, na medida do possível, acompanhar alguns deles. Em 1997, foi criada uma unidade técnica que abrange também as despesas financiadas pelo orçamento geral.

44. Como se menciona na avaliação da Comissão relativa a Angola <sup>(1)</sup>, a DG VIII e o ECHO actuam mais como doadores separados do que como unidades complementares da mesma organização.

45. O problema da coordenação interna ou falta de coerência é descrito numa avaliação financiada pela Comissão sobre as acções de recuperação realizadas ao abrigo do artigo 255.º da Convenção de Lomé (ajuda aos refugiados) <sup>(2)</sup>. Neste relatório afirma-se que: «Não existe qualquer razão para a recuperação ser tratada em separado por diferentes serviços da CE. A situação actual deve-se à sobreposição dos objectivos da estratégia de segurança alimentar, de determinados projectos do ECHO, de rubricas orçamentais comunitárias e do artigo 255.º É, em parte, porque muitas vezes os parceiros são os mesmos que as discussões políticas sobre as decisões ao abrigo do artigo 255.º são semelhantes às relativas a outros instrumentos de financiamento».

46. O seguinte quadro apresenta os instrumentos financeiros utilizados para as actividades da IEA desde 1993 e ilustra o problema da coordenação das responsabilidades nos diferentes departamentos/serviços da Comissão.

A falta de coordenação dos serviços da Comissão foi já objecto de observações do Tribunal no seu relatório especial relativo às ajudas humanitárias de um modo geral e, mais especificamente, no que respeita a Angola <sup>(3)</sup>. No final de 1998, ainda não eram claras as responsabilidades dentro do recentemente criado serviço comum de relações externas (SCR).

Instrumento	Responsabilidade
Programas indicativos nacionais (FED)	Unidades geográficas
Artigo 255.º (FED)	No início VIII/6, a seguir VIII/G/4
Ajuda de emergência (Artigo 254.º/B7-2 1)	ECHO
Rubrica orçamental — Recuperação (B7-5 0 7 6/B7-6 4 1 0)	VIII/G/4
Rubrica orçamental — África do Sul (B7-3 2 1 0)	No início unidade geográfica, a seguir VIII/G/4
Co-financiamento (orçamento) (B7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Ajuda alimentar (orçamento) B7-2 0)	VIII/B/1

<sup>(1)</sup> Relatório COWI, *Angola Country Case Study*, Julho de 1997.

<sup>(2)</sup> Resolução do Conselho, de 3 de Dezembro de 1993, na sequência da qual foram seleccionados seis países pelo Conselho em Maio de 1994 (Costa do Marfim, Moçambique, Etiópia, Peru, Costa Rica e Bangladesh).

<sup>(3)</sup> Relatório especial n.º 2/97, pontos 3.8-3.12 (JO C 143 de 12.5.1997).

### **Recursos humanos**

47. Na sua resolução de 4 de Novembro de 1993, o Parlamento Europeu manifestava dúvidas quanto à capacidade de a Comissão gerir programas tão vastos, em tantos países, sem pessoal suplementar e com prazos muito apertados. Por isso, salientava a necessidade de contratar mais efectivos e peritos para permitir uma coordenação adequada das políticas e garantir a sustentabilidade das medidas. Na realidade, os serviços da Comissão não afectaram, ou mesmo solicitaram, quaisquer efectivos permanentes suplementares. A necessidade de mais recursos humanos ao serviço da IEA foi satisfeita por meio da criação de unidades de apoio técnico formadas por assistentes técnicos. Estas unidades realizaram frequentemente um trabalho satisfatório, mas a expansão e complexidade do programa teriam justificado a reserva (mesmo temporária) de recursos específicos nos serviços da Comissão, por forma a garantir a coerência e coordenação da programação, o acompanhamento, a avaliação e a elaboração de relatórios. A falta de recursos humanos, especialmente no terreno, foi já mencionada anteriormente pelo Tribunal, por exemplo no seu relatório anual relativo ao exercício de 1997 <sup>(1)</sup>.

48. Na delegação de Moçambique, a situação era particularmente má devido às vagas não preenchidas e a uma falta generalizada de recursos, que tornavam impossível a gestão da quantidade de fundos e projectos. Além disso, a administração desta delegação era geralmente deficiente. A repartição das responsabilidades não era clara e sofria alterações frequentes de um modo que prejudicava qualquer possibilidade de ordem ou continuidade. Assim, era praticamente impossível encontrar documentos e prestar contas adequadamente das acções executadas.

### **Informações comunicadas às autoridades orçamentais**

49. São escassos os dados disponíveis sobre o modo como o Conselho era informado dos progressos efectuados no âmbito das acções, tanto das financiadas pelo FED como pelo orçamento. O Regulamento (CE) n.º 2258/96 prevê que sejam elaborados relatórios anuais relativamente às acções financiadas pelo orçamento, mas apenas um foi apresentado, em 1997.

50. No entanto, esse relatório não contém a avaliação prevista no artigo 9.º do regulamento. Limita-se a descrever e enumerar, para cada país, as acções empreendidas no ano anterior e a mencionar sumariamente acções propostas para o ano seguinte. Não se refere a experiência adquirida, ensinamentos retirados ou problemas encontrados, quer a partir das poucas avaliações efectuadas aos projectos individuais quer do próprio acompanhamento da Comissão. Para além desse relatório, a Comissão elaborou uma lista recapitulativa de todas as decisões e pagamentos do FED e

das rubricas específicas destinadas à recuperação. Contudo, esta lista não abrange todas as actividades de recuperação da IEA. Em compensação, inclui acções que são unicamente do âmbito da ajuda alimentar. Os objectivos operacionais destas listas continuam a não ser claros.

51. Na sua resolução de Novembro de 1993, o Parlamento solicitou à Comissão que lhe apresentasse um relatório sobre a execução das acções, incluindo uma avaliação dos resultados, por país beneficiário da ajuda à recuperação. Tal não foi feito de um modo sistemático. O relatório solicitado deveria ter sido apresentado antes do alargamento do programa.

52. A avaliação dos resultados solicitada não poderia ser efectuada sem se dispor de informações resultantes de um acompanhamento cuidadoso. No entanto, as actividades de acompanhamento foram efectuadas quase exclusivamente por assistentes técnicos ou pelas próprias agências responsáveis pela execução.

53. A Comissão deverá controlar o processo de acompanhamento e documentar o que foi realizado ao nível da delegação, bem como manter os serviços centrais informados. O acompanhamento da Comissão é essencial especialmente dadas as deficiências e a qualidade, muitas vezes deficiente, do «primeiro nível de acompanhamento» efectuado pelos agentes responsáveis pela execução (documentado nos relatórios financeiros e nos relatórios sobre os progressos realizados). No entanto, relativamente a muitos países analisados, não existe qualquer documentação sobre o acompanhamento efectuado pelos serviços da Comissão, que ainda nem sequer tinham visitado muitos dos projectos. Infelizmente, nem mesmo existia qualquer documentação relativa às verificações ou análises dos relatórios de acompanhamento elaborados por estes serviços. Esta situação revela que, em geral, os serviços da Comissão não são regularmente informados dos programas em curso no âmbito da IEA. Admite-se que, em determinados casos como a Somália, Angola e Congo, frequentemente não existiam relatórios porque os problemas de segurança tornavam os controlos no local difíceis e, por vezes, mesmo impossíveis.

### **EXECUÇÃO DAS ACÇÕES**

#### **Introdução**

54. De acordo com a comunicação da Comissão de Maio de 1993, os programas deviam ser executados com celeridade e estar concluídos num prazo máximo de dois anos, centrando-se na rápida reparação de infra-estruturas básicas sem proceder a novos investimentos. Na prática, só raramente os programas foram executados em dois anos, sendo muitas vezes necessário quatro anos ou mais. Uma das razões que está na origem desta lentidão é o facto de os programas e os projectos não terem sido correctamente planeados, pelo menos no início (ver pontos 55-63).

<sup>(1)</sup> JO C 349 de 17.11.1998, pontos 5.28-5.31.

### Programação e elaboração do orçamento

55. A maioria dos projectos IEA havia sido elaborada e proposta por ONG interessadas em participar nos programas de recuperação nos diferentes países. A relativa importância dos fundos disponíveis e a promoção do novo conceito suscitaram, desde o início, a apresentação de centenas de propostas para os cinco países elegíveis na altura.

56. As propostas de projectos eram examinadas pela Comissão, designadamente pelas suas delegações nesses países. Estas discutiam com as autoridades locais sobre as actividades propostas pelas ONG, a sua localização e o respectivo orçamento. No entanto, como os seus recursos humanos não eram suficientes, a maioria das delegações e dos Governos não estava em condições de realizar convenientemente um projecto dessa dimensão. Além disso, o recrutamento e a instalação dos assistentes técnicos responsáveis pela avaliação e acompanhamento dos programas exigia normalmente muito tempo.

57. Entretanto, verificou-se uma forte pressão política no sentido de dar início aos programas e muitas propostas de projectos foram aceites mais ou menos como foram apresentadas pelas ONG, sem serem submetidas a uma adequada apreciação crítica. Muitas vezes, as especificações técnicas e financeiras destes projectos não correspondiam à situação no terreno, sendo frequentemente necessário alterar a natureza das acções, a sua localização, os destinatários e os orçamentos. Houve igualmente casos em que os projectos eram interrompidos de tempos a tempos e até completamente encerrados. Alguns deles nem sequer chegaram a ter início, embora os contratos já tivessem sido assinados.

58. Na Eritreia, um projecto de luta contra a malária previa uma verba de 125 000 ecus para medicamentos. Depois de o projecto ter início, verificou-se que a Organização Mundial de Saúde (OMS) já previa no seu próprio programa uma quantidade suficiente de medicamentos. Embora não constasse dos processos qualquer pedido para a utilização dos 125 000 ecus para outros fins, cerca de 80 000 ecus foram de facto utilizados para cobrir outras despesas. Também na Eritreia, outro projecto destinava-se à reinstalação de refugiados. Após a assinatura do contrato, no valor de 1,7 milhões de ecus, verificou-se que o território onde deveria ser efectuada a reinstalação já se encontrava ocupado por outras populações. Nessa altura, já havia sido recrutado pessoal expatriado e adquiridos alguns veículos e outro equipamento. Foi necessário pôr fim ao projecto depois de já terem sido gastos 287 000 ecus. Ainda é necessário liquidar um pedido de reembolso da ONG. No Congo, um projecto de infra-estruturas sociais incluía uma componente importante de acções rurais. Como mais tarde se verificou que era necessário dar prioridade aos produtos químicos para purificação do abastecimento de água em Kinshasa, não restaram fundos disponíveis para as acções rurais.

59. Em Angola, foram concedidas verbas importantes para projectos de ONG que não tinham objectivos bem definidos. As ONG dispunham por isso de uma autonomia considerável, tendo consequentemente efectuado alterações sem uma justificação cabal por parte da delegação ou qualquer alteração do orçamento. Um projecto que envolvia dois municípios foi realizado em apenas um devido a problemas de segurança e o número de beneficiários passou de 23 000 famílias para 8 000. Embora estas alterações tenham sido comunicadas à delegação, o orçamento de 810 000 ecus não foi revisto.

60. Em Moçambique, em Agosto de 1994, foi decidido conceder 1,95 milhões de ecus para a reinserção de jovens em três províncias. O acordo de financiamento foi assinado em Junho de 1995. O objectivo do projecto era encontrar emprego para jovens desempregados. Até à data, não foi efectuada qualquer autorização de fundos. O Governo já não considera este projecto pertinente, mas não foram apresentadas quaisquer propostas no sentido de o orientar para outra área. A autorização devia ser anulada.

61. Embora muitas ONG apresentassem resultados satisfatórios, grande parte delas não possuía os recursos nem a experiência suficientes nos sectores em que devia actuar para preparar propostas de projectos adequadas ou recrutar facilmente a mão-de-obra necessária, quer se tratasse de expatriados ou de técnicos locais. Muitas vezes, estavam demasiado orientadas para a ajuda de emergência, dispondo de pouca experiência no âmbito de desenvolvimento. Por conseguinte, foram lançados projectos de insuficiente qualidade partindo de hipóteses erradas sobre a participação da população local e a capacidade da administração local para tomar o controlo das operações. É pouco provável que estes projectos sejam sustentáveis.

62. Noutros casos, a programação e a apreciação foram bem efectuadas. Tratava-se muitas vezes de projectos menos complexos, tais como os relativos ao equipamento de pontos de água com bombas manuais, que constituíam uma continuação ou extensão de projectos já iniciados ou executados antes da IEA, no âmbito de programas de recuperação e co-financiamento já existentes. A avaliação intercalar sobre o Haiti descrevia a selecção das acções como «exemplar».

63. Devido ao recurso a muitas ONG, à existência de vários doadores e à falta de uma boa coordenação em todos os países, o sistema de programação e de localização dos projectos era bastante fragmentado e insuficientemente integrado. Esta situação levou à criação de estruturas de execução, de procedimentos de contratos e de sistemas de informação paralelos a nível nacional. Além disso, os projectos eram muitas vezes demasiado dispersos para terem um impacto a nível nacional.

### Participação dos beneficiários

64. A participação local dos beneficiários (populações) no processo de decisão e na execução é uma condição *sine qua non* da maioria dos programas de ajuda. Para que esta participação possa dar resultados duradouros deverá ter lugar durante um período de

tempo considerável. Infelizmente, a pressão exercida pelos doadores, pelos Estados-Membros e pelo país beneficiário para que os fundos fossem utilizados e os resultados rapidamente apresentados foi tão forte que esses aspectos foram muitas vezes omitidos ou negligenciados. Na Etiópia e na Eritreia, os Governos e as autoridades locais tiveram uma maior participação nos processos de execução e de acompanhamento. As delegações consideravam que muitas vezes a participação do Governo atrasava demasiado todo o processo.

65. Geralmente, reconhece-se que as ONG que actuam nos países em desenvolvimento facilitam a execução dos projectos. A execução devia ser da responsabilidade dos próprios beneficiários, tanto quanto possível, se necessário com o auxílio de técnicos locais. Todavia, muitas ONG asseguraram elas próprias a execução dos projectos recorrendo em larga medida a pessoal expatriado, tornando mais imprevisível o sucesso da transferência de conhecimentos e a sustentabilidade das acções. Esta situação criou igualmente tensões com as autoridades locais que, normalmente, preferem recorrer o menos possível a pessoal expatriado. Este problema ilustra a tensão existente entre a «rápida execução» e a «sustentabilidade das acções».

66. No Haiti, os beneficiários de determinados projectos agrícolas foram convidados a participar nos mesmos sem terem conhecimento do objectivo final, dos resultados esperados, das modalidades de gestão e das disposições financeiras. A participação da população no processo de decisão e a recepção/avaliação dos resultados não foram definidas, ao passo que as propostas de projectos das ONG são demasiadas vezes vagas quanto a este aspecto (1).

67. Sejam quais forem as razões, um acompanhamento e uma compreensão adequadas seguidas de um apoio ou de medidas correctivas suficientes conseguem normalmente compensar as deficiências, devendo ser entendidas como parte dos esforços de recuperação do país. Por esta razão, qualquer participação local deverá ser considerada positiva, desde que seja transparente e que exista uma obrigação de prestação de contas.

### **Sustentabilidade**

68. A partir do momento em que um projecto é lançado, deve estabelecer-se um acordo, no âmbito da participação das autoridades locais, quanto à transferência das estruturas e da responsabilidade pelo funcionamento das escolas, clínicas, etc. para essas autoridades. Estas exigências deverão constar de todos os acordos de financiamento e, se for caso disso, de todos os contratos. Em muitos casos, não foram emitidos certificados de transferência e a continuação do financiamento das estruturas não estava claramente definida no momento da conclusão dos projectos. Em Moçambique, por exemplo, o Ministério da Saúde não aceitou as estruturas e a responsabilidade pelo seu funcionamento porque não havia participado na fase de programação. Verificou-se que os edifícios não satisfaziam as normas nacionais e/ou que não

estavam localizados onde o ministério desejava. Por conseguinte, dois relatórios de avaliação (2) indicam que várias clínicas e estabelecimentos de saúde foram encerrados ou continuaram a funcionar sem respeitar as normas aplicáveis.

69. É particularmente difícil garantir a sustentabilidade de projectos inovadores em regiões onde as ONG e as outras organizações têm pouca ou nenhuma experiência. Verifica-se uma tendência, por exemplo, para criar sistemas de crédito e fundos rotativos no âmbito dos chamados projectos geradores de rendimentos, tais como explorações agrícolas, criação de gado, artesanato ou outras actividades de fabrico de que os destinatários não têm qualquer experiência anterior. Os regimes a custos repartidos para os medicamentos, material escolar e salários dos professores, bem como a tarifação da água para permitir trabalhos de manutenção, constituem outros tantos exemplos em que os beneficiários muitas vezes não estão habituados a pagar e dispõem de escassos meios para o fazer. Em certa medida, a maioria destes projectos falhou, ao passo que noutros casos o êxito da sua realização é questionável. Os projectos que, desde as primeiras fases, envolvem os próprios beneficiários têm mais hipóteses de sucesso, como foi o caso de um projecto micro-hidroológico em Madagáscar. Neste projecto, também participaram com êxito empresas locais.

70. Quando determinados projectos estão concluídos, como escolas ou clínicas, são retomados pelas instâncias locais e o pessoal recebe normalmente um salário de acordo com as tabelas fixadas para a função pública do respectivo país. As ONG e os outros organismos que executam os projectos pagam ao pessoal local salários superiores aos praticados pelas autoridades nacionais. É, portanto, difícil manter o pessoal após a transferência do projecto para as autoridades locais. Em alguns casos, conseguem encontrar um novo emprego, por exemplo num organismo internacional ou no sector privado, noutros permanecem mas perdem a motivação.

71. Em Angola, um secretário que trabalha para uma ONG recebe um salário mensal de 1 000 USD, ao passo que um condutor recebe 300 USD. Por outro lado, um médico que trabalha para o Ministério da Saúde ganha entre 10 a 20 USD mensais. Os salários praticados no âmbito de contratos financiados pela IEA não tinham qualquer relação com os praticados a nível local e não podiam portanto ser mantidos depois da transferência dos projectos para o Governo.

72. Estas situações devem-se em parte à falta ou escassez de recursos humanos, que torna o recrutamento de técnicos pelas ONG um processo lento e obriga a pagar salários elevados (semelhantes aos oferecidos aos assistentes técnicos «comerciais») devido à concorrência entre estas últimas. Apesar disso, nem sempre foi possível encontrar pessoas com a experiência e as habilitações suficientes para as tarefas a desempenhar. Em alguns casos, as pessoas recrutadas deixaram o país antes de o contrato expirar ou não o renovaram devido a dificuldades em fazer face às condições de trabalho locais.

(1) Relatório de avaliação relativo ao Haiti, DRN, Setembro de 1997.

(2) Avaliação, Moçambique, artigo 255.º, COWI, Julho de 1997; Relatório de país, fase II, Moçambique, ATP Consult, Setembro de 1998.

73. No Haiti, nem o Estado nem os pais dos alunos dispõem dos meios financeiros necessários para garantir a manutenção das escolas. Além disso, não existe um sistema que assegure o pagamento das despesas com a água potável <sup>(1)</sup>. Nestas circunstâncias, a sustentabilidade do investimento depende totalmente da existência de um financiamento exterior permanente.

### **Execução e resultados dos programas**

74. O Tribunal reconhece os resultados obtidos em vários países pelos programas de criação ou de recuperação de escolas, equipamento sanitário, pontos de água, planos de irrigação, etc., que estavam operacionais e eram bem utilizados pelos destinatários. Vários relatórios de avaliação apresentam igualmente exemplos de acções desenvolvidas com êxito.

75. Contudo, devido à falta de relatórios adequados (ver pontos 88-99), não se dispõe de informações suficientes sobre os resultados globais das acções e o grau de concretização dos objectivos. De qualquer modo, verificou-se que, em determinados casos, os projectos tinham sido mal executados e que alguns não apresentavam, de todo, uma boa relação custo-eficácia.

76. Como consta da proposta da Comissão e das conclusões do Conselho, os objectivos imediatos da IEA consistiam em recuperar os sectores sociais, re(activar) as actividades do sector alimentar e as geradoras de receitas o mais depressa possível, abrindo simultaneamente a via para um desenvolvimento sustentável de longo prazo.

77. O lançamento de muitos projectos foi consideravelmente atrasado devido à lentidão com que os primeiros pagamentos foram efectuados. Nos serviços da Comissão, a complexidade dos procedimentos de transferência de fundos para os agentes responsáveis pela execução dos projectos obrigou-os a atrasar as operações por vários meses após a assinatura dos contratos. Os pagamentos posteriores foram também muitas vezes atrasados. Em alguns casos, as ONG adiantaram fundos próprios para dar início ou prosseguir as acções.

78. Verificaram-se igualmente atrasos importantes devido ao facto de os relatórios financeiros das ONG e dos outros agentes, muitas vezes pouco claros e de qualidade medíocre, deverem ser aprovados pelas autoridades locais.

79. Na Somália, os custos da assistência técnica prestada no âmbito do primeiro programa de recuperação foram muito elevados. Cerca de 9 milhões de ecus, de um montante total de 38 milhões de ecus, foram utilizados para assistência técnica e consultorias (estudos). Se em relação a cada projecto adicionarmos às despesas com a assistência técnica os custos de transporte (1,1 milhões de ecus em bilhetes de avião), os custos administrativos e

outros custos gerais, verifica-se que apenas 50 % do orçamento total são utilizados em trabalhos ou serviços prestados directamente aos beneficiários.

80. Os custos administrativos podiam ser incluídos se justificadas, mas não numa base forfetária como a Comissão aceitou em muitos casos. Em Moçambique, era habitualmente aplicada uma taxa forfetária de 6 % a todos os outros números orçamentais para cobrir os custos administrativos. Embora as regras aplicáveis a estes custos estivessem claramente definidas nas orientações (ver ponto 31), a sua delegação ignorou-as completamente.

81. Inicialmente, estava previsto que apenas as estruturas existentes seriam recuperadas, sem a realização de qualquer novo investimento. Como esta restrição, imposta para promover uma rápida execução dos projectos, foi considerada contraproduktiva, foram efectuados alguns investimentos na maioria dos países (novas instalações hidráulicas, escolas e instalações sanitárias). Assim, à excepção da aquisição de imóveis, a exclusão de novos investimentos já não foi prevista no Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho.

82. O equipamento e as construções deviam obedecer a normas não excessivamente distintas das normalmente existentes no país, por forma a evitar custos de construção e de manutenção mais elevados. Em Moçambique, o Governo lamentou os custos excessivamente elevados da construção de clínicas e de bombas de água num projecto avaliado por consultores independentes. O Governo afirmou que os custos eram tão elevados que seria difícil assegurar a manutenção e, posteriormente, a substituição de tais instalações. Por outro lado, no Haiti, todos os contratos relativos a infra-estruturas rodoviárias foram confiados a empresas locais, que realizaram correctamente os trabalhos.

83. Na Somália, foi concedido apoio a novas estruturas geradoras de receitas (por exemplo, direitos de importação), sendo a mais importante o porto de Berbera. Embora a Comissão tenha apoiado a criação de sistemas de controlo financeiro, continuam a subsistir dúvidas quanto à transparência e à prestação de contas. A Comissão devia ter sido mais prudente antes de se envolver em projectos geradores de receitas nas actuais condições, pois a Somalilândia, onde o porto se encontra localizado, ainda não foi reconhecida pela comunidade internacional como um Estado autónomo.

### **Procedimentos simplificados**

84. No que diz respeito à execução dos programas, deveriam ser utilizados na celebração dos contratos procedimentos simplificados semelhantes aos utilizados pela Comissão na ajuda de emergência. Por conseguinte, os contratos foram celebrados frequentemente por ajuste directo, embora este procedimento não fosse suficiente para permitir a rápida execução exigida. Pelo contrário, tanto as agências responsáveis pela execução dos projectos como as autoridades locais se lamentaram muitas vezes dos procedimentos da Comissão que consideravam excessivamente complexos e burocráticos. Estas queixas diziam especialmente respeito aos procedimentos de concurso e de contratos, pois era necessário um longo período para a obtenção da aprovação de Bruxelas.

<sup>(1)</sup> Relatório de avaliação relativo ao Haiti, DRN, Setembro de 1997.

85. Em Moçambique, um dos projectos consistia na recuperação de estradas, num montante de 30 milhões de ecus, que fazia parte de um programa mais vasto de recuperação da rede rodoviária com a participação de vários financiadores. À data da auditoria efectuada pelo Tribunal em Outubro de 1996, o acordo de financiamento já tinha sido assinado há quase três anos e a maioria das estradas financiada por outros doadores já se encontrava terminada, ao passo que as empresas seleccionadas para o projecto em questão tinham começado há pouco a trabalhar. Foram invocadas várias razões para justificar este atraso considerável, por exemplo a insuficiência dos estudos quantitativos e a falta de conhecimento dos procedimentos do FED por parte dos consultores seleccionados e do departamento ministerial responsável. Estes problemas levaram à exclusão de algumas propostas por razões administrativas. Por fim, a apreciação das propostas realizou-se em Bruxelas, o que também não contribuiu para acelerar as operações. O projecto voltou ainda a evidenciar alguns problemas após o seu lançamento e, em fins de Dezembro de 1998, cinco anos após a decisão inicial, ainda não tinha sido concluído (foram pagos apenas 20,4 milhões de ecus dos 25,7 milhões de ecus previstos no contrato). Entretanto, foram necessárias obras de reparação urgentes das mesmas estradas.

86. Em Angola, foi celebrado um contrato de assistência técnica em Março de 1995 para a supervisão de um programa de recuperação no sector da saúde, num montante de 15 milhões de ecus, cuja decisão já havia sido tomada em 1993. As actividades só começaram de facto a partir de Junho de 1995. A execução do programa foi extremamente lenta (50 % das dotações autorizadas no final de 1998 e 25 % desembolsadas após cerca de quatro anos). A Comissão acusou o gestor orçamental nacional de estar em parte na origem desta lentidão no tratamento das propostas de projectos e na obtenção da aprovação dos relatórios e dos pagamentos das ONG. Simultaneamente, o Tribunal verificou que foi gasto cerca de 1 milhão de ecus ao abrigo de um outro programa sob a forma de assistência técnica ao gestor orçamental nacional. Parece que estes esforços não deram resultados satisfatórios e que não se basearam numa avaliação rigorosa da fiabilidade do apoio.

### **Contas bancárias separadas**

87. Regra geral, os contratos especificavam que os fundos concedidos pela Comissão deviam ser mantidos numa conta bancária distinta, devendo os juros ser contabilizados separadamente. Estava também previsto que as ONG chegassem a acordo sobre as modalidades de utilização dos juros, sendo estes afectados ao mesmo projecto ou reembolsados à Comissão. Na maioria dos casos estas cláusulas não foram respeitadas e o montante dos juros obtido, possivelmente substancial, não é conhecido, pois a Comissão não acompanhou de perto a questão. Por exemplo, em Moçambique, no âmbito de um projecto de 12 milhões de ecus, foram assinados cerca de 20 contratos com ONG. Nenhum dos relatórios financeiros apresenta uma contabilização separada dos juros e a delegação não se apercebeu do facto.

### **Elaboração de relatórios**

#### **Requisitos**

88. Regra geral, antes de uma iniciativa ser lançada ou no momento do seu lançamento, não estava definido e previsto quais os relatórios a apresentar pelos agentes responsáveis pela execução dos projectos. No entanto, as propostas da Comissão e as conclusões do Conselho de Maio de 1993 faziam especificamente referência aos relatórios a comunicar pelas diversas instâncias.

89. Esta omissão deu origem a inúmeros problemas durante todo o processo. Nos casos em que foram progressivamente criadas unidades de apoio técnico, foram finalmente estabelecidos procedimentos para a elaboração de relatórios pelos parceiros responsáveis pela execução dos projectos. Mas não foram criadas unidades desse tipo em todos os países nem para todos os programas IEA de um determinado país. Na maioria destes casos, as delegações tiveram de definir, com ou sem o auxílio dos serviços centrais, a forma em que esses relatórios deviam ser apresentados.

90. Os requisitos em relação aos relatórios a apresentar no âmbito de projectos financiados pelo FED, da ajuda alimentar, co-financiamento ou outras rubricas orçamentais eram da responsabilidade de diferentes unidades da Comissão. Esta situação traduziu-se, por conseguinte, na apresentação de diferentes formatos de relatórios, tanto no que diz respeito ao conteúdo como à frequência. Isto poderá explicar em parte o facto de até hoje não ter havido qualquer relatório de acompanhamento global da IEA que englobasse todas as acções ou apenas as que foram desenvolvidas num determinado país.

91. Como não havia disposições precisas, as ONG utilizaram o formato que elas próprias estabeleceram, em alguns casos já aceite no âmbito de acções de emergência anteriores, financiadas pelo FED e/ou pelo orçamento geral, ou tentaram adoptar o formato utilizado quando apresentaram a proposta. Como existiam requisitos diferentes de acordo com os diversos instrumentos de financiamento (IEA, ajuda alimentar, outras acções das ONG), algumas ONG tiveram de apresentar relatórios diferentes. Esta situação complicou ainda mais a tarefa do gestor orçamental nacional, que teve de aprovar os relatórios relativos aos projectos financiados pelo FED antes de os pagamentos adicionais poderem ser efectuados.

92. Em alguns casos, a Comissão exigiu que as facturas e outros documentos comprovativos fossem anexados aos relatórios, umas vezes sob a forma de originais e outras de cópias. Noutros casos, não era necessário anexar qualquer documento comprovativo. Noutros casos ainda, estes requisitos foram alterados durante o período de vigência do contrato. Diferentes requisitos criaram confusão e trabalho administrativo supérfluo, tanto para os parceiros responsáveis pela execução dos projectos como para a Comissão.

#### **Conflito de normas**

93. Em Moçambique, o ACNUR e algumas ONG afirmaram que as suas próprias regras internas em matéria de auditoria e a conservação de facturas originais e de outros documentos comprovativos os impedia de seguir os critérios estabelecidos pela Comissão. As tentativas desenvolvidas com vista a resolver estes problemas não deram resultados concretos.

94. Em Moçambique, o ACNUR utilizou o mesmo tipo de contrato que o celebrado directamente com as ONG. O ACNUR não comunicou qualquer relatório à delegação como exigia o contrato, uma vez que os seus próprios contratos com os subcontratantes não obedeciam a essas regras e os seus procedimentos contabilísticos não eram compatíveis com as disposições contratuais. Os relatórios do ACNUR revelam grandes discrepâncias entre os orçamentos (3 milhões de ecus no total) e as acções decididas em comum com a Comissão, por um lado, e as realizações efectivas, por outro. Todavia, nem o ACNUR nem os agentes responsáveis pela execução dos projectos solicitaram a aprovação da Comissão. O problema devia-se em parte ao facto de algumas ONG terem juntado fundos da União Europeia e fundos do ACNUR e de outros doadores e/ou fundos próprios para o mesmo projecto. Em meados de 1998, quando foi efectuado o pagamento final, algumas questões ainda não tinham sido clarificadas. Nestas circunstâncias, os procedimentos financeiros e administrativos relativos a estes contratos carecem de transparência em relação aos seguintes aspectos:

- a) Acompanhamento dos elementos financeiros e das acções realizadas por parte do ACNUR e da delegação;
- b) Apresentação de relatórios à delegação e ao gestor orçamental nacional;
- c) Aprovação e pagamento finais autorizados pelo gestor orçamental nacional e pela delegação.

O relatório especial do Tribunal relativo à reconstrução da ex-Jugoslávia <sup>(1)</sup> faz referência ao mesmo tipo de problemas envolvendo o ACNUR no que diz respeito à contratação, subcontratação, elaboração de relatórios e acompanhamento.

95. Os procedimentos de aprovação dos contratos e dos pagamentos também diferem consoante as operações sejam financiadas pelo FED ou pelo orçamento geral. Este facto afectou de forma negativa a transparência para o país beneficiário, uma vez que a participação do gestor orçamental nacional nestes procedimentos não é obrigatória para as acções financiadas pelo orçamento. Em alguns casos, mas não em todos, o gestor orçamental nacional recebeu de qualquer forma todas as informações.

### Prazos de envio dos relatórios

96. Raramente os relatórios foram enviados dentro do prazo previsto e muitas vezes foi necessário enviar segundas vias para os obter. Contudo, no que diz respeito às acções de recuperação financiadas no âmbito da ajuda alimentar e do regime de co-financiamento, a situação é ainda mais grave, tanto no que diz respeito aos relatórios financeiros como aos relatórios sobre os progressos realizados. Os processos consultados pelo Tribunal em alguns países relativamente a estes instrumentos não continham qualquer relatório deste tipo e na maioria dos casos nem sequer continham dados que comprovassem o envio de segundas vias.

97. Em Angola, uma determinada acção devia ser concluída em Março de 1996. A ONG apresentou um relatório final apenas em Outubro de 1996, que não foi aceite. O relatório corrigido só foi apresentado em Março de 1997, ou seja seis meses mais tarde. O pagamento final só foi efectuado durante o segundo semestre de 1997.

98. A Comissão decidiu financiar um projecto de abastecimento de água (750 000 ecus) em Julho de 1994. O primeiro relatório foi apresentado em Dezembro de 1995, depois de já ter sido sujeito a um prolongamento do prazo. Uma segunda prorrogação por um período de seis meses foi solicitada e aprovada em Abril de 1996. O segundo relatório foi apresentado em Julho de 1996 e o relatório final em Março de 1997. O relatório financeiro foi rejeitado e devolvido. Um ano mais tarde, em Março de 1998, o relatório revisto ainda não tinha sido enviado.

99. Em alguns países, as autoridades nacionais ou locais participavam directamente na execução dos projectos, isoladamente ou em cooperação com as ONG, e os fundos eram-lhes directamente atribuídos ou canalizados através delas, consoante o caso. Também é obviamente importante que estas instâncias actuem com transparência, sendo obrigadas a prestar contas dessa actuação. Nestes países, na maioria das vezes foi necessário mais tempo e mais esforços por parte das delegações para obterem os relatórios, se é que os conseguiram obter.

### Auditorias

100. Em alguns casos de suspeita de irregularidades, foram efectuados controlos por gabinetes externos de auditoria, tendo as mesmas sido assinaladas à UCLAF em 1996. Em finais de 1998, continuavam por solucionar. Um desses casos dizia respeito a uma ONG que assinou um contrato com a Comissão em 1994. Após o pagamento da primeira parcela, no valor de 183 000 ecus, o «proprietário» desapareceu sem ter iniciado qualquer actividade. O contrato encontra-se ainda em aberto nas contas, mas o Tribunal não tem conhecimento de quaisquer medidas recentes no sentido de recuperar o montante que fora solicitado e pago. Além disso, foi efectuado um número reduzido de auditorias, embora desde o lançamento da IEA se considere importante realizá-las com regularidade e o Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho contenha uma disposição nesse sentido. Os serviços da Comissão não dispunham de qualquer registo ou conhecimento do número global de auditorias que efectuaram no âmbito dos programas da IEA. As informações são ainda mais escassas no que diz respeito às auditorias relativas às ONG e às outras agências responsáveis pela execução dos projectos. Num caso, a ONG responsável pela execução do projecto referia num relatório que ela própria havia iniciado uma auditoria. A delegação em questão não solicitara esse relatório e não estava em condições de fornecer uma cópia a pedido do Tribunal. De qualquer forma, a realização de auditorias em todos os programas, ou na sua maioria, teria vindo na linha dos procedimentos normais de boa gestão financeira.

<sup>(1)</sup> Relatório especial n.º 5/98, pontos 3.55 e 5.7 (JO C 241 de 31.7.1998).

101. Registaram-se alguns casos na Eritreia e na Somália em que uma ONG ou a delegação notaram que os fundos não foram utilizados para os fins previstos. Embora se deva reconhecer que o acompanhamento era difícil, deverão envidar-se esforços para que estes casos sejam esclarecidos com base em provas adequadas.

### **Acompanhamento**

102. A principal responsabilidade pelo acompanhamento dos programas incumbe à Comissão, normalmente às suas delegações.

103. Inicialmente, as delegações não se encontravam bem preparadas nem dotadas dos meios suficientes para assegurarem o acompanhamento das acções realizadas no âmbito da IEA. Só depois de os programas terem tido início foram instituídos progressivamente procedimentos de acompanhamento nos países IEA. Como o pessoal da Comissão não era suficiente, o acompanhamento foi efectuado por assistentes técnicos, na maioria dos casos no âmbito de unidades de apoio distintas, mas por vezes integradas na delegação. Em Angola, as ONG lamentaram não terem tido qualquer visita da delegação durante 18 meses desde que as actividades tiveram início.

104. A Comissão raramente efectuou um acompanhamento *a posteriori* sistemático dos projectos, com excepção da Eritreia, onde todos os contratos com ONG estipulam que estas devem apresentar à Comissão um «relatório operacional» num prazo de um ou dois anos.

105. No que diz respeito à Somália, o acompanhamento foi confiado aos assistentes técnicos da unidade somali ligada à delegação em Nairobi. No entanto, os seus relatórios muito dificilmente podem ser considerados relatórios de acompanhamento. Com efeito, não fazem qualquer referência aos objectivos específicos dos projectos e os problemas discutidos ou resolvidos durante as missões só muito brevemente são mencionados.

106. Em Moçambique, a Comissão planeou estabelecer uma unidade especial para coordenar e acompanhar todas as operações de recuperação por ela financiadas. A proposta apresentada pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento em Maio de 1993 fazia referência a este assunto. Esta unidade nunca chegou a ser criada. No entanto, vários contratos de assistência técnica previam a realização de um acompanhamento do programa IEA (cerca de 180 milhões de ecus no final de 1998). O acompanhamento efectuado nunca foi comprovado através de qualquer documentação e vários projectos nunca chegaram a ser objecto de controlos no local à data da realização da auditoria do Tribunal em Setembro de 1996. O pessoal permanente da delegação não teve qualquer participação no acompanhamento, à excepção do pessoal local responsável pela contabilidade, que verificou os relatórios financeiros. A Comissão considerava que não havia necessidade de apresentar qualquer documento em relação ao acompanhamento efectuado, uma vez que os assistentes técnicos estavam instalados na própria delegação. No caso de Moçambique, a Comissão não efectuou um acompanhamento da evolução dos projectos financiados pelo FED, centrando-se nos projectos financiados pelo orçamento geral.

107. Na Eritreia, a delegação da Comissão dispunha de documentos sobre actividades de acompanhamento regulares e bastante frequentes que incluíam controlos na maioria dos locais em que o projecto se realizava. Paralelamente, eram comunicados regularmente verdadeiros relatórios de acompanhamento efectuados por assistentes técnicos especialmente recrutados para o programa. Todavia, os relatórios de acompanhamento elaborados pela delegação não eram enviados aos serviços centrais.

### **AVALIAÇÕES**

108. A avaliação do impacto de uma acção de desenvolvimento é um elemento fundamental para garantir uma boa gestão financeira e, sobretudo, para ajudar na elaboração de futuros programas. Se os programas empreendidos fazem apelo a conceitos novos ou originais, como é o caso da IEA, é ainda mais importante que as avaliações sejam efectuadas logo que possível e que sejam tomadas decisões para corrigir quaisquer deficiências ou resolver problemas observados durante a avaliação. Desde o início que o Conselho e a Comissão reconhecem a importância da avaliação.

109. A falta de objectivos quantificáveis em muita da documentação relativa ao programa é um factor que dificulta as avaliações. No início, a maioria das propostas de projectos e dos respectivos acordos de financiamento não definiam um quadro lógico e claro de objectivos, resultados previstos e acções necessárias para os atingir. A situação melhorou nos últimos anos.

110. Foram preparadas algumas avaliações mas várias avaliações de projectos individuais foram efectuadas pelas próprias agências responsáveis pela execução ou por consultores locais, que se limitaram a citar os relatórios de progresso sem acrescentarem qualquer informação adicional. Apenas relativamente à Libéria e a Moçambique se prepararam avaliações completas e globais das acções de recuperação empreendidas pela Comissão. A Comissão considera que o orçamento disponibilizado para este efeito não era suficiente. A Comissão devia dar prioridade a estas avaliações e procurar obter os fundos necessários para a sua realização.

111. Os acordos de financiamento prevêem em alguns casos, mas não sempre, avaliações ou análises intercalares. Todavia, mesmo quando são previstas, raramente são efectuadas. Além disso, regra geral, as avaliações efectuadas não cobriam a integralidade de um programa, mas apenas um ou vários projectos ou componentes de um programa, ou seja contratos individuais e não todo o programa coberto pelo acordo de financiamento. Nestes casos, é muito difícil concluir se os objectivos foram atingidos, uma vez que os indicadores e os objectivos são normalmente definidos para o programa na sua globalidade.

112. Em Angola, por exemplo, três programas do FED deviam ser objecto de avaliação no início de 1998. Até agora, não foi apresentado qualquer documento. De acordo com a delegação na

Etiópia, duas das avaliações previstas para programas neste país não serão realizadas. Em Moçambique, para além da avaliação global (ver ponto 110), não foi efectuada qualquer avaliação específica de projectos no âmbito do programa de 180 milhões de ecus.

113. Uma adequada avaliação deve ser efectuada por um organismo independente, e não pelo organismo responsável pela execução ou pela Comissão. Ao solicitar relatórios de avaliação, em relação a determinados projectos, os auditores do Tribunal receberam relatórios elaborados pelos próprios agentes responsáveis pela execução. Em geral, a qualidade destes relatórios era medíocre, pois não incidiam sobre os problemas.

114. Em alguns casos, as avaliações foram confiadas a consultores locais. Teoricamente, e desde que possuam as competências suficientes, os consultores locais deviam ser utilizados o mais possível pois são menos onerosos e, em princípio, conhecem melhor as condições locais. Na Etiópia, a avaliação de alguns projectos no âmbito de um programa foi confiada a um gabinete de consultores local. Todavia, estas avaliações limitavam-se a repetir as conclusões formuladas pelos próprios agentes responsáveis pela execução dos projectos no seu relatório final. Assim, não contribuíram para melhorar no futuro a realização de projectos semelhantes ou o desempenho do agente sujeito a avaliação.

## CONCLUSÃO

### *Conceito*

115. As actividades de recuperação efectuadas no âmbito do conceito da IEA destinam-se primordialmente a constituir um forte elo na cadeia que liga as acções de emergência e o desenvolvimento a longo prazo. No entanto, não se definiram critérios claros que permitam distinguir a ajuda à recuperação da ajuda de emergência, nem foi criada qualquer estrutura de gestão adequada a este tipo de ajuda (ver pontos 1-4).

116. Na prática, muitas acções de recuperação não se distinguem da ajuda humanitária, tendo frequentemente acções de emergência sido continuadas sob a designação de programas de recuperação. Dado que, na Comissão, outros serviços se tornaram responsáveis pelas acções de recuperação, teria sido útil poder dispor de uma documentação completa sobre as acções anteriores. No entanto, essa documentação não pôde ser fornecida relativamente a nenhum dos países (ver ponto 9).

117. A estrutura de financiamento deverá ser adaptada às necessidades do programa. Não existe qualquer coerência entre as diferentes fontes de financiamento, isto é, o orçamento geral e o FED. A legislação de base e a regulamentação financeira são diferentes,

sendo a margem de manobra dos beneficiários muito mais importante no contexto do FED do que no orçamento geral. As normas que regem a celebração de contratos e outros procedimentos, como a elaboração de relatórios, variam imenso, sendo diferentes as estruturas organizativas dentro da Comissão. Nestas circunstâncias, o financiamento conjunto pelo orçamento e pelo FED não é eficaz (ver pontos 10-11).

### *Identificação e coordenação*

118. Países que não satisfaziam os critérios de um mínimo de estabilidade e segurança e que não dispunham de um governo legítimo foram, ainda assim, considerados elegíveis pela Comissão para a ajuda à recuperação (por exemplo, Angola, Congo e Somália). Nestes casos, não existia qualquer base para as actividades de recuperação (ver pontos 16-30).

119. A pressão política para iniciar projectos e conceder fundos rapidamente reduziu a eficácia da fase de programação a ponto de comprometer mesmo o objectivo de execução rápida. A Comissão deveria ter mantido as acções de ajuda de emergência até o ambiente ser mais favorável (ver pontos 31-36).

120. A coordenação entre a Comissão e os outros doadores limitou-se ao intercâmbio de informações (ver pontos 37-41). Se bem que este problema esteja, até certa medida, para além do controlo da Comissão, esta deveria ter instaurado uma coordenação rigorosa entre os seus próprios serviços. Na prática, cada serviço da Comissão implicado nas acções de recuperação concentrou-se apenas nas acções pelas quais tinha responsabilidade directa (ver pontos 42-46).

### *Programação e acompanhamento*

121. A programação global inicial da Comissão não foi transparente nem se baseou numa análise profunda das necessidades. Os contratos com os parceiros existentes foram frequentemente prorrogados sem que se procedesse a uma avaliação adequada da situação financeira e da necessidade de prosseguir as actividades (ver pontos 12-15).

122. Especialmente no que respeita aos projectos aprovados no início, não é possível verificar se os programas foram elaborados com base em avaliações das necessidades reais de recuperação. Na maioria dos casos os projectos baseavam-se em acções em curso, por exemplo nas actividades desenvolvidas por uma ONG numa determinada região, num sector específico. Nestas circunstâncias, é possível que os resultados sejam dispersos e incoerentes (ver pontos 55-63).

123. As pressões exercidas no sentido de apresentar rapidamente propostas de projectos impediram praticamente qualquer participação por parte das autoridades locais e dos beneficiários. Esta situação traduziu-se em investimentos de viabilidade duvidosa (ver pontos 56-73).

124. O acompanhamento e a elaboração de relatórios revelaram insuficiências. De referir, em especial, que a Comissão não enviou ao Parlamento Europeu e ao Conselho relatórios completos e regulares, que abrangessem tanto as ajudas canalizadas pelo orçamento como pelo FED. De uma maneira geral, verificou-se uma falta de informação ao nível da execução das acções, que limitou imenso a realização de um acompanhamento adequado (ver pontos 90-95). Além disso, as delegações não dispunham de recursos humanos suficientes que lhes permitissem efectuar um acompanhamento das actividades (ver pontos 102-107).

125. A falta de directrizes em relação à apresentação dos relatórios e a inexistência de acompanhamento por parte da Comissão levaram a que muitas ONG apresentassem acções sem objectivos claros ou destinatários bem delimitados (ver pontos 59-61). Regra geral, as ONG apresentaram os relatórios tardiamente, sendo estes muitas vezes de uma qualidade tão medíocre que tornavam extremamente difícil verificar os resultados atingidos e o respectivo custo (ver pontos 96-98).

#### **Execução e prestação de contas**

126. O programa de recuperação foi concebido como um dispositivo temporário, devendo as acções ser executadas rapidamente. Na prática, o programa tornou-se quase permanente e as acções exigiram muito mais tempo do que o previsto. Na maioria das vezes, era praticamente impossível distinguir um programa de recuperação dos programas de desenvolvimento tradicionais.

127. Verificaram-se atrasos em algumas acções devido às dificuldades de recrutamento de pessoal local suficiente (ver ponto 72).

A execução das acções foi lenta, em parte devido ao longo procedimento de atribuição dos fundos e ao lento processo de tomada de decisão que passa pela Comissão em Bruxelas (ver pontos 77-78 e 84).

128. Os relatórios financeiros eram insuficientes e não se verificou um acompanhamento financeiro permanente. A Comissão não estava em condições de apresentar uma visão global da situação financeira das acções de recuperação financiadas através do FED e do orçamento geral (ver pontos 12-15).

#### **Resultados**

129. Algumas acções de recuperação tiveram como resultados a construção/recuperação de estradas, escolas, centros de saúde e abastecimento de água. No entanto, não estão disponíveis informações sobre os resultados globais das acções de recuperação, quer a nível do programa quer a nível nacional e muitas vezes não era possível verificar em que medida os objectivos de cada acção foram atingidos (ver pontos 74-75).

130. No que diz respeito aos beneficiários, o requisito mínimo de qualquer desenvolvimento sustentável é a existência de um verdadeiro enquadramento institucional. Os programas de recuperação deviam dar maior prioridade ao reforço das capacidades institucionais.

131. A Comissão deverá proceder a uma avaliação profunda baseada nas experiências do programa de recuperação. Esse exercício deverá abranger todas as fases do programa, ou seja, a programação, a execução, o acompanhamento e a avaliação, bem como a coordenação das acções, tendo em conta as experiências positivas do programa na Libéria. Há que repensar o conceito de recuperação em termos de um único programa e substituí-lo por programas completos relativos a cada país, com base em análises profundas da situação específica de cada um desses países após uma situação de crise.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 e 27 de Janeiro de 2000.

*Pelo Tribunal de Contas*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### RESUMO

A Comissão interpreta a comunicação de 1993 [COM(93) 204 final] como uma etapa importante na experiência em desenvolvimento da política e das acções realizadas nesta área, na qual se dá ênfase à flexibilidade e ao realismo; não criou uma «facilidade» de um determinado montante, nem fixou uma lista de países a abranger (limitou-se a dar alguns exemplos).

A taxa de desembolso após cinco anos de intervenção só à primeira vista pode ser considerada relativamente fraca. De facto, tal taxa deve ser relativizada, tendo em conta as condições especialmente difíceis das intervenções nos países em recuperação saídos de crises duradouras e muito profundas. Deveriam também ser tomados em conta outros factores, tais como o ritmo dos compromissos (e a sua concentração em determinados países «de risco»), a tendência para a aceleração das taxas de desembolso e as taxas de desembolso geralmente alcançadas para o conjunto dos instrumentos de ajuda ao desenvolvimento.

É certo que foram iniciadas acções «sem que estivesse preenchido o critério da estabilidade relativa»; trata-se, contudo, de uma situação normal. Conforme se indica na comunicação de 1995 sobre a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (ERD), bem como nas avaliações efectuadas pela Comissão e por outros doadores, o *continuum* não é linear, é um *contiguuum*; um país pode ter diferentes regiões em estádios diferentes deste *contiguuum*, podendo a estabilidade política e militar destas regiões alterar-se. Consequentemente, a abordagem da Comissão tem sido a de executar um projecto quando existe uma «estabilidade relativa» numa determinada região. Os fundos de recuperação devem servir para consolidar a paz, mas não existem garantias de que a paz, uma vez estabelecida, continue; é possível que a guerra recomece. A Comissão não considera que devessem ter sido concedidas ajudas de emergência em vez de ajudas de recuperação, especialmente tendo em conta que a ajuda de emergência é uma forma de ajuda que implica uma distribuição relativamente onerosa.

Os montantes dos créditos concedidos para a recuperação orçamental a favor dos países ACP, em média 40 milhões de euros por ano, não permitiam, evidentemente, satisfazer todas as necessidades das populações afectadas. Com base nas conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993, a partir do exercício orçamental iniciado em Janeiro de 1995, o objectivo da programação dos créditos orçamentais no início do ano teve em vista satisfazer, para um determinado número de países, necessidades em sectores considerados prioritários, tendo em conta as outras fontes de financiamento disponíveis (Programas indicativos nacionais, artigo 255.º da Convenção de Lomé IV). Após a adopção do Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996 <sup>(1)</sup>, foi formalizada a prática anterior, de acordo com as disposições do seu artigo 8.º, mediante a apresentação aos Estados-Membros reunidos num comité conjunto das orientações gerais que deveriam orientar as acções a financiar no decurso do exercício orçamental em questão: foram examinados, nomeadamente, os princípios gerais da recuperação, os países elegíveis e os sectores de intervenção prioritários. Neste âmbito, e em conformidade com as disposições dos textos, teve-se em conta o papel específico da recuperação: substituir progressivamente a via da ajuda humanitária e intervir tendo em conta, na medida do possível, a existência de um nível mínimo de segurança. Consequentemente, existiu regularmente uma programação, uma coordenação e uma definição do campo de acção da «recuperação orçamental» <sup>(2)</sup>.

A coordenação estreita da execução da «recuperação orçamental» a nível dos serviços da sede está a cargo de uma unidade que, desde Outubro de 1995 é responsável, entre outras actividades, pela programação e preparação das decisões a adoptar, com base nas propostas dos parceiros operacionais transmitidas pelos serviços geográficos e pelas delegações. Tendo em conta o papel central desempenhado pelos serviços geográficos da sede e pelas delegações na programação e transmissão dos projectos e de programas, é possível verificar a coordenação existente entre as diversas fontes de financiamento disponíveis. Existiu ainda uma coordenação estreita com o ECHO (Serviço de Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia).

Quase todas as intervenções de «recuperação orçamental» foram efectuadas por ONG (organizações não governamentais), cujos projectos financiados incluíam um orçamento pormenorizado e objectivos concretos. As condições dos contratos que regiam estas operações especificavam as modalidades de prestação de informações, nomeadamente aquando dos pedidos de desembolso das parcelas de financiamento e dos saldos. Além disso, foi criada uma assistência técnica específica em vários países beneficiários dos fundos de recuperação,

<sup>(1)</sup> JO L 306 de 28.11.1996, p. 1.

<sup>(2)</sup> APT Consult, fase 1, relatório de análise-final (4 de Maio de 1998), página xxi.

por forma a assegurar um acompanhamento preciso da execução, no local, dos projectos e programas, a qual foi objecto de relatórios periódicos. Contudo, a Comissão reconhece e partilha a opinião do Tribunal segundo a qual a falta de pessoal, nomeadamente a nível das delegações, dificultou o acompanhamento das operações.

A Comissão criou um grupo de trabalho destinado a examinar os resultados obtidos desde 1996 no domínio da interligação entre a ajuda humanitária, a reabilitação e o desenvolvimento, com vista a definir as modalidades de uma abordagem integrada reforçada para responder a situações de crise e de «pós-crise».

## INTRODUÇÃO

### *Historial*

4. A capacidade de absorção da ajuda por parte dos países em desenvolvimento constitui um problema geral e reconhecido, que se agudiza ainda mais nos países em recuperação, devido às destruições e às destruturações sofridas. As condições de intervenção nesses países são, por conseguinte, especialmente difíceis, uma vez que as necessidades são muito importantes e por vezes prementes, sendo os meios para as satisfazer mais difíceis de executar. Esta realidade, verificada no local pelos parceiros da Comissão, traduz-se num alargamento do período de execução e afecta os indicadores financeiros. Contudo, os resultados financeiros específicos das acções de recuperação não são globalmente desfavoráveis, em comparação com o conjunto das taxas de desembolso da ajuda. Pode-se acrescentar que, durante o período em questão, se verificou um aumento contínuo dos desembolsos neste âmbito e que o ritmo da «recuperação orçamental», executada por organizações não governamentais e destinada a satisfazer necessidades prioritárias básicas das populações afectadas (saúde, abastecimento de água, educação), foi ainda mais rápido. Tal é o resultado de um esforço real e específico na execução deste tipo de assistência.

## ENQUADRAMENTO

### *Conceito*

7. A comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (1), a resolução do Parlamento referida pelo Tribunal e as conclusões adoptadas pelo Conselho de Ministros em 2 de Dezembro de 1993 sobre a ajuda à recuperação constituem uma base sólida para enquadrar a execução deste tipo de assistência.

9. Os grupos de trabalho criados, por país e/ou sectores, permitiram analisar conjuntamente as situações complexas e evolutivas dos países em questão, bem como assegurar uma programação e uma coordenação mais estreitas no âmbito de uma abordagem

global. A «entrega-retoma» de diversos projectos e programas entre o ECHO e a Direcção-Geral do Desenvolvimento constitui, conseqüentemente, apenas um dos aspectos do trabalho realizado em comum.

### *Quadro jurídico*

10. O facto de se aplicarem diversas regulamentações à assistência humanitária e à recuperação não impede uma execução eficaz da ajuda, desde que exista uma coordenação estreita. Além disso, na nova Comissão, os dois domínios encontram-se sob a responsabilidade do mesmo Comissário.

11. A Comissão tenciona proceder a uma apresentação mais pormenorizada do processo contínuo que conduziu, por sua iniciativa, de Maio de 1993 a Novembro de 1996, as diversas instâncias comunitárias a aprofundarem o conceito de recuperação e a determinarem as suas modalidades de execução, tendo em conta as diversas fontes de financiamento cuja aplicação simultânea dependia da Comissão.

O artigo 257.º da secção 6 («ajudas de emergência») da Convenção de Lomé IV (1990-1995) prevê a possibilidade de financiar a recuperação nos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) a partir de diversas fontes financeiras do Primeiro protocolo financeiro, devendo os projectos e programas ser executados segundo os princípios e regras do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento).

Em Maio de 1993, a Comissão apresentou uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu, destinada a fazer face, de forma coerente, às necessidades de recuperação que também existem fora da zona ACP.

A resolução do Parlamento Europeu, juntamente com as conclusões do Conselho de Dezembro de 1993, servem de enquadramento à execução das primeiras acções de recuperação financiadas a partir da rubrica orçamental (B7-5 0 7 6) inscrita no Orçamento Geral das Comunidades para 1994, e completam o enquadramento já existente para as acções financiadas a partir dos fundos do FED.

Em meados de 1995, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo a acções de recuperação e

(1) COM(93) 204 final, de 12 de Maio de 1993.

de reconstrução em favor dos países em vias de desenvolvimento <sup>(1)</sup>, que foi objecto de uma primeira leitura por parte do Parlamento Europeu em 15 de Dezembro de 1995, e que deu origem a uma posição comum em 29 de Janeiro de 1996. Após a segunda leitura do Parlamento Europeu, efectuada em 21 de Maio de 1996, o regulamento foi finalmente adoptado em 22 de Novembro de 1996.

Entretanto, com vista a facilitar uma abordagem global, a Comissão apresentou uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (ERD) <sup>(2)</sup>, que conduziu, nomeadamente, às conclusões do Conselho de 28 de Maio de 1996 e ao parecer do Parlamento Europeu de 21 de Fevereiro de 1997. Daí resultou também a criação de grupos de trabalho.

Neste contexto, é difícil considerar que não existiram elementos de coerência na abordagem da recuperação, tanto no que se refere aos fundos do FED como aos créditos orçamentais, cuja natureza complementar foi referida em diversas ocasiões. Por outro lado, é um facto que, após o lançamento da Iniciativa Especial para África, a recuperação deixou de ser considerada como um novo instrumento único, tendo passado a ser vista como a utilização flexível e coordenada de diversos instrumentos já disponíveis, cujos elementos de coerência foram gradualmente precisados, conforme indicado anteriormente.

### **Recursos financeiros**

14. A este respeito, convém, contudo, assinalar que a necessidade de intervenções muito rápidas foi expressamente reconhecida — ver o ponto 7 das conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993. Convém igualmente ter em conta, para além da importância das necessidades, a dificuldade de execução no terreno, que ocasionou atrasos e imprevistos, bem como a evolução por vezes súbita das situações, que exigiu uma adaptação das acções.

15. Os países ACP em fase de recuperação puderam dispor de fontes específicas de financiamento, cuja utilização se justificava pelas necessidades das populações especialmente afectadas: refugiados, pessoas deslocadas ou repatriadas, na acepção, nomeadamente, do artigo 255.º da Convenção de Lomé IV. Tiveram ainda a possibilidade de dispor de financiamentos adicionais a partir do Orçamento Geral das Comunidades adoptado pela autoridade orçamental, nos termos da resolução do Parlamento Europeu de 16 de Novembro de 1993 <sup>(3)</sup>, que realçou a dimensão da necessidade da ajuda à recuperação e considerou desejável a criação de um quadro específico dotado de meios financeiros importantes para fazer face a tais necessidades.

Os fundos dos programas indicativos nacionais (PIN) não obedecem aos mesmos critérios e modalidades de execução que os créditos orçamentais, geridos de forma mais autónoma. Do ponto de

vista da programação dos fundos, a natureza das acções previstas desempenhou um papel importante. De facto, convém sublinhar que os créditos orçamentais foram essencialmente utilizados via organizações não governamentais para intervenções rápidas nos sectores básicos prioritários para as populações afectadas, o que permitiu aos fundos dos programas indicativos nacionais eventualmente ainda disponíveis e sempre que tal se tornar possível do ponto de vista político, financiar outros tipos de projectos e de programas, nomeadamente no domínio da retoma do desenvolvimento.

### **PROGRAMAÇÃO GLOBAL**

#### **Crítérios**

19. A Comissão considera que os critérios de elegibilidade dos países para financiamentos de recuperação se encontram definidos em dois documentos principais: o ponto 6 das conclusões do Conselho, de 2 de Dezembro de 1993 e o Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996. Qualquer destes textos refere o critério da «existência de um nível mínimo de segurança», mas combinando-o com a necessidade de dar provas de flexibilidade e com a fórmula «na medida do possível». Assim sendo, permitem conciliar a necessidade de acções rápidas a nível das operações humanitárias com a verificação pertinente de que o processo complexo de saída de uma crise, de recuperação e de retoma do desenvolvimento não é linear no tempo nem uniforme no espaço. Determinados períodos ou regiões são estáveis, outros atribulados, e por vezes alternadamente; justifica-se assim a flexibilidade prevista nos textos, tendo igualmente em conta que se trata de satisfazer as necessidades prioritárias das populações afectadas.

Além disso, os critérios de elegibilidade dos países para acções de recuperação, bem como as intervenções a financiar, foram estabelecidos em estreita colaboração com o Conselho, através do Comité Conjunto, do Comité do FED e das informações prévias.

Finalmente, no que se refere mais concretamente à recuperação orçamental, a execução efectuada pelas organizações não governamentais em condições muito difíceis e por vezes perigosas, permitiu continuar a apoiar populações terrivelmente afectadas. Tal conduziu, efectivamente, à suspensão ou à interrupção de alguns projectos (globalmente pouco numerosos), uma alternativa real a uma atitude que não podia ser, neste domínio, de abstenção.

#### **Somália**

20. Ao acordo de Adis Abeba celebrado em Março de 1993 entre os dirigentes das principais facções somalianas seguiu-se a declaração de Adis Abeba de 1 de Dezembro de 1993, subscrita por toda a comunidade responsável pela ajuda internacional (governos, organismos da ONU e organizações não governamentais internacionais), bem como por representantes das diferentes

<sup>(1)</sup> COM(95) 291 final de 26 de Junho de 1995.

<sup>(2)</sup> COM(96) 153 final de 30 de Abril de 1996.

<sup>(3)</sup> JO C 329 de 6.12.1993, p. 77.

regiões da Somália. Esta declaração delineou uma estratégia para as acções de reconstrução e de recuperação na Somália, baseada na situação existente, isto é, na ausência de um governo central. Posteriormente, esta estratégia ficou conhecida como a abordagem dos dividendos da paz. A CE tem vindo a seguir esta abordagem desde meados de 1994, altura em que teve início o primeiro programa de recuperação. A comunidade responsável pela ajuda internacional considera que, para não abandonar a Somália, não existe actualmente uma alternativa a esta estratégia.

21. As actividades financiadas pela CE em Middle Shebell aumentaram consideravelmente quando a entidade responsável pela coordenação da ajuda à Somália [Somalia Aid Coordination Body (SACB)] considerou a região elegível para recuperação. A degradação da situação na região, que se ficou a dever a conflitos intra-facções ocorridos posteriormente, não era então previsível. Independentemente dos problemas que levaram a suspender os projectos de infra-estruturas, os investimentos já realizados podem ser considerados basicamente úteis. No sector da saúde, foram suspensos 5 projectos durante o período 1994/1998, como reacção à mudança a nível da situação de segurança. De facto, conforme referido, apenas um projecto foi prematuramente encerrado; nos restantes casos, levantou-se a suspensão após a introdução de algumas melhorias.

## Angola

22. Apesar das dificuldades na execução do Protocolo de Lusaca assinado em Novembro de 1994, Angola viveu até 1998 numa situação de «nem guerra, nem paz», período durante o qual a comunidade internacional apoiou o país numa perspectiva de estabelecimento da paz e de reconciliação nacional. Durante este período, a Comissão continuou a conceder ajudas de emergência a favor de Angola. Simultaneamente, com vista a apoiar o processo de reconciliação, a comunidade internacional comprometeu-se, no decurso da mesa-redonda de Bruxelas (1995), a apoiar o trabalho de reconstrução do país. As ajudas à recuperação da Comissão inscrevem-se neste contexto.

## República Democrática do Congo (antigo Zaire)

23-24. A Comissão não partilha a opinião do Tribunal no que se refere à questão da oportunidade de lançar programas de recuperação na RDC. É um facto que no seu documento COM(93) 204, a Comissão preconizou um compromisso político e o relançamento do processo de transição. Este documento confirma a análise que levou a Comunidade e os seus Estados-Membros a suspender em Janeiro de 1992, os seus programas de cooperação, com excepção da ajuda humanitária. Na sua declaração de 27 de Julho de 1994, a União Europeia tomou nota da viragem representada pela instalação do Governo Kengo e da nova assembleia (Alto Conselho da República - Parlamento de Transição: ACR-PT).

Mesmo sem estarem reunidas as condições necessárias para o reatamento da cooperação para o desenvolvimento do tipo clássico, a Comissão financiou programas destinados a melhorar as con-

dições de vida da população. Esta sequência, que se afigura correcta na sua concepção «humanitária — recuperação — cooperação para o desenvolvimento» foi parcialmente interrompida pelo conflito ocorrido na parte oriental do país no final de 1996, e que se alastrou em 1997. Ora, o conflito que levou o presidente Kabila ao poder não estava previsto nem era previsível.

25. A decisão tomada foi a de completar e iniciar os programas já decididos. As possibilidades de transição não estavam comprometidas *a priori* com a mudança de poder e as necessidades das populações eram as mesmas, bem como as condições de execução dos projectos de recuperação. Neste contexto, o abandono destes projectos teria sido ainda mais criticável.

26. O programa de preparação das eleições (PAPE) a que o Tribunal se refere não implicou quaisquer despesas, tendo a autorização sido encerrada na sua totalidade.

Este programa previa a participação num recenseamento da população, elemento essencial para a preparação das eleições previstas pelo governo Kengo, bem como para a preparação de programas de recuperação e de desenvolvimento mais amplos, com base na análise das necessidades prioritárias de uma população cujos dados continuam a ser objecto de estimativas.

Quando se tornou evidente que as novas autoridades não tinham qualquer intenção de convocar eleições foi encerrada sem que se tenha gasto um único euro, em paralelo com o encerramento da autorização a partir da rubrica orçamental PESC relativa à criação de uma unidade eleitoral europeia de acompanhamento e observação das eleições, bem como a sua preparação. A Comissão precisa que as eleições não estavam especialmente previstas após a mudança de poder, mas para apoiar uma mudança de poder de acordo com as regras democráticas: o programa foi decidido durante o governo Kengo, que tinha previsto contribuir com um financiamento de cerca de 150 milhões de dólares dos Estados Unidos e esperava contribuições das Nações Unidas. Por conseguinte, o programa da Comissão era complementar a essas autorizações e continuou a vigorar dado que o novo presidente se tinha comprometido a realizar eleições no prazo de dois anos após a sua tomada do poder.

A Comissão considera que a complementaridade entre os diferentes recursos disponíveis (FED e Orçamento), bem como a cooperação estreita com os outros doadores, é, mais do que nunca, necessária neste tipo de operações.

## Ruanda/Libéria

27. A Comissão considera que a ajuda à recuperação no caso do Ruanda era absolutamente adequada.

Embora mantendo a ajuda humanitária, a Comissão considerou que esta não permitia satisfazer integralmente as necessidades da população traumatizada pelo genocídio e julgou necessário

iniciar o mais rapidamente possível as acções de reconstrução das infra-estruturas destruídas e de relançamento da economia, com vista a contribuir para a reconciliação nacional.

Este tipo de acções não pode ser empreendido com base na ajuda humanitária, que não pode financiar, por exemplo, infra-estruturas importantes.

A lógica e a necessidade de interligar as ajudas de emergência, de recuperação e de desenvolvimento, não excluem a existência concomitante dos três tipos de intervenção num determinado país.

28. O êxito das operações na Libéria foi também recentemente confirmado por dois relatórios de avaliação independentes, que chegaram, nomeadamente, às seguintes conclusões:

- «Os objectivos, os resultados e o impacto das actividades de recuperação foram extremamente coerentes com os objectivos da UE, tendo melhorado a complementaridade de todas as iniciativas da UE e da Comissão» (1);
- «A Comissão Europeia demonstrou ter uma capacidade de resposta operacional muito mais eficaz do que geralmente se crê» (2);
- «A CE teve uma influência significativa quer no processo de paz, quer nas etapas iniciais de recuperação da guerra civil» (3);
- «Desde a realização da presente avaliação, a Comissão continuou a desempenhar o papel de principal doador na Libéria, através da aplicação do segundo programa de recuperação. A comunidade de doadores reconhece amplamente este papel» (4).

## Etiópia

29 e 30. Esta limitação, que figurava como proposta na comunicação da Comissão, não foi retida nas conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993. Não consta igualmente do regulamento relativo à «recuperação orçamental». A observação relativa ao apoio da Comissão à IEA tem de ser considerada no contexto apropriado. A partir de 1991, a Comissão passou a financiar um grande número de «acções de emergência» a favor das vítimas da guerra, da seca e da fome. O «Programa de Reabilitação Social», iniciado em 1994 na sequência da assistência de emergência previamente concedida, formava parte do *continuum*. Cumpre igualmente recordar que, após a independência da Eritreia, foram transferidos para este país 20 milhões de euros de fundos etíopes do FED, destinados a financiar actividades semelhantes em regiões que pertenciam anteriormente à Etiópia. Os dados disponíveis revelam que foram utilizados 14 834 739 euros para financiar

projectos no âmbito do Programa de Reabilitação Social para a Etiópia. Este montante compõe-se da seguinte forma: FED: 2,7 milhões de euros; artigo 255.º: 4,1 milhões de euros; rubrica B7-6 4 1 0/(5 0 7 6): 8 milhões de euros.

O período 1994-1999 no Haiti caracterizou-se por uma crise política e institucional. Neste contexto, era tão importante apoiar os esforços de reabilitação após o período do embargo como manter a economia sob controlo, a fim de evitar que à crise política e social se viesse juntar outra crise devida à instabilidade e à degradação do ambiente económico e financeiro. O financiamento dos programas de ajustamento como complemento das acções e programas de recuperação inscreveu-se nesta estratégia.

O *continuum* emergência-recuperação-desenvolvimento não implica uma sucessão no tempo, mas sim a complementaridade entre estes instrumentos. Em especial no caso do Haiti, a estratégia de desenvolvimento devia, e deve ainda, incluir acções de emergência ou de recuperação. O que se procura é a coerência entre as acções de reforço e de descentralização do Estado através da ajuda orçamental e as acções de recuperação e de estruturação da sociedade civil.

## Considerações sobre o processo de programação

33. Pode suceder que o planeamento orçamental da Comissão, que tem de aplicar o regulamento existente, não coincida com o ritmo de preparação dos projectos pelas organizações não governamentais. Em regra, é dado um conhecimento atempado dos prazos às organizações não governamentais, mas estas nem sempre os respeitam. Sempre que possível, é-lhes concedida uma última oportunidade de cumprimento de um prazo prestes a terminar, mas tal pode por vezes ser apenas uma questão de dias.

34. A Comissão insiste em sublinhar que, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 2258/96, teve lugar um intercâmbio de pontos de vista sobre as orientações gerais relativas às acções a realizar no ano seguinte no âmbito de um comité conjunto específico dos Estados-Membros. Além disso, a Comissão recorda que todos os projectos de recuperação de valor superior a 2 milhões de euros são objecto de uma proposta de financiamento pormenorizada que é submetida ao comité do FED para parecer. Tal constitui para este uma ocasião de examinar o projecto no contexto do programa de recuperação.

36. O ACNUR estava bem estabelecido em Moçambique, dispondo de uma vasta equipa, de boas instalações e de representação nos distritos. Encontrava-se, por conseguinte, em muito melhor posição do que as delegações para seleccionar e controlar sub-projectos. O ACNUR desempenhava as suas funções através de filiais provinciais autónomas, às quais eram atribuídos fundos de acordo com as disponibilidades e as necessidades, e que contratavam organizações não governamentais parceiras de acordo com os mesmos critérios. Os seus sistemas administrativos eram bastante mais flexíveis do que o da CE, o que lhes permitia desembolsar rapidamente os fundos, bem como alterar os resultados dos projectos.

(1) «Avaliação da execução das rubricas orçamentais (...)» B7-6 4 1 0, «Acções de recuperação e de reconstrução em favor dos países em vias de desenvolvimento - países ACP» — exercícios de 1994-1995-1996-1997, «Análise da situação nacional na Libéria»; APT Consult, RU; p. 5.

(2) Obra citada, p. 6.

(3) «Avaliação da ajuda da UE no terreno, estudo do caso n.º 5: Libéria»; Investment Development Consultancy, França; Agosto de 1998; p. 1.

(4) Obra citada.

Dadas estas vantagens comparativas, valeu a pena participar no financiamento do programa global do ACNUR, sem necessidade de afectar os fundos da CE a projectos individuais. Outros Estados-Membros tinham uma relação semelhante com o ACNUR, o que permitiu à delegação dedicar-se a outras funções.

Neste contexto, o ACNUR utilizou os fundos da CE como contribuição para o seu plano de trabalho global.

A partir de Outubro de 1995, o ACNUR identificou projectos para financiamento específico da CE ao abrigo do programa do artigo 255.º (7 ACP 080). Contudo, o programa apenas foi aprovado em Março de 1996, o que resultou tanto no encerramento desses projectos como na procura de outros doadores.

### Coordenação

#### Coordenação dos doadores

37. A Comissão aplicou, em especial para a «recuperação orçamental», os diversos meios destinados a assegurar uma coordenação, tanto a nível da sede como a nível das delegações, com os parceiros que intervêm no processo de recuperação, nomeadamente as ONG, e também o ECHO, que, desde 1994 foi informado, prévia e oficialmente, de todas as intervenções previstas; os Estados-Membros foram igualmente consultados no âmbito do comité conjunto instituído pelo Regulamento (CE) n.º 2258/96 no que se refere às orientações gerais, bem como informados *ex ante* e *ex post* de todos os projectos. Além disso, foram criados grupos de trabalho para certos países e/ou sectores de intervenção.

A Comissão considera ter existido uma coordenação suficiente, que permitiu evitar a duplicação da aplicação dos fundos.

38. Não existem indícios de um interesse decrescente por parte dos doadores no âmbito do Somalia Aid Coordination Body (SACB), cuja função específica consiste em assegurar a máxima harmonização das metodologias e dos sistemas operacionais utilizados pelos organismos de execução, que por sua vez são praticamente todos membros do SACB, assim como os doadores e os organismos da ONU. Por outro lado, verificou-se um certo decréscimo de interesse por parte dos doadores na Somália, como reacção à ausência de progressos no que se refere ao restabelecimento da paz e da ordem no país.

39 e 40. A Comissão toma nota das observações do Tribunal de Contas, que coloca, todavia, em perspectiva com a observação introdutória de que o conteúdo dessa actividade está «até certo ponto, para além do controlo da Comissão».

41. As modalidades de financiamento das organizações internacionais da «família das Nações Unidas» foram durante muito

tempo objecto de uma série de debates, em especial no que se refere ao aspecto do controlo dos fundos por parte de organismos de controlo externos. Durante o período considerado, no âmbito das acções de recuperação financiadas a partir do Orçamento Geral das Comunidades, e sobretudo a partir do artigo 255.º da Convenção de Lomé IV, a Comissão apoiou a missão do ACNUR através do financiamento de diversos projectos ou programas desta organização com objectivos específicos e orçamentos determinados, alguns com base na «entrega-retoma» de intervenções no momento da retirada programada desta organização.

#### Coordenação no interior da Comissão

42. A coordenação teve lugar a nível das delegações aquando da programação da recuperação orçamental, que é efectuada tendo em conta as outras intervenções previstas no domínio da recuperação e da ajuda humanitária.

Foi igualmente efectuada uma coordenação na sede por intermédio dos responsáveis geográficos que asseguram a aplicação do conjunto da política de desenvolvimento.

Esta coordenação é efectuada no contexto da escolha dos sectores prioritários e aquando da instrução dos projectos.

No que se refere à coordenação com o ECHO, assinala-se que todos os projectos de recuperação orçamental são submetidos ao visto deste serviço.

A partir de 1996, os grupos de trabalho sistematizaram esta coordenação.

43. Desde o início, e de acordo com a delegação da UE, o acompanhamento técnico foi assegurado pela unidade técnica de recuperação do FED, tendo o acompanhamento financeiro sido assegurado pela sede e pela delegação. No relatório anual de 1995-1996 encontra-se já mencionado o recrutamento de um assistente técnico específico; o processo de recrutamento foi mais longo do que previsto.

44. O relatório de avaliação anual a que se faz referência neste ponto refere-se globalmente ao artigo 255.º da Convenção de Lomé, sendo Angola um dos casos estudados. A coordenação e a complementaridade entre a DG VIII e o ECHO foi assegurada em primeiro lugar através de uma programação conjunta dos financiamentos dos projectos ONG no domínio sanitário (domínio apoiado prioritariamente pelo ECHO), tendo sido realizado no final de 1996 um estudo para este efeito. A coordenação e a complementaridade encontram-se igualmente asseguradas pelo grupo de trabalho ERD estabelecido em Luanda, bem como pelas reuniões de coordenação celebradas na sede.

45. Desde Julho de 1999, foi criado um grupo de trabalho inter-serviços que agrupa as diferentes DG Relex, com o objectivo de racionalizar as rubricas orçamentais e de simplificar os métodos de acção.

### **Recursos humanos**

48. Os recursos humanos e o volume e o financiamento dos projectos constituem apenas dois dos elementos da equação. As outras variáveis fundamentais são o nível de experiência e de familiarização com o conceito e o instrumento financeiro, a capacidade e o nível de preparação da administração nacional, bem como a organização da sociedade civil.

Na situação que prevaleceu durante o período de recuperação em Moçambique, o instrumento e o conceito eram novos, a administração local e a sociedade civil inexistentes e os recursos disponíveis abundantes. Neste contexto, a delegação reconheceu constantemente que a eficácia do programa de recuperação da Comissão se encontrava em grande medida comprometida pela falta de recursos humanos para gerir um programa complexo e difuso.

O programa foi gerido por um consultor, com o apoio, alternadamente, de um ou dois assistentes técnicos expatriados. Posto que o conceito de recuperação era novo, pouco pessoal contava com experiências prévias, ou com um conhecimento profissional amplo. Nesta situação, o desequilíbrio entre a magnitude dos recursos financeiros e o pessoal responsável pela sua gestão foi um dos factores que contribuíram para que o programa se orientasse para a procura, sem uma estratégia claramente articulada.

Nestas circunstâncias, não foi fácil para a delegação efectuar uma análise institucional e circunstancial mais rigorosa do conjunto da intervenção, bem como de cada projecto e de cada parceiro. Como resultado, levou mais tempo a incorporar a experiência adquirida na estratégia da delegação.

Contudo, com base em avaliações internas e externas, a delegação foi capaz de incorporar as experiências adquiridas no seu processo de tomada de decisões.

- Existe actualmente um entendimento bastante melhor da capacidade dos parceiros e de quais as actividades susceptíveis de criarem raízes. Através da utilização das orientações produzidas em Bruxelas, foi possível seguir as melhores práticas de intervenção, tais como o microfinanciamento.
- O conselheiro para o desenvolvimento rural é agora apoiado por dois assistentes técnicos e por um funcionário no local baseado em Maputo. Brevemente, um assistente técnico irá basear-se na província setentrional da Zambézia. Esta situação contrasta com a que prevaleceu entre 1994 e 1996, em que um único assistente técnico geriu uma carteira de projectos. No próximo programa de desenvolvimento rural, está pre-

vista a contratação de peritos em matéria de controlo e de avaliação, de questões relativas à pobreza e ao género e de análise económica.

- A administração financeira dispõe de dois agentes especializados a nível local. As recomendações do Tribunal de Contas foram institucionalizadas.
- A diminuição da quantidade de fundos permitiu uma abordagem mais ponderada do desenvolvimento rural. As novas iniciativas planeadas ao abrigo do 8.º FED estão geográfica e sectorialmente concentradas. A capacidade de absorção institucional e as análises financeiras são sistematicamente consideradas.
- O processo de selecção dos projectos é agora sistemático e transparente. A delegação promoveu a utilização de convites para a apresentação de propostas, de forma a melhorar a programação dos seus recursos.
- A estratégia de desenvolvimento rural das delegações realça as sinergias entre os programas da CE, dos Estados-Membros e de outros doadores.

### **Informações comunicadas às autoridades orçamentais**

49. Durante os primeiros anos de execução da Iniciativa Especial para África, o Conselho foi periodicamente informado (pelo menos todos os semestres) da evolução do esforço global de recuperação, tanto no que se refere às decisões como no que se refere aos desembolsos, afigurando-se que considerou a informação recebida satisfatória.

50. Com base nas disposições do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 2258/96, adoptado em 22 de Novembro de 1996, os serviços da Comissão prepararam um relatório de execução do exercício orçamental de 1997, o primeiro exercício a seguir à adopção do regulamento. No que se refere aos países ACP, este relatório inclui todas as informações requeridas pelo artigo 9.º do regulamento no domínio da aplicação das rubricas orçamentais relativas à recuperação. A concepção do relatório está em conformidade com o previsto no regulamento.

51. A Comissão sublinha que os debates contínuos sobre os documentos relativos à recuperação [projecto de regulamento do Conselho, comunicação sobre a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (ERD)], permitiram informar em numerosas ocasiões as diversas instâncias comunitárias acerca da evolução do esforço global de recuperação. Além disso, a autoridade orçamental, informada sobre a aplicação dos créditos do exercício precedente, confirmou periodicamente os créditos das rubricas orçamentais relativas à recuperação, ao longo dos sucessivos exercícios orçamentais.

52 e 53. O Tribunal de Contas já assinalou as consequências que a falta de recursos humanos, nomeadamente a nível das delegações, teve no domínio da avaliação das intervenções. As modalidades utilizadas para o acompanhamento das acções através da assistência técnica, que complementa o acompanhamento efectuado pelos próprios parceiros operacionais (a maior parte das

vezes, tratando-se de recuperação orçamental, através de ONG com muita experiência), permitiram efectuar avaliações específicas de uma série de projectos concretos, bem como as duas grandes avaliações de conjunto efectuadas por escritórios independentes: COWI e APT Consult. Cumpre assinalar que estas avaliações se realizaram, a partir de 1996-97 e 1997-98, no âmbito da política de avaliação efectuada pela Comissão, e que são públicas.

## EXECUÇÃO DAS ACÇÕES

### Introdução

54. As conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993 não especificam as duas limitações enunciadas pelo Tribunal de Contas: duração de dois anos e ausência de novos investimentos. Não constam igualmente do regulamento relativo à recuperação orçamental. Os dois textos normativos referidos apenas mencionam, sem mais precisões, a duração limitada.

Tais limitações constavam, contudo, da comunicação da Comissão. Além disso, a Comissão verifica, tal como o Tribunal de Contas, que a execução dos projectos e programas de recuperação exigiu, em inúmeros casos, um período por vezes sensivelmente mais longo do que o inicialmente previsto. Sem excluir a razão avançada pelo Tribunal de Contas, a Comissão sublinha que o contexto, as circunstâncias e as condições muito difíceis de execução das acções de recuperação são certamente a causa mais frequente da prorrogação do período de execução das acções, que, contudo, normalmente não excederam prazos razoáveis.

### Programação e elaboração do orçamento

56. Reconhecem-se as difíceis condições de execução das actividades de reabilitação, em especial no que se refere aos recursos humanos a nível das delegações.

57. O facto de ter sido necessário alterar, suspender ou encerrar um número limitado (em relação à totalidade das acções empreendidas) de projectos não resulta sistemática e unicamente de uma preparação insuficiente; resulta, sobretudo, das condições complexas e por vezes aleatórias de saída de crises profundas que conhecem os países elegíveis para recuperação.

58. O crédito pendente da empresa de consultoria, relativo a um projecto encerrado sobre o restabelecimento de pessoas, está actualmente a ser investigado pela Comissão.

59. A situação instável em matéria de segurança conduziu frequentemente à necessidade de suspender acções em determinadas

áreas. No momento da suspensão, normalmente desconhece-se a duração da situação de insegurança. Esta dificuldade não é específica do caso de Angola.

60. No decurso das discussões realizadas em Março de 1999 com o ON, bem como durante a análise da situação do país, foi decidido que este projecto não constituía uma prioridade para Moçambique e que não seria executado. Em 28 de Setembro de 1999, devido à falta de consenso entre as partes envolvidas no que se refere à redefinição e à formulação dos objectivos primários, a delegação solicitou o seu encerramento. A recente reacção do ON a esta questão (15 de Outubro de 1999) foi a de que o projecto deveria ser executado conforme está, uma vez que o acordo de financiamento já foi assinado e que, por isso, não foi incluído na lista de projectos (prioridades) acordados entre o ON e a delegação em Março de 1999. A Comissão irá propor que o projecto seja encerrado e os fundos desafectados.

61. A Comissão teve em conta a experiência das ONG, nomeadamente em situações de crise, por forma a assegurar a continuidade das intervenções nos sectores prioritários para a população afectada. A importância das necessidades, a variedade das situações e a dimensão dos países em questão por vezes conduziu, em conformidade com o ponto 5 das conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993 (que referia que era desejável que as ONG desempenhassem um papel activo na execução e, eventualmente, na concepção dos programas comunitários de ajuda à recuperação), à diversificação e à multiplicação das intervenções através de diversos parceiros diferentes. Contudo, convém assinalar que a partir da programação de 1995, com vista a assegurar uma maior coerência, foi previsto definir os sectores e as zonas prioritárias para recuperação orçamental, tendo em conta vários elementos como as intervenções efectuadas a partir de outras fontes ou por outros doadores. Esta abordagem foi prosseguida e mesmo reforçada à medida da execução da «recuperação orçamental».

### Participação dos beneficiários

66. A selecção dos projectos foi feita com base nos conhecimentos, na experiência e na reputação das ONG que trabalhavam no local, muitas vezes já para projectos financiados pela UE. A contratação com estas ONG melhorou a transparência e o acompanhamento das acções. Não deve esquecer-se o contexto político difícil na sequência do embargo e da ditadura e os aspectos de emergência que persistiam nesse momento. A participação dos beneficiários é desejável a todos os níveis, mas no contexto da recuperação, em que se trata de repor os serviços de base a um nível aceitável, não tem certamente a mesma importância do que num projecto de desenvolvimento a mais longo prazo. Além disso, algumas ONG tiveram tendência para continuar a trabalhar no mesmo espírito que durante o embargo, altura em que prevalecia a urgência e a satisfação das necessidades imediatas.

### Sustentabilidade

68. A Comissão solicitou sempre às contrapartes que apresentassem declarações firmes dando o seu acordo aos investimentos em infra-estruturas, ainda que isso não possa ser considerado suficiente para justificar a sustentabilidade da acção.

Por outro lado, na ausência de um planeamento a mais longo prazo por parte da administração moçambicana, não existia frequentemente escolha entre investir na reabilitação das redes de infra-estruturas, com poucas ou nenhuma garantias de sustentabilidade, ou abandonar a população. Até agora, quase não foram encerrados projectos de infra-estruturas.

69. A Comissão fará o necessário para que as ONG que operam no terreno possuam as competências técnicas e os recursos humanos necessários para intervir em domínios específicos, evitando tanto quanto possível o recurso a subcontratações. Cumpre assinalar, além disso, que para assegurar a sustentabilidade de um projecto, os ministros competentes devem estar associados a esse projecto desde o início, tendo em vista inscrever as despesas futuras da acção no Orçamento do Estado, uma vez terminado o apoio comunitário.

70-72. Os problemas relacionados com os baixos salários da função pública e com a falta de motivação do pessoal constituem obviamente uma característica comum do funcionamento nos países em desenvolvimento. A abordagem geral da Comissão é dupla:

- i) procura dirigir-se às questões relativas aos recursos humanos nos programas de reforma do sector social, e
- ii) prevê a concessão de benefícios complementares de forma a maximizar os ganhos sociais, tais como financiamento para escolas, melhoria da situação habitacional, etc.

73. Em certos casos, o critério da sustentabilidade pode ter uma prioridade mais baixa do que as necessidades imediatas da população.

### Execução e resultados dos programas

75-76. No que se refere aos casos mencionados pelo Tribunal, a Comissão gostaria de sublinhar que o fornecimento contínuo de serviços básicos às populações afectadas num contexto de pós-crise consistiu numa missão especialmente difícil de executar.

«Os projectos contribuíram em muitos casos para o restabelecimento dos serviços mínimos no sector social, bem como para a restauração das infra-estruturas em áreas prioritárias. O impacto dos projectos contribuiu significativamente para a construção da paz em Moçambique nos primeiros anos e, mais concretamente, evitou a continuação da violência na Libéria» <sup>(1)</sup>.

77. A Comissão comprometeu-se a liquidar os encargos do passado e iniciou um exercício destinado a acelerar os pagamentos

em dívida e a recuperar os atrasos acumulados. Verificou-se igualmente que muitas vezes são as ONG que não respeitam os seus compromissos contratuais ao atrasar a execução dos pagamentos (nomeadamente, não declaração de juros, atrasos na apresentação dos relatórios, relatórios pouco pormenorizados, alteração do orçamento inicial, etc.).

78. A Comissão aceita que os relatórios das ONG poderão não ter sido suficientemente claros; contudo, adoptou as medidas adequadas para melhorar a informação financeira.

79. As dificuldades em recrutar assistentes técnicos para países instáveis ou em crise são evidentes, e já foram explicadas no ponto 72 do relatório.

### Procedimentos simplificados

84. Deve assinalar-se que a Convenção de Lomé prevê os procedimentos simplificados necessários, que se caracterizam por procedimentos de concurso e de aquisição mais curtos e por uma execução rápida. Conforme explicado no relatório, registaram-se outros factores que também contribuíram para o atraso, tais como uma preparação inadequada do projecto por parte das autoridades locais.

85. O projecto 7. ACP. MOZ.47 financiou a abertura urgente de estradas (AUE) em duas províncias do Centro-Norte de Moçambique: Zambézia e Sofala.

A preparação dos documentos do concurso para as empreitadas e a supervisão em ambas as províncias teve lugar em 1993, tendo os respectivos concursos sido iniciados no terceiro trimestre de 1994. Para além das razões indicadas, a componente de desminagem do projecto, uma área em relação à qual não se dispunha de experiência prévia em matéria de construção de estradas em Moçambique, originou atrasos adicionais.

Os contratos de supervisão para ambas as províncias foram assinados no final de 1995, enquanto os dois contratos de empreitada foram assinados em Julho de 1996. Contudo, dado o tempo decorrido desde a data de assinatura do acordo de financiamento, verificou-se a necessidade de melhorar as normas técnicas inicialmente adoptadas, por forma a alcançar uma melhor sustentabilidade do projecto. As novas normas técnicas conduziram ao conceito de AUE melhorado, aplicado durante a execução do projecto.

A data inicial para a conclusão do projecto AUE na província de Sofala era 25 de Março de 1998. Devido às modificações aprovadas pelo departamento das estradas e pela CE para satisfazer as necessidades de assistência na reparação dos troços devastados na sequência de chuvas excepcionais, bem como aos atrasos do empreiteiro, o projecto foi concluído em 2 de Março de 1999.

Em termos globais, e apesar do facto de dois troços da estrada não terem podido ser terminados no âmbito do primeiro contrato, as diferenças entre o estado actual das estradas e o que existia antes

<sup>(1)</sup> APT Consult, relatório de síntese final (23 de Setembro de 1998), página 13.

da recuperação são substanciais, tendo sido reduzido para metade o tempo necessário para viajar do Save para o Inchope.

A data inicial para a conclusão do projecto AUE na Zambézia era 25 de Fevereiro de 1998. Devido às prorrogações aprovadas pelo departamento das estradas e pela Comissão, o projecto terminou em 31 de Dezembro de 1998. Apesar dos atrasos iniciais, a qualidade das estradas recuperadas é satisfatória, tendo sido consideradas como as melhores estradas beneficiárias dos projectos AUE em Moçambique.

Apesar dos atrasos registados no início do projecto, não existem informações sobre reparações efectuadas pelas ONG em qualquer das estradas beneficiárias do projecto na província de Sofala.

Na província da Zambézia, devido a atrasos no projecto e ao estado muito crítico das estradas, as ONG procederam a algumas reparações de emergência antes do início das obras nas estradas beneficiárias do projecto na província de Sofala.

86. O acordo de financiamento do programa saúde pós-urgência, no montante de 15 milhões de ecus, foi assinado no início de 1994. O início do projecto foi de facto muito lento (no que se refere aos desembolsos). Embora as despesas se tenham atrasado consideravelmente, foram efectuadas diversas acções de apoio e de formação no local. O projecto foi avaliado e reforçado em 1997/1998, tendo as principais despesas sido realizadas posteriormente.

### **Contas bancárias separadas**

87. Na altura do encerramento de um projecto, as ONG devem apresentar à Comissão uma declaração relativa aos juros sobre os adiantamentos pagos pela Comissão e apresentem os pormenores relativos às despesas cobertas por estes juros.

### **Elaboração de relatórios**

#### **Requisitos**

88-99. A Comissão introduziu (a partir de 1 de Janeiro de 2000) procedimentos simplificados de contratos para subvenções. Os requisitos de prestação de informações encontram-se claramente estabelecidos no contrato normalizado, tanto no que se refere aos aspectos técnicos como aos aspectos financeiros do contrato. O relatório deve ser apresentado de forma a permitir uma comparação dos objectivos, dos meios empregues ou previstos, dos resultados esperados e obtidos e dos pormenores orçamentais relativos à operação.

A fim de alcançar uma normalização dos procedimentos, as facturas permanecem na posse das ONG durante a vigência do contrato, e apenas lhes podem ser pedidas por amostragem ou por ocasião de um controlo efectuado pelas autoridades financeiras.

Conforme indicado, muitos dos problemas assinalados pelo Tribunal não devem voltar a verificar-se, uma vez que os procedi-

mentos relativos à prestação de informações e aos pagamentos foram harmonizados e simplificados.

A Comissão vela para que todos os pagamentos sejam efectuados após a apresentação de um relatório intercalar e/ou final e após o parecer da delegação interessada.

### **Auditorias**

100. A partir de Julho de 1999, foi incluída uma cláusula, em todas as convenções de subvenção de montante igual ou superior a 100 000 euros, que exige a apresentação de um relatório de auditoria financeira acerca da execução da acção ou da ONG. Além disso, é exigida uma garantia financeira sobre qualquer pagamento de um adiantamento de montante igual ou superior a 1 milhão de euros. A obrigação de prestação de uma garantia financeira não se aplica quando a ONG em questão é reputada a nível internacional e como tal periodicamente apoiada por outros doadores.

Todos os casos assinalados pelo Tribunal serão analisados.

101. A Comissão tem conhecimento dos riscos inerentes ao uso da ajuda a organizações e entidades no contexto de situações de crise e de recuperação. É prática corrente da Comissão investigar todos os casos submetidos à sua apreciação, embora muitas das alegações inevitavelmente acabem por se revelar desprovidas de fundamento.

### **Acompanhamento**

103. A insuficiência de recursos humanos na delegação, bem como as dificuldades logísticas, limitaram de facto durante um certo tempo a capacidade de acompanhamento no local do conjunto dos projectos realizados pelas ONG.

104-107. Conforme explicado na resposta aos pontos 88-99, o sistema de prestação de informações foi alterado, o que deverá facilitar o controlo dos projectos. Além disso, a Comissão está a introduzir procedimentos de controlo mais sistemáticos e abrangentes para todos os programas, o que irá garantir uma abordagem mais uniforme e uma cobertura mais intensiva destes.

### **AVALIAÇÕES**

108. A Comissão concorda integralmente com a importância das avaliações. Por esta razão, a maior parte dos programas nacionais abrangidos pelo relatório de 1997 e seguintes já foram avaliados por peritos independentes, desde o momento em que se encontravam suficientemente avançados para tal.

109. A Comissão aceita que, em especial no período inicial do programa, a preparação dos projectos não era satisfatória, essencialmente pelas seguintes razões:

- i) os actuais sistemas de gestão do ciclo dos projectos nem sempre se adequam às acções de recuperação, dados os diferentes

tipos de riscos a que a assistência à recuperação se pode dirigir (ver o relatório de avaliação da APT, página 13),

- ii) as estruturas sociais e económicas mudaram drasticamente devido à situação de instabilidade, o que significa que os pressupostos e os dados existentes poderão não ser fiáveis.

A Comissão está actualmente a considerar a preparação de orientações gerais mais específicas para os projectos de recuperação.

110. Para além das duas avaliações gerais referidas pelo Tribunal, a Comissão efectuou avaliações independentes que abrangem os aspectos essenciais dos programas noutros países, e considera que a cobertura das avaliações das suas acções de recuperação é excepcional, em especial tendo em vista as condições de operação extremamente difíceis com que ainda se depara na maior parte dos países em questão. Todos os relatórios finais de avaliação se encontram à disposição do público. No que se refere a projectos de ONG, uma vez que não seria viável, ou mesmo rentável, avaliar um grande número de pequenos projectos, procede-se a uma avaliação por amostragem.

112. No que se refere a Angola, foi efectuada uma primeira avaliação global das rubricas orçamentais em 1994 (acompanhada de um estudo aprofundado dos projectos em Angola). Angola foi também visitada no âmbito da segunda avaliação global (realizada em 1998), que abrangeu todos os projectos financiados a partir de rubricas orçamentais. Duas das avaliações dos projectos financiados a partir do FED, previstas para 1998, foram realizadas em 1999.

Relativamente à Etiópia, foram iniciadas avaliações dos projectos do Programa de Reabilitação Social (PRS), as quais foram completadas por consultores locais. Estas avaliações foram iniciadas pela unidade de apoio técnico do PRS, utilizando os fundos próprios do programa. Após o encerramento da unidade, a unidade local de segurança alimentar (ULSA) assumiu os projectos restantes. Devido ao encerramento da unidade de apoio técnico, os fundos do PRS destinados à avaliação dos projectos PRS deixaram de estar disponíveis. Contudo, o inventário dos resultados dos programas completados foi efectuado pela ULSA (ver também a resposta ao ponto 114).

Finalmente, as acções de recuperação em Moçambique foram avaliadas da seguinte forma: artigo 255.º (1997), rubricas orçamentais (1998), em conjunto (1999). Em Janeiro de 1999, foi publicada uma avaliação específica dos projectos executados pela Handicap International.

114. O consultor local a que se refere o Tribunal fez exactamente o previsto no seu mandato. Com 25-30 projectos em fase de execução num determinado momento, uma avaliação na verdadeira acepção do termo apenas faria sentido se abrangesse um grande número de projectos, por forma a retirar ensinamentos para o futuro. Uma vez que, nessa altura, tal não era ainda possível, decidiu-se limitar a avaliação a um inventário de resultados, incluindo recomendações para acções futuras. Nestas circunstâncias, o termo «avaliação» é talvez um pouco enganoso.

## CONCLUSÃO

### Conceito

115 a 117. Não foi considerada a criação de um novo instrumento único de «recuperação». Não existe uma contradição entre os diferentes textos (Convenção de Lomé IV e regulamento) que regem a recuperação, sendo possível a complementaridade entre as acções. Consequentemente, efectuou-se uma utilização flexível e adequada dos diversos instrumentos existentes (FED e Orçamento Geral, para os países ACP) no decurso do período em questão. Os critérios de utilização foram, nomeadamente no que se refere ao «conceito», progressivamente precisados pelas diversas instâncias comunitárias. A este respeito, constam das conclusões do Conselho de 2 de Dezembro de 1993 e do Regulamento (CE) n.º 2258/96, de 22 de Novembro de 1996, elementos normativos definidos, acompanhados de cláusulas de flexibilidade. Esta abordagem flexível justifica-se amplamente pelas principais considerações que foram objecto de consenso aquando das diversas discussões que tiveram lugar no domínio da «recuperação»: o processo é complexo, progressivo e não linear, podendo originar «zonas cinzentas» quando se trata de evitar soluções de continuidade; não pode resumir-se a um regresso à situação *ex ante*, tem de ser adaptado a cada situação e à sua possível evolução: exige, por conseguinte, uma abordagem flexível e articulada dos meios disponíveis.

Além disso, na realidade foi efectuada uma harmonização funcional: os fundos da recuperação orçamental foram essencialmente utilizados para financiar as operações de «recuperação» propostas e executadas por ONG. Acresce a isto o facto de na nova Comissão um único comissário ser responsável por ambas as áreas.

Finalmente, a criação do serviço comum Relex conduziu a uma maior harmonização das metodologias neste domínio. Deverá verificar-se uma nova melhoria com a entrada em vigor do novo contrato normalizado de subvenção. Deixarão também de existir disparidades a nível dos métodos de pagamento.

### Identificação e coordenação

118. A Comissão recorda que a elegibilidade dos países para recuperação deve, segundo os próprios textos, ser examinada de forma flexível e que, por outro lado, é determinada em cooperação com os Estados-Membros. A Comissão sublinha ainda que uma atitude mais expectante neste domínio pode acarretar riscos para as populações e para o conjunto do processo de regresso à estabilidade.

Em Angola existe um governo legítimo, reconhecido pela comunidade internacional. No que se refere à pertinência de desenvolver acções de recuperação, ver os comentários ao ponto 22.

119. As dificuldades ligadas à necessidade de «lançar o mais rapidamente possível sem comprometer a qualidade da avaliação» [artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 2258/96] são reais. A conciliação entre estes dois elementos opostos pode, de facto, revelar-se difícil na prática. A solução que teria consistido na prossecução das acções de emergência apresenta demasiadas dificuldades em termos de possibilidades administrativas e financeiras, bem como riscos de perenização da assistência em detrimento da estabilização das situações.

120. Foram criados e utilizados diversos meios de coordenação com os Estados-Membros, os diversos doadores e os outros intervenientes neste domínio, tanto na sede como no local, através das delegações. No que se refere às acções de «recuperação orçamental», o processo de programação e de tomada de decisões implica os Estados-Membros, os diversos serviços da sede e os parceiros operacionais no local, através das delegações. Os diversos estádios consistem numa etapa de pré-programação, numa programação (países e sectores) elaborada no âmbito do comité conjunto com os Estados-Membros e numa informação *ex ante* e *ex post* das decisões tomadas. Os meios consistem, nomeadamente, no seguinte: preparação anual de orientações gerais, intercâmbio regular e sistemático de informações e constituição de grupos de trabalho por país ou por sector. A coordenação com o ECHO é efectuada através do fornecimento de informações prévias a qualquer decisão de «recuperação orçamental». A coordenação entre os recursos do FED e do Orçamento Geral é efectuada através das delegações e dos serviços geográficos que participam na programação dos créditos orçamentais, sempre com a garantia de aplicação dos fundos do FED.

### **Programação e acompanhamento**

121. A Comissão considera que a sua programação é transparente e justificada pelas necessidades. De facto, os fundos anualmente disponíveis para a recuperação orçamental são decididos pela autoridade orçamental e executados pela Comissão. São ainda objecto de uma programação entre os países elegíveis de acordo com as modalidades previstas no Regulamento (CE) n.º 2258/96. A sua execução é efectuada com base em contratos, a alguns dos quais foram adicionadas cláusulas ligadas às dificuldades de execução. A introdução de cláusulas adicionais é em princípio acompanhada de justificações e de um ponto da situação financeira do projecto e das suas perspectivas.

122. A Comissão confirma ter sido efectuada uma programação para o conjunto das acções de recuperação com todos os parceiros interessados (Estados-Membros, organizações especializadas e ONG). Esta programação foi efectuada tanto no local como na sede, através da aplicação de vários meios de coordenação, a fim de responder da maneira mais adequada possível às necessidades das populações afectadas.

123. Dada a ausência frequente de uma administração nacional ou mesmo local, o melhor meio de garantir a participação dos beneficiários consistiu em colaborar com organismos operacionais e especializados.

A execução dos créditos anuais da «recuperação orçamental» essencialmente por intermédio de várias dezenas de ONG experimentadas, pertencentes a países da União e aos países beneficiários, operando em parceria, constitui um meio adequado de responder às necessidades prioritárias das populações afectadas (associando-as, bem como os seus representantes, à execução do projecto), limitando assim os riscos para a viabilidade dos projectos.

124. O Conselho, em especial, foi regularmente informado da aplicação dos esforços de recuperação. No que se refere à prestação de informações no âmbito dos contratos, ver igualmente os pontos 88-99.

125. Os projectos financiados pelos créditos orçamentais previam em princípio objectivos cifrados e quantificados (número de beneficiários, por exemplo), um orçamento pormenorizado, bem como um prazo de execução. A prestação de informações está ligada, nomeadamente, à execução financeira dos projectos, e prevê a apresentação de relatórios descritivos e de relatórios financeiros. As difíceis condições de execução dos projectos prorrogaram consideravelmente os prazos de execução dos projectos. A Comissão introduziu modificações que irão melhorar a prestação de informações.

### **Execução e prestação de contas**

126. De acordo com as disposições dos textos, a recuperação deve, efectivamente, ser executada rapidamente e ter uma duração limitada. Devido à sua complexidade, a fase de recuperação pode ser prolongada, bem como, pela mesma razão, a fase de execução dos projectos. É igualmente um facto que vários países deixaram de ser elegíveis para recuperação durante o período considerado. Em termos gerais, a distinção entre as fases de recuperação e de desenvolvimento pode estabelecer-se muito facilmente; não é menos verdade que a transição é progressiva e que a articulação entre as duas etapas pode conduzir à execução de programas que facilitam a passagem de uma fase para outra.

127. As dificuldades em recrutar pessoal, local ou expatriado, em situações de conflito recente ou iminente, e a grande falta de facilidades básicas são evidentes, e não podem ser atribuídas a problemas processuais a nível da Comissão.

Em 10 de Novembro, a Comissão decidiu aprovar um manual de instruções para os seus serviços que prevê a simplificação, a racionalização e o aumento da transparência das operações de adjudicação de contratos no mundo inteiro. De acordo com esta decisão, os procedimentos actualmente utilizados nos diferentes programas de ajuda externa e no âmbito do FED diminuirão de 40 para um total de 8. Estes novos procedimentos simplificados serão aplicados progressivamente a partir de 1 de Janeiro de 2000 no que se refere ao conjunto dos programas (MEDA, ALA, PHARE, TACIS, Obnova, etc.) e do FED, à medida da realização das necessárias acções de formação prévias e da revisão das disposições específicas relativas aos contratos existentes no âmbito dos regulamentos e instrumentos jurídicos que abrangem os diferentes programas.

Estas novas medidas representarão um progresso considerável para o conjunto dos operadores económicos europeus e das autoridades contratantes dos países parceiros. As medidas permitirão, nomeadamente, acelerar e melhorar a execução dos programas e dos projectos de ajuda externa, assegurando ao mesmo tempo mais segurança e transparência a nível dos concursos e dos convites para a apresentação de propostas.

Neste contexto, os contratos normalizados assegurarão igualmente a normalização dos requisitos relativos à prestação de informações, bem como a aceleração dos procedimentos de pagamento.

128. O impacto das acções de recuperação financiadas pela UE foi examinado por peritos independentes, que assinalaram a sua contribuição para a construção do processo de paz e a forma como podem evitar a continuação da violência.

### Resultados

129. Foi efectuada uma programação anual para a «recuperação orçamental», tendo em conta a natureza de transição progressiva que a recuperação deve assumir. Neste contexto, e dado que se dispõe de recursos limitados em relação às necessidades, não se afigura incoerente o estabelecimento de sectores prioritários, incluindo quando baseado na prossecução de acções já empreendidas, a fim de evitar rupturas bruscas.

O conjunto das acções de recuperação, cuja maioria provém do FED, foi objecto de uma análise aprofundada das necessidades e dos meios mais adequados para lhes dar resposta. As acções executadas pelas ONG permitiram assegurar no local uma continuidade na satisfação das necessidades prioritárias.

As numerosas avaliações efectuadas fornecem uma imagem de conjunto das intervenções de recuperação, e não dão uma imagem de incoerência das actividades da Comissão neste domínio, efectuadas como complemento de outras intervenções.

130. É um facto que o restabelecimento das infra-estruturas institucionais constitui um elemento importante da viabilidade das

intervenções. Contudo, depende de um determinado número de factores que ultrapassam largamente a ajuda à recuperação, e que exigem uma abordagem global. As intervenções de recuperação respondem às necessidades básicas das populações, que por seu turno também contribuem para elas. Trata-se de um processo complexo, iterativo e progressivo.

Neste contexto, e no que se refere ao reforço das capacidades institucionais, a fluidez da situação política e/ou militar, bem como o seu carácter imprevisível, tem uma repercussão directa sobre o objectivo de reforço das capacidades e das instituições.

131. A execução das acções de recuperação em 1993 e 1994 não apresenta as mesmas características que em 1997 e 1998. Além disso, a Comissão continua a reflectir sobre a interligação entre a ajuda humanitária, a recuperação e o desenvolvimento; no âmbito deste exercício, velará para que sejam tomadas em consideração as observações pertinentes do Tribunal.

De facto, a Comissão já iniciou um processo de análise do conjunto das actividades de recuperação, com o objectivo, por um lado, de retirar ensinamentos práticos das experiências no local já efectuadas, e, por outro, de sistematizar estes ensinamentos sob a forma de directrizes claras, permitindo uma abordagem global das situações por parte dos seus serviços. Este processo desenrola-se de acordo com as seguintes etapas:

- i) Foi criado em 1999 um grupo de trabalho para estudar as intervenções de recuperação na perspectiva do documento da Comissão de 1996 sobre a interligação das operações de emergência, de recuperação e desenvolvimento, com base num estudo metodológico confiado a um consultor;
- ii) Em 2000 deverá ser elaborado um sistema coerente de «orientações gerais» operacionais, que permita a análise das crises e uma execução eficaz e coerente da ajuda comunitária antes, durante e depois de uma crise, de acordo com uma visão de conjunto e numa perspectiva de longo prazo. As modalidades de utilização destes elementos pelos diferentes serviços em questão serão igualmente examinadas;
- iii) Finalmente, estes elementos deverão ser formalizados de acordo com as modalidades apropriadas em complemento às orientações de 1996.