

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2003

sobre a eficácia da gestão da Comissão relativa à ajuda ao desenvolvimento da Índia, em termos da sua orientação para os grupos de população carenciados e da obtenção de um desenvolvimento sustentável, acompanhado das respostas da Comissão

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

(2003/C 211/02)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
GLOSSÁRIO	22
RESUMO	I-VI	23
INTRODUÇÃO	1-10	24
Contexto	1-4	24
Incidência orçamental	5-6	24
Programa de cooperação para o desenvolvimento	7	25
Auditoria do Tribunal	8-10	25
OBSERVAÇÕES	11-47	26
Orientação da ajuda para os grupos carenciados	11-21	26
Sustentabilidade	22-37	27
Abordagem e coordenação sectoriais	38-44	29
Nova estratégia por país	45-47	30
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	48-61	30
Conclusão geral	48-49	30
Necessidade, em cada fase, de uma atenção expressa à orientação da ajuda para as populações carenciadas	50-53	31
Atenção mais sistemática e planificação mais realista como contributo para melhorar a sustentabilidade	54-56	31
Necessidade de uma maior coordenação dos doadores no âmbito de uma abordagem sectorial	57-59	31
A agricultura e a gestão dos recursos naturais devem continuar a fazer parte da estratégia por país	60-61	32
Respostas da Comissão	33

GLOSSÁRIO

ALA	América Latina-Ásia
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BAIF	Bharatiya Agro Industries Foundation
CE	Comunidade Europeia
DPEP	District Primary Education Programme
KHDP	Kerala Horticulture Development Project
KMIP	Kerala Minor Irrigation Project
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos
ONG	Organização não governamental
PESLE	Programme for the enrichment of school level education
PNB	Produto nacional bruto

RESUMO

I. A cooperação entre a Comunidade Europeia e a República da Índia remonta a pelo menos 30 anos e é actualmente regida pelo Acordo de Cooperação de 1994. Cerca de 70 % da ajuda financeira paga pela Comunidade durante o período 1990-2001 (481 milhões de euros) era relativa às actividades de cooperação para o desenvolvimento (o resto cobriu vários outros domínios de actividade, nomeadamente a ajuda alimentar e humanitária). Estas actividades incluíam um grande número de projectos de desenvolvimento agrícola e rural bem como dois programas de ajuda sectoriais em matéria de educação e de saúde (ver pontos 1 a 7).

II. O Tribunal examinou oito destes projectos e programas, em especial a fim de verificar de que modo estes últimos visam as categorias mais carenciadas da população, quais são as possibilidades de que as vantagens sejam sustentáveis após o fim da actividade financiada pela CE e que mecanismos de coordenação foram aplicados entre os doadores (ver pontos 8 a 10).

III. O Tribunal conclui que a gestão da Comissão foi razoavelmente frutuosa em termos de orientação da ajuda para os grupos de população carenciados e de obtenção da sustentabilidade dos oito projectos/programas auditados na Índia. Todavia, se se tivesse dado uma atenção mais sistemática a estas questões ao longo de todo o projecto/programa, os resultados poderiam ter sido melhores (ver pontos 11 a 37).

IV. Uma abordagem sectorial pode apresentar algumas vantagens em relação a uma abordagem com base em projectos, incluindo, nomeadamente, políticas e estratégias mais estreitamente harmonizadas e mais coerentes, uma incidência mais ampla e melhores possibilidades de sustentabilidade. Este tipo de abordagem implica igualmente que os doadores tenham a devida confiança na capacidade que a administração do país beneficiário tem de gerir programas sectoriais e de dar conta da sua execução, dos resultados obtidos e dos custos envolvidos. Contudo, até agora não houve uma verdadeira abordagem sectorial no que se refere aos programas sectoriais na Índia, nos domínios da saúde e da educação. Só a CE se mostrou até agora disposta a apoiar uma abordagem por programas sectoriais na Índia, enquanto os outros doadores adoptam uma abordagem por projecto. Como resultado, não foi possível aplicar sistemas comuns relativamente à obrigação de dar contas e de elaboração de relatórios no âmbito destes programas à escala nacional. Pelas razões supracitadas, não se concretizaram as oportunidades de criar efeitos de sinergia e de melhorar a eficiência através de uma abordagem sectorial verdadeiramente coordenada. Se bem que se aplicasse um sistema de missões de controlo comuns que era bem aceite graças à coordenação entre os doadores no âmbito do programa sectorial em matéria de educação, utilizaram-se canais mais informais de coordenação no sector da saúde (ver pontos 38 a 44).

V. A nova estratégia por país adoptada pela CE em matéria de cooperação com a Índia não segue inteiramente a abordagem definida na comunicação recente da Comissão sobre a luta contra a pobreza rural, uma vez que limita a intervenção comunitária aos sectores da saúde e da educação, sem se interessar por outros sectores-chave (agricultura, gestão dos recursos naturais) que, segundo a comunicação, deveriam merecer toda a atenção se se quiser lutar eficazmente contra a pobreza rural na Índia (ver pontos 45 a 47).

VI. Com base nas suas observações e conclusões, o Tribunal faz as seguintes recomendações:

- ao longo de um projecto/programa, deve ser dada uma atenção mais sistemática à «orientação da ajuda para os grupos carenciados» bem como à «sustentabilidade» (ver pontos 53 e 56);
- as possibilidades de sustentabilidade aumentariam se os projectos/programas pudesssem, desde a sua origem, beneficiar de um período de execução adequado e ser objecto de exames regulares, e se incluíssem uma verdadeira estratégia de retirada gradual (ver ponto 56);

- sempre que prevê participar num programa sectorial por meio de uma ajuda orçamental, a Comissão (e os outros doadores) deverá assegurar-se, quer antes quer depois, durante a execução, de que o país em causa gere de modo satisfatório a evolução das suas finanças públicas (nomeadamente os sistemas de elaboração de relatórios, de contabilidade e de auditoria). Dado que é pouco provável que o reforço das capacidades permita prestar contas da ajuda orçamental não afectada de modo adequado, a Comissão deverá considerar outras formas de assistência (ver ponto 59);
- à luz do seu objectivo global de redução da pobreza, a Comissão poderia alargar o âmbito do seu novo documento estratégico por país da CE em relação à Índia a questões importantes como a agricultura e a gestão dos recursos naturais (ver ponto 61).

INTRODUÇÃO

Contexto

1. O quadro jurídico da cooperação entre a CE e a Índia actualmente em vigor baseia-se no «Regulamento ALA» de 1992 ⁽¹⁾ que define os objectivos das políticas comunitárias de desenvolvimento e de cooperação bem como os principais domínios de assistência. O artigo 4.º do regulamento estipula que «a ajuda financeira e técnica destina-se principalmente às camadas da população mais pobres....».

2. Mais especificamente, a cooperação com a Índia rege-se pelo Acordo de Cooperação em matéria de parceria e desenvolvimento que entrou em vigor em Agosto de 1994 ⁽²⁾ e que substitui os anteriores acordos de cooperação de 1973 e 1981. Nos termos do artigo 16.º deste acordo, que trata em especial da cooperação para o desenvolvimento, os projectos e programas serão dirigidos às camadas mais desfavorecidas da população. Será atribuída especial atenção ao desenvolvimento do sector rural, com a participação de grupos-alvo para os quais a ajuda será orientada e, sempre que possível, de organizações não governamentais qualificadas. A cooperação terá por objectivo a eficácia dos projectos e programas, a viabilidade e o respeito do ambiente.

3. Na sequência da assinatura do Acordo de Cooperação, foi adoptada em Dezembro de 1994 uma estratégia de cooperação para o período 1994-2000. Este documento define estratégias gerais em matéria de desenvolvimento bem como de cooperação económica. Salienta igualmente que a assistência da CE ao desen-

volvimento da Índia deverá contribuir fortemente para a erradicação da pobreza, que é considerada como uma das questões mais preocupantes. Indica igualmente que o programa de cooperação da CE dará o seu apoio à execução de políticas sectoriais adequadas bem como de projectos de desenvolvimento.

4. No momento da auditoria estava a ser elaborado um novo documento estratégico que cobre o período 2002-2006 e que foi formalmente adoptado pela Comissão em Agosto de 2002 ⁽³⁾. Este documento define a erradicação da pobreza como o princípio orientador geral que rege as actividades de cooperação entre a CE e a Índia. A Comissão prosseguirá a sua cooperação com o governo central no âmbito de programas sectoriais de apoio no domínio do ensino primário, da saúde e do bem-estar das famílias. Além disso, prevê estabelecer uma parceria especial com um único Estado indiano, e consagrar os recursos disponíveis principalmente a este Estado, sendo o ensino primário e os serviços básicos de saúde as áreas fulcrais.

Incidência orçamental

5. As despesas totais relativas a todas as actividades de cooperação durante o período de 12 anos (1990-2001) elevaram-se a 657 milhões de euros, ou seja cerca de 55 milhões de euros em média por ano. Este montante inclui as despesas a título de todas as rubricas orçamentais em causa, incluindo a cooperação para o desenvolvimento e económica, a ajuda humanitária e alimentar, programas das organizações não governamentais (ONG) e muitos outros programas de menor importância. Como mostra o quadro 1, mais de 70 % das despesas totais destinaram-se à cooperação para o desenvolvimento.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52 de 27.2.1992).

⁽²⁾ JO L 223 de 27.8.1994.

⁽³⁾ Procedimento escrito E/1642/2002 [COM(2002) 3117, de 14 de Agosto de 2002].

Quadro 1

Despesas destinadas às actividades de cooperação na Índia, 1990-2001

(Em milhões de euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Total das despesas, todas as rubricas orçamentais em causa das quais:	43	30	45	29	48	47	81	82	45	73	50	84	657
Cooperação para o desenvolvimento	34	13	21	14	37	37	73	71	35	60	31	55	481
Cooperação económica	2	5	2	3	4	4	1	2	1	2	3	3	32
Ajuda humanitária e alimentar	2	8	18	8	3	1	0	2	1	1	8	16	68
Co-financiamento com ONG	4	3	4	4	4	4	5	5	6	8	6	7	60
Outras rubricas orçamentais	1	1	—	—	—	1	2	2	2	2	2	3	16

Fonte: dados fornecidos por EuropeAid.

6. Durante o mesmo período, as despesas consagradas à cooperação para o desenvolvimento elevaram-se a 481 milhões de euros no total, ou seja uma média de 40 milhões de euros por ano. Os dados que figuram no quadro 1 mostram que o nível das despesas destinadas às actividades de cooperação para o desenvolvimento aumentou significativamente durante o período de seis anos (1996-2001) (média anual de 54 milhões de euros), em relação aos seis anos anteriores (média anual de 26 milhões de euros). Esta evolução está directamente relacionada com a introdução dos programas sectoriais de ajuda em matéria de educação (em 1994) (1) e de saúde (em 1998) (2). A ajuda que a CE concede à Índia é importante. Contudo, é modesta em relação à assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) recebida pela Índia, que se elevava a cerca de 1 500 milhões de dólares US por ano, incluindo empréstimos a taxas reduzidas, durante o período 1997-1999, e em relação aos montantes investidos pela própria Índia. A AOD eleva-se apenas a 0,3 % do PNB da Índia durante o mesmo período (3).

Programa de cooperação para o desenvolvimento

7. A gama de actividades de cooperação para o desenvolvimento da Comissão, em curso na Índia em 2001, pode subdividir-se em três grandes tipos:

- 12 projectos de desenvolvimento agrícola e rural executados por agências governamentais;
- dois programas sectoriais de ajuda, o primeiro em matéria de educação, que expirará em 2003 mas que será substituído por um novo programa, o segundo em matéria de saúde e de bem-estar das famílias;
- quatro projectos, executados por importantes ONG indianas e outras, três dos quais incidindo no desenvolvimento rural e um na educação.

(1) Em 1994, 1996, 1997 e 1999 foram efectuados, respectivamente, pagamentos por fracções de 20, 40, 40 e 40 milhões de euros.

(2) Em 1998, 1999, 2000 e 2001 foram efectuados, respectivamente, pagamentos de 16, 7, 14 e 27 milhões de euros.

(3) Sítio internet da OCDE: «Recipient Aid at a Glance, India».

Auditoria do Tribunal

8. O objectivo da auditoria do Tribunal consistia em determinar se a Comissão geriu o programa de ajuda ao desenvolvimento a favor da Índia de maneira eficaz. A auditoria incidia nas seguintes questões-chave:

- a Comissão assegurou que os seus projectos/programas se destinasse às categorias mais carenciadas da população?
- a Comissão geriu os seus projectos/programas de forma a garantir a sua sustentabilidade (4)?
- a Comissão criou — juntamente com os outros principais doadores — mecanismos de coordenação eficazes a fim de garantir que as abordagens seguidas sejam coerentes nos sectores que beneficiam da ajuda?

9. A auditoria incluiu o exame de oito projectos/programas de desenvolvimento que cobrem os três tipos de actividade descritos no ponto 7. Os dois programas sectoriais de ajuda em matéria de educação e de saúde foram incluídos tendo em vista a sua dimensão (5). Além disso, foram seleccionados quatro dos 12 projectos executados pelo governo bem como dois dos quatro projectos executados por ONG. Estas oito actividades representavam 74 % do montante total das autorizações (660 milhões de euros) relativas aos projectos/programas de cooperação para o desenvolvimento da Comissão a favor da Índia em 2001. O quadro 2 inclui a lista completa dos projectos/programas bem como alguns dados orçamentais.

(4) Uma actividade é considerada sustentável quando pode produzir benefícios a favor do grupo-alvo durante um longo período, depois de a ajuda principal ter acabado de ser paga.

(5) Os títulos oficiais dos dois programas sectoriais são: *Sector Programme for the Development of Primary Education* e *Support for Health and Family Welfare sector development*. No presente relatório, serão respectivamente designados por programa sectorial em matéria de educação e programa sectorial em matéria de saúde.

Quadro 2

Projectos/programas auditados

(Em milhões de euros)

Nome do projecto/programa	Ano de assinatura do acordo de financiamento	Período efectivo de execução	Compromissos	Pagamentos em 1.12.2002
PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E RURAL EXECUTADOS POR AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS				
Doon Valley Integrated Watershed Management Project (Projecto de gestão integrada da bacia hidrográfica do vale do Doon)	1991	1992-2001	23	23
Kerala Horticulture Development Project (KHDP) (Projecto de desenvolvimento da horticultura em Kerala)	1992	1993-2002	29	26
Kerala Minor Irrigation Project (KMIP) (Projecto de irrigação de pequena escala em Kerala)	1992	1994-2000	12	6
Sidhmukh and Nohar Irrigation Project (Projecto de irrigação Sidhmukh e Nohar)	1993	1994-2001	45	40
PROJECTOS EXECUTADOS POR ONG				
Transfer of technologies for sustainable development (BAIF) (Transferência de tecnologias com vista à obtenção de um desenvolvimento sustentável)	1995	1996-presente	20	15
Programme for the Enrichment of School Level Education (PESLE) (Programa para a melhoria do ensino escolar)	1999	1999-presente	11	4
PROGRAMAS SECTORIAIS DE AJUDA				
Sector Programme for the Development of Primary Education (DPEP) (Programa sectorial de apoio ao ensino primário)	1993	1994-2003	150	149
Support for Health and Family Welfare sector development (Apoio ao desenvolvimento do sector da protecção da saúde e do bem-estar das famílias)	1997 + 2001	1998-presente	200 + 40	67
Total			530	330

10. O Tribunal examinou os processos relativos aos projectos, quer nos serviços da Comissão em Bruxelas quer na sua delegação em Deli e houve entrevistas com os agentes da Comissão. Efectuaram-se controlos no local relativamente aos oito projectos/programas seleccionados, durante os quais houve discussões com os agentes do governo da Índia e dos governos dos Estados, com o presidente da instituição nacional de controlo da Índia bem como com representantes das organizações responsáveis pela execução. Em várias ocasiões, o Tribunal teve reuniões com beneficiários de projectos.

OBSERVAÇÕES**Orientação da ajuda para os grupos carenciados**

11. O Regulamento ALA de 1992 definiu a política de cooperação para o desenvolvimento que se destina às camadas da população mais carenciadas. Durante o período coberto pela auditoria, a Comissão não tinha elaborado definições ou indicadores a fim de descrever ou de identificar mais precisamente os grupos-alvo visados, quer ao nível político global ou no seu documento estratégico de 1994 relativo à Índia.

12. Por outro lado, ao nível operacional, quatro dos oito projectos/programas auditados deram definições claras que designam as pessoas carenciadas e desfavorecidas como grupo-alvo⁽¹⁾. A concepção do programa sectorial em matéria de saúde era menos precisa, uma vez que o grupo-alvo visava as «mulheres e crianças», mas durante a sua execução foram introduzidas medidas mais precisas de orientação da ajuda. Os objectivos dos outros três projectos foram formulados em termos de resultados técnicos a atingir, mas parece que foram principalmente os grupos carenciados da população que beneficiaram destes projectos.

13. No âmbito do programa sectorial de educação, foram definidos objectivos específicos a atingir em relação às raparigas em geral, e às crianças das castas e das minorias étnicas registadas em listas classificadas. Durante o período de execução, a definição dos grupos desfavorecidos foi alargada de modo a incluir as crianças que trabalham e as pessoas deficientes. As missões regulares de controlo, que asseguraram o acompanhamento do programa sectorial, concederam uma atenção especial a estes grupos-alvo.

(1) Foi o caso dos dois projectos de desenvolvimento rural Doon Valley e BAIF, do programa sectorial de educação DPEP e do projecto de educação PESLE dirigido por ONG.

14. O programa permitiu não só criar mais de 28 000 escolas nos distritos que beneficiam de um apoio da CE e do Banco Mundial no antigo estado de Madhya Pradesh, para cerca de 1,2 milhões de crianças, mas também introduzir reformas em matéria de educação (incluindo a participação dos pais) num ambiente descentralizado recentemente criado. O resultado foi um aumento importante do número de crianças escolarizadas no grupo-alvo, uma baixa do número de casos de abandono escolar e um aumento da taxa de alfabetização.

15. No que se refere aos dois projectos de desenvolvimento rural «Doon Valley» e «BAIF», a escolha foi feita durante a fase de concepção no sentido de haver uma concentração na melhoria da qualidade de vida das populações rurais carenciadas. As regiões, as aldeias e os beneficiários individuais bem como os tipos de intervenção necessários ⁽¹⁾ foram determinados em seguida. Mesmo com uma identificação tão clara desde a origem, era necessário uma supervisão permanente, dado que os grupos mais carenciados se revelaram na prática muito difíceis de alcançar. No que se refere ao projecto «Doon Valley», foram atingidos os objectivos que consistem em acabar com a degradação das terras e em melhorar os métodos de cultura assegurando simultaneamente uma gestão responsável dos recursos naturais numa região que agrupa cerca de 300 aldeias com uma população de cerca de 400 000 pessoas. No caso do projecto «BAIF», 26 000 famílias (o objectivo final era de 33 000) beneficiaram até agora das ações que visam aumentar a produção agrícola, estimular as actividades criadoras de rendimento a uma pequena escala e criar projectos centrados na saúde familiar (higiene, alimentação). Um êxito importante nestes dois projectos foi também a criação de organizações de cidadãos nas aldeias para a gestão do processo de desenvolvimento.

16. O projecto PESLE foi lançado recentemente e visa a melhoria da qualidade da educação. Se bem que o âmbito deste objectivo seja relativamente vasto, um grande número de actividades visam explicitamente as minorias étnicas e as crianças dos bairros urbanos degradados.

17. O objectivo do programa sectorial em matéria de saúde consistia em melhorar a qualidade da saúde pública reformando a sua estrutura e os seus procedimentos organizacionais, nomeadamente por uma descentralização da gestão. Se bem que na fase da concepção não tivesse havido qualquer orientação precisa para as populações carenciadas, a melhoria global do sistema de saúde pública deverá beneficiar os mais pobres. Durante a execução, foram tomadas medidas para orientar o programa para partes desfavorecidas do país, por exemplo determinados estados com indicadores de saúde desfavoráveis ou bairros urbanos degradados. Contudo, no que se refere à componente de supervisão, os termos de referência segundo os quais os controlos se devem rea-

⁽¹⁾ No caso do projecto Doon Valley, o grupo-alvo era composto dos agregados familiares cujos meios de subsistência dependem principalmente de recursos da biomassa não provenientes da exploração (em particular da floresta). No que se refere ao projecto BAIF, o grupo-alvo era composto de famílias cujo rendimento anual é inferior a 6 000 rupias indianas, embora o limiar de pobreza oficial fosse fixado então em 11 000 rupias.

lizar regularmente, não contêm disposições específicas no que se refere à orientação da ajuda.

18. Nos três projectos agrícolas ⁽²⁾, os objectivos foram definidos em termos técnicos, ou seja o número de sistemas de irrigação a implementar, o número de quilómetros de canais de irrigação ou a superfície em hectares de terras agrícolas. O número e o tipo de beneficiários foi assim definido por uma intervenção física e não foi o resultado de tentativas que visam expressamente as populações carenciadas em particular.

19. O principal objectivo do projecto de desenvolvimento da horticultura em Kerala era fornecer aos agricultores do Kerala rendimentos suplementares aumentando a produção das culturas hortícolas e melhorando a sua comercialização. Este projecto abrangeu (como previsto) cerca de 40 000 comerciantes agricultores que, segundo uma das missões de análise do projecto, não eram considerados como pertencendo à categoria mais carenciada de agricultores deste Estado. O estatuto exacto dos beneficiários deste projecto era aparentemente difícil de determinar devido a uma insuficiência de estudos socioeconómicos.

20. Embora tenha sido sublinhado, durante a fase preparatória do projecto de irrigação de pequena escala no Kerala, que deveria ser dada prioridade aos distritos mais carenciados do estado, isso não se concretizou nem no acordo de financiamento nem durante a fase de execução. Contudo, a relação entre a superfície efectivamente irrigada (cerca de 7 000 hectares contra 20 000 hectares previstos no total) e o número de agricultores (cerca de 13 000) indica que a maioria dos beneficiários são pequenos agricultores.

21. O projecto de irrigação na região de Sidhmukh e Nohar é um projecto técnico, de infra-estrutura em matéria de irrigação, que diz respeito a uma região de cerca de 110 000 hectares. O sector coberto pelo projecto está situado numa região do estado de Rajasthan, que é regularmente afectado pela seca e que é considerado como sendo uma área pobre. Os beneficiários são todos os agricultores da zona visada pelo projecto que são susceptíveis de ser servidos por um sistema de irrigação baseado na força da gravidade, sem distinção.

Sustentabilidade

22. Nos termos do Acordo de Cooperação entre a CE e a República da Índia ⁽³⁾, um elemento-chave desta cooperação é a sustentabilidade dos projectos e dos programas. Considera-se uma actividade sustentável quando está em condições de produzir benefícios a favor do grupo-alvo durante um longo período, após a ajuda principal ter deixado de ser paga. A sustentabilidade de uma actividade pode ser afectada por diferentes factores, como problemas técnicos, financeiros ou ambientais, pelas capacidades institucionais ou de gestão implicadas ou ainda pelo contexto político destas actividades. O Tribunal examinou se a Comissão

⁽²⁾ Projecto de irrigação de pequena escala no Kerala, projecto de desenvolvimento da horticultura no Kerala e projecto de irrigação na região de Sidhmukh e Nohar.

⁽³⁾ JO L 223 de 27.8.1994, já mencionado no ponto 2.

avaliou, em conformidade com as suas próprias exigências⁽¹⁾, durante a fase de preparação, os diferentes factores que exerciam influência na sustentabilidade de uma actividade proposta. Além disso, o Tribunal examinou em que medida a Comissão deu uma atenção permanente à questão da sustentabilidade, durante a execução.

23. A auditoria mostrou que, em cinco⁽²⁾ dos oito projectos/programas auditados, a questão da sustentabilidade foi expressamente examinada durante a fase de concepção. Contudo, os aspectos relativos à sustentabilidade ambiental e institucional não foram, em geral, convenientemente documentados nas diferentes propostas de financiamento. Na maioria dos casos, a importância concedida à sustentabilidade foi mais importante durante a fase de execução, em especial no que se refere ao aspecto institucional. Este aspecto é evidenciado a partir das várias actividades empreendidas no âmbito de todos os projectos/programas, a fim de implicar os beneficiários e de mobilizar as comunidades locais, encorajando-os a criar diferentes tipos de organizações de beneficiários.

24. No caso do projecto Kerala Minor Irrigation Project (KMIP), as questões de sustentabilidade beneficiaram de uma atenção especial durante a fase de concepção, por exemplo a viabilidade económica dos perímetros de irrigação, a importância do seu funcionamento e manutenção e a planificação da participação dos agricultores.

25. O projecto conheceu importantes atrasos, em matéria de realização dos seus objectivos físicos, durante os três primeiros anos, devido ao fraco poder institucional da agência responsável pela execução ao nível do governo do estado. Mesmo após o prolongamento do projecto, a construção de redes suplementares foi privilegiada à custa de acções de consolidação, como a formação dos agricultores em matéria de funcionamento e de manutenção. Por consequência, no final do projecto, mais de 60 % das associações de agricultores beneficiários estabelecidas continuavam a ser consideradas como dependentes da ajuda a título do projecto. A sua oportunidade de sobrevivência é portanto bastante fraca.

26. No caso do projecto Kerala Horticulture Development Project (KHDP), as questões de sustentabilidade não foram especialmente tomadas em consideração durante a fase de concepção. A sua importância foi mais sublinhada no plano de trabalho de dois anos elaborado para o período de prolongamento. Na prática, o projecto seguiu uma abordagem participativa, com a criação de grupos de beneficiários auto-suficientes, uma medida que deveria em princípio contribuir para melhorar as possibilidades de sustentabilidade das actividades.

(¹) De acordo com o método da gestão do ciclo de projecto adoptado em 1992 pela Comissão, as propostas de financiamento dos projectos/programas deverão incluir uma avaliação da sustentabilidade. Ver também o relatório especial do Tribunal n.º 21/2000, sobre a gestão dos programas de ajuda externa da Comissão, pontos 28 a 30 (JO C 57 de 22.2.2001). A proposta de financiamento para um projecto ou um programa de desenvolvimento é o documento interno da Comissão, elaborado pelos seus agentes e apresentado ao Comité Consultivo dos representantes dos Estados-Membros, em que se baseia a decisão de financiamento da Comissão.

(²) Kerala Minor Irrigation (projecto de irrigação de pequena escala em Kerala), Sidhmukh & Nohar Irrigation (projecto de irrigação Sidhmukh & Nohar), Doon Valley (vale do Doon), BAIF e programa sectorial em matéria de saúde.

27. O projecto atingiu a maioria dos seus objectivos imediatos. Contudo, as futuras actividades da nova estrutura de acompanhamento do projecto, isto é o Conselho de Promoção dos Frutos e Legumes de Kerala, não estavam claramente definidas no momento da auditoria em Março de 2002, devendo ainda várias questões importantes ser esclarecidas e/ou dar lugar a uma decisão. Do mesmo modo, a viabilidade financeira da empresa agro-industrial, criada no âmbito do projecto, estava longe de estar garantida.

28. A principal questão em matéria de sustentabilidade para o projecto de irrigação Sidhmukh e Nohar refere-se à manutenção futura dos novos canais de irrigação e das estruturas conexas. Dado que a manutenção dos canais primários e secundários cabe aos serviços de irrigação dos principais estados, estes dependerão de dotações orçamentais suficientes colocadas à disposição pelos estados respectivos.

29. No âmbito do mesmo projecto, foi previsto criar associações de consumidores de água e confiar-lhes a responsabilidade de uma parte da manutenção e ainda facturar despesas aos consumidores. Todavia, esta medida não foi aplicada durante o período do projecto e o serviço de irrigação só tentou implicar os agricultores quando a água corria já nos canais. No que se refere à viabilidade financeira, as despesas cobradas pelo consumo de água foram fixadas inicialmente a um nível tão baixo que só cobrirão cerca de 25 % dos custos de manutenção.

30. Entre as actividades auditadas, os dois projectos de desenvolvimento rural, o projecto Doon Valley e o projecto BAIF, foram os melhores exemplos da forma de contribuir para o desenvolvimento sustentável. Incluem características como a participação local nas actividades de planificação e de execução, a organização ao nível local, a promoção de práticas de gestão sustentável e a assistência à criação de actividades lucrativas.

31. O programa sectorial em matéria de saúde incide claramente na sustentabilidade institucional e põe a tônica em diferentes medidas de reforço das capacidades. Contudo, constata-se que a componente relativa à cooperação institucional, prevista no acordo de financiamento, só teve início em Abril de 2002, ou seja durante o quarto ano de funcionamento do programa.

32. No caso do programa sectorial em matéria de educação, a sustentabilidade não foi um objectivo manifestado durante a fase de concepção. Contudo, a sustentabilidade tornou-se uma preocupação importante durante a execução e na sequência das missões de controlo. Os resultados do programa em Madhya Pradesh, o estado que beneficiou efectivamente dos fundos comunitários, foram consideráveis. As reformas institucionais efectuadas neste estado e o seu empenhamento em facultar o ensino a todas as crianças permitem afirmar que as perspectivas de sustentabilidade em Madhya Pradesh são prometedoras.

33. A viabilidade financeira do programa nacional representa uma questão a mais longo prazo, especialmente na medida em que os estados, muitos dos quais têm dificuldades orçamentais, deverão dar uma contribuição de 25 % (e não 15 %, como anteriormente) para os fundos necessários para o novo programa.

34. No que se refere ao Programme for the Enrichment of School Level Education (PESLE), as questões de sustentabilidade não parecem ainda ter sido verdadeiramente consideradas até agora. Os principais parceiros locais são essencialmente pequenas ONG cuja viabilidade financeira não é garantida. Se bem que o trabalho de algumas seja considerado como de muito boa qualidade, a verdadeira dificuldade consiste em integrar os métodos mais eficazes e as estratégias inovadoras eventualmente elaborados em sistemas de ensino mais vastos.

35. O Tribunal verificou que, na maioria das actividades auditadas, o desenvolvimento de estruturas sustentáveis constitui um factor determinante para garantir que os diferentes resultados produzidos pelo projecto/programa prosseguirão durante um certo período. Assim, quanto mais cedo for organizada a participação local e integrada na abordagem do projecto, melhores serão as perspectivas de um impacto duradouro no final do projecto/programa.

36. O Tribunal constatou que a duração prevista dos projectos/programas tem uma incidência na sustentabilidade. O período de execução da maioria dos projectos/programas examinados foi prorrogado uma ou mais vezes. Apesar disso, vários projectos tiveram ainda problemas de tempo no final. O tempo necessário para a execução é sistematicamente subavaliado durante a fase preparatória. Quando a duração dos projectos é prolongada posteriormente, o processo administrativo seguido para o efeito é geralmente lento e complexo e tem frequentemente uma incidência negativa na execução do projecto. Além disso, quando o tempo não é suficiente para a execução, os projectos têm tendência para dar prioridade à realização de objectivos físicos a curto prazo, à custa de factores a mais longo prazo, e possivelmente menos visíveis, como o reforço das capacidades institucionais⁽¹⁾.

37. A este respeito, convém observar que o novo Regulamento Financeiro CE⁽²⁾, que é aplicável desde 1 de Janeiro de 2003, tem uma disposição que limita o período durante o qual os contratos podem ser celebrados. É provável que isso reduza o período de execução autorizado para as actividades de cooperação para o desenvolvimento. No seu parecer sobre a proposta para o novo Regulamento Financeiro, o Tribunal considerou que esta disposição não se insere no contexto da ajuda ao desenvolvimento porque o prazo máximo de execução parece demasiado breve⁽³⁾. Tendo em conta os argumentos apresentados anterior-

⁽¹⁾ Por exemplo KMIP, ver ponto 25.

⁽²⁾ Artigo 166.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002).

⁽³⁾ Ponto 63 do parecer n.º 2/2001 do Tribunal de Contas Europeu sobre uma proposta de regulamento do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO C 162 de 5.6.2001).

mente, a nova disposição tornará mais difícil a obtenção da sustentabilidade das actividades.

Abordagem e coordenação sectoriais

38. É geralmente bem aceite pela Comissão⁽⁴⁾ e por muitos outros doadores, que uma abordagem sectorial de determinadas actividades de cooperação para o desenvolvimento é em princípio preferível a uma abordagem mais tradicional por projecto, dado que favorece mais a harmonização e a coerência em matéria de políticas e de estratégias sectoriais. Os programas sectoriais à escala nacional, tais como os que são apoiados pela Comissão na Índia em matéria de educação e de saúde, apresentam a vantagem de atingir uma população muito mais importante e de ter assim uma maior incidência. Dado que estes programas são executados e apoiados pelas estruturas governamentais existentes, com fundos previstos nos orçamentos do governo central e dos estados, o empenhamento local nos programas sectoriais deste tipo aumenta as probabilidades de sustentabilidade.

39. No âmbito de uma abordagem sectorial, todas as partes interessadas decidem em conjunto apoiar e financiar um programa sectorial específico com o governo responsável pela sua execução. Os doadores contribuem para o programa muitas vezes sem que os fundos sejam afectados a componentes específicas. O governo e a comunidade dos doadores determinam em conjunto os objectivos, os grupos-alvo e determinam a organização dos programas, incluindo os indicadores do nível de desempenho, as condições de pagamento e os mecanismos de controlo, elaboração de relatórios e auditoria.

40. Evitando celebrar uma grande quantidade de acordos com cada um dos doadores, o processo pode ser mais eficaz no âmbito de uma abordagem sectorial do que no de uma abordagem por projecto fragmentada entre os doadores. Uma das consequências desta abordagem é que os doadores não estão em condições de detectar com precisão como foram utilizados os seus fundos. Por consequência, deveriam ter suficiente confiança na capacidade da administração dos países beneficiários em gerir os programas sectoriais globais e em dar conta da sua execução, dos seus resultados e do seu custo.

41. Contudo, a auditoria mostrou que não houve, relativamente aos programas sectoriais nacionais em matéria de educação e de saúde, uma verdadeira abordagem sectorial. Só a CE concedeu até ao momento uma ajuda orçamental a uma abordagem por programas sub-sectoriais na Índia. Todos os outros doadores, que apoiam os mesmos sectores, adoptaram uma abordagem por projecto e afectaram os seus fundos a componentes e/ou a destinos geográficos específicos a fim de garantir um controlo directo sobre a utilização dos seus fundos.

⁽⁴⁾ Ver a comunicação da Comissão COM(2000) 212 final, sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia.

42. Por consequência, não foi possível estabelecer sistemas comuns no que se refere à obrigação de prestar contas e à elaboração de relatórios no âmbito dos programas em matéria de educação e de saúde à escala nacional. No caso do programa em matéria de educação, este obstáculo foi largamente superado afectando a maior parte dos fundos comunitários a este sector por intermédio de um organismo especialmente criado para o período de duração do programa num único estado. Não se tomaram medidas deste tipo para o programa em matéria de saúde e é conveniente salientar que a Comissão não conseguiu obter do governo da Índia declarações financeiras actualizadas e auditadas, relativas ao programa global de saúde.

43. A principal actividade de coordenação do programa de educação consistiu num sistema de missões de controlo conjuntas semestrais, durante as quais equipas compostas dos representantes dos doadores e dos governos inspecionam as actividades do programa numa amostra de estados participantes. Esse sistema de controlos conjuntos foi, globalmente, considerado positivo para a execução do programa, dado que permitiu reunir várias competências e deu à Comissão e aos outros doadores uma visão de conjunto do programa e não apenas dos estados que beneficiam do financiamento. Nos outros aspectos, a coordenação foi efectuada numa base informal.

44. No caso do programa de saúde, não existe qualquer sistema de controlos conjuntos deste tipo ou de mecanismos de coordenação formalizados que impliquem outros doadores. O comité de gestão conjunta criado ao abrigo das disposições do acordo entre a CE e a Índia relativo a este programa teria podido tornar-se um instrumento de coordenação eficaz, dado que outros doadores são igualmente convidados a participar; mas, na prática, trata-se principalmente de um ponto de encontro de representantes e consultores técnicos da Índia e da CE. Houve algumas reuniões informais de doadores implicados no sector da saúde.

Nova estratégia por país

45. Sendo o objectivo principal da política de desenvolvimento da Comunidade a redução da pobreza⁽¹⁾, a Comissão verificou recentemente a necessidade de tomar em conta de maneira mais sistemática e mais completa os problemas de desenvolvimento rural⁽²⁾. A razão é que, como foi declarado, a pobreza e a fome são problemas essencialmente rurais e que a degradação do ambiente, estreitamente ligada ao problema da pobreza rural, se torna cada vez mais grave nas zonas rurais. Para lutar contra a pobreza rural, é necessário tratar diferentes domínios, dos quais a agricultura, a saúde e a educação bem como a gestão dos recursos naturais são particularmente importantes. A comunicação prossegue expondo a política e a abordagem da CE relativamente ao desenvolvimento rural nos países em desenvolvimento, integrando os objectivos de redução da pobreza, de segurança alimentar e de gestão sustentável dos recursos naturais num quadro coerente.

⁽¹⁾ COM(2000) 212 final, página 5; ver igualmente a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia — Declaração do Conselho e da Comissão, 10 de Novembro de 2000.

⁽²⁾ COM(2002) 429 final: Comunicação da Comissão — Luta contra a pobreza rural.

46. Contudo, a Comissão não seguiu inteiramente esta abordagem quando concebeu a sua nova estratégia por país relativa à Índia. A Comissão propôs fazer incidir a sua ajuda à Índia em especial nos sectores da saúde e da educação durante os cinco anos próximos. Embora a pobreza na Índia seja descrita como um fenómeno predominantemente rural, com três pessoas carenciadas em cada quatro que vivem em zonas rurais⁽³⁾, a estratégia da Comissão não cobre os problemas específicos da pobreza rural nos domínios da agricultura e da gestão dos recursos naturais.

47. As constatações do Tribunal confirmam a apreciação da própria Comissão⁽⁴⁾ segundo a qual as perspectivas de sustentabilidade de alguns dos seus projectos de desenvolvimento rural e dos recursos naturais na Índia, em especial os que têm uma dimensão mais técnica, podem ser incertas. Contudo, os dois projectos de desenvolvimento rural examinados podem ser considerados como tendo tido bastante êxito em termos da obtenção de um desenvolvimento sustentável directamente a favor dos mais carenciados. No âmbito dos dois projectos, foram empreendidas diversas actividades que visam os diferentes aspectos da pobreza rural, tais como o aumento da produtividade das terras e da água, a gestão dos recursos naturais, actividades relativas à saúde das famílias e à saúde pública bem como o reforço do papel da mulher e da participação local. Contudo, a nova estratégia não indica se estes projectos bem sucedidos em matéria de desenvolvimento rural terão qualquer seguimento.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusão geral

48. No que se refere à maioria dos oito projectos/programas auditados na Índia, o Tribunal conclui que a gestão da Comissão foi razoavelmente frutuosa em termos de orientação da ajuda para os grupos da população carenciados e da obtenção de um desenvolvimento sustentável. Todavia, concedendo uma atenção mais sistemática a estas questões ao longo de todo o projecto/programa, os resultados teriam podido ser melhores.

49. Envidaram-se esforços importantes em termos de coordenação dos doadores, a fim de criar um sistema de missões de controlo comuns no âmbito do programa sectorial em matéria de educação. A CE foi, contudo, praticamente a única a apoiar inteiramente uma abordagem por programas sectoriais na Índia. A este respeito, a coordenação actual entre os doadores pode ser ainda sensivelmente melhorada.

⁽³⁾ Documento estratégico por país da CE relativo à Índia para 2002-2006, ponto 3.2.2.

⁽⁴⁾ Documento estratégico por país da CE relativo à Índia para 2002-2006, ponto 4.1.

Necessidade, em cada fase, de uma atenção expressa à orientação da ajuda para as populações carenciadas

50. Três dos seis projectos, no âmbito do programa em matéria de educação e, embora mais indirectamente, do programa em matéria de saúde, bem como os dois programas sectoriais auditados, incluíam objectivos e/ou medidas específicas com vista a orientar a ajuda para os grupos da população carenciados e desfavorecidos.

51. Em especial, os projectos de desenvolvimento rural permitiram orientar a ajuda directamente para populações carenciadas determinadas. Contudo, para um certo número de projectos, a escolha de um dado tipo de intervenção devido a limitações técnicas ou geográficas conexas (por exemplo, a irrigação) reduziu as possibilidades de orientação para grupos específicos de beneficiários.

52. Os programas sectoriais permitem atingir um número de beneficiários muito mais importante e, potencialmente, grupos-alvo bastante mais vastos. No que se refere aos programas sectoriais, por natureza diferentes dos projectos, as actividades individuais nem sempre são bem definidas à partida. Significa isto que durante a execução, devem ser tomadas medidas específicas para garantir que o programa beneficiará as populações visadas.

Recomendação 1

53. O objectivo que consiste em orientar a ajuda para as categorias mais carenciadas da população deve ser tomado em conta e instrumentalizado desde o início da fase de identificação e prosseguido ao longo da fase de execução. As actividades de acompanhamento e de avaliação devem essencialmente convergir na eficácia da orientação da ajuda para as populações carenciadas.

Atenção mais sistemática e planificação mais realista como contributo para melhorar a sustentabilidade dos projectos/programas

54. Cinco dos oito projectos/programas auditados concederam a devida atenção aos aspectos ligados à sustentabilidade durante a fase de concepção. Na maioria dos casos, a atenção dada a estas questões foi reforçada durante a fase de execução, especialmente no que se refere ao aspecto da sustentabilidade institucional. Todos os projectos/programas auditados tinham como objectivo criar diferentes tipos de organizações de beneficiários, mas a sustentabilidade destas instituições constituiu um ponto fraco.

55. Na maioria dos casos, as previsões relativas ao período de execução necessário foram demasiado optimistas, o que fez com que se desse maior prioridade à realização dos objectivos físicos a curto prazo e que se introduzisse pedidos de prorrogação do perí-

odo de execução. Mesmo se, geralmente, estes últimos eram do interesse dos projectos/programas e visavam aumentar as suas possibilidades de sustentabilidade, os procedimentos administrativos correspondentes, geralmente lentos e complexos, tiveram uma incidência negativa na execução.

Recomendação 2

56. Todos os aspectos relevantes ligados à sustentabilidade dos projectos/programas deverão beneficiar de uma atenção especial e explícita desde a fase de concepção e deverão ser objecto de um acompanhamento atento durante todo o período de execução. As possibilidades de sustentabilidade aumentariam se os projectos/programas, desde a sua origem, pudessem beneficiar de um período de execução adequado e ser objecto de exames regulares, especialmente quando implicam o reforço das capacidades institucionais ou a execução de reformas e o desenvolvimento dos recursos humanos. Será igualmente conveniente prever um período especial de abandono progressivo para permitir a execução de uma estratégia de retirada clara.

Necessidade de uma maior coordenação dos doadores no âmbito de uma abordagem sectorial

57. Uma abordagem sectorial apresenta algumas vantagens em relação a uma abordagem por projecto, nomeadamente a possibilidade de aplicar políticas e estratégias mais harmonizadas e mais coerentes, uma incidência mais importante, uma participação local mais marcada e melhores possibilidades em termos de sustentabilidade. Este tipo de abordagem implica igualmente que os doadores tenham suficiente confiança na capacidade da administração do país beneficiário de gerir programas sectoriais e de dar conta da sua execução, dos resultados obtidos e dos custos incorridos. Contudo, na prática, não existiu, para os programas sectoriais em matéria de educação e de saúde à escala nacional, uma abordagem sectorial e, por consequência, sistemas comuns de elaboração de relatórios, de contabilidade e de auditoria. No caso do programa em matéria de educação, este obstáculo foi superado afectando os fundos comunitários a um único estado e criando nele estruturas específicas. Não se tomaram medidas deste tipo para o programa em matéria de saúde e a Comissão não conseguiu obter do governo da Índia declarações financeiras actualizadas e auditadas, relativas ao programa global de saúde.

58. No âmbito do programa sectorial em matéria de educação, a coordenação entre os doadores foi assegurada por meio de um sistema bem aceite de missões de controlo semestrais comuns. No sector da saúde, foram utilizados canais mais informais de coordenação.

Recomendação 3

59. Ao considerar participar num programa sectorial por intermédio de uma ajuda orçamental, a Comissão (e os outros doadores) deverão assegurar-se, previamente e mais tarde, durante a execução, de que o país em causa gera satisfatoriamente as suas finanças públicas (nomeadamente os sistemas de elaboração de

relatórios, de contabilidade e de auditoria) ⁽¹⁾). Se necessário, deverá ser fornecido um apoio com vista a reforçar a capacidade institucional nestas regiões, para além da ajuda sectorial específica. Dado que é pouco provável que o reforço das capacidades permita uma prestação de contas adequada da ajuda orçamental não afectada, a Comissão deverá considerar outras formas de apoio.

A agricultura e a gestão dos recursos naturais devem continuar a fazer parte da estratégia por país

60. O novo documento estratégico por país da CE em relação à Índia não segue inteiramente a abordagem definida na recente comunicação da Comissão relativa à luta contra a pobreza rural, uma vez que limita a intervenção comunitária nos sectores da saúde e da educação, sem se interessar por outros sectores-chave

(agricultura, gestão dos recursos naturais) que, segundo a comunicação, deverão merecer toda a atenção a fim de lutar eficazmente contra a pobreza rural.

Recomendação 4

61. Tendo em vista o seu objectivo global de redução da pobreza, a Comissão poderia alargar o âmbito do seu novo documento estratégico por país da CE em relação à Índia a questões importantes como a agricultura e a gestão dos recursos naturais. Algumas abordagens satisfatórias nestes domínios, como as desenvolvidas no âmbito de alguns projectos da Comissão, poderiam ser propostas como modelos a aplicar pelo governo no âmbito dos seus próprios programas e estratégias de redução da pobreza.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de Junho de 2003.

Pelo Tribunal de Contas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

⁽¹⁾ O Tribunal formulou observações análogas nos seus relatórios especiais relativos às facilidades de ajustamento estrutural e à assistência macrofinanceira: relatório especial n.º 5/2001, sobre os fundos de contrapartida dos apoios ao ajustamento estrutural afectados a ajudas orçamentais (JO C 257 de 14.9.2001); e relatório especial n.º 1/2002, sobre a assistência macrofinanceira a países terceiros e as facilidades de ajustamento estrutural nos países mediterrânicos (JO C 121 de 23.5.2002). Em Maio de 2002, o Serviço de Cooperação EuropeAid da Comissão adoptou um guia sobre a gestão das operações que visam fornecer uma ajuda orçamental, que recomenda que se proceda a uma verificação prévia das circunstâncias locais antes de conceder uma ajuda orçamental.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

RESUMO

I. Em trinta anos de cooperação para o desenvolvimento com a Índia, a estratégia da Comissão evoluiu consideravelmente. De início, as ajudas eram financiadas através de fundos de contrapartida (por exemplo, a Operação Flood) e os programas tinham por objectivo apoiar o desenvolvimento rural. Hoje em dia, as iniciativas incidem em programas sectoriais nos domínios da saúde e da educação, contribuindo para apoiar o programa de reformas do governo, a boa governação e a melhoria dos serviços públicos. A decisão de abandonar os programas de desenvolvimento rural tradicionais foi adoptada porque os diferentes projectos levados a cabo — embora na sua maior parte tenham atingido os objectivos definidos — tiveram, globalmente, um impacto limitado e localizado e pouca influência sobre as políticas adoptadas.

A cooperação entre a CE e a Índia beneficiou, por conseguinte, de um processo dinâmico de aprendizagem, no âmbito do qual os ensinamentos retirados dos projectos em curso alimentaram a definição de novas estratégias.

IV. Os programas geridos pela Comissão nos domínios da saúde e da educação têm por objectivo, nomeadamente, incentivar as autoridades indianas a adoptarem uma abordagem sectorial na resolução das questões em matéria de desenvolvimento social. Neste contexto, são envidados esforços a fim de melhorar a coordenação entre os diferentes doadores, de modo a reduzir os custos das operações e a aumentar a eficácia da ajuda disponibilizada. Um aspecto determinante para se registar progressos neste domínio consiste em aumentar o controlo do governo, mediante o reforço das capacidades e o diálogo. As directrizes da Comissão para os programas de apoio sectorial, adoptadas em Fevereiro de 2003, atribuem grande importância à coordenação entre os doadores. A intensificação dessa coordenação constituirá uma das principais atribuições da delegação da Comissão na Índia, que, no âmbito do processo de desconcentração, recebeu recentemente novos poderes.

No que respeita ao programa sectorial de apoio ao ensino primário (*District Primary Education Programme — DPEP*) e ao programa de apoio ao desenvolvimento do sector da protecção da saúde e do bem-estar das famílias (*Health and Family Welfare Support Programme — HFWSP*), estão a ser adoptadas disposições em matéria de elaboração de relatórios financeiros, contabilidade e auditoria, em conformidade com o acordo de financiamento assinado entre a Comissão e o governo indiano.

O diálogo em curso tem por objectivo reforçar essas disposições, inserindo-as num enquadramento comum que abranja todos os doadores do sector. A criação desse enquadramento será facilitada, em especial no sector da saúde, pela adopção pelos principais doadores de uma abordagem sectorial, em detrimento de uma abordagem por projectos.

V. A pobreza rural caracteriza-se principalmente pela falta de infra-estruturas adequadas nos sectores da saúde e da educação e todos os doadores que intervêm na Índia reconhecem, geralmente, que o reforço destes dois sectores constitui a melhor forma de se combater a pobreza. Ao seleccionar estes dois sectores como as áreas prioritárias da sua nova estratégia (que recolheu um forte apoio da parte dos Estados-Membros da UE), a Comissão pretende optimizar os resultados sem dispersar os seus esforços por um número elevado de sectores ou de abordagens diferentes. Além disso, deverão ser criadas sinergias importantes com os programas sectoriais em curso nos domínios da saúde e da educação nos futuros Estados parceiros.

A comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento identifica seis sectores-chave no âmbito da luta contra a pobreza. Isto não significa, todavia, que todos estes sectores devam ser abordados em cada um dos novos programas. Em conformidade com a estratégia elaborada, a Comissão tem a possibilidade de — em concertação com o país beneficiário — definir os sectores mais adequados para o país em causa.

VI. A Comissão tomou nota das recomendações do Tribunal no que respeita ao objectivo de se orientar a ajuda para as camadas mais pobres da população e para a sustentabilidade dos programas.

A partir de 1992, a Comissão passou a utilizar o «Guia metodológico» e os outros instrumentos relativos ao ciclo dos projectos, nomeadamente a abordagem do enquadramento lógico. Por conseguinte, passou a ser prática comum integrar aspectos relativos à «sustentabilidade» (incluindo estratégias de cessação do apoio) em todos os projectos e programas de desenvolvimento da CE.

A Comissão tomou nota das recomendações do Tribunal quanto aos programas sectoriais executados em conformidade com o guia metodológico para a programação e a aplicação do apoio orçamental nos países terceiros, adoptado em Março de 2002, e com as directrizes relativas ao apoio da Comissão Europeia aos programas sectoriais, adoptadas em Fevereiro de 2003.

A Comissão considera que existem motivos fortes para concentrar os seus recursos nos sectores da saúde e da educação. Além disso, as futuras parcerias que a Comissão tenciona concluir com os diversos Estados da Índia deverão contemplar uma reforma global, no âmbito da qual poderia ser acrescentada aos programas em matéria de educação e de saúde uma componente rural e relativa aos recursos naturais.

INTRODUÇÃO

3. Em mais de trinta anos de cooperação para o desenvolvimento com a Índia, a estratégia da Comissão evoluiu consideravelmente. Inicialmente, as ajudas eram financiadas através de fundos de contrapartida (por exemplo, a Operação Flood) e os programas tinham por objectivo apoiar o desenvolvimento rural. Hoje em dia, as iniciativas incidem em programas sectoriais nos domínios da saúde e da educação, contribuindo para apoiar o programa de reformas do governo, a boa governação e a melhoria dos serviços públicos. A decisão de abandonar os programas de desenvolvimento rural tradicionais foi adoptada porque os diferentes projectos levados a cabo — embora na sua maior parte tenham atingido os objectivos definidos — tiveram, globalmente, um impacto limitado e localizado e pouca influência sobre as políticas adoptadas.

6. Numa economia com as dimensões da Índia, o que importa não é o montante da ajuda concedida mas sim o facto de a Comissão encetar um diálogo sobre importantes questões estratégicas (entre as quais figura igualmente a educação e a saúde) com um país que é um parceiro e um actor de primeiro plano a nível internacional.

OBSERVAÇÕES

11. O artigo 4.º do Regulamento ALA de 1992 (assistência técnica e financeira aos países da Ásia e da América Latina) estipula que a ajuda da Comunidade deve ser orientada principalmente para as camadas mais pobres da população. O regulamento identifica, por outro lado, as categorias da população que devem merecer uma atenção especial: mulheres, crianças e minorias étnicas.

15. A Comissão concorda com o Tribunal em que os programas «Doon Valley» e «BAIF» constituem bons exemplos da «orientação da ajuda para as populações mais desfavorecidas» e da «definição de indicadores» durante a fase da sua concepção.

17. A reforma do sector da saúde e do respectivo programa não tem por objectivo desenvolver um sistema de saúde especí-

fico para as camadas mais pobres da população, na medida em que a experiência demonstrou que, geralmente, este tipo de medidas conduz à criação de um sistema de saúde de má qualidade. Por conseguinte, «a melhoria da qualidade do sistema de saúde pública» teve, desde o início — tanto em termos operacionais como de acompanhamento — o objectivo de melhorar o acesso ao sistema existente tornando-o mais acessível, menos dispendioso e mais adaptado às necessidades das populações desfavorecidas, sobretudo nas zonas mais carenciadas neste domínio (por exemplo, os bairros urbanos mais degradados ou os Estados mais desfavorecidos). A afectação aos Estados mais carenciados de 50 % do saldo do programa de investimento sectorial para o exercício orçamental 2001-2002 demonstra igualmente esta preocupação fulcral do programa.

18 e 19. O projecto de irrigação de pequena escala no Kerala, o projecto de desenvolvimento da horticultura — também no Kerala — bem como o projecto de irrigação na região de Sidhmukh e Nohar foram propostos à Comissão sob a forma de intervenções técnicas destinadas a satisfazer as necessidades dos beneficiários em regiões pouco desenvolvidas. As intervenções físicas — nomeadamente os investimentos em matéria de infra-estruturas — não permitem, devido à sua própria natureza (irrigação), efectuar uma selecção exclusiva das pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza ou assegurar a exclusão das populações acima desse limiar. Todos os doadores activos na Índia reconhecem a necessidade de se criar mecanismos muito mais pró-activos, de modo a assegurar uma repartição mais equitativa dos recursos no âmbito de tais projectos de infra-estruturas.

Foi por este motivo que a Comissão decidiu abandonar essa abordagem. Nos projectos mais recentes, as populações carenciadas são expressamente visadas, sendo normalmente tidos em conta os inquéritos prévios e as avaliações da participação no «ano 0» da execução dos projectos.

20. O projecto de irrigação de pequena escala no Kerala é um projecto mais antigo e concedia maior importância à realização de objectivos técnicos (ver igualmente o ponto 18). Esse projecto conseguiu, todavia, beneficiar indirectamente os pequenos proprietários agrícolas pertencentes às camadas mais pobres da população.

Nos programas mais recentes têm sido privilegiadas as intervenções específicas contra a pobreza.

22 a 37. A Comissão toma nota com satisfação de que o Tribunal concluiu (no ponto III do resumo) que a gestão da Comissão foi razoavelmente eficaz em termos de sustentabilidade.

26 e 27. A estrutura institucional do projecto de desenvolvimento da horticultura no Kerala foi objecto de alterações durante a sua execução. A Comissão adoptou medidas para assegurar a sustentabilidade financeira da empresa agro-industrial, o que permitiu a esta obter o nível de certificação mais elevado e encontrar-se em boa posição para assegurar o seu crescimento futuro.

A Delegação vai organizar uma avaliação final em Setembro de 2003 e está a prosseguir o diálogo com o Conselho de Promoção dos Frutos e Legumes de Kerala e com a sociedade de transformação agro-alimentar NAPC (Nadukkara Agro Processing Company), a fim de ajudar ambos os organismos a assegurarem a sua sustentabilidade financeira.

29. As despesas cobradas foram mantidas a um nível proporcional à capacidade financeira dos beneficiários do projecto.

31. A componente relativa à cooperação institucional do programa sectorial em matéria de saúde encontra-se bastante avançada. O seu lançamento estava dependente da elaboração e da aprovação por todos os interessados do programa de investimento sectorial, que lançou as bases do processo de reforma e identificou as diferentes entidades institucionais (existentes ou a criar) envolvidas na reforma.

33. A política adoptada pela administração central consiste em incentivar, através de programas financiados a nível central, a reforma progressiva da política orçamental e da gestão das finanças públicas a nível dos diferentes Estados. A Comissão subscreveu esta política.

34. A Comissão tem consciência das questões de sustentabilidade suscitadas no âmbito do programa de melhoria do nível de instrução escolar (*Enrichment of School Level Education Programme — PESLE*). Este aspecto será abordado mais aprofundadamente na fase de consolidação.

35. Desde 1992, a criação de estruturas sustentáveis e a participação das comunidades locais constituem uma prática corrente no âmbito da política de desenvolvimento da CE.

36 e 37. A fim de evitar problemas com os pedidos de prorrogação apresentados, os projectos mais recentes, assim como os programas sectoriais, prevêem períodos de execução mais longos (por exemplo, nove anos para o projecto «BAIF» e sete anos para o projecto «SSA»).

37. O prazo para a assinatura dos contratos (cláusula de caducidade) [artigo 77.º, n.º 2 e artigo 166.º, n.º 2 do Regulamento Financeiro] e o prazo de execução [artigo 77.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento Financeiro] são elementos distintos. A Comissão considera estes dois prazos essenciais para a boa gestão financeira e a eficácia da execução orçamental.

As disposições supramencionadas foram adoptadas pela Autoridade Legislativa. A Comissão está empenhada em respeitar o novo regulamento e tem envidado esforços significativos a fim de melhorar a execução das acções externas e reduzir o montante das autorizações pendentes. As novas normas constituem um instrumento indispensável para se atingirem os objectivos fixados.

40. Os doadores deveriam igualmente estar dispostos a ajudar os países beneficiários a reforçarem a sua capacidade de gerir os programas sectoriais. Trata-se de uma característica fundamental do apoio dos doadores às abordagens sectoriais.

42. O acordo de financiamento relativo ao programa da CE no domínio da saúde especifica que serão efectuadas auditorias periódicas, em conformidade com os procedimentos do governo indiano. A Comissão concorda com a observação formulada pelo Tribunal segundo a qual este acordo não permitiu obter demonstrações financeiras actualizadas e devidamente auditadas para este programa. Por conseguinte, a Comissão solicitou que esta questão fosse abordada no âmbito do reexame intercalar, no âmbito do qual deverão ser igualmente formuladas recomendações sobre as possibilidades de aperfeiçoamento das disposições relativas à obrigação de prestação de contas e de apresentação de relatórios. Em Abril de 2003, a Comissão recebeu o projecto de relatório do reexame intercalar, no qual são formuladas várias recomendações concretas nesta matéria, que estão actualmente a ser debatidas com o governo indiano.

44. O Ministério da Saúde convida periodicamente os doadores que intervêm no sector da saúde, nomeadamente o Banco Mundial, o DFID, a USAID e a SIDA, a participar nas reuniões do comité de gestão conjunta do programa da CE. Todavia, a reacção dos doadores tem sido, geralmente, muito limitada, dado que nenhum destes efectua financiamentos sectoriais. Foram criados mecanismos de coordenação informais, em que participam regularmente todos os doadores, bem como representantes superiores dos serviços públicos de protecção da família. A nível oficial, é assegurada uma melhor coordenação entre os doadores a nível dos estados e dos distritos.

Actualmente, verifica-se um consenso cada vez mais amplo a nível da comunidade de doadores quanto à necessidade das reformas no sector da saúde. Existem algumas indicações de que outros doadores estariam dispostos a prosseguir a estratégia de reforma e a participar numa ajuda coordenada por sectores.

46. A pobreza rural caracteriza-se principalmente pela falta de infra-estruturas adequadas nos sectores da saúde e da educação e todos os doadores que intervêm na Índia reconhecem, geralmente, que o reforço destes dois sectores constitui a melhor forma

de se combater a pobreza. Ao seleccionar estes dois sectores como as áreas prioritárias da sua nova estratégia (que recolheu um forte apoio da parte dos Estados-Membros da UE), a Comissão pretende optimizar os resultados sem dispersar os seus esforços por um número elevado de sectores ou de abordagens diferentes. Além disso, deverão ser criadas sinergias importantes com os programas sectoriais em curso nos domínios da saúde e da educação nos futuros Estados parceiros.

A comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento identifica seis sectores-chave no âmbito da luta contra a pobreza. Isto não significa, todavia, que todos estes sectores devam ser abordados em cada um dos novos programas. Em conformidade com a estratégia elaborada, a Comissão tem a possibilidade de — em concertação com o país beneficiário — definir os sectores mais adequados para o país em causa.

47. Em todos os casos, os projectos da CE são objecto de um seguimento através da realização de avaliações finais, cujos resultados são tidos em conta na nova estratégia.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

51. A abordagem por projectos apresenta algumas limitações geográficas e temáticas no que respeita à orientação da ajuda para as populações mais carenciadas. Por esse motivo, a Comissão optou por uma abordagem mais global na sua estratégia de luta contra a pobreza (estabelecimento de parcerias com os diferentes Estados da Índia e programas de apoio sectorial).

52. Os recursos financeiros dos programas sectoriais são disponibilizados em função das reformas políticas realizadas e não em função das actividades específicas. Os indicadores de controlo são utilizados para se avaliar se os programas levados a cabo permitem beneficiar as populações carenciadas. Por esse motivo, a abordagem sectorial coloca a tónica nos resultados obtidos em detrimento dos investimentos e das actividades levadas a cabo.

Recomendação n.º 1

53. Em conformidade com a política e as directrizes adoptadas em matéria de ajuda ao desenvolvimento da CE, a orientação da ajuda para as populações mais carenciadas constitui a prática normal e corrente para todos os programas e projectos, tanto na Índia como nos outros países.

54. No âmbito de uma abordagem por projectos, é difícil assegurar a sustentabilidade das organizações beneficiárias após a conclusão do projecto. Uma abordagem sectorial por programas revela-se mais adequada, na medida em que permite uma maior apropriação do programa pelos seus beneficiários e aumentar a coerência entre os objectivos, as despesas e os resultados.

55. No âmbito da reforma da gestão da ajuda externa, a Comissão, mediante a desconcentração para as suas delegações e a adopção de medidas correctas de acompanhamento, atribui especial importância à concepção de projectos e programas mais realistas, nomeadamente, no que respeita à definição dos objectivos e ao estabelecimento dos respectivos calendários de execução.

Recomendação n.º 2

56. A partir de 1992, a Comissão passou a utilizar o «Guia metodológico» e os outros instrumentos relativos ao ciclo dos projectos, nomeadamente a abordagem do enquadramento lógico. Por conseguinte, passou a ser prática comum integrar aspectos relativos à «sustentabilidade» (incluindo estratégias de cessação do apoio) em todos os projectos e programas de desenvolvimento da CE.

57. Os doadores deveriam igualmente estar dispostos a ajudar os países beneficiários a reforçarem a sua capacidade de gerir os programas sectoriais. Trata-se de uma característica fundamental do apoio dos doadores às abordagens sectoriais.

O acordo de financiamento relativo ao programa da CE no domínio da saúde especifica que serão efectuadas auditorias periódicas, em conformidade com os procedimentos do governo indiano. A Comissão concorda com a observação formulada pelo Tribunal segundo a qual este acordo não permitiu obter demonstrações financeiras actualizadas e devidamente auditadas para este programa. Por conseguinte, a Comissão solicitou que esta questão fosse abordada no âmbito do reexame intercalar, no âmbito do qual deverão ser igualmente formuladas recomendações sobre as possibilidades de aperfeiçoamento das disposições relativas à obrigação de prestação de contas e de apresentação de relatórios. Em Abril de 2003, a Comissão recebeu o projecto de relatório do reexame intercalar, no qual são formuladas várias recomendações concretas nesta matéria, que estão actualmente a ser debatidas com o governo indiano.

Recomendação n.º 3

59. A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal, que está a ser levada a efeito em conformidade com o guia metodológico para a programação e a aplicação dos apoios orçamentais nos países terceiros, adoptado em Março de 2002, assim como com as directrizes para o apoio da Comissão Europeia aos programas sectoriais, adoptadas em Fevereiro de 2003.

60. A pobreza rural caracteriza-se principalmente pela falta de infra-estruturas adequadas nos sectores da saúde e da educação e todos os doadores que intervêm na Índia reconhecem, geralmente, que o reforço destes dois sectores constitui a melhor forma de se combater a pobreza. Ao seleccionar estes dois sectores como as áreas prioritárias da sua nova estratégia (que recolheu um forte apoio da parte dos Estados-Membros da UE), a Comissão pretende optimizar os resultados sem dispersar os seus esforços por um número elevado de sectores ou de abordagens diferentes. Além

disso, deverão ser criadas sinergias importantes com os programas sectoriais em curso nos domínios da saúde e da educação nos futuros Estados parceiros.

A comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento identifica seis sectores-chave no âmbito da luta contra a pobreza. Isto não significa, todavia, que todos estes sectores devam ser abordados em cada um dos novos programas. Em conformidade com a estratégia elaborada, a Comissão tem a possibilidade de — em concertação com o país beneficiário — definir os sectores mais adequados para o país em causa.

Recomendação n.º 4

61. Como foi referido na resposta ao ponto 60, a Comissão considera que existem motivos fortes para concentrar os seus recursos nos sectores da saúde e da educação. Além disso, as futuras parcerias que a Comissão tenciona concluir com os diversos Estados da Índia deverão contemplar uma reforma global, no âmbito da qual poderia ser acrescentada aos programas em matéria de educação e de saúde uma componente rural e relativa aos recursos naturais.
