

TRIBUNAL
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 4

2009

ISSN 1831-0982

GESTÃO, PELA COMISSÃO,
DA PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES
NÃO ESTATAIS NA COOPERAÇÃO
COMUNITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO



PT



Relatório Especial n.º 4 // 2009

GESTÃO, PELA COMISSÃO, DA PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES NÃO ESTATAIS NA COOPERAÇÃO COMUNITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO

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

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

Tel.: +352 4398-45410
Fax: +352 4398-46430
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relatório Especial n.º 4 // 2009

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009

ISBN 978-92-9207-283-4

© Comunidades Europeias, 2009
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Belgium

ÍNDICE

Pontos

LISTA DE ABREVIATURAS

I-VII **SÍNTESE**

1-12 **INTRODUÇÃO**

1-4 **CONTEXTO DA AUDITORIA**

5-6 **IMPORTÂNCIA ORÇAMENTAL**

7-9 **QUADRO LEGAL**

10-12 **DOCUMENTOS FUNDAMENTAIS**

10 CONSENSO EUROPEU SOBRE O DESENVOLVIMENTO

11-12 COMUNICAÇÕES E ORIENTAÇÕES

13-17 **ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA**

18-83 **OBSERVAÇÕES**

18-35 **A COMISSÃO ASSEGURA DE FORMA ADEQUADA QUE OS INE PARTICIPAM EFICAZMENTE NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO?**

20-29 ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA POR PAÍS

30-35 PROGRAMA TEMÁTICO RELATIVO AOS INE E ÀS AUTORIDADES LOCAIS NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO

36-68 **OS SISTEMAS DE GESTÃO DA COMISSÃO GARANTEM COM EFICIÊNCIA QUE AS ACTIVIDADES EXECUTADAS PELOS INE SÃO PERTINENTES E PODEM CONDUZIR AOS RESULTADOS ESPERADOS?**

37-41 PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO

42-50 PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E DE SUPERVISÃO

51-62 ACOMPANHAMENTO COM RECURSO A INSTRUMENTOS E A AVALIAÇÕES DA EFICÁCIA DAS ACTIVIDADES DOS INE

63-68 PERSPECTIVAS DE SUSTENTABILIDADE

69-83 **A COMISSÃO ASSEGURA DE FORMA ADEQUADA O APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE?**

70-74 ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE

75-83 PROGRAMAS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE

84-92 **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

ANEXO I — MONTANTES CONTRATADOS COM OS INE

ANEXO II — PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DO ACORDO DE COTONU RESPEITANTES AOS INE

ANEXO III — LISTA DOS PROGRAMAS, PROJECTOS E CONVITES LOCAIS À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS EXAMINADOS

ANEXO IV — INTERVENIENTES NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO VISITADOS NO LOCAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

LISTA DE ABREVIATURAS

CE: Comunidade Europeia

CONCORD: Confederação Europeia das ONG de Emergência e Desenvolvimento

CRIS: Sistema Comum de Informação Relex (aplicação informática)

EuropeAid: Serviço de Cooperação da Comissão Europeia

FED: Fundos Europeus de Desenvolvimento

ICD: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

IEDDH: Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem

IEVP: Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

INE do Sul: INE dos países beneficiários (o Sul)

INE: Interveniente(s) não estatal(is)

ONG: Organização não governamental

PADOR: *Potential applicant data on-line registration* (programa informático de registo em linha dos potenciais candidatos)

Países ACP: Países de África, das Caraíbas e do Pacífico

Países ALA: Países da Ásia e da América Latina

RELEX: Direcção-Geral das Relações Externas

UE: União Europeia

SÍNTESE

I.

No presente relatório, o termo «intervenientes não estatais» (INE) abrange todos os elementos da sociedade que não fazem parte do sector privado ou do Estado, incluindo organizações não governamentais (ONG)¹. O Acordo de Cotonu, celebrado com o grupo de Estados ACP, e a legislação da UE prevêem que esses intervenientes desempenhem múltiplas funções no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, designadamente através da sua participação no diálogo político e na execução de projectos. Para poderem desempenhar estas funções, os INE beneficiam de apoio ao desenvolvimento das suas capacidades. Os fundos comunitários atribuídos directamente aos INE em 2007 elevaram-se a cerca de 915 milhões de euros, o que representa 10% do total da ajuda aos países em vias de desenvolvimento (orçamento geral e FED).

II.

Na sua auditoria, o Tribunal analisou as duas principais funções dos INE, tendo verificado se a Comissão:

- assegura de forma adequada que os INE participam eficazmente no processo de cooperação para o desenvolvimento;
- dispõe de sistemas de gestão eficientes para garantir que as actividades executadas pelos INE são pertinentes e podem conduzir aos resultados esperados;

¹ No acordo de Cotonu, a definição dos intervenientes não estatais inclui igualmente o sector privado. O presente relatório, contudo, retoma a aceção do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378 de 27.12.2006, p. 41), que exclui organismos com fins lucrativos. No n.º 2 do artigo 24.º do referido instrumento figura uma lista mais exaustiva dos tipos de organização. Embora seja evidente o largo consenso sobre as características típicas das ONG, não existe uma definição uniforme (as Nações Unidas e o Banco Mundial publicam ambas definições operacionais), nem essa definição era necessária para realizar a presente auditoria já que é mais útil aplicar o conceito mais abrangente de INE no domínio do desenvolvimento (equivalente à sociedade civil no seu conjunto).

SÍNTESE

- assegura de forma adequada o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE.

III.

O Tribunal constatou que, apesar das tentativas da Comissão para fazer participar os INE no processo de cooperação para o desenvolvimento, essa participação foi limitada, tendo ficado aquém do diálogo permanente e estruturado pretendido pela legislação da UE e pelas próprias orientações da Comissão (ver pontos 18 a 35).

IV.

Os sistemas de gestão da Comissão asseguram, em geral, que os projectos executados pelos INE são pertinentes e podem conduzir aos resultados esperados. No entanto, o procedimento de convite à apresentação de propostas nem sempre garante que a concepção do projecto é finalizada em tempo útil, os INE não recebem orientações suficientes sobre a aplicação prática das regras financeiras e existem incoerências na interpretação e aplicação dos procedimentos. O acompanhamento é insuficiente e as perspectivas de sustentabilidade são fracas, em parte devido à curta duração dos projectos (ver pontos 36 a 68).

V.

Na maioria dos países ACP, os programas elaborados para o desenvolvimento das capacidades estão inseridos numa estratégia, sendo executados em cooperação com os governos parceiros ao abrigo do Acordo de Cotonu. Contudo, observa-se uma grande disparidade entre esta abordagem e a adoptada para os países da Ásia e da América Latina, em relação aos quais ainda não se definiu qualquer estratégia (ver pontos 69 a 74).

VI.

A primeira série de programas para o desenvolvimento das capacidades revelou-se extremamente pertinente para as necessidades dos INE nos países beneficiários. Porém, não alcançou todas as suas potencialidades designadamente porque os procedimentos de gestão provocaram atrasos que agravaram as suas perspectivas de eficácia e de sustentabilidade. Estes programas deparam-se

igualmente com a contradição inerente de apoiar o desenvolvimento das capacidades dos INE mais necessitados por meio de um procedimento (convite à apresentação de propostas) concebido para seleccionar os INE com o melhor desempenho (ver pontos 75 a 83).

VII.

Nas principais recomendações formuladas no presente relatório, o Tribunal convida a Comissão a:

- reforçar os seus procedimentos destinados a fazer participar os INE no processo de cooperação para o desenvolvimento e fornecer mais orientações nesta matéria;
- prosseguir as acções em curso para melhorar o procedimento de convite à apresentação de propostas;
- orientar melhor o acompanhamento e a assistência por parte das delegações;
- assegurar que o pessoal das delegações e dos INE dispõe de orientações suficientes sobre os indicadores de desempenho;
- para melhorar a sustentabilidade, ponderar o recurso a uma combinação de instrumentos (e não apenas projectos) na colaboração com os INE;
- definir uma estratégia para o desenvolvimento das capacidades dos INE nos países ALA e reconsiderar a disparidade de abordagens observada entre estes países e os países ACP;
- examinar novas possibilidades de concretizar os objectivos da política de desenvolvimento das capacidades, como o recurso a acordos de parceria, o financiamento por vários doadores e a concessão de subvenções em cascata com o objectivo de alcançar melhor as organizações de base.

INTRODUÇÃO

CONTEXTO DA AUDITORIA

- 1.** A estratégia da UE no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, que reflecte a evolução do consenso internacional, sofreu uma série de transformações durante a última década, tanto no plano político como do financiamento. Actualmente, a política comunitária implica, em diversos graus, uma gama de parceiros cujas características e funções se desenvolveram progressivamente. A Comissão actua cada vez mais em parceria com um amplo leque de organizações onde se incluem, ou estão representados, intervenientes não estatais.
- 2.** O termo «intervenientes não estatais» (INE) abrange todos os elementos da sociedade que não fazem parte do sector privado ou do Estado. No domínio da cooperação para o desenvolvimento, estão incluídos nos intervenientes não estatais organizações não governamentais (ONG) e organizações baseadas em comunidades, associações de agricultores, associações profissionais ou comerciais, grupos ambientalistas, universidades, sindicatos, câmaras de comércio, fundações, igrejas ou comunidades religiosas. Este termo é frequentemente empregado como sinónimo de «organizações da sociedade civil», sendo nessa acepção utilizado no presente relatório (ver igualmente a nota 1 da Síntese). No passado, as ONG, especialmente as ONG europeias, eram os principais INE parceiros da UE². Contudo, no presente procura-se uma maior participação dos INE dos países parceiros ou beneficiários (muitas vezes designados por «INE do Sul»).
- 3.** Os INE desempenham uma série de funções no domínio da cooperação para o desenvolvimento da UE em geral, sendo de maior relevância as duas seguintes:
 - a) diálogo político, que inclui todas as funções de representação, de defesa de interesses e de vigilância perante os governos e os doadores;
 - b) execução de programas e projectos de desenvolvimento que beneficiam directamente os mais desfavorecidos.
- 4.** A legislação prevê que a Comissão colabore com os INE essencialmente de três formas: reforçando a função de diálogo político destes ao implicá-los na cooperação para o desenvolvimento, financiando programas e projectos de desenvolvimento executados pelos INE e apoiando o desenvolvimento das suas capacidades³, principalmente dos INE do Sul, para que possam desempenhar as duas funções mencionadas. Com o processo de desconcentração, as delegações da Comissão assumem neste momento um papel preponderante nas relações com os INE e gerem cerca de 80% (em termos de número) dos programas e projectos em causa.

² Uma das razões principais era que as ONG europeias dispunham de maior capacidade para responder aos requisitos da Comissão do que os INE dos países beneficiários, que eram anteriormente poucos e fracos.

³ O desenvolvimento das capacidades é o processo pelo qual pessoas e organizações criam e reforçam a sua capacidade de executar tarefas e obter realizações, definir e resolver problemas, bem como tomar decisões com conhecimento de causa.

IMPORTÂNCIA ORÇAMENTAL

5. É difícil seguir o fluxo financeiro dos fundos comunitários canalizados através dos INE, já que a Comissão não dispõe de dados exaustivos⁴. Não obstante, os fundos de desenvolvimento atribuídos directamente aos INE sem intermediário⁵ aumentaram gradualmente durante a última década, alcançando em 2007 cerca de 10% da ajuda concedida pelo orçamento geral e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) aos países em vias de desenvolvimento (ver **gráfico 1** e **anexo I**).
6. Tradicionalmente, o apoio comunitário aos INE foi sobretudo concedido através de rubricas orçamentais temáticas⁶ e, em menor medida, de rubricas orçamentais geográficas⁷ e do FED (ver **anexo I**). A principal fonte de financiamento é o programa «Co-financiamento com as ONG» (inicialmente limitado às ONG europeias) que, criado em 1976 com uma dotação de 2,5 milhões de euros, aumentou para cerca de 200 milhões de euros anuais em meados da década de 90, representando 23% do financiamento total da Comissão aos INE em 2007.

⁴ Ver ponto 52.

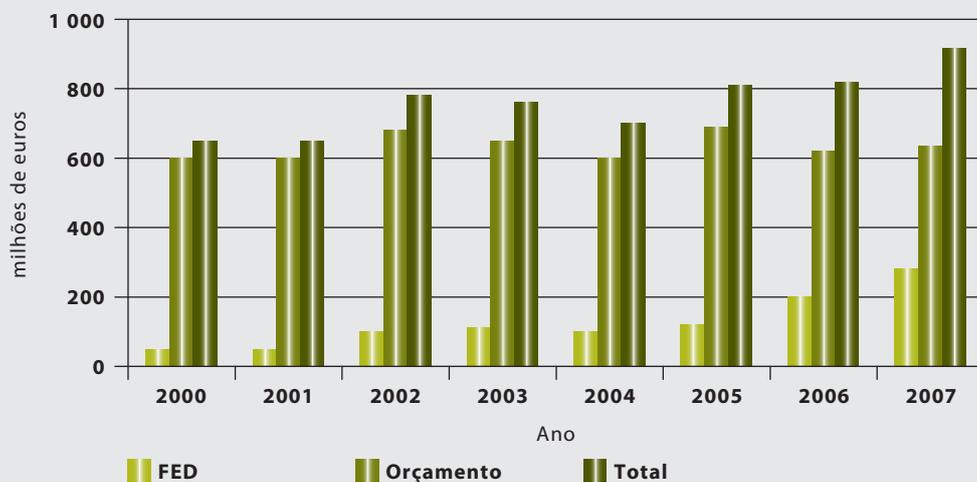
⁵ Ou seja, excluindo a ajuda humanitária e de emergência (ver ponto 17), bem como as subvenções a organizações internacionais (que podem posteriormente recorrer às ONG/INE para executarem as suas acções).

⁶ Os programas temáticos contemplam assuntos ou tipos específicos de actividades de desenvolvimento, especialmente previstos pela legislação e programados separadamente dos programas geográficos. Apoiam acções nas áreas do desenvolvimento humano e social, ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo a energia, intervenientes não estatais e autoridades locais, segurança alimentar, bem como migração e asilo.

⁷ Os programas geográficos englobam a cooperação em actividades de desenvolvimento com os países e regiões parceiros, determinados segundo critérios geográficos.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS EFECTUADOS AOS INE* NO PERÍODO 2000-2007



* Despesas da UE pagas directamente aos INE no domínio do desenvolvimento enquanto primeiros destinatários da ajuda.

Fonte: Serviços da Comissão.

QUADRO LEGAL

- 7.** A Comissão financiou durante muitos anos as iniciativas das ONG europeias (por intermédio de procedimentos de co-financiamento), recorrendo igualmente a estas organizações para executar a ajuda da UE. O Regulamento (CE) n.º 1658/98⁸ do Conselho estabeleceu as regras relativas ao co-financiamento com as ONG europeias de acções em domínios de interesse para os países em desenvolvimento.
- 8.** No que respeita ao grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), o Acordo de Cotonu, assinado em Junho de 2000, reorientou substancialmente a relação entre a UE e os INE. Os países ACP e a Comunidade Europeia comprometeram-se juridicamente a implicar os INE em todas as fases do processo de cooperação (formulação, execução, exame e avaliação), bem como a libertar fundos para o desenvolvimento das suas capacidades, de modo a poderem desempenhar a sua nova função de parceiros na cooperação para o desenvolvimento (ver *anexo II*).
- 9.** Relativamente aos outros países, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)⁹ e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria¹⁰, que substituíram desde Janeiro de 2007 a regulamentação anterior, contêm disposições específicas sobre a função dos INE no desenvolvimento. O ICD comporta igualmente um novo programa temático relativo aos INE e às autoridades locais no âmbito do desenvolvimento, cujo objectivo principal é assegurar o desenvolvimento das capacidades (em substituição do anterior programa «Co-financiamento com as ONG» — ver ponto 6).

⁸ JO L 213 de 30.7.1998, p. 1.

⁹ Regulamento (CE) n.º 1905/2006.

¹⁰ Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310 de 9.11.2006, p. 1).

CAIXA 1

O «CONSENSO EUROPEU SOBRE O DESENVOLVIMENTO» — PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

«A UE, que apoia a ampla participação de todos os interessados no desenvolvimento dos países, incentiva todos os sectores da sociedade a tomarem parte nesse processo. Na promoção da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, é reservado um papel essencial à sociedade civil dos países parceiros, com destaque para parceiros económicos e sociais como as organizações sindicais e patronais e o sector privado, as ONG e outros intervenientes não estatais. A UE intensificará o seu apoio ao reforço das capacidades dos intervenientes não estatais, para que estes possam falar mais alto no processo de desenvolvimento e para que o diálogo político, social e económico possa progredir. Será também reconhecido o importante papel da sociedade civil europeia; para tal, a UE consagrará especial atenção à educação para o desenvolvimento e à sensibilização dos seus próprios cidadãos.»

DOCUMENTOS FUNDAMENTAIS

CONSENSO EUROPEU SOBRE O DESENVOLVIMENTO

- 10.** Em Dezembro de 2005, com o «Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento», a UE proferiu uma declaração política de alto nível em que reconhece e reforça o princípio da participação dos INE no desenvolvimento dos países, tendo assumido o compromisso de apoiar o desenvolvimento das capacidades dos INE necessárias para o desempenho desta função¹¹.

¹¹ Tal como explicado no ponto 2, o termo INE é utilizado como sinónimo de sociedade civil.

¹² Os critérios são estabelecidos nas conclusões da Comunicação da Comissão sobre a participação de intervenientes não estatais na política comunitária de desenvolvimento [COM(2002) 598 final].

COMUNICAÇÕES E ORIENTAÇÕES

- 11.** Em Maio de 2003, o Conselho adoptou¹² um conjunto de critérios que os serviços da Comissão devem respeitar para assegurar um nível adequado de consulta e participação dos INE:

- a) promoção da participação dos INE na elaboração dos Documentos da Estratégia de Desenvolvimento Nacional e da Estratégia para a Redução da Pobreza pelas autoridades competentes;
- b) os INE deverão ser consultados de uma forma sistemática ao longo de todo o processo de programação;
- c) todas as partes interessadas devem estar representadas nas consultas;
- d) é necessário prestar atempadamente informações claras e completas aos INE, para que estes possam preparar a sua participação;
- e) o desenvolvimento de capacidades é essencial para que os INE possam desempenhar um papel construtivo no processo de desenvolvimento;
- f) uma melhor coordenação com os Estados-Membros e outros doadores;
- g) a CE continuará a incentivar a participação dos INE na implementação de projectos e programas de cooperação;
- h) nas suas relações com os INE, a CE pretende manter os dois tipos de relações existentes: parceiros responsáveis pela execução e iniciativas próprias dos INE.

- 12.** Em Novembro de 2004, a Comissão elaborou orientações destinadas a todas as suas delegações sobre a participação dos INE no processo de desenvolvimento, que complementam as já publicadas para as delegações dos países ACP. Estas orientações aplicam-se aos documentos de estratégia por país relativos ao período de 2007-2013.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

- 13.** A auditoria do Tribunal incidiu na gestão, pela Comissão, da participação dos INE na cooperação para o desenvolvimento, tendo em conta as suas duas funções principais: parceiros na cooperação comunitária para o desenvolvimento e responsáveis pela execução (ver ponto 3). As questões de auditoria foram as seguintes:
- a) A Comissão assegura de forma adequada que os INE participam eficazmente no processo de cooperação para o desenvolvimento?
 - b) Os sistemas de gestão da Comissão garantem com eficiência que as actividades executadas pelos INE são pertinentes e podem conduzir aos resultados esperados?
 - c) A Comissão assegura de forma adequada o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE?
- 14.** O Tribunal iniciou os seus trabalhos partindo dos critérios e orientações referidos nos pontos 11 e 12, que constituem uma base aceite para a execução da política da UE destinada a garantir a participação dos INE na cooperação para o desenvolvimento e podem, por conseguinte, ser utilizados como critérios globais para efeitos da presente auditoria.
- 15.** Os principais trabalhos de auditoria realizados para dar resposta a estas questões foram os seguintes:
- a) um exame da documentação sobre a política e a programação comunitárias no que se refere aos INE, bem como de relatórios de execução (ver ponto 24);
 - b) visitas ao local a delegações da Comissão no Bangladeche, Etiópia, Peru e África do Sul para examinar os procedimentos e as actividades da Comissão, incluindo cinco programas de apoio ao desenvolvimento das capacidades, sete convites locais à apresentação de propostas e 16 projectos individuais (ver *anexo III*);
 - c) controlo documental de dois programas de apoio ao desenvolvimento das capacidades no Mali e no Uganda;

- d) entrevistas com mais de 60 INE locais e internacionais, autoridades centrais e locais dos países parceiros, unidades de assistência técnica e outros doadores, bem como com várias plataformas e redes europeias de INE, de modo a recolher informações sobre o nível de participação desses intervenientes no processo de cooperação para o desenvolvimento e a sua experiência dos procedimentos da Comissão para apoiar essa participação (ver **anexo IV**);
- e) avaliação comparativa com as agências de ajuda ao desenvolvimento dos Países Baixos e da Suécia.

A auditoria incluiu a consulta dos INE a partir de 2000 (data de assinatura do Acordo de Cotonu) e uma amostra de projectos e programas que estavam em curso em 2007.

¹³ Os últimos três relatórios anuais do Tribunal sobre a execução do orçamento (2007: capítulo 8, Ajuda Externa, Desenvolvimento e Alargamento; 2006 e 2005: capítulo 8, Acções Externas) e sobre as actividades financiadas pelos Fundos Europeus de Desenvolvimento (relativos aos exercícios de 2005, 2006 e 2007), bem como o Relatório Especial n.º 10/2008 — Ajuda ao desenvolvimento concedida pela CE aos serviços de saúde na África Subsariana (<http://www.eca.europa.eu>).

- 16.** Foram igualmente tidos em consideração os resultados de recentes auditorias do Tribunal que resultaram em observações sobre os INE que actuam na cooperação para o desenvolvimento¹³, assim como da auditoria realizada há pouco tempo pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão às ONG que colaboram com o EuropeAid e seu seguimento. A auditoria teve ainda em conta o facto de a Comissão realizar actualmente uma avaliação da ajuda comunitária fornecida por intermédio de organizações da sociedade civil. De acordo com o seu mandato, esta avaliação concentra-se na função dos INE enquanto executantes (canais pelos quais a CE presta a sua ajuda). A auditoria do Tribunal incluiu ainda o exame da questão mais abrangente da implicação dos INE pela Comissão em todas as fases da cooperação comunitária para o desenvolvimento.
- 17.** A auditoria concentrou-se nas funções desempenhadas pelos INE na cooperação para o desenvolvimento, não tendo examinado a ajuda humanitária ou de emergência, já que estes são domínios distintos com uma estratégia e sistemas de gestão específicos. Também não incluiu uma comparação entre os diferentes canais (sector privado, Nações Unidas, sistemas bancários) quanto à eficiência e eficácia, nem uma análise comparativa do impacto das acções dos INE em diferentes sectores de intervenção.

OBSERVAÇÕES

A COMISSÃO ASSEGURA DE FORMA ADEQUADA QUE OS INE PARTICIPAM EFICAZMENTE NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO?

18. A participação sistemática dos INE na cooperação para o desenvolvimento é amplamente reconhecida como meio de promover a apropriação e a participação, princípios fundamentais da política comunitária de desenvolvimento, bem como de aproveitar os conhecimentos e experiência prática disponíveis no local como elemento enriquecedor da programação. Este reconhecimento reflecte-se na política, como enunciado no «Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento» (ver *caixa 1*).

¹⁴ Comunicação da Comissão — Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão, COM(2002) 704 final, de 11.12.2002.

19. Para avaliar se a Comissão assegurou de forma adequada a participação dos INE, o Tribunal examinou dois processos de consulta fundamentais relacionados com:

- a) a elaboração dos documentos de estratégia por país dos países ACP e dos países ALA;
- b) a elaboração do documento de estratégia do novo programa temático relativo aos INE e às autoridades locais no âmbito do desenvolvimento.

ELABORAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA POR PAÍS

20. O Tribunal avaliou a existência de um diálogo permanente e estruturado, a exaustividade das orientações relativas à consulta dos INE (ver ponto 12) e o nível de cumprimento destas orientações, dos princípios gerais e das regras da Comissão para a consulta das partes interessadas¹⁴:

- a) existência de mecanismos institucionais claros;
- b) inclusão de INE pertinentes;
- c) estabelecimento de prazos suficientes para permitir a participação dos INE;
- d) adequação do processo preparatório;
- e) comunicação de informações claras sobre os resultados do diálogo;
- f) existência de recursos comunitários suficientes para permitir um diálogo eficaz.

A PARTICIPAÇÃO DOS INE NOS DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA POR PAÍS NÃO RESPEITA AS ORIENTAÇÕES

- 21.** Embora a política da CE previsse já a consulta dos INE¹⁵, em três dos quatro países examinados (sendo a excepção a África do Sul) encontraram-se poucos elementos que comprovem a sua participação na elaboração dos documentos de estratégia por país (DEP) relativos a 2002-2006, devido à falta de registos adequados nas delegações da Comissão. Na África do Sul as consultas tinham sido limitadas. Desde então, envidaram-se efectivamente esforços na Etiópia, primeiro com os exames anuais conjuntos da estratégia desde 2004 e depois com o DEP relativo a 2007-2013, para estabelecer um diálogo tripartido permanente e estruturado entre o governo, a CE e os representantes dos INE (ver **caixa 2**).
- 22.** Pelo contrário, no Bangladeche e no Peru — como antes na África do Sul — as delegações não implicaram sistematicamente os INE no processo da programação do período 2007-2013, à excepção de algumas consultas pontuais. Regra geral, estas consultas revestiram-se da forma de seminários de um dia, em que se faziam apresentações e se recolhiam ideias dos INE presentes, em vez de constituírem um diálogo permanente. Além disso, no Peru e na África do Sul, não se encontrou qualquer elemento que comprovasse a integração dos resultados destas consultas nos DEP. A auditoria permitiu detectar outras insuficiências do processo de consulta, como a ausência de mecanismos claros para a sua gestão (por exemplo, inexistência de um plano de acção com um calendário estável e previsível das consultas ao longo do tempo), atrasos na distribuição dos documentos, convites tardios, consultas numa fase avançada do processo de programação, selecção limitada de INE, dificuldades destes em comentarem as propostas e comunicação de informações insuficientes aos mesmos sobre os resultados das consultas.

¹⁵ COM(2000) 212 final, A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, ponto 5.2.

CAIXA 2

EXEMPLO DE UMA BOA ABORDAGEM PARA ESTRUTURAR O DIÁLOGO ENTRE O GOVERNO, A CE E OS INE

Etiópia: O grupo de trabalho de Cotonu (*Cotonou Task Force*)

Em 2003, uma série de ONG nacionais e internacionais e de redes que operam na Etiópia organizou-se num grupo de trabalho, designado por *Cotonou Task Force*, com o objectivo de instaurar um diálogo com a delegação e o governo no domínio da cooperação comunitária para o desenvolvimento. A delegação e o governo encetaram eficazmente um diálogo e uma consulta activos com este grupo de trabalho, nomeadamente no que se refere aos exames anuais conjuntos desde 2004 e à elaboração do novo DEP do 10.º FED.

- 23.** Nas quatro delegações auditadas, a intervenção dos INE no processo de desenvolvimento restringia-se à definição da estratégia global e, por conseguinte, não incluía (como as orientações estabelecem) a sua consulta sobre as estratégias sectoriais nem a sua participação na execução, acompanhamento e avaliação dos projectos em cada domínio de desenvolvimento.
- 24.** Além disso, os auditores do Tribunal analisaram informações disponíveis nos serviços centrais da Comissão¹⁶, que revelaram insuficiências semelhantes em outras delegações. Embora se realizassem consultas de alguma forma em quase todos os países ACP, apenas em metade deles os serviços centrais da Comissão consideraram a participação dos INE satisfatória em relação às orientações (ou seja, que fosse para além de consultas pontuais)¹⁷. De igual modo, nos 24 países ALA examinados, os auditores verificaram que havia geralmente algum tipo de consulta, mas a participação dos INE só ia além das consultas pontuais em quatro países da América Latina e em nenhum da Ásia.
- 25.** Nos países ACP, sob a égide do Acordo de Cotonu, que estabelece o direito de participação dos INE, esta foi mais significativa do que nos países ALA. Antes do novo ICD em 2007, o antigo regulamento ALA¹⁸ não impunha a participação dos INE nas políticas e estratégias de cooperação.
- 26.** O pessoal da Comissão deparou-se com dificuldades práticas na colaboração com os INE. Entre outros aspectos, constatou-se que: i) a participação dos INE depende em grande medida da posição do governo do país parceiro; ii) é difícil saber com que INE se deve colaborar; iii) ao colaborar com os INE (a título individual ou em plataforma), surgem questões quanto à sua representatividade e obrigação de prestar contas; iv) muitos INE não dispõem da capacidade e/ou dos recursos necessários para colaborar no processo de cooperação para o desenvolvimento e não estão dispostos a participar se souberem que têm poucas probabilidades de receber fundos; v) os INE nem sempre defendem a posição dos grupos mais marginalizados.
- 27.** Mesmo nos casos em que se envidaram esforços significativos para colaborar com os INE, os resultados nem sempre foram satisfatórios devido a problemas de execução (ver **caixa 3**).

¹⁶ Incluindo o caso excepcional da Guatemala (ver caixa 3).

¹⁷ Esta avaliação baseia-se nos resultados de uma consulta realizada pelo Comité Económico e Social Europeu sobre a participação dos INE e das autoridades locais na elaboração dos DEP do 10.º FED nos países ACP.

¹⁸ Regulamento (CEE) n.º 443/92 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia (JO L 52 de 27.2.1992, p. 1).

É NECESSÁRIO DESENVOLVER MAIS FORMAÇÃO ESPECÍFICA E ORIENTAÇÕES PORMENORIZADAS SOBRE O MODO DE FAZER PARTICIPAR OS INE

- 28.** A reduzida participação dos INE em muitos casos e as insuficiências generalizadas que afectam o calendário e a organização das consultas revelam que a concretização do objectivo ambicioso de implicar os INE em todos os aspectos da cooperação comunitária para o desenvolvimento permanece um desafio importante. Para grande parte do pessoal das delegações, a participação dos INE restringe-se essencialmente à prestação de serviços e a consultas pontuais em determinadas fases do ciclo de programação. A Comissão não investiu ainda o tempo e os recursos para obter uma verdadeira colaboração do pessoal das delegações com os INE a todos os níveis. É necessário desenvolver mais formação específica.
- 29.** As orientações aplicadas pela Comissão no momento da auditoria (ver ponto 12) reconhecem muitas das questões, mas para além de recomendarem a realização de um estudo de identificação e análise para fazer um levantamento dos INE pertinentes e avaliar a sua representatividade, não fornecem instruções pormenorizadas, por exemplo sobre questões fundamentais como a função dos INE na agenda da eficácia da ajuda ou a sua participação na definição das estratégias sectoriais, incluindo o apoio orçamental.

CAIXA 3

EXEMPLO DE DIFICULDADES EM FAZER PARTICIPAR OS INE NA COOPERAÇÃO COMUNITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Guatemala: o Mesodiálogo

O Mesodiálogo foi lançado em 2000 com a participação da delegação da Comissão, dos Estados-Membros, do governo, de ONG europeias e de INE da Guatemala. O objectivo consistia em apoiar a execução do DEP relativo a 2002-2006 através da participação directa na definição, execução e acompanhamento dos programas deste documento. Cerca de 150 organizações e 800 pessoas, organizadas em grupos de trabalho, participaram no processo, que incluía a redacção dos documentos estratégicos, missões de acompanhamento para a identificação e formulação, criação de redes regionais, etc. Contudo, o ónus da organização suportado pela delegação, o sentimento de que o Mesodiálogo excedia a sua função, intervindo em matérias que eram da competência exclusiva da CE, bem como a ausência de uma apropriação clara e de garantias de sustentabilidade por parte do governo provocaram uma redução progressiva do processo, que acabou por ser encerrado em 2005.

Fontes: RELEX/L3 — *Working document on involvement of NSAs in the programming process in the countries of Asia and Latin America* (documento de trabalho sobre a participação dos INE no processo de programação nos países da Ásia e da América Latina); *EC aid to Guatemala — Background Country Study Paper* (Assistência da CE à Guatemala — estudo do contexto nacional), Dezembro de 2006 e *Desk Study* (estudo documental), de Agosto de 2006, encomendado pela CIDSE (Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade) e a Caritas Europa.

PROGRAMA TEMÁTICO RELATIVO AOS INE E ÀS AUTORIDADES LOCAIS NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO

- 30.** Este novo programa¹⁹ é o sucessor dos anteriores programas de co-financiamento com as ONG europeias e de cooperação descentralizada. À semelhança dos seus antecessores, constitui uma das mais importantes e estáveis fontes de financiamento da CE às actividades dos INE e de apoio às suas próprias iniciativas.
- 31.** Quando da elaboração dos documentos de estratégia para esses programas temáticos, a Comissão tem de consultar outros intervenientes no processo de desenvolvimento, nomeadamente representantes dos INE e das autoridades locais, numa fase inicial do processo de programação²⁰. Tradicionalmente, as ONG europeias participaram de forma muito intensa, através da confederação CONCORD²¹, no diálogo sobre a gestão do programa de co-financiamento das ONG. Do mesmo modo, o novo programa está aberto aos INE e às autoridades locais de países parceiros, que devem igualmente participar na consulta.
- 32.** Após a conclusão do documento de estratégia para este programa, os serviços centrais da Comissão solicitaram que as delegações elaborassem, com base em novas consultas dos INE locais, notas sucintas em que se avaliasse a importância do programa para os seus países parceiros e se justificasse o nível adequado de despesas. O Tribunal examinou a eficácia das duas fases de consulta, sempre com base nos critérios definidos na comunicação da Comissão de 2002 (ver ponto 20).
- 33.** Para a estratégia global, a Comissão lançou uma consulta pública em linha, dirigida aos INE europeus e dos países parceiros (designados por «INE do Sul»), através de um questionário publicado no sítio Internet da Comissão e enviado às delegações²². Ao nível europeu, no contexto dos contactos regulares entre a Comissão e a confederação CONCORD, este método de consulta foi eficaz. Contudo, a consulta aos INE do Sul não foi organizada com eficácia. O questionário foi enviado às delegações dos países ACP, que deviam transmiti-lo aos INE, informando-os da consulta. Porém, o prazo estabelecido — em pleno período de férias dos agentes das delegações — era inadequado e tão curto que se tornava impraticável²³ (as delegações ACP visitadas no âmbito da presente auditoria, na Etiópia e África do Sul, não tinham podido consultar os INE em tão curto período de tempo). Além disso, esse pedido não foi enviado às delegações dos países ALA e, por conseguinte, os INE destes países não foram informados de que estava a decorrer a consulta.

¹⁹ Este é um dos programas previstos pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ver ponto 9).

²⁰ N.º 2 do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1905/2006.

²¹ A Confederação Europeia das ONG de Emergência e Desenvolvimento (CONCORD) foi criada em Janeiro de 2003 como o organismo representativo e interlocutor referido no Regulamento (CE) n.º 1658/98 que estabelece o programa de co-financiamento com as ONG. Mantém diálogos regulares com as instituições da UE e coordena a cooperação entre as ONG. As suas 22 associações nacionais («plataformas») e 20 redes temáticas internacionais representam mais de 1 600 ONG.

²² Foi também directamente enviado à confederação CONCORD, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Conselho dos Municípios e Regiões da Europa para divulgação aos seus membros.

²³ A consulta foi lançada em 31 de Julho de 2006 e decorreu até 11 de Setembro, o que representa menos do que as 8 semanas previstas como período mínimo de consulta.

34. Na segunda fase, devido a atrasos na adopção do regulamento que institui o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do documento de estratégia, as delegações tiveram apenas um mês para elaborar as notas sucintas e a maioria não conseguiu obter uma participação estruturada dos INE. No Bangladeche foi organizada uma sessão de trabalho específica com os INE. No Peru, contudo, a delegação não consultou os INE²⁴ e o exame de uma amostra de notas sucintas (em Angola, Chile, Malavi, Namíbia e Nepal) revelou elementos que comprovam a falta de consulta dos INE para este programa.

²⁴ As delegações da Comissão na Etiópia e na África do Sul decidiram não participar neste programa.

²⁵ Sobre a sustentabilidade na prática, ver os pontos 63 a 68.

35. Na opinião do Tribunal, a Comissão não prestou a atenção suficiente aos métodos de consulta dos INE do Sul. Para além do método passivo de colocar um questionário na Internet, é manifestamente necessária, em vários países, uma promoção muito activa pelas delegações, que estava em parte prevista (para os países ACP), mas que não foi inteiramente aplicada em nenhum local. Além disso, não foram tidas em consideração eventuais limitações da consulta aos possíveis destinatários de subvenções sobre áreas prioritárias, uma consulta na qual dificilmente não estariam interessados, nem foram exploradas alternativas como redes, entidades coordenadoras e organismos regionais.

OS SISTEMAS DE GESTÃO DA COMISSÃO GARANTEM COM EFICIÊNCIA QUE AS ACTIVIDADES EXECUTADAS PELOS INE SÃO PERTINENTES E PODEM CONDUZIR AOS RESULTADOS ESPERADOS?

36. O Tribunal auditou os sistemas de gestão dos contratos de subvenções celebrados com os INE nos serviços centrais da Comissão e no local em quatro delegações, bem como 16 projectos individuais (ver **anexo III**). Esta auditoria incidiu nos procedimentos de selecção dos projectos, nas disposições de controlo e de supervisão, no acompanhamento efectuado e respectivos instrumentos e ainda na questão da sustentabilidade.

PROCEDIMENTOS DE SELECÇÃO

37. O objectivo da auditoria aos procedimentos de selecção era determinar em que medida os procedimentos aplicados asseguravam a selecção de projectos pertinentes, oportunos e com boas perspectivas de sustentabilidade²⁵.

O PROCEDIMENTO DE CONVITE À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS PROMOVE UMA CONCORRÊNCIA LEAL MAS É, POR VEZES, COMPLICADO DE APLICAR E NÃO GARANTE A FINALIZAÇÃO EM TEMPO ÚTIL DA CONCEPÇÃO DOS PROJECTOS

38. Desde o ano 2000 que o procedimento de selecção normal é o convite à apresentação de propostas. Embora se reconheça que permite uma concorrência leal entre os INE e deva, por conseguinte, reforçar a probabilidade de se seleccionarem projectos pertinentes, continua a representar um desafio administrativo para a Comissão e para os INE que se candidatam. Os convites à apresentação de propostas suscitam um interesse considerável por parte dos INE e o número de pedidos de financiamento excede sempre consideravelmente os fundos disponíveis²⁶. Por isso, os procedimentos são morosos e implicam a necessidade de recorrer a peritos externos. Por outro lado, os convites realizados no âmbito do programa de co-financiamento com as ONG foram demasiado gerais e pouco orientados, aumentando a probabilidade de surgirem candidaturas menos pertinentes. Finalmente, a aplicação de procedimentos minuciosos pode ser complicada para os INE de menor envergadura.

²⁶ Foram recebidos 4 565 pedidos, no montante total de 3 650 milhões de euros, para um orçamento de 284 milhões de euros disponível para convites à apresentação de propostas relativos a 2007-2008 no âmbito de programas temáticos geridos a nível central pelo EuropeAid. Após uma primeira selecção baseada na nota sucinta, 1 088 pedidos (montante de 989 milhões de euros) passaram para a segunda fase da selecção, tendo sido aceites no final apenas 212.

39. Embora os convites à apresentação de propostas examinados tenham em geral conduzido à selecção de projectos pertinentes, a auditoria revelou que, no caso dos projectos auditados, o período médio decorrido entre a apresentação das propostas e a assinatura efectiva dos contratos era superior a um ano, o que dificultava qualquer programação eficaz por parte dos INE. O Tribunal observou igualmente que os métodos utilizados para anunciar os convites (principalmente através da Internet e dos jornais) nem sempre eram adequados para chegar aos INE pertinentes ao nível local²⁷.

²⁷ Por exemplo, porque apenas se utilizam línguas europeias ou porque os jornais não são rapidamente distribuídos às zonas distantes.

40. O Tribunal regista com agrado que a Comissão adoptou medidas em 2006 e 2007 no sentido de melhorar a eficiência do procedimento de convite à apresentação de propostas, embora não seja ainda possível avaliar todos os seus efeitos. Dessas medidas constam:

- a) a introdução do procedimento limitado que permite uma primeira selecção dos candidatos com base numa nota sucinta, sendo a proposta completa (que inclui a concepção do projecto) fornecida numa segunda fase da selecção;
- b) a utilização combinada de um orçamento de dois anos num único convite à apresentação de propostas;

- c) a introdução de um serviço de registo em linha (PADOR), que evita aos candidatos uma duplicação do trabalho;
- d) o recurso crescente a convites à apresentação de propostas locais «específicos», em que os objectivos foram adaptados à situação local e as organizações locais têm mais possibilidades de serem seleccionadas.

41. Contudo, os problemas ao nível da concepção dos projectos, que podem afectar profundamente a eficácia e a sustentabilidade, continuam a ser generalizados. No caso de vários projectos examinados, uma preparação insuficiente da formulação das actividades levou a que o primeiro ano desses projectos tivesse de ser consagrado à concepção (realização de diagnósticos, identificação de beneficiários, estudos), o que reduziu o tempo disponível para a execução efectiva, tornando o projecto mais vulnerável a atrasos e agravando as perspectivas de sustentabilidade. O exemplo mencionado na **caixa 4** ilustra esta situação.

CAIXA 4

EXEMPLO DE FRACA CONCEPÇÃO DOS PROJECTOS

Promoção da inserção de mulheres microempresárias e de unidades económicas baseadas na família no mercado oficial do trabalho — Peru

A ONG parceira local executou este projecto em quatro regiões, incluindo a região de Junín, que o Tribunal visitou em Fevereiro de 2008 e onde a ONG não estivera presente antes. Embora um exercício de acompanhamento orientado para os resultados realizado ainda em 2007 não previsse este tipo de problemas, o Tribunal não encontrou provas de que a ONG tivesse implicado as autoridades públicas competentes na concepção das actividades do projecto. A ONG também não estabeleceu qualquer coordenação com as redes e organizações de apoio às microempresas existentes na região. Durante a execução do projecto, a ONG parceira local teve de contratar uma dessas redes para realizar uma pesquisa elementar destinada a identificar os beneficiários potenciais e as perspectivas económicas. A concepção do projecto baseava-se na ideia de que este seria reproduzido e alargado pelas autoridades públicas. Porém, o Tribunal constatou que as autoridades competentes não tinham sido de todo implicadas no projecto, não trabalhavam da forma como deviam ou não dispunham de recursos financeiros e humanos suficientes para assumir as actividades do projecto.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLO E DE SUPERVISÃO

- 42.** O objectivo da auditoria aos procedimentos de controlo e de supervisão da Comissão era determinar em que medida asseguravam uma boa execução das actividades dos projectos dos INE. Embora muitas avaliações tenham verificado que as partes interessadas consideravam os procedimentos complicados²⁸, questão que preocupa igualmente o Parlamento²⁹, o Tribunal reconhece os esforços envidados pela Comissão para resolver o problema. No conjunto de iniciativas tomadas pela Comissão a alto nível figuram a criação de um comité inter-serviços para simplificar os procedimentos, o reforço do diálogo entre esta instituição e a confederação CONCORD sobre questões de ordem financeira e contratual (que resultou na elaboração de um guia prático do contrato-tipo de subvenção) e a publicação de novos guias práticos, bem como de formulários e documentos simplificados. De um modo geral, a desconcentração dos programas temáticos contribuiu igualmente para um melhor diálogo entre a CE e os INE.
- 43.** Os procedimentos de controlo e de supervisão funcionavam correctamente em vários aspectos, mas continuam a existir alguns problemas específicos que provocam erros³⁰.

AS ORIENTAÇÕES FORNECIDAS AOS INE SOBRE A FORMA DE APLICAR AS REGRAS NA PRÁTICA NÃO FORAM SUFICIENTES

- 44.** As orientações práticas sobre a forma de aplicar as regras financeiras e contratuais da CE precisam de ter em conta a rotação do pessoal nas delegações da Comissão e o nível limitado de conhecimento que os INE têm dessas regras. Entre os métodos utilizados para melhorar esse conhecimento figuram cursos de formação organizados nas delegações para os seus agentes e os beneficiários, bem como a contribuição para um guia prático do contrato-tipo de subvenção elaborado em colaboração com a confederação CONCORD.
- 45.** A formação é útil mas, para os beneficiários, consiste sobretudo em meras sessões de trabalho de um dia após a conclusão dos convites à apresentação de propostas. O Tribunal considera que é insuficiente para garantir que os INE «institucionalizam» os conhecimentos necessários para aplicar correctamente as regras durante o período normal de execução de um projecto.

²⁸ Esta questão foi igualmente mencionada numa carta de 17 de Março de 2004 enviada pela confederação CONCORD ao comissário Nielson sobre o impacto nas ONG do Regulamento Financeiro e dos documentos e procedimentos que dele derivam.

²⁹ O Parlamento Europeu, na sua quitação para o exercício de 2004, declarou que: «lamenta a substancialmente acrescida complexidade dos novos procedimentos, que são trabalhosos e levam demasiado tempo a implementar; salienta a necessidade de uma verdadeira simplificação, sem perder de vista entretanto o objectivo original» (resolução do Parlamento Europeu que contém as observações que constituem parte integrante da decisão relativa à quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2004, secção III — Comissão, ponto 185 (JO L 340 de 6.12.2006, p. 5).

³⁰ As auditorias no âmbito da DAS registaram resultados semelhantes: ver os relatórios anuais do Tribunal relativos ao exercício de 2007 sobre a execução do orçamento geral, ponto 8.9 e sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), ponto 22.

46. Encontraram-se poucos elementos que comprovem que o guia prático fosse utilizado pelos agentes das delegações ou pelos INE beneficiários. A sua natureza juridicamente não vinculativa pode ser uma das razões pelas quais os agentes das delegações decidiram não o utilizar como documento de referência corrente.

³¹ Por exemplo, ponto 8.24 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2007 (JO C 286 de 10.11.2008, p. 182).

47. As alterações introduzidas no guia prático (modificado cinco vezes nos últimos sete anos) e nas condições contratuais não foram comunicadas de forma sistemática aos beneficiários das subvenções. Além disso, houve incoerências na interpretação das regras, tendo a Comissão, em alguns casos, solicitado aos beneficiários que cumprissem novas condições, mesmo quando estas não eram aplicáveis retroactivamente.

AS AUDITORIAS AOS PROJECTOS NEM SEMPRE FORAM DE QUALIDADE SUFICIENTEMENTE ELEVADA

48. Em vários projectos examinados no âmbito da presente auditoria, constataram-se lacunas na qualidade das auditorias aos projectos, que não detectaram efectivamente erros que afectam a elegibilidade das operações ao nível do beneficiário e do parceiro responsável pela execução. As apreciações específicas do FED e das acções externas no contexto dos relatórios anuais do Tribunal³¹ assinalaram insuficiências semelhantes nas auditorias aos projectos.

49. Num esforço para colmatar estas lacunas e garantir um trabalho de auditoria exaustivo, a Comissão procedeu à revisão dos mandatos, que se tornaram obrigatórios para os contratos de projectos a partir de Fevereiro de 2006. Em relação aos projectos auditados, era demasiado cedo para avaliar o efeito desta mudança.

INCOERÊNCIAS NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS CONDUZIRAM A UMA SOBRECARGA ADMINISTRATIVA DESNECESSÁRIA DOS INE

50. A auditoria revelou que persistem alguns problemas administrativos práticos na gestão dos contratos de subvenção, designadamente:

- a) interpretações incoerentes das regras de origem para o fornecimento de bens ao abrigo de contratos financiados pela CE, que podem ter sobrecarregado os INE desnecessariamente (ver exemplo na **caixa 5**);

- b) dificuldade de os INE obterem isenções fiscais ou recuperarem impostos em alguns países parceiros;
- c) obrigação de utilizar uma taxa de câmbio comunicada pela CE (em vez da taxa de facto obtida), que pode prejudicar os projectos em determinadas circunstâncias;
- d) atrasos da Comissão em aprovar os pedidos de pagamento, que podem provocar atrasos no projecto;
- e) exigências suplementares impostas sem coerência aos projectos pelas delegações, que conduzem a uma sobrecarga administrativa desnecessária dos INE, tais como: i) relatórios periódicos ou relatórios de auditoria suplementares; ii) utilização de contas bancárias distintas específicas para cada projecto; iii) possibilidades de pagamento diferentes da estabelecida nas condições gerais (por exemplo, prestações mais reduzidas).

CAIXA 5

EXEMPLO DE INTERPRETAÇÃO INCOERENTE DAS REGRAS DE ORIGEM

Aquisição de motociclos — O caso da Etiópia

Na Etiópia, as ONG preferem geralmente veículos japoneses porque a sua qualidade é fiável em relação às condições locais. Contudo, a delegação convidou as ONG que actuavam no âmbito de projectos de segurança alimentar a considerar igualmente a aquisição de veículos chineses, em parte porque acreditava que era necessária uma derrogação para veículos japoneses, mas não para veículos chineses.

Respeitando as convicções da delegação sobre as regras de derrogação, uma ONG adquiriu 10 motociclos chineses sem solicitar derrogação. Como vários se avariaram, a ONG solicitou, em 14 de Dezembro de 2006, permissão para uma derrogação às regras de origem de forma a adquirir dois motociclos suplementares de fabrico japonês, mais robusto, pedido que foi inicialmente recusado pela delegação. Em 11 de Setembro de 2007, a delegação acabou por aceitá-lo quando voltou a ser apresentado juntamente com um pedido de alteração do orçamento.

Entretanto, o Tribunal constatou que a delegação tinha consultado os serviços centrais em Abril de 2007 e que as duas partes tinham concluído que não era exigida uma derrogação para produtos japoneses comprados na Etiópia ao abrigo de uma rubrica orçamental temática, ao passo que esta era e continua a ser exigida para produtos chineses.

As regras, contudo, parecem continuar sujeitas a interpretações divergentes³².

³² Ao abrigo dos regulamentos do Conselho relativos ao acesso à ajuda externa da Comunidade, nomeadamente os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, o artigo 5.º e o anexo II, os projectos financiados pelos programas temáticos na Etiópia poderiam beneficiar a partir de 28 de Dezembro de 2005 de produtos provenientes quer do Japão quer da China sem nenhum pedido de derrogação, uma vez que a Etiópia está classificada como um país menos desenvolvido. Pelo contrário, no caso de um contrato de subvenção financiado pelo FED, os produtos especificamente provenientes da China têm de ser objecto de um pedido de derrogação. O regulamento do FED permite igualmente a aquisição de produtos até 30 000 euros no mercado local independentemente da sua origem.

ACOMPANHAMENTO COM RECURSO A INSTRUMENTOS E A AVALIAÇÕES DA EFICÁCIA DAS ACTIVIDADES DOS INE

- 51.** Um acompanhamento eficaz é um elemento fundamental da gestão de projectos, utilizando a Comissão um conjunto de instrumentos e procedimentos para o efeito. A auditoria do Tribunal teve por objectivo determinar, tendo em conta os procedimentos em vigor na Comissão, se: i) os sistemas informáticos fornecem as informações de gestão necessárias para tomar decisões e acompanhar as actividades dos INE; ii) é aplicado um sistema de elaboração de relatórios de gestão; iii) as delegações acompanham adequadamente os projectos, recebem informações suficientes provenientes do acompanhamento e das avaliações externas e dão seguimento a essas informações; iv) são utilizados instrumentos adequados para avaliar as realizações e os resultados das actividades; v) são utilizados instrumentos adequados para avaliar o impacto a longo prazo das actividades.

O SISTEMA INFORMÁTICO DE INFORMAÇÃO DA COMISSÃO (CRIS) NÃO FOI PLENAMENTE EXPLORADO

- 52.** Como referido no ponto 5, não há presentemente no EuropeAid uma fonte de dados rapidamente disponível sobre o financiamento dos INE no domínio da cooperação para o desenvolvimento. Os dados constantes do Sistema Comum de Informação Relax (CRIS) estão incompletos e a identificação dos operadores não é fiável. O sistema fornece poucas informações sob a forma de análises e de sínteses da execução dos projectos em curso e projectos concluídos, incluindo avaliações e conclusões. O relatório de execução CRIS, que é um instrumento de acompanhamento, não satisfaz plenamente as necessidades dos utilizadores e, com frequência, não é correctamente utilizado.

OS RELATÓRIOS DOS PROJECTOS NEM SEMPRE FORNECEM UMA AVALIAÇÃO CORRECTA DA SITUAÇÃO EM TERMOS DE EXECUÇÃO

- 53.** Os INE que beneficiam de uma subvenção têm de apresentar relatórios técnicos e financeiros, que devem permitir uma comparação entre a proposta de projecto e o que foi realizado no período de referência. Relativamente a metade dos projectos examinados, estes relatórios não forneciam uma avaliação completa da situação em termos de execução. Em geral, os relatórios tinham tendência para menosprezar os problemas mais agudos e concentrar-se nas realizações positivas.

- 54.** Segundo os procedimentos em vigor, os INE têm de aplicar um quadro lógico, que inclui indicadores de desempenho quantitativos³³. Contudo, em 13 dos 16 projectos examinados, os relatórios técnicos não apresentavam uma comparação directa entre os resultados esperados e os resultados alcançados utilizando o quadro lógico. Por conseguinte, em vários projectos examinados, os quadros lógicos perderam gradualmente a sua importância como instrumentos de acompanhamento dos projectos.

³³ A abordagem do quadro lógico e a matriz do quadro lógico (*Logframe*) são instrumentos de análise e de gestão frequentemente utilizados no domínio da cooperação para o desenvolvimento pelos doadores e os governos parceiros. A elaboração de um quadro lógico envolve geralmente tarefas como a formulação de indicadores SMART (acrónimo inglês que significa específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados), a identificação de fontes de verificação adequadas, a definição de objectivos realistas para cada indicador e a recolha de valores de base para a medição posterior da evolução e dos resultados alcançados. Um sistema adequado de controlo do desempenho comportaria portanto uma recolha regular de dados sobre os resultados reais. Por vezes, solicita-se aos INE que recolham dados e comuniquem informações não apenas sobre os recursos, processos e realizações, mas igualmente sobre os resultados intermédios e os impactos a longo prazo.

- 55.** O Tribunal observou na sua avaliação comparativa que certas agências aplicam um mecanismo de garantia da qualidade em relação aos quadros lógicos, que inclui indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos.

VISITAS INSUFICIENTES AO TERRENO PELO PESSOAL DA COMISSÃO

- 56.** Um acompanhamento adequado dos projectos pelas delegações implica contactos regulares e directos com os parceiros INE, bem como discussões sobre os problemas de execução que afectam o desempenho dos projectos. Na auditoria examinou-se em que medida a Comissão procedeu a inspecções físicas dos projectos no local, incluindo a verificação das contas e documentos justificativos dos projectos nos escritórios dos beneficiários das subvenções e dos seus parceiros de execução. O Tribunal constatou que o nível desses controlos no local era insuficiente.
- 57.** Além disso, muitos INE entrevistados lamentaram a falta de apoio no terreno por parte das delegações. As suas respostas sugeriam que muitos erros relacionados com as regras financeiras e contratuais poderiam ter-se evitado por meio de verificações no local no momento oportuno, já que se teriam detectado e corrigido as práticas incorrectas.
- 58.** Seis dos dezasseis projectos auditados não tinham sido visitados de todo pelo pessoal da delegação. Quanto aos projectos visitados, não havia em geral um padrão sistemático. Por vezes, as visitas eram efectuadas por ocasião de eventos organizados pelos INE ou no âmbito de missões de acompanhamento externo. Em alguns casos, foram efectivamente elaborados planos específicos e concretos de realização de visitas ao terreno em fases definidas da vida dos projectos. Contudo, nenhum desses planos foi integralmente respeitado por falta de recursos. Não existia nenhuma norma aplicável aos relatórios de acompanhamento elaborados pelas delegações visitadas pelo Tribunal. Até Dezembro de 2007, o pessoal não dispunha de quaisquer orientações operacionais para o acompanhamento dos projectos.
- 59.** Os projectos podem igualmente ser seleccionados para acompanhamento externo através das visitas realizadas pela Comissão no âmbito do sistema de acompanhamento orientado para os resultados. Esta técnica, contudo, não compensa a ausência de acompanhamento ao nível operacional, já que a maioria dos projectos em que os INE participam beneficia de uma contribuição comunitária inferior a 1 milhão de euros e, no sistema de acompanhamento orientado para os resultados, apenas são seleccionados para acompanhamento cerca de 10% de projectos abaixo deste valor.

AS AVALIAÇÕES EXTERNAS NÃO APRECIARAM ADEQUADAMENTE O IMPACTO DOS PROJECTOS DOS INE

60. Os contratos de subvenção dos INE prevêem geralmente a realização de avaliações externas no final do projecto e/ou numa fase intermédia. Os mandatos-tipo não são obrigatórios para estas avaliações, surgindo um risco de conflito de interesses porque, segundo a prática actual, os avaliadores são contratados pelos beneficiários. Ao realizar a sua comparação, o Tribunal observou que determinadas agências de desenvolvimento aplicam um mecanismo de garantia da qualidade às avaliações contratadas pelos INE beneficiários.

³⁴ A última geração de contratos de subvenção assinados no Peru já o prevê.

61. As avaliações efectuadas, bem como os outros instrumentos actualmente utilizados para a avaliação e a comunicação dos resultados (relatórios dos INE, visitas ao local e relatórios do sistema de acompanhamento orientado para os resultados), não permitem apreciar adequadamente o impacto dos diferentes projectos dos INE. Esta situação deve-se quer à formulação dos objectivos em termos demasiado gerais para serem associados a indicadores de impacto mensuráveis quer à inadequação ou ao custo demasiado elevado dos meios de verificação.

62. A Comissão orienta-se para uma gestão baseada nos resultados, atribuindo uma maior importância à medição do impacto e dos resultados e à avaliação do valor acrescido da sua cooperação para o desenvolvimento. Esta abordagem resulta numa maior pressão para os INE desenvolverem sistemas de acompanhamento não apenas das realizações mas também dos resultados e dos impactos³⁴ e requer que os serviços da Comissão forneçam mais orientações práticas para garantir que os quadros lógicos e os indicadores de desempenho são adequados e permanecem pertinentes.

PERSPECTIVAS DE SUSTENTABILIDADE

63. O processo de selecção dos projectos inclui a avaliação da sustentabilidade, ou seja, as perspectivas de que os resultados desses projectos sejam permanentes. A Comissão introduziu recentemente um sistema de acompanhamento *a posteriori* orientado para os resultados que abrange a sustentabilidade e o impacto a longo prazo ao nível do projecto.

64. Embora os 16 projectos examinados tenham alcançado ou possam alcançar bons resultados a curto prazo, as suas perspectivas de sustentabilidade eram muito menos positivas. Quando da auditoria do Tribunal, a sustentabilidade de 12 projectos era incerta devido à falta de financiamento após o fim do projecto ou a mecanismos institucionais inadequados, como no exemplo apresentado na **caixa 6**.

³⁵ O período médio dos projectos examinados era 37 meses, incluindo prorrogações.

65. As perspectivas de sustentabilidade dos restantes quatro projectos eram boas, não porque estes fossem intrinsecamente sustentáveis, mas porque são geridos por ONG internacionais com um compromisso de longo prazo, que podem assegurar o financiamento a partir de outras fontes que não a UE.

66. O compromisso e o financiamento de longo prazo, bem como a necessidade de garantir mecanismos institucionais que permitam às partes interessadas competentes prosseguir as actividades, são componentes fundamentais da sustentabilidade. A auditoria do Tribunal revelou que a duração dos projectos, mesmo depois de concedidas prorrogações, é geralmente insuficiente para garantir a sustentabilidade³⁵. Além disso, o período real de execução é frequentemente encurtado na prática por um início tardio (ver ponto 41).

67. A abordagem actual dos projectos depara-se igualmente com a contradição potencial de recorrer a intervenções de curto prazo para tentar resolver problemas estruturais que necessitam de um compromisso de longo prazo. A sustentabilidade constitui especialmente um problema para a componente dos projectos referente ao desenvolvimento das capacidades, que requer normalmente alterações sociais e de atitudes exigindo muito mais tempo do que o disponível, em geral, para a execução dos projectos.

CAIXA 6

APOIO AO COMBATE AOS DELITOS CONTRA AS MULHERES E CRIANÇAS NA PROVÍNCIA DO CABO ORIENTAL (ÁFRICA DO SUL) — CENTROS DE APOIO À VÍTIMA

Embora as autoridades policiais da África do Sul pudessem continuar a cobrir as despesas de funcionamento dos centros de apoio às vítimas de violência após a conclusão do projecto, corria-se o risco de os voluntários que trabalhavam nesses centros não estarem disponíveis no futuro, já que o Serviço Social não tinha ainda assumido a responsabilidade pela sua supervisão e formação, tal como previsto no projecto.

- 68.** Na avaliação comparativa, o Tribunal observou que outras agências de desenvolvimento evitam alguns dos problemas de má concepção e curta duração dos projectos mediante a utilização de uma gama de instrumentos para além dos projectos específicos, incluindo acordos-quadro de parceria de longo prazo com INE seleccionados segundo as regras da concorrência³⁶.

³⁶ Diversas agências de desenvolvimento recorrem a acordos-quadro de parceria geralmente com a duração de quatro a oito anos.

A COMISSÃO ASSEGURA DE FORMA ADEQUADA O APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE?

- 69.** Esta secção procura determinar se a Comissão transformou os requisitos legais e as declarações políticas sobre o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE numa estratégia no conjunto dos países e regiões beneficiárias e a concretizou por meio de actividades pertinentes executadas com eficácia.

³⁷ O apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE destina-se a reforçar a sua função como parceiros no processo de desenvolvimento (ver ponto 8 e caixa 1), mas inclui igualmente formação em gestão de projectos para melhorar a qualidade destes e aumentar as capacidades dos INE em termos de candidatura e angariação de fundos dos doadores.

ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE

- 70.** O desenvolvimento das capacidades destina-se a reforçar a função dos INE como parceiros no processo de desenvolvimento e como responsáveis pela execução³⁷. Para um apoio eficaz e para assegurar a coerência e a complementaridade com outros programas e doadores, a Comissão deve definir para cada país uma estratégia que determine os INE, os sectores e os temas que devem ser visados, bem como os métodos de trabalho a empregar.
- 71.** O Tribunal examinou se existia uma estratégia desse tipo para os países ACP (onde o apoio ao desenvolvimento das capacidades aos INE é obrigatório) e para os países ALA (onde o anterior regulamento não mencionava o desenvolvimento das capacidades). Verificou igualmente se a entrada em vigor do ICD em Janeiro de 2007, que revogou o regulamento aplicável aos países ALA e contempla o apoio ao desenvolvimento das capacidades aos INE, resultou em alguma mudança das estratégias existentes.

EXISTÊNCIA DE DUAS ESTRATÉGIAS DIFERENTES

- 72.** Na sequência da assinatura do Acordo de Cotonu (ver ponto 8), elaboraram-se estratégias e programas financiados pela UE para o desenvolvimento das capacidades dos INE na maioria dos países ACP³⁸. Em relação aos países ALA, não existem estratégias especiais nem programas apoiados pela CE para o desenvolvimento das capacidades dos INE³⁹. Esta diferença não resulta de uma avaliação global das necessidades, mas reflecte principalmente o facto de que o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE é legalmente obrigatório nos países ACP, ao passo que não o era nos países ALA.
- 73.** O ICD, aplicável desde 2007 aos países ALA, contempla o desenvolvimento das capacidades dos INE nas áreas de cooperação abrangidas por programas geográficos e estabelece como um princípio fundamental que estes programas devem constituir o principal instrumento para fornecer a ajuda, uma vez que têm por base avaliações das necessidades e parcerias estratégicas com os governos. Por outro lado, os programas temáticos devem ser utilizados apenas se os programas geográficos não forem adequados, por exemplo em países com parcerias difíceis⁴⁰ ou com grupos populacionais fora do alcance dos serviços e recursos tradicionais e que são excluídos do processo de decisão política. Apesar deste princípio claramente enunciado, não se registaram mudanças na forma de financiar o desenvolvimento das capacidades nos países ALA desde a entrada em vigor do ICD, continuando o apoio existente a ser financiado pelo programa temático (INE e autoridades locais no âmbito do desenvolvimento).
- 74.** Nos países ALA, em que os fundos para o desenvolvimento das capacidades dos INE são mais limitados, a ausência de uma estratégia especial é ainda mais realçada pelo facto de não terem sido completamente exploradas as possibilidades de integrar a participação dos INE e o apoio que lhes é concedido nos principais programas sectoriais financiados nestes países (por exemplo, saúde ou educação). A Comissão está a elaborar um documento⁴¹ com o objectivo de publicar orientações destinadas às delegações, que contribuirão para resolver esta questão.

³⁸ Nos países ACP existem cerca de 46 programas de desenvolvimento das capacidades em 43 países, no montante de 226 milhões de euros.

³⁹ Existem algumas excepções, geralmente devidas a circunstâncias muito específicas, como no Bangladeche, onde o sector das ONG é muito vasto (260 000 organizações), ou na Colômbia, por causa do seu conflito armado interno.

⁴⁰ As situações de parceria difícil são definidas como aquelas em que, por um dos motivos seguintes, os instrumentos de cooperação usuais não podem ser inteiramente utilizados para apoiar iniciativas empreendidas por partes interessadas que não sejam as administrações centrais: 1) países onde foi suspensa a cooperação; 2) países onde as autoridades não estão empenhadas em objectivos de redução de pobreza e em outros princípios de base da política de desenvolvimento, incluindo a boa governação e a participação dos INE e das autoridades descentralizadas; 3) países onde o diálogo sobre estratégias participativas em matéria de desenvolvimento é muito limitado.

⁴¹ *The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of project implementation* (A participação dos INE em estratégias de redução da pobreza, abordagens sectoriais e acompanhamento da execução dos projectos) — projecto de documento do EuropeAid E.4, Agosto de 2008.

PROGRAMAS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE

- 75.** O Tribunal examinou sete programas, que se elevam a 72,1 milhões de euros (anexo III), para avaliar a sua importância e a eficiência da sua execução⁴². Estes programas combinam actividades de desenvolvimento das capacidades com o financiamento de uma série de pequenos projectos.
- 76.** O Tribunal analisou se os programas começaram a tempo, se foram executados em prazos razoáveis e se os procedimentos de gestão eram suficientemente flexíveis e adaptados às realidades locais, nomeadamente no caso de pequenas organizações baseadas em comunidades.

⁴² Devido ao início tardio dos programas, era demasiado cedo, de um modo geral, para avaliar a sua eficácia.

⁴³ Bangladeche, Etiópia, Mali, Peru, África do Sul e Uganda.

OS PROGRAMAS SÃO PERTINENTES EMBORA NÃO EXISTAM AVALIAÇÕES CIRCUNSTANCIADAS DA SITUAÇÃO NOS PAÍSES ALA

- 77.** Considerou-se que os programas examinados eram pertinentes e procuravam dar resposta a necessidades e prioridades manifestas dos INE. Nas suas orientações, a Comissão recomenda que as delegações realizem, em cada país, uma avaliação circunstanciada da situação ou um estudo de identificação e análise (*mapping study*) para fazer o levantamento dos INE representativos e avaliar as suas capacidades, limitações e potencialidades, bem como o trabalho de outros doadores. Contudo, nos países ALA, onde os programas temáticos são, na prática, o principal instrumento para apoiar o desenvolvimento das capacidades dos INE, a importância destes estudos não é tão valorizada. Em relação aos seis países examinados⁴³, apenas as delegações dos países ACP (Etiópia, Mali e Uganda) tinham realizado estudos completos desse tipo, sendo a sua qualidade variável.

OS ATRASOS COMPROMETEM A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS PROGRAMAS

- 78.** Algumas características inerentes dos programas, cujos efeitos não tinham sido suficientemente previstos, provocaram atrasos significativos em seis dos sete programas examinados. A principal causa foi o efeito acumulado dos longos procedimentos de gestão necessários, em primeiro lugar, para contratar a assistência técnica internacional, em seguida para os assistentes técnicos prepararem os convites à apresentação de propostas e, por fim, para avaliar propostas e assinar os contratos de subvenção. Um segundo factor residiu na estrutura de gestão tripartida, envolvendo o governo, os INE e as delegações da Comissão. Embora essa estrutura seja essencial para garantir a apropriação, implica longos debates e negociações tanto para chegar a um consenso inicial entre as partes como para a pôr em prática.

- 79.** Estes atrasos limitam efectivamente o período de execução das actividades, sobretudo para os beneficiários, resultando na anulação das autorizações dos fundos, no cancelamento de actividades e sobretudo na redução do tempo de vida dos projectos, o que prejudica as suas perspectivas de sustentabilidade⁴⁴ (ver ponto 83 b).

⁴⁴ No caso do programa Ariane no Mali, o tempo de vida dos projectos dos dois últimos convites à apresentação de propostas teve de ser reduzido a apenas seis meses.

A REALIZAÇÃO DE CONVITES À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS NEM SEMPRE FAVORECE OS INE MAIS NECESSITADOS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES

- 80.** Dado que o desenvolvimento das capacidades dos INE é o objectivo destes programas, o processo de selecção dos projectos deve visar os beneficiários que, precisamente porque carecem de certas capacidades organizativas, podem ter dificuldades em cumprir os inúmeros requisitos impostos pelos procedimentos comunitários. O Tribunal constatou que, apesar de se receberem muitas candidaturas, os resultados tendiam a favorecer organizações com mais recursos principalmente urbanas em detrimento de organizações com menos recursos principalmente rurais.⁴⁵

⁴⁵ Por exemplo, no primeiro convite à apresentação de propostas na Etiópia, apenas 11 (5%) dos 208 candidatos foram seleccionados, sendo todos ONG internacionais ou sediadas na capital.

- 81.** No âmbito da execução do programa geográfico, as delegações retiraram ensinamentos destas primeiras experiências para aplicarem nos convites posteriores: i) incentivar parcerias entre INE mais fracos e INE mais fortes; ii) financiar os INE mais fortes para formarem e orientarem grupos maiores de INE mais fracos; iii) seleccionar regiões afastadas; iv) atribuir os fundos em função da distribuição geográfica. Contudo, a acção da Comissão não dá resposta a todas as preocupações inicialmente explanadas nas orientações e na comunicação da Comissão (ver pontos 11 e 12), que mencionam o objectivo de alcançar uma proporção das populações tão alargada quanto possível, destacando a atenção especial que será prestada às organizações pequenas e de base, especialmente nos países que cobrem uma grande área geográfica e em que muitos grupos e regiões estão isolados do processo de consulta e de tomada de decisões.

É DEMASIADO CEDO PARA AVALIAR A EFICÁCIA DA MAIORIA DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES

- 82.** Devido ao início tardio dos programas, era demasiado cedo, de um modo geral, para avaliar a sua eficácia. As avaliações intercalares realizadas revelaram resultados geralmente bons.

83. Porém, nos programas ACP analisados⁴⁶, o Tribunal encontrou indicações de que a Comissão deve prestar mais atenção aos aspectos seguintes:

- a) como os programas combinam actividades de desenvolvimento das capacidades com o financiamento de uma série de pequenos projectos, as equipas especializadas de assistência técnica, que dispõem de competências específicas em matéria de desenvolvimento das capacidades, têm igualmente de assegurar a gestão administrativa corrente dos projectos⁴⁷. No que respeita ao desenvolvimento das capacidades, estas equipas concentraram-se na formação em gestão de projectos em vez de reforçarem as competências dos INE em análise política, defesa de interesses, actividades de vigilância, promoção dos direitos humanos e do trabalho em rede, etc., não realçando assim devidamente a sua função no diálogo político (ver ponto 3 a), que figura igualmente no programa de desenvolvimento das capacidades definido no âmbito do Acordo de Cotonu⁴⁸;
- b) o Tribunal observou que estes programas não têm suficientemente em consideração o impacto e a sustentabilidade. O financiamento global era demasiado reduzido e, em alguns casos, também demasiado disperso por um número excessivo de pequenos projectos para ter um impacto significativo. A duração dos projectos era curta, variando entre um mínimo de 6 meses e um máximo de 24 meses, ao passo que o Tribunal considera que, como o desenvolvimento das capacidades é um processo de longo prazo, é necessário um período de execução mais dilatado.

⁴⁶ Os programas de desenvolvimento das capacidades nos países ACP, que resultam de uma estratégia coerente, têm características organizativas comuns, nomeadamente o recurso à assistência técnica. Pelo contrário, os poucos programas executados nos países ALA foram estabelecidos pontualmente e a sua estrutura é variável.

⁴⁷ No Mali, o Tribunal constatou que a assistência técnica tinha duplicado os procedimentos de convite à apresentação de propostas e de controlo dos projectos contratando assistência externa suplementar para avaliar as propostas, mas reavaliando igualmente ela própria as avaliações efectuadas, por não querer correr qualquer risco financeiro (tinha-lhe sido solicitado que prestasse uma garantia financeira para a execução do programa).

⁴⁸ Nos termos do artigo 4.º do Acordo de Cotonu, os intervenientes não estatais devem «beneficiar de apoio com vista ao reforço das suas capacidades em domínios cruciais, a fim de aumentarem as suas competências, nomeadamente em termos de organização, representação e criação de mecanismos de consulta, incluindo canais de comunicação e de diálogo, bem como de promoverem alianças estratégicas».

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A COMISSÃO NÃO ASSEGURA DE FORMA ADEQUADA QUE OS INE PARTICIPAM EFICAZMENTE NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

- 84.** Através das suas delegações, a Comissão tentou que os INE participassem na definição das estratégias por país em praticamente todos os países beneficiários. Contudo, em muitos casos, essa participação limitou-se a seminários de um dia, em vez do diálogo permanente e estruturado pretendido pela legislação da UE e pelas orientações da própria Comissão. Os procedimentos de consulta pormenorizados são afectados por insuficiências generalizadas.
- 85.** Quanto ao novo programa temático relativo aos INE, a participação dos INE do Sul não foi adequada na estratégia global nem nas estratégias locais, embora o programa tenha sido concebido principalmente para estes intervenientes.

RECOMENDAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS INE

A Comissão deverá envidar esforços suplementares para reforçar a participação dos INE pertinentes no seu processo de cooperação para o desenvolvimento. Esta deverá ultrapassar a definição das estratégias por país e abranger estratégias e projectos sectoriais.

A Comissão deverá tomar as seguintes medidas para reforçar o processo:

- identificar os INE pertinentes;
- estabelecer calendários de consultas claros e previsíveis para os documentos de estratégia geográficos e temáticos;
- fornecer a documentação necessária aos INE, conceder-lhes tempo suficiente para se prepararem adequadamente e dar informações sobre os resultados das consultas;
- elaborar mais orientações e organizar mais acções de formação para o pessoal das delegações.

OS SISTEMAS DE GESTÃO DA COMISSÃO GARANTEM, EM GERAL, QUE AS ACTIVIDADES EXECUTADAS PELOS INE SÃO PERTINENTES E PODEM CONDUZIR AOS RESULTADOS ESPERADOS, MAS REGISTAM-SE INSUFICIÊNCIAS

- 86.** O procedimento de convite à apresentação de propostas é, por vezes, complicado e, na prática, não garante que se presta a devida atenção à concepção do projecto, nem que esta é finalizada em tempo útil.
- 87.** As orientações fornecidas e a formação dispensada aos INE sobre a aplicação prática das regras financeiras são insuficientes, continuando a verificar-se casos de interpretações incoerentes e problemas práticos específicos.
- 88.** Registam-se insuficiências no acompanhamento e na avaliação.
- 89.** As perspectivas de sustentabilidade a longo prazo são fracas principalmente devido à curta duração dos projectos, à falta de financiamento de longo prazo e à inadequação dos mecanismos institucionais.

RECOMENDAÇÕES SOBRE A GESTÃO DAS ACTIVIDADES EXECUTADAS PELOS INE

Procedimentos de selecção

- As medidas já em curso para melhorar a execução do procedimento de convite à apresentação de propostas deverão prosseguir, dando especial ênfase a aspectos que podem contribuir para assegurar uma boa concepção dos projectos.

Procedimentos de controlo e de supervisão

- Para além da resolução de questões pendentes, a Comissão deverá garantir que as orientações e o apoio relativo aos procedimentos estão mais acessíveis aos beneficiários potenciais.
- O Tribunal gostaria de reiterar a sua opinião de que é possível evitar erros de incumprimento de regras financeiras e contratuais orientando melhor o acompanhamento e a assistência por parte das delegações⁴⁹.

Acompanhamento

- Tendo em conta a sua passagem para uma gestão baseada nos resultados, a Comissão deverá assegurar que as delegações e os INE dispõem de recursos, orientações e conhecimentos suficientes para desenvolverem, aplicarem, acompanharem e elaborarem relatórios sobre indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos.

Sustentabilidade

- Para melhorar a sustentabilidade, a Comissão deverá ponderar o recurso a uma combinação de instrumentos, e não apenas projectos, na colaboração com os INE.
- A Comissão deverá realizar exames selectivos após a execução sobre a sustentabilidade e o impacto a longo prazo dos projectos dos INE.

⁴⁹ Ponto 8.18 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2007.

HÁ UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE NOS PAÍSES ACP MAS AINDA NÃO NA MAIORIA DOS PAÍSES ALA

- 90.** Não existe uma estratégia para a maioria dos países ALA. Ao contrário do que sucede nos países ACP, onde são utilizados os programas geográficos, nos países ALA depende-se demasiado do programa temático relativo aos INE para financiar o desenvolvimento das capacidades. Na opinião do Tribunal, esta situação não é adequada porque é contrária ao princípio enunciado no Regulamento ICD segundo o qual os programas geográficos devem ser utilizados sempre que possível.

RECOMENDAÇÕES SOBRE A DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

A Comissão deverá definir estratégias para o desenvolvimento das capacidades dos INE nos países ALA, que determinem os INE, os sectores e os temas que devem ser visados, bem como os métodos de trabalho a empregar e a forma de assegurar a coerência com outros programas. Deverá reconsiderar a disparidade de abordagens observada entre os países ACP e os países ALA.

EMBORA OS PROGRAMAS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES SEJAM PERTINENTES, NÃO ALCANÇARAM TODAS AS SUAS POTENCIALIDADES

- 91.** Os programas examinados foram considerados extremamente pertinentes embora não tenham sido realizadas para os países ALA avaliações das necessidades sob a forma de estudos de identificação e análise circunstanciados. Todavia, os programas não alcançaram todas as suas potencialidades sobretudo devido à complexidade inerente dos seus procedimentos e estruturas de gestão. As consequências desta situação não foram inteiramente apreciadas no início e os atrasos daí resultantes tiveram um impacto directo, reduzindo o tempo disponível para a vida activa dos projectos e agravando assim as suas perspectivas de eficácia e sustentabilidade.
- 92.** Estes programas deparam-se com a contradição potencial de apoiar o desenvolvimento das capacidades dos INE mais necessitados por meio de um procedimento (convite à apresentação de propostas) concebido para seleccionar os INE com o melhor desempenho.

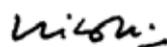
RECOMENDAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES

Ao planear estes programas, a Comissão deverá ter na devida consideração a sua complexidade inerente. Deverá igualmente considerar a interacção entre as estruturas, que são necessariamente complexas, e o quadro legal e afectar recursos ao estudo de meios que permitam concretizar os objectivos políticos apesar deste condicionalismo.

Deverão explorar-se alternativas aos procedimentos actuais, para permitir uma abordagem mais estratégica (como uma melhor utilização das capacidades da assistência técnica, o recurso a acordos de parceria, o financiamento por vários doadores) e alcançar melhor as organizações de base (usando, por exemplo, subvenções em cascata).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 18 e 19 de Março de 2009.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

MONTANTES CONTRATADOS COM OS INE

Segundo o EuropeAid, os montantes contratados com os INE em 2006 e 2007 podem ser estimados em 836,43 e 915,26 milhões de euros (excluindo a ajuda humanitária¹), sendo repartidos da seguinte forma:

(milhões de euros)

DOMÍNIO	2006	2007
Programas temáticos	555,04	430,11
Co-financiamento com as ONG	200,10	207,89
Cooperação descentralizada	6,30	0,18
Direitos humanos e democracia	97,28	40,72
Ambiente	59,14	21,08
Segurança alimentar	74,84	109,26
Igualdade entre homens e mulheres	2,90	0,85
Saúde	91,64	25,60
Minas terrestres antipessoal	4,99	8,97
Migração e asilo	16,28	15,56
Luta contra as drogas ilícitas	1,57	0,00
Reabilitação/Ajuda aos refugiados	17,02	21,64
Outros programas	0,45	18,1
Programas geográficos	73,92	164,00
Ásia	19,62	116,93
América Latina	3,55	4,26
Mediterrâneo	45,49	6,85
Tacis	5,26	35,96
Total orçamento geral	646,43	633,85
Fundo Europeu de Desenvolvimento	190,00	281,41
TOTAL GERAL	836,43	915,26

¹ As ONG cooperam activamente na execução de acções de ajuda humanitária desde os anos 90. A Direcção-Geral ECHO assinou acordos-quadro de parceria de longo prazo com várias ONG. Cerca de 50% do financiamento do ECHO destina-se às ONG (aproximadamente 353 milhões de euros em 2007).

PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DO ACORDO DE COTONU RESPEITANTES AOS INE

Artigo 4.º:

[...] As partes reconhecem [...] o papel complementar e o potencial contributo dos intervenientes não estatais e das autoridades locais descentralizadas para o processo de desenvolvimento. Nesta perspectiva [...], os intervenientes não estatais e as autoridades locais descentralizadas devem, consoante o caso:

- ser informados e participar nas consultas sobre as políticas e estratégias de cooperação e sobre as prioridades da cooperação, nomeadamente nos domínios que lhes digam directamente respeito, bem como sobre o diálogo político;
- beneficiar de recursos financeiros destinados a apoiar os processos de desenvolvimento local [...];
- participar na execução dos projectos e programas de cooperação nos domínios que lhes digam respeito ou nos quais apresentem vantagens comparativas;
- beneficiar de apoio com vista ao reforço das suas capacidades em domínios cruciais, a fim de aumentarem as suas competências, nomeadamente em termos de organização, representação e criação de mecanismos de consulta, incluindo canais de comunicação e de diálogo, bem como de promoverem alianças estratégicas.

Artigo 6.º:

1. Consideram-se intervenientes na cooperação:
 - Os intervenientes não estatais, nomeadamente:
 - a) o sector privado;
 - b) os parceiros económicos e sociais, incluindo as organizações sindicais;
 - c) a sociedade civil sob todas as suas formas, consoante as características nacionais.
2. O reconhecimento pelas Partes dos intervenientes não governamentais depende da sua capacidade de resposta em relação às necessidades das populações, das suas competências específicas e do carácter democrático e transparente da sua forma de organização e de gestão.

Artigo 7.º: Desenvolvimento das capacidades

O contributo da sociedade civil para o processo de desenvolvimento pode ser valorizado através do reforço das organizações comunitárias e das organizações não governamentais sem fins lucrativos [...], o que implica:

- o incentivo e o apoio à criação e ao desenvolvimento dessas organizações;
- a criação de mecanismos que assegurem a participação dessas organizações na definição, execução e avaliação das estratégias e programas de desenvolvimento.

O artigo 10.º

dispõe que deve ser associada a este diálogo político uma maior participação das organizações da sociedade civil.

Artigo 19.º: Princípios e objectivos

1. ...
2. ...
3. Os governos e os intervenientes não estatais dos diversos países ACP devem iniciar consultas sobre as respectivas estratégias de desenvolvimento e o apoio comunitário a essas estratégias.

Artigo 33.º: Desenvolvimento institucional e reforço das capacidades

[...] A cooperação deve contribuir para a emergência de intervenientes não governamentais e para o desenvolvimento das suas capacidades em todas as áreas e sectores da cooperação, bem como para o reforço das estruturas de informação, de diálogo e de consulta entre estes intervenientes e as autoridades nacionais, incluindo a nível regional.

Artigo 57.º:

[...] Sem prejuízo das disposições supramencionadas, os intervenientes não governamentais elegíveis podem igualmente ser responsáveis pela apresentação e execução de programas e projectos nos sectores da sua competência.

Artigo 58.º: Elegibilidade para o financiamento

[...] Os intervenientes não estatais dos Estados ACP e da Comunidade, que tenham um carácter local, serão elegíveis para apoio financeiro a título do presente acordo, segundo as modalidades acordadas nos programas indicativos nacionais e regionais.

Artigo 4.º do Anexo IV:

O projecto de programa indicativo deverá incluir: [...] identificação dos tipos de intervenientes não estatais elegíveis para um financiamento em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Conselho de Ministros, dos recursos afectados aos intervenientes não estatais e do tipo de actividades a apoiar, que devem ser de carácter não lucrativo;

Artigo 5.º do Anexo IV:

... [o reexame anual conjunto] deverá abranger, em especial, uma avaliação [...] utilização dos recursos afectados aos intervenientes não estatais.

LISTA DOS PROGRAMAS, PROJECTOS E CONVITES LOCAIS À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS EXAMINADOS

LISTA DOS PROGRAMAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE

Domínio	Descrição do projecto	País/Região	Contribuição da UE (euros)
ALA	UE-Comunidade dos Andes em acção com a sociedade civil dos Andes	Comunidade dos Andes	4 100 000
ALA	Pequenas iniciativas de ONG locais inovadoras (SMILING)	Bangladeche	8 000 000
FED	Fundo da sociedade civil	Etiópia	10 000 000
FED	Apoio e reforço das iniciativas dos INE (ARIANE)	Mali	7 000 000
África do Sul	Apoio ao programa de defesa da sociedade civil (CSAP)	África do Sul	10 000 000
África do Sul	Fundação para os direitos humanos na África do Sul	África do Sul	25 000 000
FED	Programa de reforço das capacidades da sociedade civil	Uganda	8 000 000
MONTANTE TOTAL			72 100 000

LISTA DOS PROJECTOS DOS INE

Domínio	Descrição do projecto	País/Região	Contribuição da UE (euros)
IEDDH	Promoção dos direitos humanos da população autóctone do Bangladeche — ONG: IPDS	Bangladeche	88 587
ONG	Projecto de ensino preparatório de crianças desfavorecidas — ONG: Secours catholique	Bangladeche	253 179
ONG	Reforço das capacidades rurais em Haor (ARCH) — ONG: Concern World Wide	Bangladeche	471 970
Segurança Alimentar	Reforço da segurança alimentar através da promoção dos direitos e da formação em meios de subsistência sustentáveis (FOSHOL) — ONG: ActionAid	Bangladeche	2 322 170
Segurança Alimentar	Preservação dos recursos agrícolas e melhoria da segurança alimentar de famílias rurais vulneráveis de Damot Gale e Kachira Bira — ONG: Inter Aide	Etiópia	700 000
ONG	Reforço das capacidades dos distritos (Woredas) — ONG: Farm Africa	Etiópia	1 096 597
Segurança Alimentar	Reforço das capacidades de segurança alimentar dos distritos de Shashogo e Alaba — ONG: LVIA	Etiópia	630 500
IEDDH	Integração social das minorias étnicas Menja dos distritos de Chena e Gimbo — ONG: ActionAid	Etiópia	90 000
IEDDH	Promoção de práticas de respeito e defesa dos direitos humanos para a redução da tortura e reabilitação de vítimas de violência política — ONG: CAPS	Peru	94 415
Igualdade entre homens e mulheres	Promoção da inserção de mulheres microempresárias e de unidades económicas baseadas na família no mercado oficial do trabalho — ONG: Mov. Manuela Ramos	Peru	665 458

ANEXO III

LISTA DOS PROJECTOS DOS INE

Domínio	Descrição do projecto	País/Região	Contribuição da UE (euros)
ONG	Integração de microempresários/as com potencial competitivo, em situação de pobreza, nos circuitos dinâmicos dos mercados locais e regionais — ONG: Oxfam Novib	Peru	1 500 000
ONG	Reforço das capacidades institucionais e fomento da economia local para o combate à pobreza no departamento de Junín — ONG: Frères des Hommes	Peru	715 780
ONG	Acesso à segurança social na África do Sul — ONG: DanChurch	África do Sul	587 820
ONG	Projecto salesiano de reforço das capacidades dos jovens — ONG: Coop. Mission au Développement	África do Sul	400 000
África do Sul	Apoio ao combate aos delitos contra as mulheres e as crianças na província do Cabo Oriental — ONG: FAMSA	África do Sul	59 204
África do Sul	Apoio ao combate aos delitos contra as mulheres e as crianças na província do Cabo Oriental — ONG: NICRO — Victim Support	África do Sul	85 435
MONTANTE TOTAL			9 761 115

LISTA DE CONVITES LOCAIS À APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS

Domínio	Descrição do convite à apresentação de propostas	País/Região	Contribuição da UE (euros)
Segurança Alimentar	Convite à apresentação de propostas de segurança alimentar 2003	Bangladeche	4 500 000
IEDDH	Iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos (IEDDH) — Convite à apresentação de propostas — microprojectos Bangladeche — 2006	Bangladeche	525 000
IEDDH	Iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos (IEDDH) — Programa de microprojectos da campanha «Promoção do processo democrático» — 2006	Etiópia	975 000
Segurança Alimentar	Programa de segurança alimentar 2005 — Dotação para as ONG	Etiópia	5 000 000
IEDDH	Programa de microprojectos da Iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos 2005	Peru	575 000
IEDDH	Programa de microprojectos da Iniciativa europeia para a democracia e os direitos humanos 2006	Peru	380 000
África do Sul	Apoio ao combate aos delitos contra as mulheres e as crianças na província do Cabo Oriental	África do Sul	750 000
MONTANTE TOTAL			12 705 000

INTERVENIENTES NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO VISITADOS NO LOCAL

País*	Organismos do Estado (incluindo autoridades locais)	ONG		Outros INE	Outros doadores
		Norte	Sul		
Etiópia	<p>Ministério das Finanças e do Desenvolvimento Económico</p> <p>Ministério do Desenvolvimento das Capacidades</p> <p>Gabinetes do Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e do Desenvolvimento dos Recursos Naturais dos distritos (<i>woredas</i>) de Alaba e Dale Gale</p>	<p>Inter Aid</p> <p>LVIA</p> <p>CAFOD/Trocaire</p> <p>Oxfam GB</p> <p>CISP</p> <p>German Agro Action</p>	<p>Acord</p> <p>Hundee</p> <p>Farm Africa</p>	<p><i>Cotonou Task Force</i></p> <p>EOC-DIDAC</p> <p>ARRD-AFM</p> <p>Associação para o desenvolvimento dos distritos em Konso</p> <p>Associação para o desenvolvimento dos povos de Derashe</p> <p>Cooperativa de Irrigação de Bedene no distrito de Alaba</p> <p>Concelho (<i>kebele</i>) de Iddirs no distrito de Dale Gale</p>	<p>Canadá (CIDA)</p> <p>Suécia (SIDA)</p> <p>Irlanda (Irish Aid)</p> <p>Reino Unido (DFID)</p>
Bangladeche	<p>Presidente do Tribunal de Contas</p> <p>Ministério dos Negócios Estrangeiros</p> <p>Ministério das Finanças (Divisão de Relações Económicas)</p> <p>Gabinete dos Assuntos das ONG</p>	<p>ActionAid Bangladesh</p> <p>Caritas Bangladesh</p> <p>Concern Worldwide</p> <p>Save the Children US</p>	<p>BRAC (Building Resources Across Communities)</p> <p>Indigenous Peoples Development Services</p> <p>Noakhali Rural Development Society</p> <p>Private Rural Initiative Programme (PRIP Trust)</p>	<p>Federação das ONG do Bangladeche</p> <p>Associação de gestão escolar de Defuliapar</p> <p>Associação de gestão escolar de Bhubankura</p> <p>Grupo de agricultores de Barahipur Oriental</p> <p>Grupo de agricultores de Ramkrishnopur</p> <p>Centro de serviços pecuários de Ewajsbalia</p>	<p>Austrália (AusAID)</p> <p>Canadá (CIDA)</p> <p>Países Baixos</p> <p>Reino Unido (DFID)</p> <p>PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)</p> <p>PAM (Programa Alimentar Mundial)</p>

* Ver o **anexo III** para mais pormenores sobre os projectos e os convites à apresentação de propostas examinados.

ANEXO IV

País*	Organismos do Estado (incluindo autoridades locais)	ONG		Outros INE	Outros doadores
		Norte	Sul		
Peru	<p>Dir. Regional do Trabalho e da Promoção do Emprego — Junin</p> <p>Município Provincial de Huancayo</p> <p>Município de Tarma</p> <p>Município de Palca</p>	<p>Stichting Oxfam Novib,</p> <p>Assoc. Frères des Hommes</p> <p>German Agro Action</p>	<p>CAPS</p> <p>Mov. Manuela Ramos</p> <p>Idesi</p> <p>Adec/Atc</p> <p>Ação pelas crianças</p>	<p>Copeme</p> <p>Coremype Junin</p> <p>Câmara do Comércio de Junin</p> <p>Duas associações de mulheres de Puente Piedra</p> <p>Associação de agricultores de Hualloquin</p> <p>Grémio de artesãos de Huancayo</p> <p>Grémio dos fabricantes de calçado de Huancayo</p> <p>Comissão Directiva da Comunidade de San Juan Lurigancho</p> <p>Comunidade de Paucamarca</p>	<p>Bélgica</p> <p>Espanha (AECI)</p> <p>PNUD</p>
África do Sul	<p>Programa de Defesa da Sociedade Civil (CSAP)</p> <p>Comissão para a Igualdade (CGE)</p> <p>Comissão Sul Africana dos Direitos Humanos (SAHRC)</p> <p>Política estatal em Port Elisabeth</p> <p>Ministério das Finanças (Departamento de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento)</p> <p>Ministério da Justiça (unidade responsável pela coordenação dos doadores) em Pretória</p>		<p>Centro Salesiano, Cidade do Cabo</p> <p>Black Sash National</p> <p>FAMSA</p> <p>NICRO</p> <p>Centro de Apoio à Vítima, Port Elisabeth</p> <p>Fundação para os Direitos Humanos (FHR)</p>	<p>Southern Africa AIDS Trust</p> <p>Instituto Africano da África do Sul</p> <p>Centro de Estudos de Polícia</p> <p>Instituto de Estudos de Segurança</p> <p>Grupo de Apoio Khulumani</p> <p>Advogados pelos Direitos Humanos</p> <p>Instituto Sul Africano de Assuntos Internacionais</p> <p>SOS</p> <p>Tsongang Sechaba</p>	<p>França</p> <p>Alemanha</p> <p>Grécia</p> <p>Irlanda</p> <p>Países Baixos</p> <p>Reino Unido (DFID)</p> <p>Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime</p>

* Ver o **anexo III** para mais pormenores sobre os projectos e os convites à apresentação de propostas examinados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I.

O contexto em evolução correctamente referido pelo Conselho deve no entanto ser considerado em todos os seus aspectos.

Com efeito, se é um facto que existem abordagens em evolução discutidas com a comunidade internacional de doadores e, de certa forma, com os governos beneficiários, há igualmente enormes mudanças no número e na qualidade dos intervenientes não estatais (INE) — internacionais e locais — presentes no plano do desenvolvimento (ver igualmente o ponto 18).

A Comissão salienta que não há uma definição aprovada da expressão «organizações não governamentais» e está pronta a discutir esta questão com o Parlamento Europeu em conformidade com o respectivo pedido (ponto 19, quitação de 2006).

Os diferentes quadros jurídicos do FED e do orçamento geral devem ser ponderados também no que diz respeito às disposições relativas às actividades a executar pelos INE.

III.

Verificou-se um aumento bastante significativo na interacção entre as delegações da Comissão e os INE locais desde a desconcentração dos programas pertinentes e, em especial, a gestão por parte das delegações e dos convites locais à apresentação de propostas.

Devem ser mencionados diversos outros factores que influenciam a implicação dos INE no processo de cooperação para o desenvolvimento:

- diferenças entre programas geográficos (orçamento e FED) e temáticos;
- prioridades e apropriação por parte dos governos parceiros;
- programa para a eficácia da ajuda;
- alterações no universo dos INE (número, qualidade e tipo).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

IV.

Os procedimentos de selecção aplicados pela Comissão destinam-se a identificar as propostas que maximizam a eficácia geral do programa mediante a análise, para além dos critérios mencionados pelo Tribunal de Contas, da exequibilidade e da relação custo-eficácia das acções propostas, bem como da capacidade financeira e operacional do candidato e dos parceiros.

O procedimento do convite à apresentação de propostas tem como resultado uma maior publicação, transparência, orientações claras e uma interpretação coerente dos procedimentos e das regras financeiras.

Existem várias avaliações *ex post* e exercícios de acompanhamento realizados pela Comissão, que analisam igualmente a sustentabilidade destas acções a nível do projecto.

V.

Tal como referido pelo Tribunal de Contas, a implicação dos INE é tratada de formas diferentes ao abrigo do Acordo de Cotonu em comparação com os regulamentos aplicáveis aos países não ACP, o que é igualmente extensível ao financiamento do desenvolvimento das capacidades nos países dos INE. O financiamento do desenvolvimento das capacidades dos INE em países não ACP limita-se essencialmente ao programa temático.

Dentro destas limitações, foi desenvolvido um trabalho significativo no sentido de fazer avançar de forma mais sistemática a interacção com os INE, tendo a sede realizado um exercício de avaliação sobre o envolvimento dos INE (relatório apresentado ao Tribunal de Contas).

VI.

Apesar de o anterior Regulamento ALA não prever formalmente o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE, estão a ser realizados diversos estudos e programas sobre este tema na América Latina e na Ásia.

Foi adoptado em 2007 e 2008 um número significativo de projectos / programas na Ásia e na Ásia Central que são ou serão executados através de organizações não governamentais. Embora o seu objectivo primordial seja contribuir para a erradicação da pobreza, a melhoria do acesso a serviços sociais, bem como a melhoria da governação e do Estado de direito, apoiam intervenientes não estatais que perseguem esses objectivos.

VII.

A Comissão está a reforçar a implicação dos INE mediante:

- Melhoria da gestão do conhecimento através do PADOR e melhor divulgação da informação através do CISOCH;
- lançamento de estudos-piloto de identificação e análise (*mapping studies*) elaborados, se possível, em estreita cooperação com o Governo;
- melhoria da previsibilidade e da transparência relacionadas com o processo de consulta.

A Comissão continuará a simplificação dos convites à apresentação de propostas mediante redução do procedimento e promoção da execução a nível local.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

A Comissão considera que o sistema de controlo em vigor garante um acompanhamento financeiro e contratual adequado.

A delegação e o pessoal dos INE continuarão a receber formação, nomeadamente sobre a utilização de indicadores de desempenho.

Está a ser ponderado um conjunto de instrumentos tendo em conta o quadro regulamentar criado pelos Regulamentos Financeiros, FED, ICD, IEDDH e IEVP.

O desenvolvimento das capacidades deve ser de preferência realizado através de programas geográficos; o princípio de alinhamento da ajuda exige que os governos dos países parceiros definam estratégias, sectores e temas neste contexto. A Comissão continuará a promover o envolvimento dos INE.

Uma interacção cada vez maior é organizada de forma estrutural entre os diferentes instrumentos e programas no intuito de permitir uma melhor complementaridade com as actividades apoiadas pelos contextos bilaterais, temáticos e regionais. Além disso, a Comissão participa activamente nos mecanismos de coordenação dos doadores. A Comissão é de opinião que devem ser considerados outros canais, tais como a extensão das subvenções cedidas.

2.

A Comissão nota que não existe uma definição acordada da expressão «organizações não governamentais» e está disposta a discutir esta questão com o Parlamento Europeu de acordo com o seu pedido (ponto 19, quitação de 2006).

5.

Ver resposta ao ponto 52.

CONTEXTO DA AUDITORIA E ABORDAGEM

OBSERVAÇÕES

18.

Desde o início, a Comissão tem sublinhado a importância do papel dos INE no desenvolvimento e concebido políticas de apoio e actividades de financiamento no intuito de facilitar a sua participação. Textos de referência, tais como as comunicações e orientações mencionadas pelo Tribunal de Contas, constituem uma demonstração clara dessa importância.

O «Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento» referido pelo Tribunal de Contas deve no entanto ser considerado em todos os seus aspectos.

Com efeito, existem abordagens evolutivas (alinhamento com as prioridades dos governos parceiros, apropriação, harmonização, etc.), mas também enormes alterações no número e na qualidade dos INE — internacionais e locais — presentes no domínio do desenvolvimento.

Esta evolução é fundamental para entender as possibilidades e os limites da implicação dos INE no processo de cooperação para o desenvolvimento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, os métodos são bastante diferentes conforme se trate de um contexto bilateral ou dos métodos de trabalho aplicados no contexto de programas temáticos.

21.

Embora não tenha uma obrigação legal, a Comissão confirma que, na medida do possível, sempre tentou consultar os INE; trata-se de um objectivo político sempre que as condições locais eram conducentes a esse tipo de consultas.

Tem havido uma intensificação do processo de consulta da sociedade civil realizado pela CE no decurso do exercício de programação 2007-2013 em comparação com os exercícios anteriores. Por outro lado, foi reiterada a necessidade de uma consulta estreita da sociedade civil no quadro das orientações para a avaliação intercalar dos Documentos de Estratégia 2007-2013.

Aquando da elaboração do DEP 2002-2006, não havia nenhuma obrigação legal geral de a programação na Ásia e na América Latina abranger os INE e a desconcentração estava no início. As delegações visitadas pelo Tribunal de Contas foram objecto de desconcentração em três fases diferentes (a 1.ª na África do Sul e no Mali, a 2.ª na Etiópia e no Peru e a 3.ª no Bangladesh) e, por conseguinte, para algumas delas, a elaboração do DEP foi realizada essencialmente sob a responsabilidade da sede.

Ver igualmente a resposta ao ponto 22.

22.

O nível de envolvimento das diversas partes interessadas no processo de programação depende fortemente da situação específica de cada país e do enquadramento jurídico aplicável em matéria de cooperação. No âmbito da cooperação bilateral e de acordo com as conclusões da Declaração de Paris e do Consenso Europeu, sempre que possível os governos parceiros devem ter um papel preponderante, competindo-lhes cada vez mais organizar as consultas das diversas partes interessadas. É evidente que a Comissão apoia todos os processos de consulta, mas o país parceiro tem de se apropriar das prioridades e dos objectivos finais, não devendo estes ser impostos.

O processo de consulta dos INE seguido para a elaboração do DE para o Peru constituiu a primeira tentativa de uma abordagem estruturada, num momento em que, ao abrigo do Regulamento ALA então em vigor, a consulta não era formalmente exigida. Esta abordagem servirá de base para futuros exercícios de programação.

23.

As orientações são documentos de orientação. Devem ser aplicadas quando possível de forma pragmática, tendo em conta o contexto específico.

24.

As situações dos países ACP e ICD não são comparáveis, uma vez que os contextos político e jurídico são muito diferentes. Existe, por um lado, um acordo mútuo de todos os países ACP e UE para questões relativas à implicação dos INE e, por outro lado, um Regulamento ICD decidido somente pela UE.

25.

Este princípio está em conformidade com a base jurídica e os requisitos em vigor na altura.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

26.

A Comissão concorda e gostaria de sublinhar que estas considerações essenciais devem ser tidas em consideração em todo o relatório:

- A Comissão assinala em especial que, apesar das dificuldades da implicação dos INE, as delegações envidaram sistematicamente esforços para encetar um diálogo com os INE.
- Estas dificuldades são todas elas deficiências inerentes à comunidade INE, que não é um bloco homogéneo e carece de organização e de representatividade. Estes factores, juntamente com questões nacionais legislativas e regulamentares nos países parceiros, constituem um outro grande obstáculo que impede a implicação da comunidade INE «unida» na cooperação para o desenvolvimento da CE.

27.

Ver as respostas aos pontos 24-26.

O exemplo da Guatemala ilustra as dificuldades e a necessidade de estabelecer uma definição das limitações legais de um processo de consulta contínuo com a sociedade civil.

28.

A tradução dos objectivos ambiciosos de incluir os INE na cooperação para o desenvolvimento constitui um enorme desafio. Este facto deve no entanto ser entendido como um «desafio político» fundamental, muito mais do que um empenhamento em garantir a implicação de todos os INE de um país específico.

A Comissão gostaria de sublinhar que, no que diz respeito aos INE, não existe uma medida única para formação, uma vez que a «arquitetura» dos INE varia substancialmente conforme o país.

Desde 2004/2005, o EuropeAid prestou orientações adaptadas a montante durante a fase de instrução dos programas INE, e a jusante durante a execução. Foi igualmente prestada orientação operacional às delegações: em primeiro lugar, através da sua Intranet, onde se encontram as orientações e as boas práticas; em segundo, mediante seminários regionais em que se fomenta o diálogo com os INE e os intercâmbios com colegas; e, finalmente, mediante estudos.

Por outro lado, o EuropeAid organizou em 2008 diversos seminários destinados a prestar formação a delegações e às organizações da sociedade civil (OSC) sobre a gestão de operações temáticas e as consultas às OSC (custo total de 900 000 euros):

- *Formações internas CE*: 3 seminários (Bruxelas, Tbilissi e Adis-Abeba) que reuniram um total de 185 representantes de quase 70 delegações + 4 sessões de formação organizadas em Bruxelas (120 representantes das delegações e da sede).
- *Formações CE para OSC* (abertas a representantes de OSC europeias e locais): 3 seminários regionais (Porto Alegre, laundé, Manila) que reuniram 49 representantes de 28 delegações e 193 representantes de OSC europeias e locais.

Estas acções serviram para que, tanto a sede como as delegações, restabelecessem a rede de pontos fulcrais da sociedade civil usada para divulgar ferramentas metodológicas a nível interno.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2009, para além da organização de cinco outros seminários regionais, o EuropeAid tornará operacional o *helpdesk* para a sociedade civil (*Civil Society Helpdesk* — CISOCH) criado no final de 2008 e cujo objectivo consiste no desenvolvimento de uma ferramenta em linha para o reforço da coordenação dos diversos serviços da Comissão e a divulgação das «melhores práticas» no que diz respeito aos INE.

29.

A implicação dos INE na eficácia da ajuda não constava da agenda política internacional quando as directrizes foram redigidas em 2004. Tendo em conta o impacto desta recente evolução ao nível da sociedade civil e da prática da Comissão, o EuropeAid desenvolveu um projecto de documento de orientação sobre a questão da participação da sociedade civil em novas modalidades de ajuda, incluindo o apoio orçamental geral e os programas sectoriais executados mediante ajuda orçamental (ver ponto 74 em que o Tribunal de Contas também refere esta evolução).

31.

O processo de consulta é complicado e moroso. Tendo em vista respeitar os prazos, deverá ser criado um instrumento técnico centralizado e acessível que permita um acesso rápido e comum ao mesmo «espaço» de discussão. O CISOCH, sob a forma de uma base de dados documental («wiki»), constituirá parte da solução.

33.

Ver as respostas aos pontos 21 e 69.

34.

Com efeito, este é o resultado da adopção jurídica tardia do regulamento, que não voltará a acontecer, na condição de os países parceiros estarem interessados em participar activamente neste processo.

Após a auditoria do Tribunal de Contas, a maior parte das delegações (incluindo o Peru) consultou os INE, devendo este procedimento continuar nos próximos anos.

35.

O objectivo fundamental consistia em garantir a mais vasta cobertura possível de países pelo programa temático.

Ver igualmente as respostas aos pontos 21, 22, 31, 84 e 85.

38.

Desde 1 de Janeiro de 2003, os Regulamentos Financeiros exigem automaticamente o recurso a «convites à apresentação de propostas» para a adjudicação de contratos de subvenção. O insuficiente orçamento disponível é, por um lado, um sinal de êxito e, por outro, inevitável em termos de escassez de recursos financeiros para a ajuda externa. Tendo em conta o anterior programa de co-financiamento das ONG e a pedido expresso do Parlamento Europeu, teve de se acelerar o carácter inclusivo e fomentar o direito de iniciativa das ONG e, por conseguinte, não foi possível uma abordagem mais objectiva (ver resposta ao ponto 35). Podemos concordar que os procedimentos minuciosos são complexos mas somos obrigados a respeitar o quadro regulamentar obrigatório para incentivar a boa gestão financeira. Embora não haja uma definição clara de «pequena ONG», os dados existentes demonstram que no convite à apresentação de propostas participam ONG de todas as dimensões na qualidade de candidatos (líderes) ou de parceiros. Este facto é ainda mais real desde 2006 com a introdução dos documentos de síntese; houve uma diminuição dos requisitos para a apresentação de propostas na primeira fase do procedimento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

39.

Os prazos são impostos pelo quadro regulamentar e, embora dentro da margem de flexibilidade autorizada, foram introduzidas melhorias importantes. Apesar de os projectos controlados pelo Tribunal dizerem respeito a um período anterior, o prazo médio actual entre a apresentação das propostas e a assinatura efectiva dos contratos é actualmente muito inferior a um ano.

Deve também ser lembrado que o quadro regulamentar vigente aplicável à publicidade dos convites à apresentação de propostas se refere aos mínimos legais; desta forma, a imaginação criativa dos intervenientes operacionais pode ser útil para recorrer a outros meios de publicidade. Por conseguinte, para além dos requisitos legais, a informação sobre os convites à apresentação de propostas é normalmente fornecida através de boletins ou de outros meios por plataformas de ONG. Além disso, há mais de um ano que o EuropeAid envia sistematicamente correios electrónicos a organizações de cúpula para fins de divulgação da informação.

Incluir os INE locais no terreno continua a ser um enorme desafio. Os convites locais à apresentação de propostas publicados pelas delegações desde 2007 contribuirão para vencer este desafio.

Contudo, a Comissão, embora esteja a adaptar os seus instrumentos no sentido de garantir a aplicação dos requisitos de publicidade, refere que há limites à capacidade dos seus serviços de alcançar todos os INE no terreno e questiona-se se esse papel incumbe à Comissão.

40.

A Comissão congratula-se com a apreciação positiva do Tribunal no que diz respeito às medidas tomadas para melhorar a eficiência dos procedimentos do convite à apresentação de propostas.

- a) A experiência demonstra que este novo método obteve, em geral, bons resultados (ver ponto 39). Com efeito, o procedimento limitado já simplifica o procedimento de selecção.
- b) Este sistema prevê um prazo mais prolongado e de mais fácil gestão para todas as partes. Este facto aumenta a previsão das nossas acções, tanto para uso interno dos recursos pela Comissão como para os INE planearem a sua estratégia e investimentos para a apresentação de propostas.
- c) O PADOR, um serviço de registo em linha aos potenciais candidatos, simplifica e diminui a duração do processo de selecção.
- d) Com efeito, a possibilidade de adaptar os convites à apresentação de propostas aumenta a eficiência do processo de selecção dos INE pertinentes, como o demonstram as primeiras experiências em convites locais à apresentação de propostas.

41.

Ao seleccionar as propostas, os avaliadores conferem cuidadosamente a presença de alguns elementos da abordagem de quadro lógico em todo o processo (preparação, partes envolvidas e análises de problemas, bem como a análise dos objectivos e das estratégias da proposta do projecto).

Para determinados tipos de projecto, a realização da identificação de beneficiários ou estudos pode ser uma parte inerente ao próprio projecto: destina-se, por exemplo, a habilitar organizações no terreno ou a aumentar o a apropriação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão gostaria de salientar que este projecto foi controlado em 2007 por um avaliador independente externo como parte do exercício de controlo orientado para os resultados, tendo sido obtidas diferentes conclusões sobre a «concepção do projecto».

O projecto foi qualificado de altamente pertinente e com uma concepção de boa qualidade («b» = bom). Também a potencial sustentabilidade é qualificada de **a** (= muito bom); a aliança com o Ministério do Trabalho e do Emprego é mencionada como um dos principais pontos fortes do projecto, bem como a proximidade real com as autoridades locais e regionais.

O sistema de acompanhamento orientado para os resultados é um dos instrumentos de trabalho mais úteis para as tarefas de acompanhamento das delegações. Por outro lado, realizou-se um controlo do projecto em 2006, no início da acção.

42.

A Comissão garante que os manuais da CONCORD são publicados na página Intranet do EuropeAid e que esta foi enviada a todos os gestores orçamentais subdelegados por nota separada.

43.

A Comissão atribui uma enorme importância à melhoria contínua dos seus sistemas de controlo e introduziu nos últimos anos diversas medidas com vista a reforçá-los, entre as quais as novas medidas para a verificação obrigatória das despesas no que diz respeito aos contratos de financiamento (Fevereiro de 2006) e às auditorias lançadas pela Comissão (Outubro de 2007).

44.

Os diferentes pontos de vista dos representantes dos INE e das delegações devem ser analisados tendo em conta as diferentes funções. As considerações sobre a gestão da rotação do pessoal nas delegações num contexto de descentralização são independentes dos INE, mas são acompanhadas de perto pela Comissão com vista a garantir a continuidade do serviço e a manutenção do nível de qualidade. Porém, o crescimento zero verificado em termos de política de pessoal, combinado com o aumento de fundos e a nova abertura de delegações, provoca tensões ao nível da organização.

O EuropeAid organiza trimestralmente cursos de formação em Bruxelas para o pessoal (nível de base e avançado) sobre os procedimentos de concessão de subvenções. Em seminários regionais (em Bruxelas e a nível nacional) também é regularmente prestada formação e são organizadas reuniões de trabalho. No decorrer de 2009, está a ser desenvolvido um curso de aprendizagem por via electrónica (nível de base) de forma a que mais pessoal nas delegações tenha acesso a acções de formação. O EuropeAid publicou recentemente um sítio sobre perguntas frequentes (FAQ) na Intranet, que também abrange as subvenções. Existem planos para a realização de seminários conjuntos com os membros da Concord («formação de formadores»); são organizadas jornadas de informação em relação com muitos convites à apresentação de propostas.

45.

Os programas geográficos conferem normalmente capacidades específicas aos INE sobre as normas de execução no quadro de uma estratégia mais geral de criação de capacidades. Por conseguinte, a criação de capacidades nestas questões é mais regular e assente numa visão a mais longo prazo.

No que diz respeito à formação, consultar o ponto 28 (Seminários e CISOCH).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

46.

A Comissão considera que a natureza juridicamente não vinculativa do guia prático não é necessariamente a razão pela qual não é utilizado. A Comissão publica os guias práticos da CONCORD na página Intranet do EuropeAid e envia-os a todos os gestores orçamentais subdelegados.

No entanto, é evidente que a avaliação das conclusões e decisões em casos individuais continua a ser da responsabilidade do gestor orçamental competente.

A Comissão está igualmente a desenvolver novos instrumentos com o objectivo de providenciar um sítio único de resposta às perguntas frequentes (FAQ) e a outros pedidos de informação (CISOCH).

47.

As comunicações sempre foram apresentadas atempadamente e de forma apropriada e, na maioria dos casos, as alterações foram aplicadas de forma a responder aos pedidos feitos pelos INE via CONCORD.

O guia prático (PRAG) tem de ser adaptado sempre que o legislador procede a alterações às bases jurídicas (orçamento/FED) ou ao quadro jurídico financeiro (Regulamento Financeiro e normas de aplicação) (por exemplo, revisão autónoma das normas de aplicação de 8.6, novas bases jurídicas de 2007, revisão do Regulamento Financeiro e das normas de aplicação de 2007, novo anexo IV do FED de 2008).

Todas as alterações são totalmente divulgadas e sempre tornadas públicas através da Internet (igualmente através de mensagens importantes, fichas técnicas e listas de alterações).

No entanto, mesmo no caso das actualizações do PRAG, com base no princípio *pacta sunt servanda*, os contratos concluídos (e as respectivas condições gerais aplicáveis, anexadas aos mesmos) continuam a aplicar-se como inicialmente acordado e a sua interpretação respeita as normas aplicáveis na data em que foram concluídos.

Foram sistematicamente apresentadas e clarificadas novas normas com a CONCORD, nomeadamente no contexto da elaboração de guias práticos.

Nalguns casos, a pedido dos INE, a Comissão autorizou a aplicação de normas mais flexíveis quando não eram automaticamente aplicáveis retroactivamente (ver nota 22238 de 16.8.2005 sobre referência à taxa de câmbio).

48.

Nos seus relatórios anuais, o Tribunal constatou melhorias no sistema de auditoria devido a medidas recentes introduzidas pela Comissão. Simultaneamente, a maioria dos relatórios de auditoria revistos pelo Tribunal no quadro da DAS de 2007 estava relacionado com contratos assinados antes de Fevereiro de 2006. Por conseguinte, o novo mandato criado pelo EuropeAid para a verificação das despesas dos contratos de subvenção, aplicável aos novos contratos assinados a partir dessa data, não era aplicável aos casos analisados. O objectivo deste novo mandato consiste precisamente em detectar erros como os mencionados pelo Tribunal. A Comissão espera que os efeitos dessas melhorias sejam cada vez mais visíveis.

49.

O novo mandato para as «auditorias financeiras» externas (ou seja, o procedimento acordado de verificação das despesas) lançadas pelos beneficiários em cumprimento dos requisitos da respectiva subvenção da CE é aplicável a todos os novos contratos-tipo assinados a partir de Fevereiro de 2006 (tal como indicado no ponto 48). O novo mandato para as auditorias lançadas pela Comissão era aplicável a partir de Outubro de 2007. Enquanto que a utilização do primeiro depende da data de assinatura do contrato, o segundo era aplicável com efeito imediato.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

50.

a)

Gestor orçamental competente — As bases jurídicas actuais não deixam margem para erros de interpretação, uma vez que o quadro jurídico relativo às regras de origem está mais consolidado e convivial. O anexo A2 do guia prático enuncia de forma convivial todos os países elegíveis ao abrigo de cada base jurídica.

b)

As normas aplicáveis estão indicadas nas bases jurídicas e transpostas para os acordos de financiamento-tipo (quando aplicável).

Os Regulamentos ICD e IEDDH impedem o financiamento dos impostos locais pelos fundos da UE; por conseguinte, no contexto da revisão intercalar das bases jurídicas, a Comissão propõe um projecto que concede uma maior flexibilidade em relação à questão dos impostos.

Por outro lado, os serviços das delegações tentam prestar assistência a nível local em matéria de isenção de impostos, tomando medidas apropriadas em relação ao país beneficiário, sempre que o quadro jurídico local o permite (por exemplo, o estatuto dos INE muitas vezes não permite a aplicação do procedimento de isenção).

c)

O sistema das taxas de câmbio pode, pela sua própria natureza, ter por efeito perdas ou ganhos cambiais. A natureza especial do contrato de subvenção significa que é necessária uma fonte fiável e acessível de referência da taxa de câmbio quando uma referência é indicada no contrato.

Para a Comissão, os encargos administrativos relacionados com a aplicação prática e o cálculo em casos em que os beneficiários da subvenção utilizam esses sistemas de taxa de câmbio são menores em comparação com a clareza, a transparência e o efeito de prevenção da fraude que um sistema deste tipo garante.

d)

A aprovação do pagamento intercalar está sujeita à análise e aprovação de relatórios e/ou documentos, tal como exigido pelos Regulamentos Financeiros.

e)

Por um lado, verificou-se a harmonização dos procedimentos financeiros e contratuais; por outro lado, há o parecer discricionário do gestor orçamental responsável pela boa gestão financeira.

Em especial:

em relação aos relatórios de auditoria ou aos relatórios periódicos suplementares, o contexto específico da gestão de projectos que pode requerer informações mais frequentes ou pormenorizadas; em relação à utilização de contas bancárias distintas e específicas (muito útil para facilitar a tarefa de seguimento dos fundos em caso de auditoria e para identificar os juros que correspondem à CE), as condições gerais pertinentes permitem que o beneficiário tenha uma conta ou uma subconta que identifica os fundos pagos pela entidade adjudicante e permite fazer o cálculo dos juros gerados por esses fundos. Caso as opções de pagamento difiram das normas previstas nas condições gerais, o ambiente de trabalho específico ou o projecto específico podem exigir a redução dos fundos pré-financiados pelo gestor orçamental competente com vista a um melhor controlo do risco e a uma boa gestão financeira. Com efeito, o gestor orçamental competente pode ser obrigado a reduzir os montantes dos pagamentos de pré-financiamento e/ou a obter informações ou explicações adicionais antes de os autorizar, tal como previsto nas condições gerais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

52.

Estão a ser empreendidos esforços em termos de:

- qualidade dos dados na base de dados CRIS com dicionário de dados e fluxo de dados;
- qualidade e número dos relatórios, listas e estatísticas com base no DataWareHouse.

Novos módulos estão a ser introduzidos para completar o CRIS:

- PADOR e dados administrativos, a fim de conhecer melhor os nossos parceiros e a ter uma abordagem mais «horizontal».
- Módulo de auditoria.
- Módulo de perspectiva: registo de propostas, avaliação e acompanhamento em linha.
- Publicação: acesso em linha de todos os convites lançados pelo EuropeAid.

Em 2008, a Comissão publicou a lista dos beneficiários finais para 2007 e esta prática vai continuar.

53.

O acompanhamento dos projectos está a ser reforçado mediante formação e orientação; o formato padrão dos relatórios está disponível no contrato. As informações constantes dos relatórios são completadas por outras fontes de informação, tais como os relatórios do exercício de acompanhamento orientado para os resultados e as visitas ao local.

54.

Do ponto de vista da Comissão, a abordagem do quadro lógico (*log-frame approach*) é uma parte muito importante da maioria dos projectos.

Porém, a quantificação dos resultados é um mecanismo oneroso, muitas vezes desproporcionado para os projectos de pequena escala.

55.

Os indicadores de desempenho já foram tema de muitos estudos realizados não só pela Comissão, mas também por diversos INE, centros de investigação, organizações internacionais e outros doadores, sendo muito difícil defini-los de forma consensual e realizar uma avaliação comparativa geralmente reconhecida.

Contudo, para alguns domínios muito específicos, pode ser possível realizar avaliações comparativas. Durante o seu controlo de qualidade dos programas e projectos, o EuropeAid avalia a pertinência dos indicadores quantitativos e qualitativos incluídos nos quadros lógicos dos programas dos INE. Uma lista dos indicadores quantitativos e qualitativos foi inserida na Intranet no intuito de orientar as delegações quando estas elaboram ou verificam os quadros lógicos.

56.

Muitas actividades de apoio e de controlo realizadas pela sede e pelas delegações¹, entre as quais visitas ao local. Todos estes mecanismos representam elementos importantes no processo global de controlo e de apoio dos projectos implementados pelas ONG e pelos INE.

As visitas ao local devem ser consideradas em termos da sua interacção com outras actividades de acompanhamento e de controlo, bem como no contexto da disponibilidade dos recursos humanos, tendo em mente o elevado número e a variedade de organizações da sociedade civil com as quais o EuropeAid trabalha.

¹ Incluem, entre outros, controlos das capacidades internas de gestão dos parceiros de execução antes da assinatura dos contratos [elaboração de uma série de guias e manuais normalizados a utilizar por estes parceiros], controlos *ex ante* e/ou *ex post* das operações por eles efectuadas, missões periódicas de controlo e visitas ao local, verificações das despesas por parte de auditores externos antes de efectuar o pagamento final, sessões de formação e respostas a quaisquer pedidos de assessoria ou de informações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

57.

O pessoal das delegações está disponível para responder às perguntas que as organizações locais possam ter em relação às regras em vigor quando celebram contratos com a CE. Estão igualmente à disposição do pessoal das delegações manuais e material de formação.

As visitas no local por parte do pessoal das delegações podem melhorar a situação. No entanto, os controlos específicos, como as auditorias financeiras ou sistémicas, são efectuados para tratar eficazmente questões financeiras, contabilísticas ou de documentação sobre despesas.

58.

As orientações para o controlo interno dos projectos foram elaboradas, publicadas e enviadas às delegações em Dezembro de 2007.

59.

A metodologia do acompanhamento orientado para os resultados, que constitui um dos elementos do sistema de controlo, inclui amostras dos projectos objecto de desconcentração, bem como de alguns projectos geridos a nível central, muitas vezes de um montante contratual superior.

As missões anuais relativas ao acompanhamento orientado para os resultados incluem sempre projectos dos INE. A lista de projectos a acompanhar é aprovada por consenso entre o EuropeAid, a delegação e os responsáveis por esse acompanhamento.

O EuropeAid está a envidar esforços para reforçar a sua metodologia de acompanhamento e a consultar outros doadores sobre a possibilidade de elaborar uma metodologia comum de acompanhamento com base nas declarações de Acra e de Paris.

60.

No sítio *web* do EuropeAid podem ser encontrados mandatos para avaliações que dão instruções para a realização de avaliações intermédias, finais e *ex post*. A Comissão solicita aos serviços que respeitem a estrutura do documento e recorda que, para fins de avaliação, o elemento decisivo deve ser a qualidade e o profissionalismo da entidade recrutada para realizar a tarefa, que deve garantir a objectividade das avaliações.

61.

O impacto é um dos cinco critérios do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) que corresponde aos requisitos da CE para a avaliação de projectos e programas. Por outro lado, o impacto é tido em consideração durante o controlo das operações da CE. O EuropeAid desenvolveu uma metodologia para o acompanhamento *ex post* orientado para os resultados, cujo objectivo é medir o impacto e a sustentabilidade de todos os projectos financiados pela CE.

Com efeito, os projectos temáticos têm normalmente uma escala muito menor e por vezes os meios de verificação (dados de base e dados *ex post*) são demasiado onerosos em comparação com o custo da própria acção. No entanto, em relação ao IEDDH, por exemplo, as avaliações actualmente realizadas abrangem muitas vezes um grupo de projectos e procuram sempre incluir recomendações por projecto, mesmo no caso de projectos *ex post*, uma vez que a experiência adquirida pode servir para acções futuras.

62.

Em relação a orientações sobre o quadro lógico e os indicadores de desempenho, consultar os pontos 54 e 55.

63.

A Comissão concorda com o facto de a sustentabilidade ter de ser controlada *ex ante* e *ex post*. Por conseguinte, o acompanhamento *ex post* orientado para os resultados é realizado dois anos após a conclusão dos projectos (ver igualmente os pontos 64 e 65).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2008, foi realizado um estudo qualitativo com base em projectos objecto do sistema de acompanhamento orientado para os resultados, o qual identificou 17 aspectos fundamentais de desempenho dos projectos. Esse estudo será publicado em 2009.

64.

Apesar de a sustentabilidade dos projectos ser essencial, a Comissão reconhece que alguns INE locais nem sempre têm capacidade para a garantir. A Comissão sublinha a necessidade de garantir simultaneamente a sustentabilidade dos nossos projectos e o objectivo principal de reforço dos INE locais. Por esse motivo, a Comissão incentiva a criação de parcerias efectivas entre os INE europeus (relativamente fortes) e os intervenientes locais (relativamente fracos).

65.

Uma das vantagens concretas das ONG internacionais é a diversificação do seu financiamento. Porém, uma forma possível de orrigir esta situação consiste em incentivar parcerias objectivas entre ONG fortes (internacionais) e ONG relativamente fracas (locais). No procedimento dos convites à apresentação de propostas do EuropeAid, existe a possibilidade de os candidatos elaborarem «consórcios» em que participam uma organização líder e organizações parceiras. Os INE (sobretudo os internacionais) deverão ter a capacidade e a vontade de contribuir para a transferência de conhecimentos entre si.

66.

Os Regulamentos Financeiros impõem o mecanismo do convite à apresentação de propostas para a concessão de subvenções, embora limitem a um ano as subvenções de funcionamento: compromisso a longo prazo e financiamento de acordo com o quadro regulamentar. Contudo, os Regulamentos Financeiros não impõem nenhum prazo para a duração dos projectos.

67.

É utilizada uma matriz de instrumentos com base nas possibilidades oferecidas pelo quadro regulamentar e operacional, embora a abordagem de projecto continue a ser a mais utilizada pelos INE.

É necessário que haja flexibilidade relativamente aos períodos de execução. É o caso em relação à promoção dos direitos humanos em que os projectos de curto prazo podem contribuir para mudanças estruturais.

68.

O processo de avaliação utilizado pela Comissão deve garantir que os projectos seleccionados sejam bem elaborados. Porém, até uma certa medida e nalguns contextos específicos, os projectos de curta duração podem nem sempre ser sustentáveis. Por esse motivo, o EuropeAid, mediante um maior conhecimento dos parceiros graças ao PADOR, complementa a abordagem por projecto com a abordagem por parceiro.

69.

A questão da implicação dos INE é tratada de formas diferentes no âmbito do Acordo de Cotonu e nos regulamentos aplicáveis aos países não ACP. Esta constatação é extensiva à disponibilidade de financiamento para o desenvolvimento das capacidades nos países por parte dos INE. Desta forma, o financiamento do desenvolvimento das capacidades dos INE em países não ACP limita-se essencialmente ao programa temático.

Dentro destas limitações, foi iniciado um trabalho significativo no sentido de desenvolver de forma mais sistemática a interacção com os INE e a sede empreendeu um exercício de avaliação no que diz respeito à implicação dos INE (relatório apresentado pelo Tribunal).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

70.

A Comissão concorda que devem ser realizadas estratégias regionais e nacionais para apoiar os INE. A avaliação recentemente realizada sobre a sociedade civil como canal de prestação da ajuda chegou a uma conclusão semelhante. Nesta mesma linha, diversos estudos e seminários regionais (América Central, países da Vizinhança Oriental e Meridional, África Oriental e Ásia Central) a realizar em 2009 sobre a sociedade civil darão especial ênfase a esta questão, num período em que se realizará a revisão intercalar dos instrumentos e dos programas.

Porém, a criação de estratégias específicas para cada país (estudos de identificação e análise) está condicionada pelo orçamento e pelos recursos humanos disponíveis.

72.

Apesar de o anterior Regulamento ALA não prever formalmente o apoio ao desenvolvimento das capacidades dos INE, estão a ser realizados diversos estudos e programas sobre este tema na América Latina e na Ásia.

Ásia: diversos projectos ou programas na Ásia e na Ásia Central que são ou serão executados através de organizações não governamentais foram adoptados em 2007 e 2008. Embora o seu objectivo principal seja contribuir para a erradicação da pobreza, a melhoria do acesso aos serviços sociais e o reforço da governação e do Estado de direito, apoiam os intervenientes não estatais na consecução desses objectivos. É o caso do Afeganistão, da China, do Paquistão, do Quirguistão e do Tadjiquistão.

América Latina: os serviços do EuropeAid sensibilizaram recentemente todas as delegações na América Latina para a importância dos estudos de identificação e análise. Por outro lado, será redigida uma nota metodológica sobre a forma de contribuir para o diálogo e a cooperação através de instrumentos geográficos ou temáticos.

ACP: foi recentemente lançado um estudo para aclarar esta questão também no âmbito do FED (*Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non-étatiques sous le 9^e FED*).

73.

Não é possível alcançar plenamente os principais objectivos do ICD em dois anos. No entanto, como explicado antes (72), diversos programas que apoiam os INE estão de facto a ser executados nalguns países ALA. Isto porque o financiamento do desenvolvimento das capacidades dos INE no âmbito dos programas geográficos do ICD só é possível se for identificado (como resultado do diálogo com o país parceiro) como sendo um sector prioritário para o programa de cooperação da CE.

74.

Tal como referido antes, os serviços do EuropeAid elaboraram um projecto de documento sobre a questão da participação da sociedade civil em novas modalidades de ajuda. Este documento contém recomendações operacionais sobre os pontos de entrada para a participação da sociedade civil em programas macroeconómicos e sectoriais, os instrumentos a utilizar segundo o contexto em que o programa irá operar e o tipo de desenvolvimento das capacidades necessárias para que a sociedade civil participe efectivamente. Este documento continuará ainda a ser desenvolvido em 2009. Esta segunda fase destina-se a afinar a metodologia proposta e a fornecer boas práticas operacionais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

77.

A necessidade de elaborar estudos de identificação e análise depende largamente do contexto no país em questão. No caso do Bangladesh, por exemplo, dado o número de INE, o estudo formal de identificação e análise do país não é possível, mas a delegação conhece bem os INE locais e a sua capacidade.

78.

Para além do prazo determinado pelo quadro regulamentar e da criação da estrutura social do projecto, é e será dada uma atenção acrescida à gestão processual atempada. A Comissão pode continuar a envidar esforços em matéria de formação e orientação, mas apenas em relação às fases que estão sob o seu controlo.

79.

A execução das acções pode sempre ser prorrogada antes da sua conclusão, se necessário. Para determinadas situações sensíveis, a prorrogação da duração da execução é necessária e possível para assegurar a boa gestão financeira do projecto. O efeito da anulação de autorizações no orçamento geral e no FED não é o mesmo.

80.

É importante lembrar que as organizações que respondem a um convite à apresentação de propostas devem também ter a capacidade para executar as componentes operacional e financeira do contrato, que pode ser atribuído subsequentemente.

Por conseguinte, a fim de garantir os interesses financeiros da instituição, os comités de avaliação devem ponderar a capacidade financeira e operacional dos candidatos e parceiros em relação à dimensão, âmbito e orçamento da acção proposta. As possibilidades oferecidas pelos convites à apresentação de propostas lançados no contexto dos novos instrumentos de cooperação para a apresentação de propostas relativas a montantes tão baixos como 20 000 euros, aumentaram as possibilidades de pequenas organizações rurais participarem com êxito nos respectivos convites à apresentação de propostas.

Chegar às organizações rurais é uma tarefa muito difícil que foi concretizada por algumas delegações através de sessões de informação descentralizadas ou publicações em sítios *web*, jornais, etc. É um facto que os convites à apresentação de propostas não são apropriados para as organizações de base e de pequenas dimensões, mas o procedimento é obrigatório no âmbito do actual Regulamento Financeiro. Por outro lado, também há limites à necessidade e à capacidade da Comissão para abranger esse tipo de entidades.

Actualmente, existe a possibilidade de ceder subvenções, embora muito limitada, o que torna possível alcançar algumas destas organizações de base e contribuir igualmente para o desenvolvimento das capacidades.

Esta dificuldade tem sido abordada em programas geográficos em que os convites à apresentação de propostas fazem normalmente parte de uma estratégia mais global de desenvolvimento das capacidades. Contudo, a Comissão considera que devem ser ponderados outros canais, tais como a extensão da cessão de subvenções como proposto no relatório do Tribunal de Contas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

81.

As comunicações e as orientações para o pessoal mencionadas pelo Tribunal apresentam objectivos políticos e não compromissos. No entanto, através do lançamento de convites locais à apresentação de propostas e de novos conjuntos de programas de desenvolvimento das capacidades no contexto de programas geográficos, já foram realizados bons progressos no sentido de uma maior implicação dos INE locais.

As organizações locais têm necessidade de tempo para se familiarizarem com os novos programas e procedimentos geográficos, evitando assim erros e mal-entendidos. A melhoria neste âmbito está igualmente relacionada com as novas tarefas alargadas das delegações no quadro dos novos instrumentos.

A Comissão questiona-se se pode efectivamente incluir a maioria das organizações de base e locais, mesmo que tal seja pertinente para o processo de cooperação para o desenvolvimento. A Comissão deve insistir para que os governos dos países parceiros desempenhem um papel de liderança na promoção de uma participação activa dos INE nas questões do desenvolvimento.

83.

a)

A nova estratégia de base do EuropeAid relativa à reforma da cooperação técnica e das unidades de execução de projectos promove uma melhor diferenciação, a nível da concepção da cooperação técnica, entre as funções de gestão e a prestação de assessoria temática, o que requer diferentes tipos de perfis de peritos. Por conseguinte, é dada mais atenção à qualidade dos peritos.

b)

Ver as respostas aos pontos 63 a 68.

84.

A Comissão concorda com o princípio segundo o qual os INE devem estar plenamente implicados no processo de cooperação para o desenvolvimento, mas o nível de implicação difere consoante as diversas bases jurídicas consideradas. No âmbito do Acordo de Cotonu, a necessidade de consultas é acordada e juridicamente vinculativa para a Comissão e para os países parceiros. Para os países ICD, a Comissão aplica um regulamento da UE: os esforços da UE no sentido de consultar efectivamente os INE têm de ser acompanhados de um esforço correspondente das autoridades nacionais.

Além disso, do ponto de vista da Comissão, estes textos deveriam também enquadrar-se em novas realidades, tais como o alinhamento pelos governos parceiros e a apropriação. A acção da CE de apoio aos INE tem em conta a dupla realidade de apoiar o direito de iniciativa das organizações da sociedade civil e a necessidade crescente de garantir «alinhamento» pelas prioridades dos governos parceiros.

Ver igualmente as respostas aos pontos 24 a 26.

85.

Na fase de programação do novo programa INE e ALA, a CE consultou devidamente as delegações mediante documentos de sín-

RESPOSTAS DA COMISSÃO

tese. Dois factores principais correlacionados explicam as limitadas consultas aos INE do Sul:

- A nova «abertura» aos INE do Sul requer certamente uma adaptação rápida das delegações (que tiveram de tratar com um novo tipo de interlocutor), mas sobretudo dos próprios INE;
- Os atrasos na aprovação do ICD, que não são da responsabilidade da Comissão, impediram a organização de consultas efectivas e relevantes nas delegações durante o seu primeiro ano de execução.

Num futuro imediato (no âmbito da revisão intercalar e dos próximos convites à apresentação de propostas locais), a Comissão fará todo o possível para melhorar as consultas. Porém, a Comissão gostaria de sublinhar que é praticamente impossível chegar a todos os interessados locais. Deveria reconhecer-se, por exemplo, que a Comissão não pode efectivamente implicar a maioria das organizações de base e baseadas em comunidades, mesmo que sejam muito relevantes para o processo de cooperação para o desenvolvimento.

Recomendações sobre a implicação dos INE

A Comissão reitera que a implicação dos INE constitui uma das pedras angulares da sua acção. Porém, essa implicação tem de estar em equilíbrio com a cooperação com Estados soberanos. A implicação dos INE será fortemente apoiada pela Comissão, não podendo no entanto ser imposta.

Num futuro próximo, a Comissão reforçará a implicação dos INE mediante:

- melhoria do conhecimento dos INE relevantes mediante o lançamento de estudos-piloto de identificação e análise, se possível em estreita colaboração com o governo (as autoridades nacionais devem continuar a ser os principais interessados responsáveis pela elaboração desses estudos sociopolíticos);
- melhoria da previsibilidade e da transparência em relação com o processo de consulta mediante a elaboração, sempre que possível, de calendários específicos e de material de comunicação com o objectivo de facilitar a interacção com os INE.

A Comissão também pretende melhorar as orientações para o pessoal das delegações com o lançamento de um *helpdesk* sociedade civil (CISOCH): trata-se de um instrumento de recolha e divulgação em linha destinado a prestar aos serviços da Comissão (delegações e sede) e aos INE informações claras e coerentes sobre e para a sociedade civil. Em complemento, ver igualmente o ponto 28 relacionado com orientações específicas, seminários e formação planeada.

86.

A Comissão reconhece que, sobretudo para os INE locais, os convites à apresentação de propostas podem ser complicados; no entanto, no âmbito do presente regulamento, este procedimento é o único sistema juridicamente possível e o recurso ao mesmo é obrigatório para a atribuição de contratos de subvenção. É necessário para garantir a boa gestão das operações e a igualdade de tratamento entre candidatos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

No intuito de alcançar mais facilmente as organizações locais, a Comissão simplificou o procedimento, tendo igualmente introduzido a base de dados PADOR, a qual contribui para a diminuição dos atrasos verificados entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura dos contratos.

87.

A Comissão está a fazer o seu melhor em termos de formação e orientação específicos. Por outro lado, a Comissão garantirá uma divulgação óptima de instrumentos práticos que foram postos à disposição das delegações. Mais ainda, com o lançamento do *helpdesk* sociedade civil (que utiliza um instrumento *web* interactivo), a Comissão colocará à disposição dos intervenientes uma síntese convivial dos seus instrumentos jurídicos e financeiros (ver pontos 28, 31 e 46).

88.

Nos últimos anos, a Comissão descentralizou as responsabilidades pela execução dos projectos para as delegações, a fim de garantir a melhoria da capacidade de acompanhamento e avaliação no país. Acresce que a Comissão é o único doador a complementar a sua capacidade interna de acompanhamento mediante sete contratantes externos regionais de acompanhamento orientado para os resultados.

Tendo em mente melhorar a execução e o acompanhamento, a Comissão tomou a iniciativa de consultar outros doadores sobre o desenvolvimento de um sistema conjunto de acompanhamento baseado na Declaração de Paris e na Agenda de Acra.

A avaliação é uma característica normal de todos os projectos e programas. A CE está também a desenvolver uma base de dados de TI para que a sua avaliação de projectos permita a divulgação dos ensinamentos retirados e das melhores práticas, com vista a uma melhoria da execução e da futura elaboração dos projectos.

89.

Tal como indicado no ponto 64, a Comissão concorda que a sustentabilidade dos projectos é essencial e reconhece a complexidade de garantir simultaneamente a sustentabilidade das acções financiadas e o reforço dos INE locais. Estão a ser aplicadas abordagens integradas e de longo prazo mediante programas geográficos elaborados em estreita colaboração com o Estado parceiro (sobretudo no contexto do Acordo de Cotonu). No que diz respeito aos programas e instrumentos temáticos, a Comissão gostaria de sublinhar o seu valor acrescentado específico. O Parlamento Europeu criou e apoiou operações temáticas, com vista a:

- permitir que a UE actue, mesmo no caso de parcerias muito difíceis;
- abordar uma questão específica a nível mundial e não a nível regional ou nacional.

Este facto ilustra a vontade da UE de divulgar os seus valores comuns políticos e estratégicos a nível mundial (protecção dos direitos humanos, protecção do ambiente, etc).

- A Comissão continuará a recorrer à nova prática de convites à apresentação de propostas a nível local. Aumentará também a utilização do PADOR como instrumento de gestão do conhecimento.
- No intuito de melhorar a acessibilidade, a coerência, a transparência e a normalização dos procedimentos, está a ser desenvolvido um instrumento designado «CISOCH» para garantir melhores orientações e apoio. Caso o sistema de controlo tenha de ser modificado e basear-se em visitas ao local realizadas pelo pessoal da Comissão, serão necessários recursos humanos adicionais para as delegações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão considera que o sistema de controlo em vigor garante um acompanhamento financeiro e contratual adequado.

A delegação e o pessoal dos INE continuarão a receber formação, nomeadamente sobre a utilização de indicadores de desempenho. Contudo, a Comissão sublinha que é totalmente impossível dar formação a todos os INE potencialmente interessados em participar em programas CE.

- Está a ser ponderado um conjunto de instrumentos tendo em conta o quadro regulamentar criado pelos Regulamentos Financeiros, FED, ICD, IEDDH e IEVP.
- A Comissão desenvolveu uma metodologia para o exercício *ex post* de acompanhamento orientado para os resultados com o objectivo de aferir o impacto dos projectos.

90.

A situação dos ACP é muito diferente da dos países ALA, nos quais a implicação formal dos INE é mais recente.

Por outro lado, tal como sucede na grande maioria dos países ICD, as autoridades nacionais não consideraram prioritário o desenvolvimento das capacidades dos INE. Os programas geográficos não podem ser usados para esse fim, o que deixa o programa temático como única opção.

Em conformidade com a declaração do Tribunal de que o desenvolvimento das capacidades deve ser de preferência realizado através de programas geográficos, o princípio de alinhamento da ajuda exige que os governos dos países terceiros definam estratégias, sectores e temas neste contexto (ver a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, o Consenso Europeu sobre o desenvolvimento e a conclusão de ACRA). A Comissão continuará indubitavelmente a promover a implicação dos INE.

91.

A Comissão regozija-se com o facto de o Tribunal reconhecer a elevada importância dos projectos financiados.

92.

As duas questões não estão em contradição: a selecção dos INE mais adequados para a execução da acção não impede o apoio a uma necessidade específica de desenvolvimento de capacidades, que pode ser relativa à mesma entidade ou a uma entidade diferente, com vista ao reforço da experiência adquirida.

Com os programas geográficos, que são complementares dos programas temáticos, também é possível alcançar os INE menos eficientes, por exemplo em termos de desenvolvimento de capacidades.

A Comissão está plenamente consciente da complexidade da questão. Cada vez se organizam estruturalmente mais actividades de interacção, por exemplo mediante a implicação e a habilitação da Direcção Geográfica na elaboração e execução de programas temáticos que permitam uma maior complementaridade com actividades apoiadas pelos contextos bilaterais e regionais. Embora haja vontade política de garantir a inclusão das organizações de base, há igualmente limites claros, relacionados com:

- i) o respeito da estrutura organizativa de Estados soberanos,
- ii) o respeito da boa gestão financeira em conformidade com o Regulamento Financeiro,
- iii) a disponibilidade de recursos humanos,
- iv) as limitações de tempo,
- v) o enorme número de potenciais intervenientes.

Tribunal de Contas Europeu

Relatório Especial n.º 4/2009

Gestão, pela Comissão, da participação dos intervenientes não estatais na cooperação comunitária para o desenvolvimento

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2009 — 65 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-283-4

Como obter publicações da UE

Publicações pagas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

Publicações gratuitas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

NESTE RELATÓRIO ESPECIAL, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU ANALISA A FORMA COMO A COMISSÃO EUROPEIA GARANTIU A PARTICIPAÇÃO DOS INTERVENIENTES NÃO ESTATAIS (INE) NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, CONSIDERANDO AS SUAS FUNÇÕES NO DIÁLOGO POLÍTICO E NA EXECUÇÃO DE PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO.

O RELATÓRIO INDICA QUE ALGUNS ASPECTOS DA GESTÃO E DOS PROCEDIMENTOS DA COMISSÃO NECESSITAM DE MELHORIAS. FORMULA UM CONJUNTO DE RECOMENDAÇÕES DESTINADAS A FOMENTAR UMA PARTICIPAÇÃO EFICAZ DOS INE NO PROCESSO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, A FORNECER UMA MAIOR GARANTIA DE QUE AS ACTIVIDADES EXECUTADAS PELOS INE SÃO PERTINENTES E CONDUZEM AOS RESULTADOS ESPERADOS, BEM COMO A REFORÇAR O APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DOS INE QUE DELE MAIS NECESSITAM.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-283-4



9 789292 072834