

TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 6

2008

AJUDA À RECUPERAÇÃO CONCEDIDA PELA  
COMISSÃO EUROPEIA NO SEGUIMENTO  
DO MAREMOTO E DO FURACÃO *MITCH*



PT





Relatório Especial n.º 6 // 2008

# AJUDA À RECUPERAÇÃO CONCEDIDA PELA CÔMISSÃO EUROPEIA NO SEGUIMENTO DO MAREMOTO E DO FURACÃO *MITCH*

(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  
mail : [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
internet : <http://www.eca.europa.eu>

## Relatório Especial n.º 6 // 2008

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, 2008

ISBN 978-92-95009-51-6

© Comunidades Europeias, 2008  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Belgium*

# ÍNDICE

## Pontos

I-VI	<b>SÍNTESE</b>
1-11	<b>CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO</b>
1-6	<b>SECÇÃO 1.1. CONTEXTO DA AUDITORIA</b>
7-11	<b>SECÇÃO 1.2. QUADRO REGULAMENTAR</b>
12-16	<b>CAPÍTULO 2 ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA</b>
17-41	<b>CAPÍTULO 3. OBSERVAÇÕES</b>
17-22	<b>SECÇÃO 3.1. IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES</b>
18-19	<b>DE RECUPERAÇÃO E CONCEPÇÃO DOS PROJECTOS</b>
20-22	ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO ELABORADA EM TEMPOOPORTUNO QUE INCORPORA QUESTÕES MAIS VASTAS CONCEPÇÃO MAIS RÁPIDA E MELHOR PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS NO CASO DO MAREMOTO DO QUE NO CASO DO FURACÃO <i>MITCH</i>
23-29	<b>SECÇÃO 3.2. EXECUÇÃO DA AJUDA</b>
24-26	EXECUÇÃO RÁPIDA NA INDONÉSIA, MAS LENTA PARA O SRI LANCA E O FURACÃO <i>MITCH</i>
27-29	NECESSIDADE DE REFORÇAR OS SISTEMAS DE SUPERVISÃO PARA GARANTIR A EFICIÊNCIA
30-41	<b>SECÇÃO 3.3. OBTENÇÃO DE RESULTADOS</b>
31-33	CONCRETIZAÇÃO DE MUITAS REALIZAÇÕES ÚTEIS
34-37	DIFERENTES RELAÇÕES COM A AJUDA HUMANITÁRIA ANTERIOR
38	FORTE RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO A MAIS LONGO PRAZO
39-41	PREOCUPAÇÃO QUANTO À SUSTENTABILIDADE DOS PROJECTOS
42-45	<b>CAPÍTULO 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>
	<b>RESPOSTAS DA COMISSÃO</b>

# SÍNTESE

## I.

No seguimento do maremoto ocorrido no oceano Índico a 26 de Dezembro de 2004, que vitimou mais de 200 000 pessoas e provocou danos num montante de cerca de 10 mil milhões de euros, o Tribunal de Contas elaborou um relatório sobre a resposta imediata da Comissão Europeia em matéria de ajuda humanitária para evitar ou aliviar o sofrimento humano. Durante o debate sobre este relatório, o Parlamento e o Conselho solicitaram ao Tribunal que elaborasse um outro sobre a fase posterior de recuperação a mais longo prazo para a qual a Comissão contribuiu com cerca de 300 milhões de euros. A presente auditoria examina, então, a ajuda à recuperação no seguimento do maremoto. O seu âmbito foi alargado de forma a incluir igualmente os 250 milhões de euros que a Comissão tinha consagrado para acções de recuperação na sequência do furacão *Mitch*, que atingiu a América Central em Outubro de 1998 (ver pontos 1 a 14).

## II.

A presente auditoria procura dar resposta às seguintes três questões com o objectivo de avaliar a gestão, pela Comissão, da ajuda à recuperação no seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto (ver pontos 15 e 16):

- a) A Comissão identificou correctamente as necessidades em matéria de recuperação das populações afectadas pelas catástrofes?
- b) Os procedimentos da Comissão garantem que a ajuda é executada de forma eficiente e em tempo oportuno?
- c) Os projectos alcançaram os resultados esperados, incluindo o estabelecimento de relações satisfatórias com a ajuda de emergência a curto prazo e o desenvolvimento a mais longo prazo?

## SÍNTESE

### III.

Em resposta ao furacão *Mitch* e ao maremoto, a Comissão concebeu em menos de seis meses uma estratégia de recuperação que reconhecia a necessidade não só de reconstruir as infra-estruturas danificadas, mas igualmente de considerar o desenvolvimento a mais longo prazo e as necessidades das populações indirectamente afectadas pelas catástrofes. Depois do furacão *Mitch*, o processo de concepção, que posteriormente permitiu traduzir a estratégia de recuperação em projectos específicos, foi moroso e prolongou-se até Outubro de 2002, quatro anos após a catástrofe. Em compensação, depois do maremoto, o processo de concepção realizado por organizações internacionais através das quais a Comissão canalizou o seu financiamento foi mais rápido, tendo sido aprovados projectos importantes num prazo de oito meses depois da catástrofe, na Indonésia, e de onze meses, no Sri Lanca. Além disso, para ajudar a garantir que se identificavam as necessidades reais, a resposta da Comissão sofreu uma evolução, incluindo agora uma melhor coordenação e consultas com os países beneficiários aos níveis nacional e local (ver pontos 17 a 22).

### IV.

Na América Central, no seguimento do longo processo de concepção depois do furacão *Mitch*, verificaram-se mais atrasos na execução devido à dificuldade de encontrar contratantes e terrenos adequados. Foi na Indonésia, onde se concretizaram muitas realizações (*outputs*) nos dois anos que se seguiram ao maremoto através do fundo fiduciário de multidoadores (*Multi-Donor Trust Fund*), que a resposta da Comissão em matéria de recuperação foi mais rápida. No Sri Lanca, pelo contrário, alcançaram-se poucos resultados, em grande medida devido ao reacender dos conflitos que afectam o país. A Comissão não abordou todas as principais insuficiências em matéria de acompanhamento e supervisão da eficiência da ajuda à recuperação, embora tenha conseguido melhorar a qualidade das informações sobre o acompanhamento provenientes do fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia. No Sri Lanca, ainda não tinham sido definidos pro-

cedimentos adequados de acompanhamento e supervisão relativos às organizações internacionais para todos os projectos. Depois das duas catástrofes, a Comissão não garantiu que se definissem metas claramente quantificadas em termos de realizações para todos os projectos nem que os sistemas gerassem informações suficientes para garantir o acompanhamento da execução e demonstrar a sua eficiência (ver pontos 23 a 29).

### V.

Apesar do exposto anteriormente, concretizaram-se muitas realizações úteis. Na América Central, os projectos realizados com financiamento da Comissão incluíram escolas, habitações, centros de saúde, redes de esgotos e de abastecimento de água potável. Na Indonésia, as realizações incluíram habitações, estradas, escolas e centros sociais. O aumento dos preços no seguimento das duas catástrofes fez diminuir o número de realizações. Os projectos consistiram geralmente em actividades de desenvolvimento e não de recuperação, tendo sido variável a relação com a ajuda humanitária anterior. A forte relação com o desenvolvimento a mais longo prazo reforça as perspectivas de sustentabilidade, embora a concepção dos projectos não tenha identificado outras fontes de financiamento capazes de garantir a continuidade das actividades quando o financiamento dos projectos terminar (ver pontos 30 a 41).

### VI.

Com base nestas observações, o Tribunal efectua recomendações que poderão ajudar a Comissão a conceder uma ajuda à recuperação mais eficiente e eficaz (ver pontos 42 a 45).

# CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

## SECÇÃO 1.1. CONTEXTO DA AUDITORIA

- 1.** Em 26 de Dezembro de 2004, o maremoto ocorrido no oceano Índico vitimou mais de 200 000 pessoas e provocou danos num montante de 10 mil milhões de euros. A região mais afectada por esta devastação foi a província de Aceh, na Indonésia, com mais de 160 000 mortos ou desaparecidos e mais de meio milhão de deslocados. No Sri Lanca, o segundo país mais afectado, registaram-se cerca de 35 000 mortos ou desaparecidos e meio milhão de deslocados.
- 2.** No Relatório Especial n.º 3/2006 <sup>1</sup>, o Tribunal de Contas examinou a ajuda humanitária da Comissão em resposta a esta catástrofe. O Tribunal foi uma das primeiras entidades a elaborar um relatório de auditoria sobre a resposta ao maremoto e, nessa fase precoce, concentrou-se na ajuda humanitária a curto prazo concedida pela Comissão. Durante o debate sobre este relatório, a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu expressou o desejo de o Tribunal elaborar um outro sobre a fase posterior de recuperação a mais longo prazo <sup>2</sup>, sugestão com que o Conselho concordou <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Relatório Especial n.º 3/2006 relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão em resposta ao tsunami (JO C 170 de 21.7.2006, p. 1).

<sup>2</sup> Reunião da Comissão do Controlo Orçamental de 19 e 20 de Junho de 2006.

<sup>3</sup> Conclusões do Conselho sobre o Relatório Especial n.º 3/2006 relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão em resposta ao tsunami, adoptadas pelo Conselho Relações Externas de Outubro de 2006.



- 3.** Neste contexto, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria sobre a ajuda à recuperação no seguimento do maremoto, com o objectivo de avaliar a gestão dessa ajuda pela Comissão. O âmbito da auditoria foi alargado de forma a incluir a resposta, por parte da Comissão, ao furacão *Mitch* na América Central, que atingiu as Honduras, a Nicarágua, El Salvador e a Guatemala em 30 e 31 de Outubro de 1998, tendo provocado a morte a mais de 10 000 pessoas e danos materiais no valor de cerca de 5 mil milhões de euros. O conjunto das contribuições que a Comissão afectou à recuperação no seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto ascende a cerca de 550 milhões de euros e representa cerca de 70% do financiamento obtido a partir do orçamento geral para acções de recuperação no seguimento de catástrofes naturais desde 1998.
- 4.** Depois do furacão *Mitch*, a Comissão disponibilizou cerca de 250 milhões de euros da rubrica orçamental relativa à recuperação para o Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC). A maior parte destes fundos foi canalizada através de 15 unidades de gestão do programa<sup>4</sup> (UGP) como indica o quadro 1.

<sup>4</sup> As unidades de gestão do programa foram criadas no seguimento de um processo de concursos internacional. Chefiadas por um director, foram responsáveis pela execução de programas de actividades de recuperação aprovados pela Comissão.

**QUADRO 1**
**INTERVENÇÕES DO PRRAC REPARTIDAS POR PAÍS E POR PARCEIRO**
*(Milhões de euros)*

País	Grandes projectos geridos por 15 UGP	Projectos de média dimensão geridos por instituições públicas e pelas Nações Unidas	Pequenos projectos geridos pelas ONG	Total
Honduras	111,0	5,2	3,1	<b>119,3</b>
Nicarágua	72,9	5,1	5,3	<b>83,3</b>
El Salvador	24,5	0,9	3,1	<b>28,5</b>
Guatemala	13,6	2,7	2,3	<b>18,6</b>
<b>Total</b>	<b>222,0</b>	<b>13,9</b>	<b>13,8</b>	<b>249,7</b>

Fonte: Relatório anual do PRRAC relativo a 2005.

- 5.** Depois do maremoto, a Comissão canalizou a sua ajuda para a Indonésia (cerca de 200 milhões de euros) através de um fundo fiduciário de multidoadores do Banco Mundial, como mostra o *quadro 2*. Um comité de gestão, co-presidido pela Comissão, pelo Banco Mundial e pela agência governamental responsável pela coordenação do esforço de reconstrução<sup>5</sup>, foi responsável pela definição das prioridades, aprovação dos projectos e acompanhamento da evolução do fundo fiduciário de multidoadores. Os projectos eram supervisionados por uma agência parceira, normalmente o Banco Mundial, e realizados por uma agência executiva, normalmente um serviço governamental<sup>6</sup>.
- 6.** A ajuda da Comissão para o Sri Lanca depois do maremoto foi canalizada através de organizações internacionais, principalmente o Banco Asiático de Desenvolvimento e as Nações Unidas (ver *quadro 3*).

<sup>5</sup> A Agência de Reabilitação e Reconstrução de Aceh-Nias (BRR ou *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi*).

<sup>6</sup> A Comissão Europeia era o maior financiador do fundo fiduciário de multidoadores, com mais de 200 milhões de euros ou 40% das contribuições totais. Seguiam-se os Países Baixos (26%), o Reino Unido (11%) e o Banco Mundial (4%).

**QUADRO 2**
**CONTRIBUIÇÕES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA PARA O FUNDO FIDUCIÁRIO DE MULTIDOADORES NA INDONÉSIA**
*(Milhões de euros)*

Contribuição	Fonte	Data	Total
Mecanismo de reacção rápida	Mecanismo de reacção rápida	12.8.2005	<b>3,5</b>
Primeira contribuição	Cooperação com a Ásia e América Latina	29.8.2005	<b>29,9</b>
Segunda contribuição		21.9.2005	<b>37,7</b>
Terceira contribuição		16.12.2005	<b>13,9</b>
Quarta contribuição	Recuperação	25.4.2006	<b>117,5</b>
<b>Total</b>			<b>202,5</b>

## SECÇÃO 1.2. QUADRO REGULAMENTAR

7. O regulamento sobre a recuperação <sup>7</sup> descreve os procedimentos relativos às rubricas orçamentais específicas deste domínio, colocando a ajuda à recuperação ao nível da segunda das três fases cruciais de ajuda que se seguem a uma catástrofe natural, a saber:
- a) acção humanitária inicial e de curto prazo, destinada a salvar vidas humanas e a resolver as necessidades imediatas das populações afectadas por uma crise, por exemplo através de ajuda alimentar de emergência, água, alojamento e medicamentos;
  - b) ajuda à recuperação a médio prazo, destinada a reconstruir as infra-estruturas básicas, a relançar o sistema produtivo e a reforçar as instituições;
  - c) relançamento da ajuda ao desenvolvimento a mais longo prazo.

<sup>7</sup> Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996, relativo a acções de recuperação e de reconstrução em favor dos países em desenvolvimento (JO L 306 de 28.11.1996, p. 1).

### QUADRO 3

#### PROJECTOS FINANCIADOS NO SRI LANCA

(Milhões de euros)

Decisão	Orçamento	Parceiro	Título	Montante
2005: 45 milhões de euros	Cooperação Ásia e América Latina	Agência das Nações Unidas	Programa de apoio imediato aos meios de subsistência	5,4
		Banco Asiático de Desenvolvimento	Recuperação da estrada Matara- -Batticaloa	39,4
2006: 50 milhões de euros	Recuperação	Organização internacional	Restabelecimento dos meios de subsistência locais	9,9
		Agência das Nações Unidas	Estradas de acesso local	29,9
		Agência das Nações Unidas	Recuperação ambiental	9,9
<b>Total</b>				<b>94,5</b>

- 8.** A comunicação da Comissão sobre Interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (ERD) <sup>8</sup> salienta que estas três fases não devem ser abordadas isoladamente, mas coordenadas de forma a garantir uma forte ligação entre si.
- 9.** O regulamento sobre a cooperação com a América Latina e a Ásia <sup>9</sup> inclui igualmente disposições sobre o financiamento de acções de recuperação no seguimento de catástrofes <sup>10</sup>. O Serviço de Cooperação EuropeAid (EuropeAid) é responsável pela execução da ajuda à recuperação financiada através do regulamento sobre a recuperação e do regulamento sobre a cooperação com a Ásia e a América Latina.
- 10.** O mecanismo de reacção rápida, criado pelo Regulamento (CE) n.º 381/2001 <sup>11</sup> do Conselho, da competência da Direcção-Geral das Relações Externas, destina-se a dar uma resposta urgente às necessidades dos países atingidos por uma catástrofe. Não permite financiar acções de ajuda humanitária mas apenas acções cuja duração não exceda os seis meses e que não possam ser iniciadas num prazo razoável ao abrigo dos instrumentos jurídicos existentes. Os procedimentos do mecanismo referido permitem reagir rapidamente porque a Comissão apenas tem de informar o Conselho sobre as acções que pretende realizar, sem necessitar de uma adopção formal.

<sup>8</sup> COM(96) 153, de 30 de Abril de 1996, sobre a interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (ERD).

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> O regulamento sobre a reconstrução permite tomar decisões relativas a montantes inferiores a 2 milhões de euros sem o parecer do Comité Geográfico, enquanto o regulamento sobre a cooperação com a Ásia e a América Latina determina que este limiar seja de 1 milhão de euros.

<sup>11</sup> JO L 57 de 27.2.2001, p. 5.

- 11.** A partir de 2007, o instrumento da cooperação para o desenvolvimento <sup>12</sup>, cuja aplicação compete ao EuropeAid, e o instrumento de estabilidade <sup>13</sup>, cuja aplicação está a cargo da DG Relações Externas, substituíram os regulamentos existentes. Ambos incluem procedimentos simplificados para dar resposta às catástrofes <sup>14</sup>.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro de 2006, que institui um instrumento de estabilidade (JO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

<sup>14</sup> As decisões de financiamento são geralmente tomadas no seguimento da adopção pelo comité de gestão dos Estados-Membros. No entanto, numa situação de crise, o instrumento de estabilidade prevê que as medidas de montante inferior a 20 milhões de euros sejam financiadas sem prévia adopção do comité de gestão dos Estados-Membros. O instrumento da cooperação para o desenvolvimento inclui um mecanismo que permite dar uma resposta rápida, através de medidas especiais, que pode ir até 10 milhões de euros, no caso de circunstâncias imprevistas como uma catástrofe natural, sem a adopção do comité de gestão dos Estados-Membros.

### Construção de uma estação de tratamento de águas usadas nas Honduras



Source: ECA

## CAPÍTULO 2. ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

- 12.** A presente auditoria examina a acção de recuperação empreendida pela Comissão em resposta ao maremoto ocorrido no oceano Índico em Dezembro de 2004, e faz ainda um exame da resposta dada pela Comissão ao furacão *Mitch*. Embora este tenha atingido a América Central em 1998, em 2007 havia projectos que não estavam ainda concluídos.
- 13.** A ajuda humanitária não se inscreve no âmbito da presente auditoria, pois foi examinada no Relatório Especial n.º 3/2006 do Tribunal, relativo à ajuda humanitária prestada pela Comissão em resposta ao tsunami. Contudo, a auditoria examina a relação entre a ajuda humanitária a curto prazo e as acções de recuperação a mais longo prazo, bem como a contribuição do mecanismo de reacção rápida para este aspecto.
- 14.** Ao examinar a resposta da Comissão a estas duas grandes catástrofes é possível fazer incidir a auditoria em três mecanismos de execução distintos:
  - a) unidades de gestão do programa (UGP) na América Central;
  - b) contribuições para um fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia;
  - c) contribuições para organizações internacionais no Sri Lanca.
- 15.** Com o objectivo de avaliar a gestão, por parte da Comissão, da ajuda à recuperação no seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto, o presente relatório procura dar resposta às seguintes questões principais:
  - a) A Comissão identificou correctamente as necessidades em matéria de recuperação das populações afectadas pelas catástrofes?
  - b) Os procedimentos da Comissão garantem que a ajuda é executada de forma eficiente e em tempo oportuno?
  - c) Os projectos alcançaram os resultados esperados, incluindo o estabelecimento de relações satisfatórias com a ajuda de emergência a curto prazo e o desenvolvimento a mais longo prazo?
- 16.** A auditoria baseou-se num exame da documentação, em entrevistas e em visitas realizadas no local. Os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo da ajuda foram avaliados e comprovados por visitas efectuadas aos parceiros e aos projectos na Nicarágua, nas Honduras, na Indonésia e no Sri Lanca. No quadro 4 indicam-se os projectos e os parceiros controlados no local. Com o objectivo de obter uma visão de conjunto razoável, os projectos foram seleccionados em função de vários critérios como o sector de actividade, a localização, o montante afectado, a fase de execução e o tipo de parceiro.

## QUADRO 4

## PROJECTOS DE RECUPERAÇÃO VISITADOS NO LOCAL

(Milhões de euros)

Parceiro	Descrição do projecto	Financiamento da Comissão <sup>1</sup>
<b>NICARÁGUA</b>		
UGP	Reforço do sector educativo (FOSED)	18,7
UGP	Projeto integrado Estelí-Ocotol (PRIESO)	18,9
UGP	Recuperação e reforço dos serviços de saúde em Manágua (Forsima)	10,2
UGP	Projecto integrado para a periferia de Manágua (Promaper)	23,9
Nações Unidas	Abastecimento de água e saneamento no departamento de León	1,5
<b>Montante total dos projectos visitados na Nicarágua</b>		<b>73,2</b>
<b>HONDURAS</b>		
UGP	Abastecimento de água e saneamento em Tegucigalpa	26,7
UGP	Saúde e educação	23,1
UGP	Apoio à gestão municipal, à habitação e ao sector privado (desenvolvimento local)	23,9
<b>Montante total dos projectos visitados nas Honduras</b>		<b>73,7</b>
<b>INDONÉSIA</b>		
Banco Mundial	Reconstrução do sistema administrativo de cadastro da província de Aceh	8,4
Banco Mundial	Projecto de desenvolvimento de Kecamatan (KDP)	19,0
Banco Mundial	Projecto de luta contra a pobreza urbana (UPP)	5,3
Banco Mundial	Projecto de recuperação e reconstrução de habitações ao nível das comunidades locais (Rekompak)	24,9
Nações Unidas	Programa de gestão de resíduos na sequência do maremoto	4,2
<b>Montante total dos projectos visitados na Indonésia</b>		<b>61,8</b>
<b>SRI LANCA</b>		
Nações Unidas	Programa de apoio imediato aos meios de subsistência	5,4
Banco Asiático de Desenvolvimento	Recuperação da estrada Matara-Batticaloa	39,4
Organização internacional	Restabelecimento dos meios de subsistência locais	9,9
Nações Unidas	Estradas de acesso local	29,9
Nações Unidas	Recuperação ambiental	9,9
<b>Montante total dos projectos visitados no Sri Lanca</b>		<b>94,5</b>

<sup>1</sup> No caso dos projectos da Indonésia, o montante apresentado corresponde a 40% do financiamento do fundo fiduciário de multidoadores, o que equivale à contribuição da Comissão.

# CAPÍTULO 3. OBSERVAÇÕES

## SECÇÃO 3.1. IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES DE RECUPERAÇÃO E CONCEPÇÃO DOS PROJECTOS

- 17.** A auditoria examinou se, no seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto, durante a fase inicial de ajuda humanitária, a Comissão concebeu uma estratégia para a subsequente fase de recuperação, concentrada não só na recuperação material das infra-estruturas básicas mas igualmente em necessidades mais vastas <sup>15</sup>. A auditoria examinou igualmente se esta estratégia de recuperação se traduziu depois oportunamente em projectos e em que medida os beneficiários contribuíram para a sustentabilidade da ajuda.

### ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO ELABORADA EM TEMPO OPORTUNO QUE INCORPORA QUESTÕES MAIS VASTAS

- 18.** Depois do furacão *Mitch* em Outubro de 1998, a Comissão desenvolveu uma estratégia de recuperação em menos de seis meses. A resposta prevista nesta matéria encontra-se definida no plano de acção comunitário para a reconstrução da América Central <sup>16</sup> de Abril de 1999. Este documento constituiu a base para a implementação do Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC), que se concentrava na educação e na saúde, tendo como objectivo não só a recuperação das infra-estruturas danificadas mas também a melhoria e transformação desses serviços, constituindo uma base para um desenvolvimento mais sustentável.
- 19.** Depois do maremoto ocorrido no oceano Índico em Dezembro de 2004, a resposta prevista pela Comissão em termos de recuperação foi igualmente desenvolvida em menos de seis meses, tendo sido apresentada no *Tsunami Indicative Programme* (programa indicativo para o maremoto) <sup>17</sup> de Maio de 2005. O programa previa a reconstrução de estradas, casas, escolas e hospitais, bem como o restabelecimento dos meios de subsistência. Reconhecia que o maremoto afectara não só a estreita faixa costeira realmente inundada pela onda gigante e pretendia apoiar um desenvolvimento mais vasto destinado a toda a população dos distritos afectados. Reconhecia igualmente a necessidade de sensibilização para os conflitos de longa duração entre os governos respectivos e as organizações separatistas, tanto em Aceh como no Sri Lanca. Em Aceh, o conflito entre o Governo da Indonésia e o Movimento Aceh Livre (GAM) dura há 30 anos e já causou 15 000 mortos. No Sri Lanca, desde 1983 que existia uma guerra civil de intensidade variável entre o governo e os Tigres de Libertação de Tamil Eelam (TLTE), que já tinha causado 60 000 mortos. Quando ocorreu o maremoto em Dezembro de 2004, após três anos de cessar-fogo e o regresso de 400 000 pessoas aos seus locais de origem, estimava-se que existiam ainda outros 400 000 deslocados devido ao conflito.

<sup>15</sup> Comunicação da Comissão COM(2001) 153, de 23 de Abril de 2001, sobre a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento — avaliação; comunicação da Comissão COM(2005) 153, de 20 de Abril de 2005, sobre o reforço da capacidade de resposta da UE em caso de catástrofes e de crises em países terceiros.

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um plano de acção comunitário para a reconstrução da América Central, COM(1999) 201, de 28 de Abril de 1999.

<sup>17</sup> *Tsunami Indicative Programme, Indonésia, Sri Lanka, Maldivas (2005-2006)* — Programa indicativo para o maremoto, Indonésia, Sri Lanka, Maldivas (2005-2006), C(2005) 1490, de 23 de Maio de 2005.



## CONCEPÇÃO MAIS RÁPIDA E MELHOR PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS NO CASO DO MAREMOTO DO QUE NO CASO DO FURACÃO MITCH

- 20.** No seguimento do furacão *Mitch*, a estratégia inicial definida no plano de acção comunitário para a reconstrução da América Central de Abril de 1999 foi posteriormente traduzida em projectos específicos por um gabinete de assistência técnica. Esta concepção teve início em Outubro de 1999 e durou três anos até Outubro de 2002, quatro anos após o furacão *Mitch*. Devido à duração desta fase, alguns projectos tiveram de ser alterados pelas unidades de gestão do programa (UGP) responsáveis pela execução, atrasando ainda mais a data de lançamento dos projectos. Além disso, a escolha de 15 unidades de gestão do programa, sem equivalente ao nível nacional, enfraqueceu a relação com as autoridades nacionais durante a fase de concepção.
- 21.** Pelo contrário, na Indonésia, o processo de concepção depois do maremoto foi mais rápido. Durante a sua primeira reunião em Maio de 2005, o comité de gestão do fundo fiduciário de multidoadores aprovou quatro propostas para a concepção de projectos num total de cerca de 150 milhões de euros, tendo sido posteriormente aprovadas propostas pormenorizadas para os quatro projectos até Agosto de 2005. Uma das principais razões para a Comissão ter decidido canalizar a ajuda através do fundo fiduciário de multidoadores foi o desejo de melhorar a coordenação. Este fundo apenas aprovava projectos que tivessem sido analisados anteriormente pela agência governamental responsável pela coordenação do esforço de reconstrução. Além disso, os projectos incluíam frequentemente um método participativo em termos de planeamento para garantir que se têm em consideração as necessidades reais e para melhorar as perspectivas de sustentabilidade dos projectos.
- 22.** Da mesma forma, no Sri Lanca, a fase de concepção foi mais rápida, tendo os acordos sido assinados antes de Novembro de 2005 para a primeira parcela de 45 milhões de euros, canalizados através de organizações internacionais. Como na Indonésia, a Comissão utilizou os mecanismos de coordenação do país beneficiário, embora a nível distrital, que considerou mais eficazes, tendo os projectos envolvido frequentemente um método participativo em termos de planeamento, para contribuir para a sustentabilidade. Em compensação, no Sri Lanca, verificaram-se atrasos na fase de concepção relativa à segunda parcela de 50 milhões de euros devido a graves problemas políticos no país. Estava inicialmente previsto que estes fundos fossem encaminhados através do fundo fiduciário da estrutura de gestão das operações pós-tsunami (*Post-Tsunami Operational Management Structure*, PTOMS) criada em Junho de 2005<sup>18</sup>. No entanto, em Dezembro de 2005, a PTOMS foi declarada inconstitucional e, no seguimento do seu fracasso, a delegação começou imediatamente a rever a sua concepção.

<sup>18</sup> A estrutura de gestão das operações pós-tsunami (PTOMS) era um mecanismo destinado a afectar fundos pós-catástrofe de origem externa à região nordeste do país, através de vários comités compostos por representantes do governo (representantes em grande parte da população cingalesa), dos Tigres de Libertação de Tamil Eelam (TLTE) e da comunidade muçulmana.

## SECÇÃO 3.2. EXECUÇÃO DA AJUDA

- 23.** A auditoria examinou se a execução da ajuda à recuperação foi suficientemente rápida para fazer face às necessidades das populações afectadas pelas catástrofes<sup>19</sup> e se os sistemas em que a Comissão se apoiou para acompanhar a eficiência da execução e a sua evolução relativamente às previsões lhe permitiram garantir uma boa gestão financeira da ajuda<sup>20</sup>.

### EXECUÇÃO RÁPIDA NA INDONÉSIA, MAS LENTA PARA O SRI LANCA E O FURACÃO MITCH

- 24.** No seguimento da longa fase de concepção dos projectos na América Central, verificaram-se ainda mais atrasos durante a execução, muitas vezes relacionados com a dificuldade de encontrar contratantes e terrenos adequados (ver caixa 1).

<sup>19</sup> Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho, de 22 de Novembro de 1996, relativo a acções de recuperação e de reconstrução em favor dos países em desenvolvimento (JO L 306 de 28.11.1996, p. 1).

<sup>20</sup> Comunicação da Comissão COM(2005) 153, de 20 de Abril de 2005, sobre o reforço da capacidade de resposta da UE em caso de catástrofes e de crises em países terceiros.

#### CAIXA 1

#### EXEMPLOS DE ATRASOS

Na **Nicarágua**, um projecto de construção de redes de esgotos só começou em 2006, mais de sete anos depois do furacão *Mitch*, devido a uma fase de concepção longa, à necessidade de rever a concepção inicial por ser insatisfatória e à dificuldade de encontrar um contratante adequado. Alargaram-se os prazos para a **unidade de gestão do programa** responsável pelo projecto de abastecimento de água e saneamento nas **Honduras** devido à dificuldade de encontrar terrenos adequados, bem como para a unidade de gestão do programa responsável pelo projecto de saúde e educação nas Honduras, devido à falta de recursos da agência executiva.

No **Sri Lanca**, a Comissão canalizou 40 milhões de euros através do **Banco Asiático de Desenvolvimento** para a recuperação de estradas nacionais. As obras na estrada A2, no sul do país, só começaram em 2007, enquanto o concurso para as obras na A4, a este do país, ainda estava em fase de avaliação em Setembro de 2007. A finalização do projecto no valor de cinco milhões de euros para desenvolver meios de subsistência, executado por uma **agência das Nações Unidas**, foi atrasada devido ao agravamento das condições de segurança, tendo sido prorrogada um ano, até Setembro de 2008.

- 25.** Das várias respostas, a do fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia foi a mais rápida e, apesar de alguns atrasos, concretizaram-se aí muitas realizações nos dois anos que se seguiram ao maremoto.
- 26.** No Sri Lanca, os progressos têm sido lentos. Têm-se verificado atrasos na recuperação de estradas nacionais financiada através do Banco Asiático de Desenvolvimento. Além disso, em consequência da necessidade de rever a concepção (ver ponto 22), no segundo semestre de 2007 os trabalhos relativos aos projectos executados pelas agências das Nações Unidas encontravam-se ainda numa fase inicial. Verificaram-se mais atrasos, principalmente devido à dificuldade em recrutar pessoal. Por conseguinte, quase três anos após o maremoto, os trabalhos relativos aos projectos de recuperação ambiental e de construção de estradas locais executados pelas agências das Nações Unidas estavam apenas no início.

#### Obras em curso na estrada nacional A2, no Sri Lanca



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## NECESSIDADE DE REFORÇAR OS SISTEMAS DE SUPERVISÃO PARA GARANTIR A EFICIÊNCIA

- 27.** Na América Central, os projectos de recuperação foram executados por unidades de gestão do programa, tendo a delegação, em geral, procedido ao acompanhamento e controlo minucioso das despesas. No entanto, a Comissão não garantiu a disponibilidade de informações comparativas ou de outras normalmente exigidas sobre os custos que permitissem acompanhar e demonstrar a eficiência da execução (ver caixa 2). Da mesma forma, em determinados projectos como redes de esgotos e de abastecimento de água potável, a Comissão não garantiu a definição de metas claramente quantificadas em termos de realizações que permitissem avaliar a sua concretização. Além disso, não se procedeu à avaliação intermédia externa do Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC) embora estivesse prevista.

### CAIXA 2

#### FALTA DE INFORMAÇÕES COMPARATIVAS OU NORMALMENTE EXIGIDAS SOBRE OS CUSTOS

O custo unitário de actividades comparáveis dentro do Programa Regional para a Reconstrução da [América Central](#) (por exemplo o custo por casa, por metro cúbico de armazenamento de água, por instalação sanitária, por metro de canalização de águas residuais e de água potável) não é sistematicamente calculado e comparado pela delegação de forma a poder acompanhar, justificar e explicar as variações significativas, apesar de existirem indicações de uma vasta gama de custos unitários de actividades. Por exemplo, a [unidade de gestão do programa](#) responsável pelo projecto para a periferia de Manágua pagou 7 000 euros por casa a uma agência das Nações Unidas, enquanto a unidade de gestão do programa responsável pelo projecto de gestão municipal nas Honduras conseguiu construir casas de um custo unitário de apenas 2 900 euros através da participação dos beneficiários nas equipas de construção.

Os relatórios do [fundo fiduciário de multidoadores](#) na Indonésia não relacionam as realizações dos projectos com os custos correspondentes, pelo que não oferecem uma base que permita avaliar a relação custo-eficácia ou proceder a exercícios de análise comparativa.

No [Sri Lanca](#), a delegação adjudicou projectos num total de cerca de 40 milhões de euros a [agências das Nações Unidas](#). Apoiando-se numa apreciação geral, a delegação considerou este método preferível à utilização de contratantes privados ou de organizações não governamentais. Para demonstrar a eficiência do método escolhido, os custos unitários, como o custo por quilómetro de estrada construída pela agência das Nações Unidas através de contratos celebrados a nível local (tendo em conta as condições locais), poderiam ser acompanhados e comparados com o custo de mecanismos alternativos.

- 28.** Na Indonésia, 40% do capital do fundo fiduciário de multidoadores provém da Comissão e 50% dos Estados-Membros da UE. A maioria dos projectos financiados por este fundo são geridos pelo Banco Mundial, que não enviou sistematicamente ao comité de gestão os relatórios de acompanhamento internos elaborados depois das visitas aos projectos no local. Os relatórios sobre os progressos efectuados, publicados anualmente pelo fundo fiduciário de multidoadores, não ofereciam uma imagem completa e equilibrada do avanço da execução dos projectos, salientando antes os progressos sem mencionar os atrasos acumulados. A Comissão e outros doadores conseguiram melhorar a qualidade das informações, obtendo um relatório circunstanciado sobre os progressos efectuados para o período que terminou em Dezembro de 2006 e para semestres posteriores. Tal como aconteceu depois do furacão *Mitch*, não estavam disponíveis informações comparativas sobre os custos nem foram definidas metas claramente quantificadas em termos de realizações para alguns projectos, como o projecto de luta contra a pobreza urbana, para o qual foi apresentada uma lista do conjunto das necessidades que excedia o financiamento disponível.
- 29.** No Sri Lanca, no caso dos projectos executados por uma agência das Nações Unidas, a Comissão não garantiu a disponibilidade de informações comparativas sobre os custos que permitissem acompanhar e demonstrar a eficiência da execução. Da mesma forma, a Comissão não garantiu a definição de metas claramente quantificadas em termos de realizações para os projectos executados pelas agências das Nações Unidas que permitissem avaliar a sua concretização. Aliás, no caso destes projectos, a delegação ainda não tinha definido procedimentos para aprovar a concepção dos trabalhos previstos e para aceitar os trabalhos concluídos.

### SECÇÃO 3.3. OBTENÇÃO DE RESULTADOS

- 30.** A auditoria examinou se as realizações previstas foram concretizadas com visibilidade adequada e se os projectos satisfaziam as necessidades não só das populações directamente afectadas pelo furacão *Mitch* e pelo maremoto mas também de uma população mais vasta. Examinou igualmente se a ajuda à recuperação estabeleceu uma verdadeira ligação entre a ajuda humanitária inicial a curto prazo e a ajuda ao desenvolvimento a mais longo prazo<sup>21</sup>. O grau de apropriação e os planos para futuro financiamento foram igualmente examinados para avaliar as perspectivas de sustentabilidade.

<sup>21</sup> Regulamento (CE) n.º 2258/96 do Conselho.

#### CAIXA 3

#### REALIZAÇÕES

As **unidades de gestão do programa** que executaram o PRRAC na **Nicarágua**, entre outras medidas, construíram ou recuperaram 139 escolas, mais de 1 050 casas, cinco centros de saúde, uma sede das autoridades sanitárias, redes de esgotos e de abastecimento de água potável incluindo poços, reservatórios de água e instalações sanitárias. Nas **Honduras**, as realizações incluíram redes de esgotos e de abastecimento de água potável, a construção de 1 280 casas e a recuperação de outras 200, a construção ou recuperação de 336 escolas e centros de saúde.

No final de 2006, o **fundo fiduciário de multidoadores** na **Indonésia** tinha apoiado a construção ou recuperação de 2 100 casas, 1 900 km de estradas rurais, 240 escolas, 118 centros comunitários, 40 centros de saúde e 680 redes de abastecimento de água potável. No entanto, a decisão da Comissão de canalizar o financiamento através do fundo fiduciário de multidoadores reduziu a visibilidade da União Europeia aos olhos dos beneficiários e dos doadores.

No **Sri Lanca**, no segundo semestre de 2007, as realizações eram ainda limitadas, pois as obras relativas aos projectos de estradas nacionais e locais executados pelo **Banco Asiático de Desenvolvimento** e por uma **agência das Nações Unidas** encontravam-se ainda no início. Cerca de 100 acções relativas aos meios de subsistência estavam em curso ou tinham terminado no quadro dos projectos de desenvolvimento de acções deste tipo. Quase metade dos escombros tinha sido recolhida no âmbito do programa de recuperação ambiental mas a construção de aterros e de centros de reciclagem não tinha começado devido a atrasos em encontrar locais adequados.

### CONCRETIZAÇÃO DE MUITAS REALIZAÇÕES ÚTEIS

- 31.** Apesar das dificuldades em comparar os resultados com os objectivos previstos (ver pontos 27 a 29), os projectos financiados pela Comissão permitiram concretizar ainda assim muitas realizações na América Central e na Indonésia (ver caixa 3). No entanto, em alguns casos a Comissão e os seus parceiros não produziram informações suficientes (como informações comparativas sobre os custos) para ajudar a demonstrar que estas realizações correspondiam a uma utilização eficiente dos fundos (ver pontos 27 a 29). No Sri Lanca, principalmente devido ao reacender do conflito (ver pontos 22 e 26), verificaram-se muito poucas realizações até ao segundo semestre de 2007.

#### Reservatório de água na Nicarágua



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

- 32.** Depois das duas catástrofes, verificaram-se aumentos significativos dos preços devido a uma maior procura de mão-de-obra, de equipamento e de materiais. No caso dos projectos sem metas claramente quantificadas em termos de realizações, o impacto da inflação não pôde ser medido, mas nos casos em que estavam claramente definidas verificou-se que os fundos destinados às acções inicialmente previstas foram insuficientes (ver caixa 4).
- 33.** Os resultados dos projectos dependem não só das realizações mas também da sua utilidade para os beneficiários. Na Indonésia, a Comissão reconheceu a necessidade de tornar mais úteis as casas financiadas pelo fundo fiduciário de multidoadores, fornecendo as infra-estruturas de apoio necessárias, em especial para o abastecimento de água potável. Nos três países visitados, os projectos não se destinavam apenas a substituir as infra-estruturas danificadas e a auxiliar a população directamente afectada (ver pontos 18 e 19). Pelo contrário, os projectos consistiam principalmente em medidas de desenvolvimento mais do que em actividades de recuperação, que beneficiavam uma população mais vasta (ver caixa 5).

## CAIXA 4

## IMPACTO DA INFLAÇÃO NAS REALIZAÇÕES

A [unidade de gestão do programa](#) responsável pela melhoria dos serviços de saúde na [Nicarágua](#) não dispunha de fundos suficientes para construir o centro de saúde planeado em San Rafael del Sur. Esta situação deveu-se aos aumentos dos preços da mão-de-obra e dos materiais que o financiamento local adicional disponibilizado a partir da valorização do euro relativamente ao córdoba da Nicarágua não conseguiu compensar.

O [fundo fiduciário de multidoadores](#) na [Indonésia](#) tinha planeado construir até 10 000 casas e reparar outras 15 000. No entanto, estes objectivos foram reduzidos para 6 000 e 8 400 casas respectivamente, devido ao aumento dos preços.

No [Sri Lanca](#), devido ao aumento dos preços, os fundos não foram suficientes para abranger todas as estradas e actividades inicialmente planeadas no âmbito do projecto de recuperação da rede rodoviária executado através do [Banco Asiático de Desenvolvimento](#). Por conseguinte, as acções previstas em matéria de reforço das capacidades institucionais e de construção de estradas, num valor de cerca de 8 milhões de euros, foram abandonadas e um financiamento adicional de 13 milhões de euros foi transferido a partir de outro programa de recuperação da rede rodoviária para fazer face aos custos de construção superiores ao previsto. Espera-se que a valorização cada vez maior do euro face à rupia do Sri Lanca em 2006 e 2007 compense o impacto de outros eventuais aumentos de preços.



### Casa em Aceh financiada pelo fundo fiduciário de multidoadores



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

#### CAIXA 5

### PROJECTOS QUE NÃO SE LIMITAM A SUBSTITUIR INFRA-ESTRUTURAS DANIFICADAS

O projecto educativo na [Nicarágua](#) e o projecto de abastecimento de água e saneamento nas [Honduras](#) deram principalmente resposta a necessidades que existiam antes do furacão *Mitch*. Nenhum dos centros de saúde construídos pela [unidade de gestão do programa](#) responsável pelo projecto sanitário na Nicarágua se destinava a substituir os que tinham sido destruídos ou gravemente danificados pelo furacão. Da mesma forma, a maioria das casas construídas pelas unidades de gestão do programa não se destinava a substituir as que foram destruídas pelo furacão. Os beneficiários foram antes seleccionados com base em critérios de pobreza e de vulnerabilidade. A antiga câmara municipal em Sandino não tinha sido destruída pelo furacão, mas construiu-se um novo edifício porque o afluxo de refugiados provocado pelo *Mitch* colocava maiores exigências à administração municipal.

Na [Indonésia](#), o [fundo fiduciário de multidoadores](#) financiou um projecto de 50 milhões de euros destinado a desenvolver os subdistritos (o projecto de desenvolvimento do Kecamatan). Dos 221 subdistritos abrangidos pelo projecto, 134 (mais de 60%) não foram directamente afectados pelo maremoto.

No [Sri Lanca](#), cerca de 70 milhões de euros foram afectados à recuperação de estradas nacionais e rurais através de projectos geridos pelo [Banco Asiático de Desenvolvimento](#) e por uma [agência das Nações Unidas](#). Estas estradas encontravam-se já em mau estado antes do maremoto. O projecto de gestão de resíduos executado por uma agência das Nações Unidas abrange todo o distrito de Ampara e não apenas a zona costeira directamente afectada.

## DIFERENTES RELAÇÕES COM A AJUDA HUMANITÁRIA ANTERIOR

- 34.** Verificou-se uma relação fraca entre a ajuda humanitária inicial e a posterior ajuda à recuperação no seguimento do furacão *Mitch* em 1998 devido à longa fase de concepção e a atrasos subsequentes que afectaram a resposta através de acções de recuperação (ver pontos 20 e 24).
- 35.** Depois do maremoto, a resposta da Comissão foi mais sensível à relação entre a ajuda humanitária e a recuperação e, em especial na Indonésia, vários factores contribuíram para reforçar esta ligação:
- a) a resposta relativamente rápida do fundo fiduciário de multidoadores (ver ponto 25) permitiu que alguns projectos de recuperação estabelecessem uma relação com projectos humanitários anteriores da Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (ECHO). Por exemplo, a DG ECHO disponibilizou alojamentos temporários, tendo o fundo fiduciário de multidoadores dado seguimento a essa actividade através da construção de alojamentos permanentes.
  - b) a longa duração da intervenção humanitária da DG ECHO, até meados de 2007, reforçou a relação entre a ajuda humanitária e a recuperação, especialmente ao incluir acções de recuperação a curto prazo, como a construção de barcos e de um cais em Lampuuk (Aceh).
  - c) o mecanismo de reacção rápida financiou actividades que melhoraram a relação entre ajuda humanitária e recuperação, como a produção de imagens por satélite. Financiou igualmente acções de mediação entre o governo da Indonésia e o Movimento Aceh Livre (GAM), que conduziram a um acordo de paz celebrado em Agosto de 2005, o que permitiu reforçar as bases para os esforços de recuperação e desenvolvimento a mais longo prazo.

- 36.** Não obstante, o fundo fiduciário de multidoadores tardou em ocupar-se do sector-chave do restabelecimento dos meios de subsistência destruídos pelo maremoto. Só em Maio de 2007 este fundo afectou 50 milhões de euros ao desenvolvimento económico e aos meios de subsistência. Muitas pessoas têm sido recrutadas no âmbito dos projectos do fundo de multidoadores, mas trata-se apenas de empregos temporários e a maioria dos trabalhadores qualificados não é proveniente de Aceh.

**Projecto da DG ECHO destinado a restabelecer os meios de subsistência dos pescadores de Aceh**



*Fonte: Tribunal de Contas Europeu.*

- 37.** No Sri Lanca, a DG ECHO permaneceu igualmente até meados de 2007 e o mecanismo de reacção rápida financiou um projecto de recuperação rápida num montante de 2 milhões de euros para retirar os escombros e melhorar o escoamento. No entanto, apesar destas medidas, a relação entre a ajuda humanitária e a recuperação foi, ainda assim, fraca porque a DG ECHO tinha concentrado as suas acções de ajuda humanitária no norte e no este do país, zonas que posteriormente se tornaram em grande medida inacessíveis devido à escalada do conflito. Por conseguinte, algumas actividades de recuperação não puderam ser executadas em muitas zonas onde anteriormente se tinham realizado actividades da DG ECHO. Além disso, a Comissão decidiu não continuar a substituir os alojamentos provisórios por habitações permanentes porque, comparativamente, o sector da habitação das vítimas do maremoto era o que beneficiava de um maior financiamento de outros financiadores.

#### **FORTE RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO A MAIS LONGO PRAZO**

- 38.** A estratégia da Comissão em resposta às duas catástrofes não se limitou a reconstruir as infra-estruturas danificadas e a restabelecer os meios de subsistência das populações directamente afectadas, mas igualmente a dar resposta às necessidades de desenvolvimento a mais longo prazo e de uma população mais vasta (ver pontos 18, 19 e 33). Esta orientação mais ampla para o desenvolvimento tem sido aplicada na prática. Este método era compatível com as estratégias nacionais e, portanto, apreciado pelos governos beneficiários que salientaram a importância da «transformação», depois do furacão *Mitch*, e de uma «melhor reconstrução», depois do maremoto. Por exemplo, o relatório do governo do Sri Lanca sobre a recuperação após o maremoto, publicado em Dezembro de 2006, elogiava os parceiros que se ocupavam dos distritos na totalidade e não apenas das zonas costeiras directamente afectadas pela catástrofe.

## PREOCUPAÇÕES QUANTO À SUSTENTABILIDADE DOS PROJECTOS

- 39.** Depois do furacão *Mitch*, as acções da Comissão em matéria de recuperação na América Central através de unidades de gestão do programa, sem equivalente a nível nacional, parecem agora incompatíveis com a importância atribuída ao sentido de apropriação na actual política de desenvolvimento <sup>22</sup>. Por conseguinte, existe um risco de baixa sustentabilidade devido à falta de envolvimento das instituições locais, que alguns projectos procuraram resolver reforçando a participação local durante a fase de execução do projecto. Ainda assim, as comunidades beneficiárias não estavam directamente envolvidas na construção dos centros de saúde e escolas, e a sustentabilidade dos projectos de abastecimento de água e de redes de esgotos irá depender da criação de mecanismos de tarificação eficazes e das políticas nacionais neste domínio.

<sup>22</sup> O «Consenso europeu sobre o desenvolvimento», declaração adoptada conjuntamente em Dezembro de 2005 pelo Conselho e pelos Estados-Membros, a Comissão e o Parlamento (JO C 46 de 24.2.2006, p. 1), indica que um princípio comum da cooperação para o desenvolvimento é a apropriação dos programas pelos países parceiros. A Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, de Março de 2005, assinada pelos ministros dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, afirma igualmente um compromisso de alinhamento da ajuda com os sistemas e procedimentos dos países parceiros e de apoio ao reforço das suas capacidades.

### Escola nova construída nas Honduras



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

- 40.** Pelo contrário, na Indonésia depois do maremoto, a agência nacional responsável pela coordenação do esforço de reconstrução analisou todas as propostas de projectos do fundo fiduciário de multidoadores, de que foi igualmente co-presidente. Além disso, os projectos adoptaram igualmente um método participativo em termos de planeamento para garantir que se cumprem as prioridades locais. Este tipo de cooperação com a população beneficiária melhorou as perspectivas de sustentabilidade, especialmente tendo em conta o acordo de paz para que a Comissão contribuiu através do financiamento das acções de mediação. Não obstante, o apoio constante do governo e o financiamento sustentável continuam a ser assuntos delicados.
- 41.** Também no Sri Lanca a população local foi amplamente consultada. Ainda assim, a sustentabilidade do projecto de gestão de resíduos, executado por uma agência das Nações Unidas, irá depender da criação de um mecanismo de tarifação eficaz. A sustentabilidade do projecto relativo às estradas nacionais, executado através do Banco Asiático de Desenvolvimento, irá depender do bom funcionamento do fundo de manutenção rodoviária recentemente criado. Quanto à sustentabilidade do projecto relativo às estradas locais, executado por uma agência das Nações Unidas, irá depender da qualidade da construção. Embora os projectos financiados pela Comissão proporcionem um quadro concreto para a cooperação entre as várias comunidades étnicas, o conflito continuado no Sri Lanca põe em risco os esforços empreendidos para garantir a sustentabilidade técnica e financeira dos projectos.

**Construção de uma estrada local no utilizando Sri Lanca,  
a mão-de-obra local**



*Fonte: Tribunal de Contas Europeu.*



# CAPÍTULO 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 42.** A Comissão utilizou três mecanismos de execução distintos para executar as acções de recuperação no seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto (unidades de gestão do programa na América Central, contribuições para um fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia e contribuições para organizações internacionais no Sri Lanca). O *quadro 5* apresenta os resultados alcançados pela Comissão nas três regiões relativamente às três questões de auditoria. A escolha do mecanismo de execução não é o único factor que influencia os resultados, como o demonstra o exemplo do Sri Lanca onde o reacender dos conflitos depois do maremoto abrandou o ritmo da recuperação e limitou o seu alcance geográfico.

QUADRO 5

## SÍNTESE DOS PONTOS FORTES E FRACOS

Questão de auditoria	Critérios	América Central depois do furacão <i>Mitch</i>	Indonésia depois do maremoto	Sri Lanca depois do maremoto
Identificação das necessidades	Estratégia em tempo oportuno incluindo questões mais vastas	+	+	+
	Concepção em tempo oportuno com participação dos beneficiários	-	+	+ - <sup>1</sup>
Execução da ajuda	Execução em tempo oportuno	-	+	- <sup>1</sup>
	Acompanhamento da eficiência	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>
Obtenção de resultados	Obtenção de realizações úteis	+	+	- <sup>1</sup>
	Relação com a ajuda humanitária	-	+	- <sup>1</sup>
	Relação com o desenvolvimento a mais longo prazo	+	+	+
	Perspectivas de sustentabilidade	-	+	- <sup>1</sup>

+ = ponto forte; - = ponto fraco

<sup>1</sup> Relacionado com conflitos no país.

<sup>2</sup> Relacionado principalmente com a recolha de informações comparativas sobre os custos e a definição de metas claramente quantificadas em termos de realizações.



*A Comissão identificou correctamente as necessidades em matéria de recuperação das populações afectadas pelas catástrofes?*

- 43.** Relativamente à identificação das necessidades e à concepção dos projectos depois das duas catástrofes, a Comissão rapidamente concebeu uma estratégia sensível às necessidades de uma população mais vasta do que aquela cujos bens foram danificados ou destruídos pela catástrofe. Depois do maremoto, a Comissão concebeu os projectos mais rapidamente do que depois do furacão *Mitch* e com uma maior participação dos beneficiários para ajudar a garantir a sustentabilidade (ver pontos 17 a 22).

**RECOMENDAÇÃO 1**

A Comissão deverá continuar a desenvolver o método adoptado depois do maremoto, que permite uma concepção rápida dos projectos de recuperação e envolve os beneficiários com vista a melhorar a apropriação e a sustentabilidade.

*Os procedimentos da Comissão garantem que a ajuda é executada de forma eficiente e em tempo oportuno?*

- 44.** A execução foi mais rápida na Indonésia, enquanto no Sri Lanka pouco se conseguiu até ao momento, em grande medida devido ao reacender dos conflitos. No caso do maremoto, a Comissão não resolveu todas as principais insuficiências dos sistemas de acompanhamento e supervisão da eficiência da ajuda à recuperação já observadas quando do furacão *Mitch*. Em especial, a Comissão não garantiu, para todos os projectos, a definição de metas claramente quantificadas em termos de realizações nem que os sistemas gerassem informações suficientes para demonstrar a eficiência da execução (ver pontos 23 a 29).

**RECOMENDAÇÃO 2**

Para melhorar a supervisão dos fundos, a Comissão deverá continuar a prosseguir os seus esforços, em total colaboração com os outros doadores, no sentido de melhorar a transparência em matéria de relatórios do fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia e deverá criar um sistema de controlo de qualidade independente em matéria da concepção dos projectos e da recepção dos trabalhos finalizados da parte das organizações das Nações Unidas que gerem os fundos comunitários no Sri Lanca.

**RECOMENDAÇÃO 3**

A Comissão deverá garantir a disponibilidade das informações comparativas sobre os custos para poder assegurar o acompanhamento da execução dos projectos e demonstrar a sua eficiência bem como a definição de objectivos claros dos projectos que permitam avaliar se as realizações previstas se concretizaram.

*Os projectos alcançaram os resultados esperados, incluindo o estabelecimento de relações satisfatórias com a ajuda de emergência a curto prazo e o desenvolvimento a mais longo prazo?*

- 45.** Relativamente aos resultados alcançados, as realizações úteis na América Central e na Indonésia foram consideráveis, embora o aumento dos preços no seguimento das duas catástrofes tenha reduzido o seu número. Na Indonésia, a visibilidade da UE aos olhos dos beneficiários e dos doadores foi limitada porque o financiamento foi canalizado através do fundo fiduciário de multidoadores. No seguimento do furacão *Mitch* e do maremoto, os beneficiários foram não só as populações directamente afectadas pelas catástrofes, mas igualmente uma população mais vasta. Embora a relação com a ajuda humanitária anterior tenha sido variável, a forte relação com o desenvolvimento a mais longo prazo melhora as perspectivas de sustentabilidade. Não obstante, o apoio constante do governo e o financiamento sustentável continuam a ser assuntos delicados (ver pontos 30 a 41).

**RECOMENDAÇÃO 4**

A Comissão deverá prever melhor os aumentos significativos dos preços depois de catástrofes naturais para os conseguir gerir, por exemplo através de um maior recurso à mão-de-obra e aos recursos locais.

**RECOMENDAÇÃO 5**

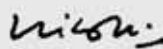
Deverá garantir-se uma visibilidade adequada da UE, especialmente nos casos em que os projectos são executados através de organizações internacionais.

**RECOMENDAÇÃO 6**

Desde a fase de concepção dos projectos, a Comissão deverá tomar medidas adequadas e em tempo oportuno para assegurar a sustentabilidade dos projectos.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de Junho de 2008.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## SÍNTESE

### III.

As circunstâncias existentes na sequência do furacão *Mitch* e do maremoto eram diferentes. No que respeita ao furacão *Mitch*, realizou-se um grande processo de consulta que implicou todas as partes interessadas, públicas e privadas, relativamente à concepção bem como à execução do Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC). As acções na sequência do furacão *Mitch* deram origem a uma participação substancial da sociedade civil.

Aproveitando os ensinamentos retirados do processo de consulta relativo ao furacão *Mitch*, a resposta dada por ocasião do maremoto foi bem coordenada a nível internacional e aproveitou rapidamente o êxito da fase de ajuda humanitária e a celeridade com que se deu início aos planos de reconstrução nacionais. Em especial, a criação do fundo fiduciário de multidoadores na Indonésia, liderada pela União Europeia, foi essencial para facilitar a coordenação entre dadores e mobilizar fundos, a fim de lançar rapidamente o processo de recuperação com políticas adequadas<sup>1</sup>.

### IV.

Na América Central, algumas actividades, principalmente relativas a acções menores, foram lançadas em 2001. Todos os projectos incluíram estimativas de resultados e previam relatórios periódicos para acompanhar os progressos, a fim de se tomarem as medidas correctivas adequadas. O acompanhamento, bem como as avaliações intercalar e final, foram realizadas conforme o previsto.

<sup>1</sup> O fundo fiduciário de multidoadores para a reconstrução de Aceh e Nias (MDTF) é financiado por 15 organizações internacionais e bilaterais, sendo 90% dos fundos concedidos pela UE (Comissão Europeia e Estados-Membros).

No que respeita ao maremoto, tanto no caso da Indonésia como do Sri Lança, os resultados esperados e as avaliações de custos foram incluídos nos relatórios de cada projecto e nas disposições contratuais aplicáveis à participação em parcerias. A utilização eficiente dos fundos é continuamente acompanhada pela Comissão. Os custos reais finais são calculados no final do projecto, resultando de um processo de licitação e de outras necessidades ou de ajustamentos que se afigurem necessários durante a execução do projecto. A Comissão incluirá nas avaliações intercalares e finais uma análise da relação custo-eficácia de cada projecto.

No Sri Lanca, para além da visita do Tribunal de Contas, a Comissão reforçou o controlo independente da qualidade previamente à aceitação das obras concluídas.

#### **V.**

Os projectos do PRRAC foram elaborados e executados segundo uma abordagem que tomou em consideração não só a realização das infra-estruturas, mas também a sensibilização e acções de formação, a fim de reforçar as instituições nacionais e municipais e as organizações beneficiárias. Em alguns casos, o PRRAC contribuiu igualmente para reforçar iniciativas de descentralização, mediante o desenvolvimento de capacidades de gestão dos actores locais, por forma a superar as desigualdades regionais (por exemplo, projectos de saúde e educação em El Salvador).

No caso do maremoto, a resposta da Comissão fez parte integrante dos planos de reconstrução nacionais globais. De acordo com o conceito da «melhor reconstrução», quanto à habitação e recuperação dos meios de subsistência por beneficiários privados, deviam estar asseguradas a manutenção e a sustentabilidade dos projectos de reconstrução e, no caso das infra-estruturas públicas e dos serviços, com base em autorizações nos orçamentos das administrações centrais e locais.

#### **VI.**

As respostas da Comissão às recomendações específicas do Tribunal são apresentadas nos pontos 42, 44 e 45.

### **CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO**

#### **4.**

O programa regional para a reconstrução da América Central (PRRAC) foi o principal contributo da Comissão na sequência do furacão *Mitch*, tendo sido complementado por algumas reorientações a nível dos programas de cooperação bilaterais, pelo aumento das dotações a favor do co-financiamento das ONG e pelo apoio adicional no contexto da segurança alimentar.

### **CAPÍTULO 3. OBSERVAÇÕES**

#### **20.**

A execução através de unidades de gestão de projectos resultou de um acordo pontual com os países beneficiários, tendo em consideração as circunstâncias excepcionais e a falta de capacidade local para assumir as tarefas em questão. O PRRAC provou que é possível alcançar um nível elevado de participação das instituições e beneficiários nacionais, sem serem directamente responsáveis pela execução do programa ou exercerem por si só a sua gestão. No PRRAC, a execução de projectos através de unidades de gestão do programa (UGP) eliminou algumas tensões e rivalidades políticas, bem como as insuficiências administrativas que normalmente entravam os projectos com grandes componentes de infra-estruturas.

#### **24.**

O tempo necessário para a concepção e execução dos projectos é explicado pela sua complexidade, dado que abrangem necessidades de recuperação pluridimensionais. Algumas actividades, principalmente nas acções de menor dimensão do PRRAC, foram progressivamente lançadas a partir de finais de 2001.

**26.**

A intensificação gradual do conflito no Sri Lanka criou um contexto operacional muito difícil, em especial no que respeita à maior proximidade com as comunidades locais.

**Caixa 1**

Apesar dos atrasos mencionados relativamente ao PRRAC nas Honduras, os projectos na área da saúde e da educação atingiram os seus objetivos, tendo, nomeadamente, contribuído para melhorar o sistema de ensino oficial.

**27.**

A Comissão nota a utilidade da comparação dos custos unitários para uma melhor elaboração do orçamento e para efectuar a análise da relação custo-eficácia esperada, mas sublinha a dificuldade de aplicar tal ferramenta em vários contextos de reconstrução e em diferentes países com características socioeconómicas diversas.

Todos os grandes projectos do PRRAC foram avaliados. Embora não tenham havido uma avaliação intercalar específica do PRRAC, em 2003 foi publicado um relatório mais geral de avaliação intitulado «*Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté Européenne dans les pays ACP/ALA/MED/TACIS*», que abrangiu o PRRAC. Estas avaliações contêm recomendações que foram tomadas em consideração.

O panorama final proporcionado pelas informações comparativas ou pelos custos de referência fará parte da avaliação do PRRAC, que está prevista para finais de 2008.

**28.**

A pedido da Comissão e de outros doadores, o Banco Mundial concordou que, a partir de 2007, partilharia de forma sistemática com o comité de gestão do MDTF os seus relatórios internos de acompanhamento elaborados na sequência de visitas no local.

Para todos os projectos MDTF, a análise da razoabilidade dos resultados propostos e da estimativa dos custos é assegurada pelo comité de gestão do MDTF durante a fase de avaliação. Após a aprovação, as disposições contratuais com os parceiros a nível da execução incluem sempre os custos previstos e os resultados correspondentes. Para cada projecto financiado, o organismo responsável pela execução envia um relatório financeiro ao gestor (*trustee*), o que lhe permite detectar qualquer desvio e tomar medidas correctivas, em conformidade com as suas obrigações contratuais. Alguns projectos, como o projecto de luta contra a pobreza urbana, atribuem subvenções às comunidades que devem identificar e estabelecer as prioridades das pequenas obras particulares a executar, ficando sujeitas a procedimentos específicos de verificação e aceitação. Os custos reais finais dos resultados são calculados no final do projecto.

**29.**

Para além da visita do Tribunal, a Comissão incluirá uma apreciação da relação custo-eficácia na avaliação final. A Comissão reforçou o controlo independente da qualidade antes da aceitação das obras terminadas (ou seja, um engenheiro responsável pela supervisão das estradas de acesso e infra-estruturas comunitárias).

**Caixa 2**

A ampla dispersão geográfica das intervenções do PRRAC e as diferentes condições socioeconómicas tornaram algumas comparações de custos menos relevantes, por exemplo, as habitações em dois países diferentes e em contextos rurais e urbanos.

No caso do PRRAC de Ciudad Sandino (Manágua), chegou-se a um acordo em que cada família beneficiária deve fornecer um trabalhador a tempo inteiro para a construção da sua casa, bem como 100 horas de trabalho comunitário.

No que respeita ao maremoto, tanto na Indonésia como no Sri Lanca, as previsões de resultados e as avaliações dos custos são incluídas em documentos de avaliação e nas disposições contratuais com organizações internacionais e/ou com as agências de execução parceiras. Os custos reais finais são calculados no final do projecto, resultando de um processo de licitação e de outras necessidades ou de ajustamentos que se afigurem necessários durante a execução do projecto. A Comissão incluirá uma apreciação da relação custo-eficácia na avaliação final.

### 31.

Na América Central, as avaliações individuais intermédias e finais dos projectos do PRRAC abrangem a informação necessária relativamente à utilização eficiente dos fundos. Este aspecto será igualmente abrangido na avaliação global final do PRRAC prevista para 2008. Para a Indonésia e o Sri Lanca, a utilização eficiente dos fundos é acompanhada de forma contínua e será um tema específico para as avaliações intercalares previstas para 2008.

Ver igualmente as respostas aos pontos 27 a 29 e à caixa 2.

### Caixa 3

Graças ao seu papel de co-presidente do comité de gestão, a Comissão reforçou a visibilidade da União Europeia na Indonésia através da sua *influência estratégica* no MDTF e estabeleceu a ligação entre a reconstrução e as iniciativas complementares em apoio do processo de paz de Aceh, sempre em diálogo e como parceiro privilegiado das autoridades indonésias a nível central e local. A Comissão considera que o seu papel construtivo de coordenação, bem como de principal doador do comité de gestão, criou uma visibilidade muito positiva e um elevado reconhecimento junto dos beneficiários e dos parceiros de execução.

### Caixa 4

É correcta a observação do Tribunal relativa ao centro de saúde previsto para San Rafael del Sur. No entanto, essa comunidade já tem um centro de saúde em funcionamento que serve a população local. Por este motivo, concluiu-se que um novo centro já não era uma prioridade.

A Comissão contribui para o plano global de reconstrução habitacional do Governo da Indonésia. Desde a visita do Tribunal, os objectivos revistos relativos à habitação financiada pelo MDTF foram actualizados, sendo agora de 8 000 casas novas e de 7 000 casas reparadas. O défice de habitação previsto pelo MDTF é coberto pelo financiamento do Governo.

### 33.

No caso do furacão *Mitch*, a fase de elaboração do programa tomou em consideração a situação geral na América Central, procurando atingir um equilíbrio entre as necessidades a curto ou médio prazos e a estratégia de desenvolvimento a mais longo prazo.

No caso do maremoto, tanto na Indonésia como no Sri Lanca, o apoio da Comissão fez parte integrante dos planos nacionais de reconstrução e desenvolvimento, por forma a assegurar a apropriação e a sustentabilidade no quadro do conceito «melhor reconstrução». Para o Sri Lanca, a comunidade de doadores concordou por unanimidade que a assistência tinha de ser sensível à situação de conflito, devendo beneficiar as populações mais vulneráveis nas áreas afectadas pelo maremoto.

#### **Caixa 5**

A resposta do MDTF é coerente com os planos de reconstrução nacionais que abrangeram a totalidade da província de Aceh, devido ao grande número de pessoas deslocadas, muitas das quais ficaram traumatizada e não quiseram regressar às zonas costeiras.

#### **34.**

O tempo exigido para a concepção e execução do projecto na sequência do furacão *Mitch* é explicado pela natureza complexa do mesmo que abrange necessidades de recuperação pluridimensionais (ver respostas aos pontos 20 e 24).

#### **36.**

Na Indonésia, numa primeira fase, foi dada a maior atenção à reconstrução das infra-estruturas, em conformidade com as prioridades das necessidades estabelecidas pelas autoridades nacionais e locais. Houve um consenso geral, a fim de assegurar a sustentabilidade das actividades de recuperação dos meios de subsistência, no sentido de estas actividades terem de ser integradas numa estratégia local de retoma económica. A elaboração de tal estratégia foi subordinada aos progressos a nível político e à criação de um governo provincial, o que só aconteceu a partir de 2007 (após as eleições locais de Dezembro de 2006 em Aceh). Nestes termos, em 2007 foi aprovado um projecto de «instrumento financeiro de desenvolvimento económico» (50 milhões de dólares).

#### **39.**

As acções nas áreas da saúde, educação, desenvolvimento local, água e saneamento, incluem frequentemente uma componente de reforço institucional para as entidades nacionais de gestão, com vista a promover políticas sustentáveis nestes sectores. Os primeiros relatórios de avaliação *ex post* de dois projectos em El Salvador e de um nas Honduras concluíram que a sustentabilidade foi assegurada.

#### **40.**

O financiamento completo da reconstrução de Aceh é assegurado pelo orçamento do Governo da Indonésia.

### **CAPÍTULO 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

#### **42.**

Quanto ao maremoto, tanto para a Indonésia como para o Sri Lanca, a Comissão considera que as medidas tomadas em relação ao acompanhamento da eficiência resultaram em melhorias a nível das disposições legais concluídas com organizações internacionais (ver respostas aos pontos 27 a 29 e caixa 2). A Comissão continua a trabalhar neste sentido.

A Comissão considera que o resumo do Tribunal do acompanhamento da eficiência apresentado no *quadro 5*, não tem em devida conta outros critérios, para além da possibilidade de dispor de informação comparativa relativa aos custos e de objectivos. A Comissão considera que é demasiado cedo para tirar conclusões definitivas sobre a sustentabilidade e examinará esta questão nas próximas avaliações.



### **Recomendação 1**

A Comissão concorda com a recomendação do Tribunal, que representa uma avaliação muito positiva da abordagem coordenada entre os vários doadores seguida quanto ao maremoto, e esforçar-se-á por aplicá-la sempre que se verifiquem as condições prévias necessárias.

#### **44.**

Em geral, na sequência de uma grande catástrofe, é necessário assegurar um equilíbrio entre dar uma resposta rápida e a avaliação muito pormenorizada das necessidades e estimativas de custo unitário, considerando que a eficiência a nível de custos é principalmente assegurada pela realização de concursos para a adjudicação de contratos. No caso da resposta ao maremoto, os resultados esperados e as avaliações de custos estão incluídos nos documentos de avaliação e nas disposições contratuais com os parceiros a nível da execução. Para alguns projectos, são identificadas obras específicas segundo as prioridades estabelecidas pelas comunidades locais durante a execução, sendo por conseguinte impossível quantificar os resultados no início dos programas. A utilização eficiente dos fundos é continuamente acompanhada pela Comissão. Nas avaliações intercalares e finais, será efectuada uma avaliação independente da relação custo-eficácia de cada projecto.

### **Recomendação 2**

A Comissão partilha o parecer do Tribunal em relação à transparência do acompanhamento do MDTF e considera que, no caso da Indonésia, tomou medidas para melhorar a transparência em colaboração com outros doadores, (tal como demonstrado pelo facto de estarem disponíveis os relatórios intercalares pormenorizados desde Dezembro de 2006).

No caso do Sri Lanca, desde Novembro de 2007 a Comissão reforçou o controlo independente da qualidade antes da aceitação das obras terminadas, contratando serviços adicionais para os projectos de infra-estruturas.

### **Recomendação 3**

A Comissão nota a utilidade da comparação dos custos unitários para uma melhor elaboração do orçamento e para efectuar a análise da relação custo-eficácia prevista, mas sublinha a dificuldade de aplicar tal ferramenta em vários contextos de reconstrução e em diferentes países, com características socioeconómicas diversas.

A Comissão continuará a desenvolver esforços para especificar os objectivos dos projectos o mais claramente possível.

#### **45.**

No quadro do fundo fiduciário de multidoadores, o grupo dos doadores deu muita atenção à visibilidade centrada nos resultados. A Comissão considera que o seu papel construtivo de coordenação, enquanto co-presidente do comité de gestão, criou uma visibilidade muito positiva para a União Europeia e um elevado reconhecimento junto dos beneficiários e dos parceiros de execução.

A Comissão apoia o conceito de «melhor reconstrução», que deve reforçar a apropriação e a sustentabilidade.

**Recomendação 4**

A Comissão toma nota da recomendação do Tribunal e reflectirá sobre a melhor forma de antecipar os aumentos de preços significativos na sequência de catástrofes naturais, em plena cooperação com outros doadores e as autoridades do país beneficiário.

**Recomendação 5**

A Comissão considera que a visibilidade é um tema muito importante, procurando sempre aumentá-la.

**Recomendação 6**

A Comissão concorda que as questões de sustentabilidade devem ser abordadas desde a fase de concepção. Os riscos, incluindo as questões de sustentabilidade, são de um modo geral avaliados na fase de concepção dos projectos e a Comissão esforçar-se-á por reforçar este aspecto ao longo da execução dos projectos.

Tribunal de Contas Europeu

**Relatório Especial n.º 6/2008**

**Ajuda à recuperação concedida pela Comissão Europeia no seguimento do maremoto e do furacão *Mitch***

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2008 — 40 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-51-6

## **Como obter publicações comunitárias?**

As publicações para venda produzidas pelo Serviço das Publicações estão disponíveis na EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), podendo encomendá-las através do agente de vendas da sua preferência.

Também pode solicitar uma lista da nossa rede mundial de agentes de vendas através do fax (352) 2929-42758.

NO PRESENTE RELATÓRIO, O TRIBUNAL ANALISA A GESTÃO, EFECTUADA PELA COMISSÃO, DA AJUDA À RECUPERAÇÃO NO SEGUIMENTO DE DUAS GRANDES CATÁSTROFES NATURAIS: O FURACÃO MITCH EM 1998 E O MAREMOTO DE 2004. A AJUDA À RECONSTRUÇÃO POR PARTE DA COMISSÃO, NUM MONTANTE TOTAL DE 550 MILHÕES DE EUROS, DESTINAVA-SE A RECONSTRUIR AS INFRA-ESTRUTURAS BÁSICAS E A CONSTITUIR UMA BASE PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. O TRIBUNAL EFECTUA RECOMENDAÇÕES QUE PODERÃO AJUDAR A COMISSÃO EUROPEIA A CONCEDER UMA AJUDA À RECUPERAÇÃO MAIS EFICIENTE E EFICAZ NO FUTURO.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-95009-51-6



9 789295 009516