

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão dos Orçamentos

PROCESSO ORÇAMENTAL DE 2007

29.9.2006

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 14

sobre o papel das ONG na aplicação da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento

Comissão dos Orçamentos

Relator: James Elles

O papel das ONG na aplicação da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento

"Por mais fragmentado que esteja o mundo, por mais intensas que sejam as rivalidades entre as nações, é um facto inexorável que cada dia que passa nos tornamos mais interdependentes"

Jacques Yves Cousteau

Introdução

1. O presente documento de trabalho está estruturado em três partes. A primeira secção fornece informação sobre o envolvimento das organizações não governamentais (ONG) na aplicação da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento, perante o pano de fundo de anteriores trabalhos do Parlamento Europeu nesta matéria. A segunda secção estabelece um paralelo entre este assunto e o processo orçamental de 2007, focando em particular a questão da optimização dos recursos financeiros da UE e a audição sobre política externa realizada pela Comissão dos Orçamentos, em 30 de Maio último, que contou com uma intervenção de Ashraf Ghani, Reitor da Universidade de Cabul e Ex-Ministro das Finanças do Afeganistão. A terceira secção propõe futuros trabalhos e análises a realizar nesta área pelo Parlamento Europeu e pela sua Comissão dos Orçamentos.

Secção I – As ONG e política comunitária de ajuda ao desenvolvimento

2. Vista no contexto da ajuda bilateral ao desenvolvimento prestada pelos Estados-Membros da UE e das verbas pagas através do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), a União Europeia é a maior prestadora de ajuda ao desenvolvimento do mundo. As ONG participam na implantação e no funcionamento dos diferentes canais da ajuda prestada pela UE. O presente documento de trabalho incide na prestação da ajuda ao desenvolvimento através dos canais da UE sobre os quais o Parlamento Europeu tem poderes de co-decisão e autoridade de quitação e, por conseguinte, também a obrigação de examinar em pormenor como decorre essa operação. As ONG estão intensamente envolvidas na execução dos programas de relações externas e de ajuda ao desenvolvimento da UE. De um montante total de aproximadamente 5,1 mil milhões de euros a título da categoria 4 do orçamento da UE de 2005, calcula-se que só às ONG chegaram a ser afectados entre 800 e 900 milhões de euros, ou seja, entre 15 a 18% desse total¹.
3. Note-se, porém, que a Comissão precedente chegou a estimar este montante em 1,6 mil milhões de euros. Na sequência de vários pedidos de esclarecimento por parte da Comissão dos Orçamentos, estes números foram finalmente ajustados para valores mais baixos, pois incluíam o financiamento de diversos outros "intervenientes não estatais", como universidades, igrejas, fundações, sindicatos, etc. No processo

¹ Estimativa calculada com base em informação sobre as ONG fornecida pela Comissão em 2004, bem como na análise da relação custo-benefício da ajuda ao desenvolvimento, realizada no quadro do processo orçamental de 2007.

orçamental de 2004, o relator-geral (J. Mulder, ALDE) estimou o montante afectado às ONG em já só mil milhões de euros.

4. Mas se nesse montante fossem incluídas as verbas afectadas a todos os intervenientes não estatais, entre os quais também "organizações internacionais", como as agências das Nações Unidas e a família da Cruz Vermelha, o valor em causa elevar-se-ia muito provavelmente a mais de 2 mil milhões de euros, e possivelmente até, a 2,5 mil milhões, isto é, metade da ajuda total paga ao abrigo da rubrica 4 do orçamento da UE.
5. A quota-parte do financiamento das ONG no orçamento das acções externas parece ter-se mantido relativamente estável – e relativamente elevada – durante todo o período das Perspectivas Financeiras para 2000-2006.
6. As principais áreas de despesa das ONG a título da categoria 4 são as seguintes (nomenclatura alterada no anteprojecto de orçamento de 2007):
 - Intervenções de "intervenientes não estatais" na ajuda ao desenvolvimento (linha orçamental 21 03 – anteriormente composta por duas: uma para o co-financiamento das ONG e a outra para a cooperação descentralizada – nomenclatura alterada no anteprojecto de orçamento de 2007)
 - Intervenções ao abrigo de programas temáticos/linhas orçamentais específicas (por exemplo, na área da promoção dos direitos humanos e da democracia)
 - Intervenções no quadro de programas com determinada cobertura geográfica
 - Intervenções através do Gabinete Europeu da Ajuda Humanitária (ECHO).

O grosso das intervenções das ONG reside em acções temáticas e em operações de co-financiamento, ao passo que a participação das ONG nos programas com determinada cobertura geográfica parece mais limitada.

7. A Comissão dos Orçamentos examinou vários aspectos orçamentais da responsabilidade das ONG durante este período, tendo aprofundado os seguintes:
 - a percentagem total do financiamento das ONG na categoria 4;
 - elementos desse financiamento que obedecem às regras normais dos concursos públicos;
 - elementos desse financiamento que são cedidos, recorrendo à excepção "afecção directa" prevista no Regulamento Financeiro;
 - indicações quanto aos custos administrativos de projectos das ONG financiados pela Comissão;
 - actividades da Comissão para supervisionar a responsabilidade das ONG beneficiárias;
 - a estrutura global do financiamento das ONG (financiamento partilhado por fontes governamentais e não governamentais, respectivamente).
8. Nos orçamentos de 2004 e 2005, em particular, esta situação levou à constituição de várias reservas, medida que foi amplamente apoiada pela Comissão dos Orçamentos. Tendo sido solicitada a fornecer à Comissão dos Orçamentos grande quantidade de

material comprovativo, é de assinalar que a Comissão cumpriu os requisitos, tendo elaborado relatórios particularmente extensos. Finalmente, as reservas foram libertadas ou em 2ª leitura ou mediante transferências efectuadas ao longo do exercício orçamental.

9. No processo orçamental de 2006 foram constituídas reservas semelhantes, mas desta vez com o objectivo de examinar melhor o financiamento das organizações internacionais, em especial do sistema das Nações Unidas, do Banco Mundial e das organizações da Cruz Vermelha. Uma vez mais a Comissão forneceu respostas bastante pormenorizadas, sob a forma de um novo relatório enviado ao PE em Novembro, o que permitiu libertar as reservas em 2ª leitura.
10. A Comissão dos Orçamentos sondou em profundidade toda essa organização, tendo-se detido no financiamento das ONG que a Comissão conseguiu demonstrar. Quando este processo começou, não havia sistemas nem procedimentos adequados para obter valores totais. Nos últimos anos, registaram-se melhorias consideráveis, pelo menos do ponto de vista orçamental, e a Comissão tem cooperado.

Secção II – De uma melhor informação orçamental para a optimização qualitativa dos recursos financeiros

11. As três questões centrais da abordagem que o Parlamento Europeu faz do processo orçamental de 2007, constantes da sua resolução sobre a Estratégia Política Anual da Comissão, são as seguintes: a fixação de prioridades políticas, a optimização qualitativa dos recursos financeiros e a preparação da revisão intercalar (em 2008/2009) do quadro financeiro plurianual 2007-2013. Durante o exame do orçamento de 2007, a Comissão dos Orçamentos procedeu a uma série de medidas inovadoras com vista a obter uma maior optimização qualitativa dos recursos financeiros. Estas medidas incluíram: a realização de audições neste domínio político, a elaboração de análises da relação custo-benefício de uma série de domínios da política comunitária, incluindo o da política de ajuda ao desenvolvimento, e o reforço da relação entre o orçamento anual e o processo de quitação, através de uma série de alterações ao orçamento, combinadas com um exame minucioso de documentos que examinam a aplicação das políticas comunitárias, como os relatórios especiais do Tribunal de Contas.
12. Em Maio de 2006, a Comissão dos Orçamentos realizou uma audição sobre questões de política externa. Uma das conclusões políticas dessa audição para o orçamento de 2007 foi a necessidade de o papel das ONG ser compatível com o objectivo de uma "apropriação" dos programas de ajuda externa pelos países beneficiários. Haverá, de facto, que ter o cuidado de evitar que as ONG (e o sistema de ajuda internacional em geral) assumam à partida tarefas que deviam caber aos próprios Estados. É preciso que os países em causa se responsabilizem pelo seu próprio desenvolvimento, pelo que, em vez de os substituir, a ajuda internacional devia limitar-se a apoiar o reforço das suas capacidades internas. É importante que as intervenções das ONG não negligenciem ou contradigam os esforços realizados por Estados democráticos emergentes. Este aspecto foi particularmente salientado por Ashraf Ghani, que

defendeu vigorosamente que, se se quisesse fortalecer as instituições nacionais, o canal prioritário por onde devia fluir a ajuda ao desenvolvimento tinha de ser o Estado. Instituições fortes – afirmou – eram uma condição essencial para que a ajuda ao desenvolvimento se traduzisse em progresso sustentável do ponto e vista económico, social e democrático.

13. O próximo passo lógico para o Parlamento consistiria em basear-se no trabalho prévio da Comissão dos Orçamentos em matéria de financiamento das ONG, como também nos resultados iniciais da audição sobre a política externa, e em centrar a análise na capacidade de optimização qualitativa dos recursos financeiros por parte dos intervenientes na ajuda ao desenvolvimento. O relatório da análise dessa relação custo-benefício, intitulado "*Avaliação dos recursos orçamentais na área do desenvolvimento e da cooperação*", encomendado pela Comissão dos Orçamentos ao gabinete "Economisti Associati" no contexto do processo orçamental de 2007, podia ser considerado um primeiro passo neste processo.
14. A necessidade deste tipo de abordagem, bem como de um aprofundamento do trabalho nesta área parece sair confirmada desta análise, cujos elementos centrais podem ser sintetizados como segue:
 - grande disparidade entre as ONG (exemplos de bons e maus desempenhos), mas insuficiência de avaliações em muitas áreas para se poder avaliar convenientemente a relação custo-eficácia presente;
 - grande variação entre ONG quanto à capacidade de suportar custos, umas conseguindo canalizar mais de 80% dos fundos para os beneficiários finais, outras ficando-se por 30%;
 - impossibilidade de demonstrar que as ONG apresentam uma relação custo-eficácia sistematicamente mais vantajosa do que as instituições governamentais.

Secção III – Opções para futuros trabalhos da Comissão dos Orçamentos

15. Com base na análise supracitada de trabalho previamente realizado nesta área, bem como na análise efectuada no contexto do processo orçamental de 2007, o relator gostaria de propor três ideias para o trabalho a desenvolver nesta área:
16. Em primeiro lugar, o relator considera que, à luz do êxito das audições especializadas realizadas em Maio e Junho de 2006 (e resumidas no documento de trabalho nº 12 do relator), a Comissão dos Orçamentos deveria considerar realizar mais audições deste género em 2007. Quanto ao papel das ONG na execução da ajuda ao desenvolvimento, poderia ser tema de uma audição sobre a política externa a realizar no primeiro semestre de 2007, com vista a informar o Parlamento sobre as prioridades da política externa a estabelecer para o orçamento de 2008. Na opinião do relator, qualquer dessas audições deveria ser realizada em estreita cooperação com as comissões relevantes do PE.
17. Em segundo lugar, o relator considera pertinente proceder a análises adicionais da capacidade das ONG para garantirem a optimização qualitativa dos recursos

financeiros da UE no âmbito da ajuda externa por ela prestada. Essas análises poderão ser financiadas pelo orçamento para estudos, ao qual a Comissão dos Orçamentos pode recorrer. As análises em causa poderiam consistir em comparações qualitativas da eficácia da ajuda prestada através dos diferentes canais. Para chegar a conclusões fundamentadas, essas análises deviam basear-se no trabalho minucioso de estudos de casos limitados a uma pequena selecção de programas. A cobertura geográfica e sectorial dos programas a analisar teria provavelmente que ser cuidadosamente escolhida e controlada, a fim assegurar um grau razoável de comparabilidade dos resultados.

18. Em terceiro e último lugar, o relator sugere que a Comissão dos Orçamentos reflita sobre os instrumentos de que dispõe anualmente no processo orçamental e no processo de quitação que lhe permitam uma maior optimização qualitativa dos recursos financeiros da UE no que respeita ao envolvimento das ONG na prestação de ajuda ao desenvolvimento. Sempre que se disponha de informação adequada e fiável proveniente de análises da relação custo-benefício, de relatórios do Tribunal de Contas ou de outras fontes, essa informação deverá servir de base à formulação de propostas de alteração ao orçamento da UE que visem assegurar que o dinheiro está a ser gasto da maneira mais eficaz e eficiente possível apesar das condições, amiúde difíceis, presentes nos países mais pobres.