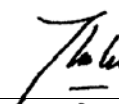


RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 47/05 – 2.ª S
PROC. Nº 22/02 – AUDIT



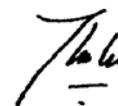
AUDITORIA ÀS AJUDAS A PROGRAMAS E PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO

Tribunal de Contas
Lisboa, 2005



ÍNDICE

	PONTOS
GLOSSÁRIO	
LISTAGEM DE SIGLAS	
INTRODUÇÃO	1 - 13
FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS	1 - 3
ENQUADRAMENTO	4 - 6
IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
METODOLOGIA	8 - 10
CONDICIONANTES	11 - 12
CONTRADITÓRIO	13
A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA	14 - 53
A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA DÉCADA DE 90	14 - 37
Principais elementos caracterizadores	14 - 23
A organização do sistema de cooperação	24 - 28
O exame da cooperação portuguesa pelo CAD da OCDE	29
Objectivos e opções da política de cooperação portuguesa	30 - 37
A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO ÍNICIO DA DÉCADA ACTUAL	38 - 53
As reformas na organização da cooperação	38 - 41
O volume e a evolução do esforço financeiro global da cooperação	42 - 53
OS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E GESTÃO	54 - 61
OS PROJECTOS DE AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO	62 - 80
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	62 - 65
APRECIÇÃO DOS PROJECTOS	66 - 69
GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS	70 - 74
AVALIAÇÃO DOS PROJECTOS	75 - 80
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	81 - 91
DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE	92 - 95
EMOLUMENTOS	96
ANEXOS	
I - Relação de Responsáveis	
II - Projectos/APD bilateral do MNE aos PALOP	
III - Orçamento de Estado - Cooperação	
IV - Ajuda Pública ao Desenvolvimento	
V - APD bilateral – Distribuição sectorial	
VI - APD bilateral aos PALOP - Distribuição sectorial (anos)	
VII - APD bilateral aos PALOP - Distribuição sectorial (anos e países)	
VIII - APD bilateral a Timor Lorosae	
IX - APD – Ministério das Finanças	
X - APD – Ministério dos Negócios Estrangeiros	
XI - APD bilateral aos PALOP – Ministério dos Negócios Estrangeiros	
XII - APD bilateral aos PALOP – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Distribuição Sectorial	
XIII - Execução dos programas/projectos examinados e fichas correspondentes	
XIV - Respostas fornecidas no âmbito do contraditório	



GLOSSÁRIO¹

Ajuda / cooperação bilateral - Transacções bilaterais realizadas por um país doador directamente para o país beneficiário. Também inclui a ajuda fornecida por via das ONGD nacionais e internacionais.

Ajuda / cooperação multilateral - Fundos públicos colocados à disposição de organismos multilaterais os quais os utilizam em actividades de desenvolvimento e/ou em países beneficiários.

Ajuda pública para o desenvolvimento (APD) - Conjunto dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento e a instituições multilaterais vindos de organismos públicos, incluindo o Estado e as autoridades locais, ou das suas agências executoras, e cuja operação responda aos seguintes critérios:

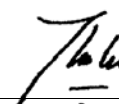
- ter por objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento;
- ter um carácter concessional e compreender um elemento de dádiva de pelo menos 25%.

Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) - Comité da OCDE que lida com as questões da cooperação para o desenvolvimento. Desempenha um importante papel na consultoria e elaboração das políticas de cooperação bilateral para o desenvolvimento, no sentido de aumentar o nível e a eficácia da APD. Para além de constituir um centro de informação, documentação e assessoria, define directrizes da Ajuda para os países membros. É um dos principais núcleos (a par do BM e do PNUD) de elaboração da política de cooperação para o desenvolvimento.

Os membros actuais do CAD são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. São membros com estatuto de observador permanente o FMI, o Banco Mundial e o PNUD. Portugal foi um dos membros fundadores, em 1961, tendo-se retirado após o 25 de Abril de 1974, regressando em 1991 (3 de Dezembro).

Convenção de Lomé - Acordo amplo e colectivo de cooperação entre os países da União Europeia e da África, Caraíbas e Pacífico. Define a política de cooperação para o desenvolvimento entre estes dois grupos de países. A primeira Convenção foi assinada em 1975, substituindo a Convenção de Yaundé. A última foi assinada em 1995 (Lomé IV revista). Em 2000 foi substituída pelo Acordo de Cotonou.

¹ Salvo indicação em contrário, as indicações sob este título têm origem no “Glossário da Cooperação”, MNE, IPAD.



Desenvolvimento económico - Mudança qualitativa e reestruturação na economia de um país em conexão com o progresso tecnológico e social. O principal indicador é o PNB per capita. Está intimamente ligado ao crescimento económico.

Doador - Indivíduo, entidade ou organização que concede ajuda.

Documento de Orientação Estratégica - Documento denominado «A cooperação portuguesa no limiar do século XXI», aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18 de Maio. Estabelece as referências de orientação estratégica para a cooperação portuguesa no limiar do Século XXI, designadamente em quatro domínios fundamentais: clarificação estratégica; controle político da cooperação; dispositivo da cooperação e financiamento.

Donativos às ONGD - Fundos públicos ou privados postos à disposição das ONGD que os poderão utilizar de acordo com os seus critérios.

Donativos canalizados através de ONGD - Fundos públicos postos à disposição das ONGD a fim de serem utilizados a favor do sector público, com fins estabelecidos pelo sector público ou por este conhecidos e aprovados. São, normalmente, apoios a programas/projectos do sector público que incluem a participação de ONGD pelo que a parte da Ajuda é também canalizada através das mesmas.

Esforço Financeiro Global da Cooperação do país doador² - é constituído pelos quatro componentes³ seguintes:

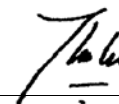
- APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- OFSP – Outros Fluxos Financeiros do Sector Público
- FP – Fluxos Privados
- ONGD – Donativos das Organizações não Governamentais para o Desenvolvimento

Estratégia de ajuda por país - Quadro de ajuda definido em função das necessidades do país. É uma estratégia definida em parceria com o governo e com consulta da sociedade civil e de outros parceiros. Centra-se na redução da pobreza e tem como principal objectivo identificar as áreas chave de apoio, tendo em conta o maior impacte positivo possível.

Documento que identifica o programa de reformas e os projectos a serem alvo de financiamento externo, com base numa apreciação das prioridades do país. Indica, também, o nível e composição da ajuda a ser fornecida com base nessa estratégia.

² Cfr. “*O que é a APD*”, Instituto da Cooperação Portuguesa, Estudos, Programação e Avaliação.

³ A distinção entre os diferentes componentes está relacionada com a fonte dos recursos - Sector Público (APD e OFSP) e Sector Privado (FP e ONGD) - e com os objectivos e a concessionalidade da ajuda - APD (Objectivo: Desenvolvimento; Concessionalidade: igual ou superior 25%); OFSP (Objectivo: fins comerciais; Concessionalidade: inferior a 25%); FP (Objectivo: fins comerciais; proveniente do sector privado) e ONGD (Objectivo: Desenvolvimento; proveniente do sector privado) (cfr. “*O que é a APD*”, Instituto da Cooperação Portuguesa, Estudos, Programação e Avaliação).



Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) - Instrumento financeiro das relações da Comissão Europeia (CE) com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Financia os programas de ajuda destinados a estes países e o montante de cada FED é definido pelos Estados-membros e negociado em cada Convenção, para um período de 5 anos. É gerido pela CE comportando 3 fases distintas: decisão, compromisso e pagamento.

Nações Unidas - Organismo internacional, criado em 1945, na sequência da experiência da Sociedade das Nações. A Carta das Nações Unidas identifica como principal missão desta organização a manutenção da paz e da segurança internacional, mas também inclui preocupações com a promoção do progresso económico e social de todos os povos, através da cooperação internacional. A maior parte das suas actividades visa o progresso económico e social dos países em desenvolvimento.

O sistema das Nações Unidas é constituído por uma série de organizações independentes e “organizações especializadas” que estão ligadas às Nações Unidas através de acordos de cooperação: FMI, BM, OMS, OIT, FAO, UNESCO, ONUDI, etc. Estas agências são entidades autónomas criadas por acordos intergovernamentais.

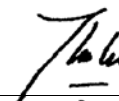
No sistema das Nações Unidas existem vários programas, fundos e departamentos que trabalham na promoção do desenvolvimento em todo o mundo. Estas organizações têm os seus próprios orçamentos, secretariados e órgãos administrativos, estando ligadas à Assembleia Geral e ao Conselho Económico e Social das Nações Unidas (e.g.: PNUD, ACNUR, UNICEF, etc.).

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) - Criada em 1961, em Paris, resultou da Organização para a Cooperação Económica Europeia (OCEE), criada para gerir o Plano Marshall e a reconstrução da Europa do pós-guerra.

Agrupa 30 países membros (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Checa, Coreia, Dinamarca, República Eslovaca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia) que partilham um compromisso face à governação democrática e à economia de mercado. A OCDE tem um alcance vasto, desenvolvendo relações estreitas com mais de 70 países, Organizações não-governamentais e sociedade civil.

Amplamente conhecida pelas suas publicações e estatísticas, o seu trabalho cobre áreas económicas e sociais, passando por questões macro-económicas, comércio, educação, desenvolvimento, inovação e ciência.

A OCDE desempenha um papel proeminente na promoção da boa governação tanto no sector público como no sector privado e no apoio aos Estados-membros



na formulação das suas políticas económicas e sociais bem como na sua coordenação e avaliação.

Produz internacionalmente instrumentos acordados, decisões e recomendações para promover regras em áreas onde o acordo multilateral é necessário para os países individuais progredirem numa economia globalizada.

Em matéria de cooperação para o desenvolvimento é um fórum de discussão e de concertação, dispondo do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento, do Centro de Desenvolvimento, do Clube do Sahel e África Ocidental e do Centro de Cooperação com Não-membros.

Organização multilateral - Uma organização é considerada como multilateral se:

1. for dotada de carácter internacional tendo por membros governos que estão representados, ao mais alto nível, por pessoas no desempenho oficial das suas funções, ou
2. for um fundo gerado de maneira autónoma por um organismo multilateral no sentido do ponto 1 e se, tanto num caso como noutro
3. ela transforma os recursos que recolhe num todo, de tal maneira que perdem a sua identidade para se tornarem parte integrante do seu activo financeiro.

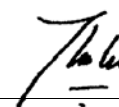
Nota: Os critérios 1. e 2. definem o carácter multilateral do beneficiário da contribuição, enquanto que 3. prova o carácter multilateral da contribuição.

Organização não governamental de desenvolvimento (ONGD) - Organização sem fins lucrativos, activa no domínio da cooperação para o desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária de emergência. Inclui duas categorias:

- ONGD nacionais – são organizações sem fins lucrativos, incluindo os organismos religiosos, as sociedades cooperativas e os sindicatos activos no domínio do desenvolvimento, cujos fundos de que dispõem provêm integral ou principalmente da economia do país doador. Os organismos *ad hoc* criados para recolher fundos para um objectivo específico (por exemplo, ajuda em caso de catástrofe ou fome) e que poderão desaparecer uma vez cumprido o objectivo, são também incluídos.
- ONGD internacionais – são organismos activos no domínio do desenvolvimento que possuem sede num determinado país e uma ou várias associações congéneres noutros países.

Parceiros - Pessoas e/ou organizações que colaboram para alcançar objectivos estabelecidos em conjunto.

Política de cooperação - Estabelecimento de: princípios e prioridades de actuação, critérios de selecção das intervenções prioritárias, princípios de partilha de responsabilidades, poderes de tomada de decisões e das principais linhas de organização em matéria de cooperação.



Programa anual de cooperação - Conjunto de projectos negociados/acordados anualmente com cada país parceiro.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - É a principal agência de cooperação do sistema das Nações Unidas, coordenando a maior parte da assistência técnica multilateral. Criada em 1965, pela fusão de duas agências (o Programa Ampliado de Assistência Técnica, de 1950, e o Fundo Especial para o Desenvolvimento, de 1956).

Programa indicativo de cooperação - Programa de cooperação trienal, negociado com cada país parceiro. O Programa Indicativo de Cooperação é orientado pelos princípios da cooperação portuguesa, tendo em conta a estratégia de desenvolvimento definida pelos Governos dos países beneficiários, em articulação com as orientações definidas pelo conjunto dos doadores, pelo Banco Mundial e pela União Europeia, fixando uma dotação indicativa global a afectar para o triénio, e o respectivo envelope financeiro para os domínios de intervenção definidos em função das prioridades identificadas.

Este Programa deverá ser executado por Planos Anuais, integrando programas e projectos concretos, sempre que possível com uma rigorosa identificação dos custos e da respectiva fonte de financiamento, devendo ser objecto de ajustamentos decorrentes da avaliação periódica da sua execução, a efectuar no âmbito de uma comissão de acompanhamento bilateral.

Programa integrado de cooperação (PIC) - Documento que apresenta, para o período coincidente com o do Orçamento do Estado, a programação das actividades de cooperação a desenvolver e as correspondentes fontes de financiamento, quer nos PALOP quer noutros países objecto de acções de cooperação. Inclui todos os projectos que os diferentes Ministérios se propõem desenvolver, identificando as principais opções e prioridades.

Os programas integrados da cooperação anuais inscrevem os compromissos que, em cada ano, resultam da execução dos programas indicativos em vigor, de outros projectos isolados que se assumam no âmbito da cooperação com outros países e da cooperação multilateral. O PIC é submetido à apreciação da Assembleia da República para debate no momento da discussão e aprovação do Orçamento do Estado.

Promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar⁴ é o critério decisivo na determinação da elegibilidade ou não de um projecto/fluxo como APD. Com vista a conferir-lhe maior objectividade e uniformidade, os Países Membros do CAD estabeleceram limites à elegibilidade da APD⁵.

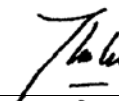
⁴ Cfr. “O que é a APD”, Instituto da Cooperação Portuguesa, Estudos, Programação e Avaliação.

⁵ Limites à elegibilidade cfr. “O que é a APD”, Instituto da Cooperação Portuguesa, Estudos, Programação e Avaliação:



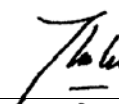
Sector produtivo - Termo utilizado para a produção de bens e serviços. Num contexto de desenvolvimento cobre as actividades secundárias (manufatura ou pequena escala) e as actividades terciárias (ou serviços). No contexto da cooperação inclui a produção orientada para as actividades (muitas vezes de pequena escala) que criam emprego e geram rendimento através da venda de bens e serviços nos sectores primário, secundário e terciário.

-
- a) a ajuda militar (equipamento e serviços militares, e o perdão de dívida com fins militares), não é contabilizada como APD. O uso de forças militares do país doador para fornecer ajuda humanitária ou realizar serviços com objectivos de desenvolvimento, é elegível como APD;
 - b) as Operações de Paz são reportadas como ajuda bilateral. São contabilizadas como APD as seguintes actividades: direitos humanos; acompanhamento das eleições; reabilitação de soldados desmobilizados e de infra nacionais; acompanhamento e treino de administradores; aconselhamento em estabilização económica; repatriação e desmobilização de soldados; remoção de minas e desarmamento;
 - c) a Ajuda a Refugiados nos países em desenvolvimento é considerada APD. A ajuda temporária a refugiados chegados aos países doadores é reportada como APD durante os primeiros 12 meses de permanência, e todos os encargos associados à eventual repatriação, são também elegíveis;
 - d) a utilização de Energia Nuclear para fins pacíficos e médicos, incluindo a construção de centrais nucleares é APD. Aplicações militares de energia nuclear são excluídas.



LISTAGEM DE SIGLAS

SIGLAS	DESIGNAÇÃO
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DGC	Direcção-Geral da Cooperação
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGREI	Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
FCE	Fundo para a Cooperação Económica
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
ICE	Instituto para a Cooperação Económica
ICP	Instituto da Cooperação Portuguesa
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
ONGD	Organizações não-governamentais para o Desenvolvimento
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RNB	Rendimento Nacional Bruto
TC	Tribunal de Contas



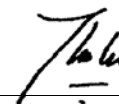
INTRODUÇÃO

FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

1. A realização de uma auditoria às ajudas a projectos de desenvolvimento, no âmbito dos “*Programas, projectos e acções de cooperação com países africanos e ajuda ao desenvolvimento de outros países*”, enquadra-se nos Programas de Fiscalização de 2004 e de 2005 do TC - Tribunal de Contas. Teve como objectivo examinar os sistemas de gestão e controlo de programas, de projectos e de acções de cooperação em execução em 2001 e 2002, tendo-se dado especial atenção às deficiências que, pela sua natureza ou carácter sistemático, se pudessem projectar, de algum modo, na ulterior concessão de ajudas.
2. A APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento (vide glossário) visa o fortalecimento das relações de Portugal com os países destinatários, em desenvolvimento, através da ajuda à promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações. A APD concedida pelo Estado Português no último quinquénio representa um montante anual de cerca de 300 M€ - Milhões de Euros dos quais 120 M€ foram concedidos no cumprimento das obrigações internacionais, em matéria de cooperação, assumidas pelo Estado Português. Do remanescente, 50% foram para os PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, 28% para Timor Lorosae e, o restante, para os demais países.
3. Cerca de 50% da ajuda aos PALOP destinou-se ao financiamento de projectos através do MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros. A auditoria examinou projectos realizados em 2001 e 2002, envolvendo ajudas de 14 M€, num universo de 69 M€.

ENQUADRAMENTO

4. A política de cooperação foi reestruturada em 1999 com a aprovação de uma nova linha de orientação estratégica de cooperação, mediante a publicação da RCM - Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18 de Maio. Passou a ser aprovado, anualmente, um Programa Integrado de Cooperação, cabendo, depois, ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas a condução da política de cooperação, enquanto componente fundamental das relações externas portuguesas.
5. Em 2001 e 2002, a cooperação portuguesa foi gerida através de uma multiplicidade de entidades, enquadradas em 17 ministérios de que se destacam o MNE e o MF - Ministério das Finanças [ministérios em que os apoios financeiros têm maior expressão financeira]. Entre essas entidades, citam-se as seguintes:



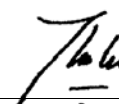
- o ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa, colocado sob a tutela do MNE que centrou a sua actividade em acções de formação, na atribuição de bolsas de estudo, no apoio a cooperantes, na participação em estudos e pareceres, cabendo-lhe, ainda, coordenar e acompanhar a execução e proceder à avaliação das acções, projectos e programas de cooperação promovidos por órgãos do Estado e entidades públicas ou privadas;
 - a APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, colocada sob a tutela e superintendência do MNE e do MF a qual centrou a sua actividade no incentivo ao investimento de empresas portuguesas, no apoio a infra-estruturas sociais e económicas e no apoio a projectos recorrendo, para o efeito, a instrumentos financeiros, nomeadamente: concessão de empréstimos, prestação de garantias, bonificação de taxas de juro, participações de capital e subsídios a fundo perdido⁶. Enquanto entidade financiadora de projectos no âmbito da cooperação portuguesa para o desenvolvimento⁷, a APAD estruturou a sua actividade de cooperação bilateral, através da criação de linhas de apoio sectoriais⁸, com vista a promover as diversas iniciativas constantes dos Programas de Cooperação e outras que surgiram pontualmente, merecedoras de idêntico acolhimento no quadro das orientações da política de cooperação da Agência e da sua gestão, na relação com os países beneficiários;
 - a DGREI – Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais e a DGT – Direcção-Geral do Tesouro, entidades do MF que intervêm na cooperação, concedendo apoios essencialmente no âmbito do sector financeiro, sendo de destacar os seguintes: amortização da dívida; sustentação da balança de pagamentos; cooperação técnica e participação em instituições financeiras multilaterais.
6. Em 2003, por fusão do ICP com a APAD, foi criado o IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento⁹, sob a superintendência e tutela do MNE competindo-lhe designadamente planear, programar e acompanhar a execução e avaliar os resultados dos programas e projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento realizados pelos demais organismos do Estado e por outras entidades públicas.

⁶ Cfr. alínea b) do art.º 5.º dos Estatutos da APAD, anexos ao Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto.

⁷ Competência plasmada nas alíneas a) e b) do art.º 5.º dos Estatutos da APAD.

⁸ As linhas de apoio em 2001/02 foram: educação, saúde, infra-estruturas, outros sectores, recuperação do património histórico, cooperação intermunicipal, multi-apoio, iniciativas complementares, iniciativas especiais e outros (*e.g.* Ajuda a Timor Lorosae; Ajuda Pós-Emergência a Moçambique). Em 2002, foi, ainda, criada a linha nova iniciativa.

⁹ Cfr. Decreto - Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro.



IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

7. Examinaram-se ajudas a projectos pagas em 2001 e 2002, pelo ICP e pela APAD, cujos membros do Conselho Administrativo e do Conselho Directivo, respectivamente, estão identificados no Anexo I. Actualizou-se a informação pertinente, já na vigência do IPAD, encontrando-se os membros do respectivo Conselho Directivo igualmente identificados no Anexo I.

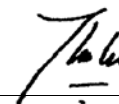
METODOLOGIA

8. Os estudos preliminares incidiram, numa primeira fase, sobre a recolha e o exame de informação relevante sobre a cooperação e de relatórios dos órgãos de controlo interno e de instituições internacionais¹⁰. Numa segunda fase, recolheu-se informação junto do ICP e da APAD e, tendo em conta o papel de planeamento e coordenação da cooperação atribuído ao MNE e a relevância da APD bilateral nos PALOP, priorizaram-se e seleccionaram-se 10 projectos apoiados pelos serviços do MNE¹¹, em 2001 e 2002, que absorveram 14 M€ das verbas destinadas à cooperação (Anexo XI), representando 20% da APD bilateral aos PALOP naqueles anos (Anexo II).
9. O exame incidiu sobre as diferentes fases do ciclo de vida dos projectos e visou verificar a existência de informação (relativa à identificação, formulação e coerência do projecto desenhado, à execução - meios / recursos utilizados e respectiva adequação de custos, estrutura de organização e gestão, métodos de intervenção, avaliação e controlo externo - e à apreciação sobre a relação entre os objectivos e os resultados alcançados)¹² susceptível de permitir a apreciação dos sistemas de gestão e controlo implementados à luz de normas aplicáveis e sua apreciação (ou avaliação) por entidades externas. Para o efeito, realizaram-se testes de procedimentos, de conformidade e substantivos aos 10 projectos seleccionados.
10. Atendendo a que certas deficiências, pela sua natureza ou carácter sistemático, afectam o financiamento de projectos ulteriores, actualizou-se, em 2005, a informação disponível, junto do IPAD, através de entrevistas, de questionários e

¹⁰ Relatórios de Auditorias da Inspeção-Geral de Finanças sobre os apoios concedidos pelo Estado no âmbito do MNE [junto do ICP - triénio 1998/2000 - e junto da APAD - exercício de 2000] e relatórios do CAD de avaliação da cooperação portuguesa nos anos de 1993, 1997 e 2001.

¹¹ Os apoios à cooperação detêm maior expressão financeira no MNE e no MF, cabendo ao MNE o planeamento e a coordenação da cooperação, enquanto que o MF desenvolve programas e projectos direccionados para o sector financeiro. A priorização e selecção de projectos no âmbito do MNE foram efectuadas com recurso a um *software* de apoio à decisão, com base numa análise multi-critério.

¹² Eg.: “Manual da Gestão do Ciclo do Projecto – Abordagem integrada e quadro lógico”, Comissão das Comunidades Europeias, 1993, “Best practices guidelines for evaluation”, CAD/OCDE, Paris, 1998, “Guidelines for: drawing up terms of reference for evaluations; evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports” e “Evaluation Guidelines”, Comissão das Comunidades Europeias, 1999 e 2000, respectivamente, e “Guia de Avaliação”, ICP, 2001.



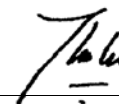
do exame da documentação fornecida (e.g.: relatórios de actividades, avaliações, pontos de situação e documentação de suporte dos projectos relativa aos anos de 2003 e 2004).

CONDICIONANTES

11. A reestruturação institucional operada pela criação do IPAD coincidiu com o desenvolvimento dos trabalhos, o que dificultou o acesso à documentação e a obtenção de esclarecimentos, pela ausência de alguns dos funcionários que acompanharam os projectos.
12. Por outro lado, a deficiente instrução dos processos - designadamente dos referentes aos projectos examinados - dificultou a sua compreensão e sistematização, circunstância que se afigura subsistir até ao presente momento. Com efeito, no âmbito dos trabalhos da preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa a 2004 foi realizada uma auditoria, por uma outra equipa, que se centrou no exame das ajudas às ONGD – Organização não-governamental de Desenvolvimento, face à não apresentação tempestiva da documentação relativa à generalidade das ajudas à cooperação. O correspondente Relatório concluiu pela existência de um conjunto de erros e insuficiências em matéria de apreciação das despesas apresentadas pelas ONGD afigurando-se serem, tais conclusões, consistentes com as observações formuladas no presente Relatório. Ainda assim, cabe sublinhar que, contrariamente ao que ocorre para a ajuda a projectos, o IPAD adoptou regras, conhecidas dos candidatos potenciais, esclarecendo, *ex-ante*, os termos a que devem obedecer as candidaturas das ONGD e as despesas elegíveis.

CONTRADITÓRIO

13. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram notificados o IPAD, através do respectivo Presidente, bem como os responsáveis da APAD em 2001 e 2002, do ICP em 2001 e 2002 e do IPAD em 2003 e 2004, para se pronunciarem, querendo, sobre o teor do relato de auditoria. Foram obtidas as respostas juntas em Anexo XIV, as quais não apresentaram, porém, factos susceptíveis de alterar as observações e conclusões de auditoria, antes confirmaram as insuficiências constatadas dando conta de algumas iniciativas tomadas no sentido de colmatar tais insuficiências. As alegações havidas por pertinentes, à luz das observações do presente Relatório, foram integradas no ponto concreto deste Relatório a que se reportam.



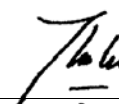
A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA DÉCADA DE 90

Principais elementos caracterizadores

14. A RCM n.º 43/99 analisa e contém certas avaliações sobre a evolução do esforço financeiro da cooperação nacional realizado na década de 90, a qual é esclarecedora e se afigura útil apresentar, de forma sintética, nos pontos seguintes (pontos 15 a 36). Aprofundaram-se certos aspectos, com base noutros documentos recolhidos na auditoria de que se destaca o relatório do CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE e a motivação constante dos vários diplomas reformadores entretanto publicados (e.g.: Decretos-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro, n.º 293/97, de 24 de Outubro, n.º 267/98, de 28 de Agosto e 327/99, de 18 de Agosto).
15. Portugal, foi membro fundador do CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1961, saiu em 1974 e foi readmitido em 1991. Como membro da organização, Portugal está associado aos consensos que nela se formam e para os quais contribuiu e co-responsabilizado pela prossecução dos objectivos, políticas e critérios de avaliação que aí se definem. Até àquela data, Portugal foi beneficiário da ajuda internacional e, a partir de 1992, passou para a categoria de doador.
16. Em Portugal, o esforço financeiro em favor da cooperação concentrou-se na APD, como ilustra o indicador APD/PNB¹³. O referido indicador, que oscilou entre um máximo de 0,36%, em 1992, e um mínimo de 0,21% em 1996, mostra que o objectivo de 0,7%, adoptado, na Conferência do Rio, de 1992, estava ainda bem longe das possibilidades portuguesas.
17. A cooperação bilateral portuguesa concentrou-se nos PALOP, essencialmente como reflexo dos laços históricos, linguísticos e culturais que ligam Portugal àqueles países. A partir de 1991, confirmou-se e consolidou-se essa tendência, não obstante os propósitos de diversificação várias vezes anunciados.
18. Nos anos 90, institucionalizou-se um modelo descentralizado de prestação da ajuda no qual intervinham os diversos ministérios, as autarquias e várias entidades públicas, através dos seus orçamentos próprios. A ausência de um orçamento centralizado não favoreceu a implementação de uma política verdadeiramente coerente neste domínio. Por outro lado, a acção coordenadora e avaliadora da entidade nacional, responsável por assegurar a coerência das acções postas em prática, não foi significativa.
19. A afectação dos recursos financeiros à cooperação foi, pois, sobretudo, consequência dos compromissos internacionais assumidos, ou da necessidade

¹³ APD/PNB até 1999 e, depois, APD/RNB.



de refinar ou reescalonar a dívida dos países destinatários da ajuda sem corresponder à aplicação de uma opção estratégica ou acorrer a prioridades previamente definidas. Por essa razão se entende que a principal fonte de financiamento foi o MF, participando com verbas sempre superiores a dois terços dos recursos envolvidos, seguindo-se-lhe o MNE e os restantes ministérios.

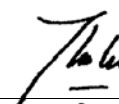
20. Moçambique foi o principal beneficiário, devido ao peso das medidas tomadas no quadro de alívio da dívida. A política de bolsas, concentrada nos estudos em Portugal, mobilizou, anualmente, quase 50% dos recursos orçamentais¹⁴.
21. No âmbito da cooperação multilateral foram assinados, nomeadamente com o PNUD e com a UNESCO, acordos relativos a co-financiamento de projectos nos PALOP e foram feitas “contribuições voluntárias” para um conjunto de organizações multilaterais.
22. Na sequência da adesão à Comunidade Económica Europeia, Portugal passou a contribuir financeiramente para o FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento (principal instrumento de financiamento das sucessivas Convenções de Lomé).
23. A RCM n.º 43/99 afirma ter sido insuficiente o apoio dado pelo Estado Português às acções das ONGD.

A organização do sistema de cooperação

24. No plano institucional, no início da década de 90, a execução da política de cooperação – assente num modelo descentralizado - estava cometida a um grande número de instituições públicas e ao FCE - Fundo para a Cooperação Económica, criado em 1991.
25. Em 1994, operou-se a fusão dos dois organismos que exerciam competências na área da cooperação para o desenvolvimento (a DGC - Direcção-Geral da Cooperação e o ICE - Instituto para a Cooperação Económica) dando origem ao ICP, como órgão fulcral da política de cooperação. O ICP assumiu a função de único interlocutor institucional do Estado Português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação, em estreita articulação com os departamentos governamentais sectoriais. O ICP foi dotado de uma estrutura orgânica que, o decurso do tempo, a experiência prática adquirida e, sobretudo, a definição de novas orientações estratégicas vieram revelar ser necessário reestruturar em 1997¹⁵.

¹⁴ As consideráveis despesas de Portugal com a assistência técnica militar, não têm sido contabilizadas como ajuda pública, obedecendo-se aos critérios internacionalmente aceites.

¹⁵ Lei Orgânica definida pelo Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de Outubro.



26. Em 1998, foi criado o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação com vista à obtenção de consenso político sobre as grandes linhas orientadoras em matéria de cooperação e ao estabelecimento dos mecanismos legais e institucionais necessários a uma melhor e mais eficaz coordenação das políticas de cooperação para o desenvolvimento¹⁶.
27. Em 1999, o Governo considerou que o FCE não correspondia com eficácia às necessidades visto que a realização de projectos estratégicos de APD, complexos e de execução prolongada, exigia ao organismo executor autonomia e capacidade de gestão, meios financeiros passíveis de aplicação plurianual e de instrumentos de actuação mais diversificados do que os que o FCE dispunha (e.g. tomada de participações sociais)¹⁷.
28. Com a reestruturação operada pela RCM n.º 43/99, o FCE é substituído pela APAD (sob a tutela e superintendência do MNE e do MF) que, em articulação com o ICP, estaria em condições de propiciar um aproveitamento coerente, coordenado e complementar de meios humanos, materiais e financeiros de natureza pública e privada, afectados a programas, projectos e acções previamente definidos e planeados. Na verdade, o modelo descentralizado seguido na execução da política de cooperação exigia o reforço dos mecanismos de coordenação, informação, controlo e avaliação, no qual se inseriam as alterações orgânicas e funcionais decididas¹⁸.

O exame da cooperação portuguesa pelo CAD da OCDE

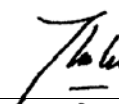
29. O CAD da OCDE efectuou o primeiro exame da APD portuguesa em 1993 e o segundo, em 1997. Concluiu que a reestruturação de 1994, operada nos organismos com competências na área da cooperação não remediou, por si só, os males que se reconheciam e haviam sido identificados. As críticas do primeiro exame não divergiam, no essencial, das do segundo¹⁹. Persistiam, nomeadamente, as seguintes:

¹⁶ A criação do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação foi operada pelo Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto. O órgão de apoio do MNE era a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) cujo funcionamento, segundo a RCM n.º 43/99, se revelou pouco consentâneo com as necessidades de coordenação política e técnica que o modelo de cooperação descentralizada exige. Para agilizar este órgão, foi criado o seu Secretariado Executivo, dirigido pelo presidente do ICP (e, actualmente, pelo Presidente do IPAD), que assim dispunha de um instrumento útil para o desenvolvimento das suas funções de coordenação, tanto no plano da programação e do planeamento das acções da cooperação como no acompanhamento sistemático da sua execução.

¹⁷ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto.

¹⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de Agosto.

¹⁹ O exame do CAD, de 1997, reconheceu alguns progressos, designadamente, da disponibilidade para alargar progressivamente o horizonte e os objectivos da ajuda e em construir uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento, para elaborar um orçamento e um programa integrados e assegurar a sua efectiva coordenação e avaliação, para reforçar o sector das ONGD.



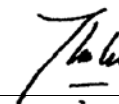
- o peso excessivo dos sistemas de perdão e reescalonamento das dívidas Estado a Estado, no total da APD;
- a necessidade de um planeamento a médio prazo;
- as dúvidas quanto ao realismo do objectivo de 0,7% do PNB para a APD compromissado por Portugal na Conferência do Rio, em 1992;
- a fragilidade da APD multilateral e a insuficiência da colaboração com as ONGD;
- a pouca importância dada nos projectos e programas ao ensino primário, à educação de base e aos cuidados primários de saúde;
- a desarticulação administrativa dos projectos bilaterais e a inexistência de uma orçamentação adequada para a cooperação;
- a ausência de serviços de planeamento eficientes e, acima de tudo, a inexistência de uma avaliação, minimamente rigorosa, dos resultados da APD;
- A ineficiência da coordenação interministerial.

Objectivos e opções da política de cooperação portuguesa

30. No relatório do CAD da OCDE sobre o papel da cooperação internacional no limiar do século XXI, aprovado em Maio de 1996, foi estabelecido um conjunto de objectivos, de responsabilizações recíprocas e de critérios que estruturam - ou deverão estruturar - as políticas de cooperação para o desenvolvimento. Com particular relevância para Portugal, sublinha-se a necessidade da reforma da organização da cooperação tendo em vista a descentralização, a co-participação e a revisão dos processos de decisão.
31. Em 1996, Portugal adoptou, um conjunto de objectivos gerais de longo prazo²⁰, em consonância com os quais, em 1999, a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento assumiu os objectivos específicos de curto prazo²¹. Definiram-se as opções relativamente aos países de concentração da ajuda e

²⁰ A redução para metade da população mundial que vive em estado de pobreza extrema (menos de 1 USD/dia) até 2015; Educação primária generalizada em 2015; Eliminação da discriminação das mulheres na educação primária e secundária até 2005; Redução da mortalidade infantil (abaixo de 5 anos) em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos até 2015; Acesso universal, através do sistema de cuidados primários de saúde, à saúde genética o mais tardar até 2015.

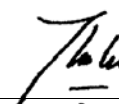
²¹ 1.º Reforçar a democracia e o Estado de direito; 2.º Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias ao nível da educação – assumiu-se como prioritário contribuir para o reforço das infra-estruturas e dos serviços sociais, em particular nos domínios da educação de base e dos cuidados primários de saúde (a verdadeira razão de ser da ajuda pública ao desenvolvimento, é a redução da pobreza das populações mais desfavorecidas, nos países menos desenvolvidos. Por razões de ordem histórica, Portugal canaliza a maior parte do seu esforço de APD para cinco dos países menos desenvolvidos do mundo, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe); 3.º Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada (apoio ao estabelecimento de condições de segurança e à criação das infra-estruturas indispensáveis ao funcionamento das empresas privadas e ao investimento produtivo); 4.º Promover o diálogo e a integração regionais; 5.º Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano.



aos sectores de intervenção, aos critérios de participação no sistema multilateral e às perspectivas financeiras de médio prazo.

32. Relativamente à concentração geográfica, a cooperação portuguesa deveria diversificar as suas relações e os instrumentos e tipos de acção nas diferentes regiões que estão no centro das preocupações da assistência e das políticas de ajuda ao desenvolvimento da comunidade internacional - América Latina e Ásia [uma vez que não existiam razões para que a cooperação portuguesa não continuasse a concentrar os seus esforços na ajuda aos PALOP nem para que as relações de cooperação fossem exclusivas dos PALOP]. Já a partir de 1999-2000 seriam desenvolvidas algumas iniciativas com, por exemplo, o Senegal, a Mauritânia, o Mali, o Benim, o Togo, a Guiné Equatorial, o Gabão, a Namíbia, o Zimbabwe e o Malawi, e o Governo apresentaria, em momento oportuno, um programa de assistência e cooperação para Timor Leste.
33. Estabeleceram-se, também, os sectores de concentração da cooperação portuguesa seguintes: formação, educação, cultura e património; saúde; actividade produtiva e infra-estruturas; sociedade e suas instituições; segurança; ajuda financeira.
34. Relativamente à cooperação multilateral, atenta a fraca participação portuguesa nos instrumentos multilaterais de ajuda ao desenvolvimento, apontada nos sucessivos exames do CAD, Portugal assumiria, a curto prazo, um papel mais activo no sistema multilateral, particularmente no sistema das Nações Unidas e da União Europeia. A RCM (ver ponto 14) refere, em particular, que a escolha das iniciativas e instituições multilaterais que beneficiam de financiamentos públicos portugueses nem sempre terá sido pautada por critérios de eficácia e racionalidade e que, em particular, tem sido fraca a capacidade de coordenar a ajuda bilateral com a ajuda multilateral.
35. Entre o conjunto de instrumentos da política de cooperação portuguesa²² destacava-se a assistência técnica, civil e militar, a prestar aos PALOP com maior dificuldade de organização das suas administrações, bem como a reforma do regime de bolsas e estágios e a renovação dos incentivos ao investimento privado.
36. Face ao objectivo definido na Conferência do Rio, em 1992, de o indicador APD/RNB se vir a situar em 0,7%, o Governo Português propunha, como meta, que a APD portuguesa passasse, progressivamente, de 0,36% em 2000 para 0,7% em 2006.

²² A assistência técnica, civil e militar; donativos em espécie; envio de formadores, professores, médicos e pessoal de enfermagem; concessão de bolsas de estudo e estágios; prestação, em Portugal, de cuidados médicos especializados; empréstimos Estado a Estado, doações, perdão e bonificação de juros; concessão de subsídios a ONGD, autarquias e outros promotores de projectos de cooperação; incentivos, créditos de ajuda e garantias de seguros de crédito ao investimento e à exportação de bens e serviços portugueses.



37. Acresce que, em 2002, na Conferência das Nações Unidas de Monterrey e na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentado de Joanesburgo, foi reiterado o objectivo, definido na Conferência do Rio, de cumprir a meta de disponibilizar 0,7% do RNB para a APD e aprovado, pela primeira vez, um calendário concreto do aumento da APD, por parte do Estados Membros, até 2006. Porém, em 2004, a União Europeia veio reafirmar ter assumido o compromisso de fazer passar para 0,39% do RNB, em 2006, a média comunitária para APD, a qual deverá ser, no mínimo, de 0,33% para cada Estado Membro e, do mesmo passo, afirmar que tal meta consubstanciará uma etapa transitória para atingir o citado objectivo de disponibilizar os 0,7% do RNB²³.

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO INÍCIO DA DÉCADA ACTUAL

As reformas na organização da cooperação

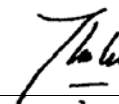
38. Em 2001, por força do Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de Junho, o ICP viu reforçado o seu papel de organismo coordenador da cooperação, cabendo-lhe assegurar o planeamento, a programação, a coordenação, o controlo da execução e a avaliação dos resultados da cooperação desenvolvida pelas entidades públicas, bem como a centralização da informação sobre a cooperação promovida por entidades privadas, com ou sem patrocínio público. Entre outras, faziam parte das atribuições do ICP a promoção e execução de acções, projectos e programas de cooperação²⁴. Situando-se a APAD na mesma área de actuação do ICP não foram, todavia, claramente delimitadas as responsabilidades e competências concretas dos dois organismos.

39. Ora, o relatório de 2001 do CAD da OCDE²⁵ - na realidade o terceiro e último elaborado - sublinhara a necessidade de serem tomadas medidas organizacionais susceptíveis de evitar a duplicação de programas de ajudas e de serem conduzidas avaliações completas e eficazes e referido o peso desproporcionado, face a outros países doadores, das ajudas relacionadas com o apoio ao serviço da dívida externa dos Estados beneficiários. O relatório enunciou, ainda, um certo número de aspectos perfectíveis tais como uma maior atenção às acções relacionadas com a redução da pobreza, às actividades relacionadas com os cuidados primários de saúde e ao apoio à educação. Concretamente, em relação à duplicação de programas, o relatório afirma que *“o papel estratégico de coordenação atribuído ao ICP revela-se ainda insuficiente para minimizar as duplicações dos programas de ajuda*

²³ Fonte: “Apresentação das linhas gerais de funcionamento do IPAD”, IPAD, 2003, “Augmentation modeste de l’aide au développement - 2003”, Statistiques de l’aide, OCDE e Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – “Aplicação prática do Consenso de Monterrey: a contribuição da União Europeia” (COM (2004)).

²⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de Junho.

²⁵ Relatório “Development Co-operation Review - Portugal” do CAD, de 2001.

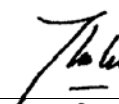


implementados pelos vários ministérios e entidades. O ICP ainda não se encontra dotado de instrumentos operacionais para desenvolver linhas de orientação que farão deste órgão uma instância de coordenação permitindo-lhe articular, num todo coerente, as actividades dos diversos ministérios”²⁶.

40. Confirmada, na prática, uma sobreposição de competências que se afigura patente na génese, à luz dos próprios diplomas orgânicos do ICP e da APAD, o Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, veio, quase dois anos mais tarde, referir, no seu preâmbulo, que o modelo descentralizado constituía a base dos inevitáveis prejuízos ao nível da coerência e eficácia da política de cooperação e que a experiência demonstrava existir uma verdadeira “*duplicação*” de funções entre o ICP e a APAD no exercício de atribuições, além de que a sua articulação tinha gerado contradições e obstáculos inultrapassáveis. Acrescentava que tão pouco tinham sido implementados mecanismos que assegurassem a efectiva concertação de acções ou o aproveitamento de sinergias por parte do conjunto tão vasto e diversificado das instituições e agentes que prosseguiam, em Portugal, a ajuda pública ao desenvolvimento. Foi neste contexto que, pelo referido diploma, foi criado e colocado sob a tutela do MNE o IPAD, fazendo a fusão do ICP e da APAD. Destarte se centralizou, por fim, a coordenação e supervisão da execução da política de cooperação nacional bem como a competência para o planeamento, o acompanhamento da execução e a avaliação dos resultados dos correspondentes programas e projectos.
41. A partir de 2001, o orçamento da cooperação foi integrado no OE - Orçamento de Estado (Mapa XII) e passou a ser aprovado, anualmente, um Programa Integrado de Cooperação, compaginando a programação de actividades de cooperação para o desenvolvimento com as correspondentes fontes de financiamento. Em 2003, com a criação do IPAD, o Governo considerou que estavam, por fim, criadas as condições para que a actividade de APD, através dos seus “instrumentos-base” - os Planos Indicativos de Cooperação (planos trienais existentes desde 1999) e os Programas Anuais de Cooperação - passasse a ser desenvolvida de forma mais consentânea com as prementes e concretas necessidades dos países receptores²⁷.

²⁶ O relatório refere ainda que Portugal tomou importantes passos ao introduzir o controlo político sobre a cooperação descentralizada, reforçando a coordenação e a integração. Neste âmbito, salienta-se que o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação passou a aprovar, anualmente, a proposta de orçamento integrado da cooperação, em simultâneo com a aprovação da proposta do Orçamento de Estado (cfr. ponto 41).

²⁷ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro.



O volume e a evolução do esforço financeiro global da cooperação

42. A dotação anual inscrita no OE para a cooperação atingiu, em média, 303 M€ no período de 2001 a 2004²⁸. No início do período, a dotação anual alcançava cerca de 328 M€, registando posteriormente decréscimos até atingir, em 2004, um montante de 204 M€. A dotação para 2005 (227 M€) situou-se ligeiramente acima da dotação do ano anterior mas foi inferior à média do período. Em média, cerca de 34% das dotações foram inscritas no Orçamento do MNE, 47% no do MF e, 19%, no dos restantes ministérios (Anexo III).
43. A utilização das dotações orçamentais em APD (bilateral e multilateral) registou, igualmente, um decréscimo no mesmo período, atingindo 298 M€²⁹, em média, e representando 0,25%, 0,27%, 0,22%³⁰ e 0,21%³¹ do RNB – Rendimento Nacional Bruto (APD/RNB), sucessivamente entre 2001 e 2004 (Anexo IV). Constata-se, assim, que os níveis da APD portuguesa se têm afastado, cada vez mais, da meta de 0,33% do RNB, a atingir em 2006 (cfr. ponto 37).
44. A APD foi, sobretudo, bilateral, absorvendo - com cerca de 176 M€, em média - 60% da APD portuguesa naquele período (Anexo IV). A evolução da APD bilateral foi decrescente em todos os anos do período, descendo de 205 M€, em 2001, para os 141 M€, em 2004 (Anexo V). O apoio às ONGD representou 1% da APD bilateral e, excepto um decréscimo em 2003, registou uma evolução positiva entre os 2,3 M€, aplicados em 2001, e os 3,1 M€ em 2004 (Anexo V).
45. À APD multilateral foram consagrados, em média, 122 M€, essencialmente direccionados para contribuições para o orçamento da Comissão Europeia e para o FED, que corresponderam a uma evolução irregular entre 95 M€, em 2001, e 127 M€, em 2004, com subidas e descidas pouco acentuadas, ao longo do período (Anexo IV).
46. A distribuição sectorial da APD bilateral mostra que em todos os países uma fatia significativa da ajuda - cerca de 120 M€ (68%), em média - foi canalizada para o sector “*infra estruturas e serviços sociais*” (Anexo V), embora presente

²⁸ Não inclui dotações relativamente a 2003, em virtude de, naquele ano, o OE não espelhar a dotação no Mapa anexo apropriado.

²⁹ Não inclui, em 2004, 562 M€ referentes à “*operação extraordinária*” de “*contabilização da reestruturação da dívida de Angola*” (cfr. Relatório de Execução Anual de 2004 do IPAD (pag. 43)).

³⁰ O decréscimo pronunciado registado em 2003, relativamente ao ano anterior, foi imputado, em boa parte, aos cortes ocorridos na cooperação face às restrições orçamentais (cfr. Dados estatísticos globais da ajuda – IPAD e “*Augmentation modeste de l’aide au développement - 2003*”, Statistiques de l’aide, OCDE).

³¹ “*Não considerando a contabilização da operação extraordinária (562 M€) estima-se que a APD Portuguesa possa alcançar 0,21% do RNB (266 M€). Este previsível decréscimo, face aos 0,22% registados em 2003, reflecte, por um lado, as dificuldades da execução, por outro lado, evidencia a necessidade de uma maior mobilidade financeira para que se consiga alcançar a meta definida para o ano de 2006*” (cfr. Relatório de Execução Anual de 2004 – Cooperação Portuguesa no Estrangeiro, pag 43).



diferenças quanto à área de afectação (“educação”, “saúde”, “governo e sociedade civil”) (e.g.: Anexo VII e VIII). Acresce que o sector cresceu, de 2001 a 2003, registando um decréscimo em 2004. Ora, o CAD assinalou a atenção insuficiente concedida à luta contra a pobreza - um dos objectivos principais da cooperação portuguesa (cfr. ponto 39). Segundo o IPAD, “Portugal tem orientado o seu Programa de cooperação para o desenvolvimento no respeito pelo cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDGs) dando prioridade aos sectores da educação, da saúde, do governo e sociedade civil e dos serviços sociais, aos quais acrescenta uma actuação transversal na formação e no apoio à capacidade administrativa do país beneficiário, com vista a se atingir o objectivo último que é a redução da pobreza. A redução da pobreza tem sido, assim, uma preocupação central do Programa da Cooperação Portuguesa, determinando a concentração das nossas intervenções, tanto do ponto de vista geográfico como sectorial.”³²

47. A distribuição sectorial da APD bilateral também evidencia que 11 M€ (6%), em média, foram aplicados em “acções relacionadas com a dívida”, verificando-se, ao longo do período, uma tendência decrescente do peso destas acções que, em 2001, representavam 11% da APD bilateral e, em 2004, apenas 2%³³ (Anexo V). Tal evolução parece tender a aproximar-se mais do preconizado, uma vez que, como referido anteriormente pelo CAD da OCDE, os sistemas de perdão e reescalamento das dívidas Estado a Estado, no total da APD tem um peso excessivo e a proporção da ajuda canalizada para as acções relacionadas com a dívida tem sido claramente superior à dos outros países Membros do CAD (cfr pontos 29 e 39);
48. A APD bilateral, foi atribuída, na sua maioria, a países do continente Africano, nomeadamente a PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) - 87 M€ (50%), em média - e do continente Asiático, designadamente a Timor Lorosae (28%) (Anexo IV). Timor Lorosae foi o maior beneficiário da APD bilateral portuguesa (sendo destinatário, só em 2001 e 2002, de 65 M€ e 80 M€, respectivamente), seguido de Moçambique (em 2001 e 2002) e de Cabo Verde (em 2003 e 2004) e dos restantes PALOP (Anexo IV). Constata-se, assim, que - exceptuando as ajudas a Timor Lorosae - os propósitos de diversificação anunciados não tiveram uma concretização significativa (cfr. ponto 32).
49. No mesmo período, cerca de 57 M€ (68%), em média, da APD bilateral atribuída aos PALOP, foi canalizada para o sector “infra estruturas e serviços sociais”, essencialmente para a educação³⁴ (Anexo VI). As “acções

³² Cfr. informação prestada pelo IPAD em 27 de Junho de 2005.

³³ Se se tivesse em conta o montante de 562 M€ referente à “operação extraordinária” de “contabilização da reestruturação da dívida de Angola” (cfr. notas 29 e 31), as “acções relacionadas com a dívida” atingiriam o montante médio de 151 M€, ou seja, 34% da APD total e, portanto, “claramente superior face aos outros países Membros do CAD” (em 1999, em média, os países Membros do CAD desembolsaram 4% de APD - cfr. Relatório “Development Co-operation Review - Portugal” do CAD, de 2001, pag 12).

³⁴ Em média, o sector “Infra estruturas e serviços económicos” absorveu 7% e os “sectores da produção”, 3%.



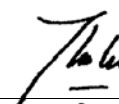
relacionadas com a dívida”, sobretudo a Moçambique, representaram um montante médio de 10 M€ (12%) que, contudo, registaram um decréscimo desde 2001 (13 M€) até 2004 (4 M€) (Anexo VII). Assim, constata-se que Moçambique permanece o principal beneficiário das medidas tomadas no quadro de alívio da dívida³⁵.

50. A APD bilateral a Timor Lorosae, no montante médio de 51 M€, foi canalizada, quase na totalidade, para o sector “*infra estruturas e serviços sociais*” (76%), em particular para “*Missões humanitárias e de paz*” no sector do “*governo e sociedade civil*”³⁶ e para a “*educação*” (Anexo VIII).
51. O MF utilizou em APD, em média, no mesmo período, cerca de 129 M€. A utilização das dotações foi essencialmente direccionada para a cooperação multilateral (86%) (e.g.: contribuição para o FED) e para acções relacionadas com o “*apoio à balança de pagamentos/apoio orçamental*” e com a “*dívida*” (12%) (Anexo IX).
52. A utilização das dotações orçamentais afectas ao MNE registou um decréscimo ao longo do período de 2001 a 2004, tendo, em 2001, sido aplicados, em APD, cerca de 143 M€ contra 57 M€ em 2004, verificando-se uma utilização média de 107 M€. Das aplicações em APD, cerca de 38 M€ (31%), em média, foram canalizados para o sector “*Governo e Sociedade Civil*” que inclui as “*Missões humanitárias e de paz – cooperação técnico militar*”³⁷, 22 M€ (21%) para acções desenvolvidas na área da educação, 12 M€ (13%) para acções da cooperação multilateral e o restante para outras acções (Anexo X).
53. O MNE aplicou, em média, no período de 2001 a 2004, 27 M€ da APD bilateral atribuída aos PALOP (Anexo XI), sobretudo em Moçambique (8 M€) e em Angola (7 M€). Nos anos de 2001 e 2002 concentraram-se os maiores apoios, tendo Moçambique absorvido 16 M€ e 7 M€ e Angola 6 M€ e 9 M€, em 2001 e 2002, respectivamente (Anexo XII). O sector “*infra estruturas e serviços sociais*” permanece, com uma média superior a 60%, em todos os anos do período e em todos os PALOP, como o sector predominante na aplicação da APD bilateral (Anexo XI).

³⁵ Excluindo o montante de 562 M€ referente à “*operação extraordinária*” de “*contabilização da reestruturação da dívida de Angola*” cfr. notas 29, 31 e 33.

³⁶ Em 2001, 2002 e 2003 as “*Missões humanitárias e de paz*” em Timor Lorosae absorveram 41 M€, 37 M€ e 14 M€, respectivamente, tendo a APAD/IPAD transferido as correspondentes verbas para os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna (cfr. nota 37).

³⁷ Para as “*Missões humanitárias e de paz – cooperação técnico militar*” foram canalizados cerca de 47 M€, 43 M€ e 25 M€ em 2001, 2002 e 2003. A partir de 2004, decorrente do estabelecido nas correspondentes Lei orçamentais, as verbas necessárias foram transferidas directamente para o Ministério da Defesa Nacional (cerca de 13 M€) deixando, portanto, de transitar pelo IPAD como até aí.



OS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E GESTÃO

54. A generalidade dos Programas Indicativos de Cooperação trienais para o período 2000 – 2002, a que se aludiu no ponto 41, foram negociados e assinados posteriormente ao início da sua vigência, circunstância indesejável para o acompanhamento das respectivas metas de realização ao longo do período que cobrem. Em 2003 não foram assinados novos Programas e só a partir do final de 2004 é que se começou a atenuar o atraso verificado³⁸.
55. Não foram adoptados procedimentos comuns na elaboração dos Programas Indicativos de Cooperação, designadamente no planeamento (e.g.: indicação do financiamento global e anual, ou só global; especificação, ou não, da distribuição dos apoios por sectores), no acompanhamento e na avaliação (e.g.: metodologias de acompanhamento e de avaliação, incluindo indicadores, estabelecidas apenas nalguns casos), dificultando a apreciação dos sistemas de gestão e controlo e a avaliação global da cooperação portuguesa.
56. Nos novos Programas, assinados em 2004, constatou-se que existe uniformidade ao nível dos mencionados procedimentos adoptados, pelo menos no plano formal, contudo foram assinados sem que a realização dos Programas anteriormente financiados tivesse sido avaliada. De facto, não foram realizadas, até ao momento, quaisquer avaliações dos Programas Indicativos da Cooperação, estando previsto, apenas para 2006, o início do processo de avaliação do Programa relativo a Moçambique³⁹.
57. Os correspondentes Planos / Programas Anuais de Cooperação apresentam lacunas, não identificando todos os compromissos assumidos (incluindo os relativos aos projectos em curso⁴⁰), não especificando aspectos importantes para a coordenação (incluindo a identificação dos intervenientes e respectivas responsabilidades, uma calendarização precisa e a definição de indicadores susceptíveis de permitir o acompanhamento da realização), nem prevendo qualquer avaliação posterior⁴¹ por especialistas externos ou outros.

³⁸ Programas Indicativos de Cooperação: Angola 2000-2002 – assinado em Julho de 2000; Angola 2003-2005 – não existe, 2004-2006 – assinado em Outubro de 2003; Cabo Verde 1999-2001 – assinado em Abril de 1999, 2002-2004 – assinado em Novembro de 2001 e 2005-2007 – assinado em Novembro de 2004; Guiné-Bissau 2000-2002 – assinado em Julho de 2000, 2005-2007 – assinado em Dezembro de 2004; Moçambique 1999-2001 – assinado em Março de 1999, 2002-2004 – não existe, 2004-2006 – assinado em Março de 2004; São Tomé e Príncipe 1999-2001 – assinado em Abril de 1999; 2002-2004 – assinado em Junho de 2001, 2005-2007 – assinado em Dezembro de 2004.

³⁹ No âmbito do “Programa de Acção a Médio Prazo” - 2005-2007 (cfr. informação prestada pelo IPAD em 27 de Junho de 2005).

⁴⁰ e.g. os Programas Anuais de Cooperação não incluem designadamente o projecto “*Reabilitação do Instituto D. Pedro V*” e o programa “*Ajuda Pós-Emergência a Moçambique – sector privado*”.

⁴¹ Os Programas Anuais mais recentes remetem para os Programas Indicativos de Cooperação (2004-2006 e 2005-2007) os quais, seguindo a metodologia do ciclo do projecto, têm um capítulo referente ao acompanhamento e avaliação dos projectos, com o objectivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das intervenções, dando particular importância à concepção e elaboração dos projectos e prevendo a avaliação final do programa.



58. O controlo das ajudas, a que se aludiu no ponto 41, exercido em 2001 e 2002 através da integração das verbas da cooperação no OE e da elaboração de Programas Integrados de Cooperação anuais (cuja importância foi reconhecida pelo CAD (cfr. ponto 39)), tem-se mostrado, nos últimos anos, fragilizado. De facto, logo em 2003, o OE não evidenciou, autonomamente no Mapa XII (Mapa XVI no OE de 2005), as verbas correspondentes à cooperação e, ao contrário dos anos anteriores, não foi elaborado o Programa Integrado de Cooperação, alegadamente em virtude das reestruturações ocorridas nas estruturas de coordenação da cooperação e nos vários Ministérios (15º Governo Constitucional). Nos anos subsequentes, assiste-se a alguma inconstância na formulação orçamental, surgindo, em 2004, o Programa Orçamental (P005) “Cooperação Portuguesa no Estrangeiro”⁴² (com 2 medidas) e, em 2005, o “Cooperação” compreendendo as despesas com as actividades e projectos de investimento em acções de cooperação externa e de APD, incluindo as realizadas no âmbito das estruturas militares (com 3 medidas)⁴³⁴⁴.
59. A coordenação da cooperação atribuída ao ICP caracterizou-se por consistir, essencialmente, em aglutinar os dados fornecidos pelos diversos intervenientes e revelou-se “insuficiente para minimizar as duplicações dos programas de ajuda implementados pelos vários ministérios e entidades”, em virtude de o ICP, alegadamente, não se encontrar “dotado de instrumentos operacionais para desenvolver linhas de orientação” que permitissem “articular num todo coerente as actividades dos diversos ministérios”⁴⁵ (cfr. pontos 38 a 40).
60. Com o IPAD manteve-se, em 2003, a situação anteriormente descrita e, em 2004, enquanto entidade coordenadora do P005, “deparou-se com constrangimentos resultantes, principalmente, do desconhecimento e da má interpretação/circulação sobre a informação relativa aos Programas Orçamentais”. Não obstante o referido pela Presidente do IPAD, no âmbito do contraditório, no sentido de que “Houve... subsequentemente melhorias na coordenação efectiva entre a entidade coordenadora, o IPAD, e as entidades executoras” e que “Idealmente o P005 permitirá a programação plurianual, que contudo, face aos constrangimentos da lei orçamental não foi ainda possível implementar”, o “Programa não reflectiu as actividades envolvidas por alguns dos habituais interlocutores da cooperação”⁴⁶, como foi o caso do Ministério da

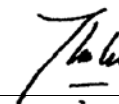
⁴² Em sede de alegações, a Presidente do IPAD referiu que: “ O Programa Orçamental P005, introduzido em 2004, constitui um significativo avanço qualitativo face ao programa integrado de Cooperação e especialmente ao vazio que existiu em 2003 em termos de regulamentação. Este novo enquadramento veio permitir o conhecimento da programação financeira de vários executores sectoriais, afectados obrigatoriamente aos programas específicos da Cooperação, segundo regras da contabilidade pública.”.

⁴³ O P005 inclui as medidas seguintes: Medida 1 – Cooperação para o desenvolvimento - inclui as actividades e projectos no âmbito da APD; Medida 2 – Cooperação técnico-científica – inclui actividades e projectos de cooperação nos domínios do ambiente, ciência ou tecnologia; Medida 3 – Cooperação técnico militar – contempla as despesas relativas a projectos de cooperação técnico-militar com o Países de Expressão Oficial Portuguesa, bem como à cooperação na área da defesa no quadro da CPLP.

⁴⁴ Cfr. informação prestada pelo IPAD em 27 de Junho de 2005.

⁴⁵ Cfr. Relatório “Development Co-operation Review - Portugal” do CAD, de 2001, pag 12.

⁴⁶ Cfr. Relatório de Execução Anual de 2004 do IPAD, pag. 48.



Defesa Nacional, o qual não consta do Mapa XVI do OE. Constatou-se, assim, que o Programa não reflectiu a globalidade dos recursos disponíveis para a consecução dos objectivos da política de cooperação nem ocorreu uma coordenação efectiva entre a entidade coordenadora e todas as entidades executoras.

61. Em termos dos procedimentos integrantes dos sistemas administrativos de gestão e controlo, verificou-se que o ICP não elaborou um “*manual com normas e procedimentos para acompanhamento*” dos projectos tendo, em 2001, iniciado os trabalhos conducentes à formulação de alguns instrumentos sobre avaliação, divulgados na Internet⁴⁷. Porém, em 2004 permanecia a inexistência generalizada de regulamentos, manuais e normas de procedimentos⁴⁸ não tendo, ainda, em 2005, o IPAD logrado ultrapassar as citadas insuficiências⁴⁹.

⁴⁷ E.g. “*Glossário da avaliação*” (tradução do Glossário do CAD) e “*Guia de avaliação*”. Refere-se que, em meados de 2002, a APAD elaborou uma 1ª versão de um Manual de Procedimentos.

⁴⁸ Cfr. confirmado pelo IPAD no “*Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)*”. Não obstante, constatou-se que relativamente aos apoios às ONGD foram elaboradas regras em matéria de co-financiamento a projectos que incluíam nomeadamente directrizes para a apresentação de projectos e critérios de elegibilidade.

⁴⁹ Em 15 de Junho de 2005, pelo ofício n.º 3272, o IPAD informou que “*Relativamente às normas e procedimentos internos instituídos pelo actual conselho directivo, será enviado muito em breve o conjunto das ordens de serviço e normas de trabalho entretanto aprovadas*”. Já em 26 de Junho de 2005, o IPAD remeteu a Informação n.º 1024/05 - GACD, relativa à optimização dos procedimentos de gestão no âmbito do controlo e acompanhamento dos programas / projectos / acções.



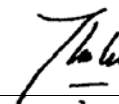
OS PROJECTOS DE AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

62. Os sistemas de informação existentes na APAD e no ICP (e.g.: dossiês, registos contabilísticos) não produziam informação susceptível de permitir um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos. Já em 2002 a DGO – Direcção-Geral do Orçamento, no relatório da auditoria à APAD, referia que a aplicação informática não permitia *“identificar, relativamente a cada processamento/pagamento, o número de cabimento, de compromisso, a actividade e o centro de custo a que é imputada a despesa”*⁵⁰.
63. Tais insuficiências mantiveram-se na vigência do IPAD, persistindo, designadamente, a inexistência de uma contabilidade analítica, de uma base de dados ou, até mesmo, de um registo, ainda que manual (incluindo a identificação do beneficiário), de todos os projectos em curso que permitisse o acompanhamento da respectiva execução financeira⁵¹.
64. O sistema de arquivo mostrou-se deficiente, designadamente em virtude das insuficiências evidenciadas nos dossiês relativos aos projectos, apresentando-se os documentos dispersos e sem reporte às diversas fases do projecto. Os documentos que deveriam constar em dossiês relativos aos beneficiários estavam dispersos, não identificavam os projectos a que se destinavam, não estavam numerados sequencialmente e não permitiam estabelecer a correspondência com qualquer registo contabilístico, na verdade inexistente, como aliás foi evidenciado pela KPMG, em 2004, no relatório relativo a projectos na Província de Benguela – Angola.
65. Nas suas alegações, a Presidente do IPAD informa que *“os sistemas de informação estão em reformulação e se encontra em estudo a elaboração de um manual de procedimentos sobre normas e critérios de apreciação de projectos e processamento de despesas, estando já em funcionamento grupos de trabalho para o efeito”*. Acrescentou ainda que em Junho de 2005 *“deu-se início ao registo de compromissos e à disponibilização do acesso ao sistema “Minimal” ... que, alegadamente, “permite saber, em tempo real, os cabimentos, compromissos e pagamentos efectuados no âmbito de um determinado projecto”*.

⁵⁰ Cfr. Relatório n.º 4/DSAud/2002 (pag. 41).

⁵¹ Cfr. confirmado pelo IPAD no *“Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)”* e referido também pela DGO no Relatório n.º 8/DSAud/2004, relativo à Auditoria ao IPAD.



APRECIÇÃO DOS PROJECTOS

66. O exame dos projectos seleccionados revelou insuficiências de instrução, designadamente quanto à identificação dos problemas / necessidades, quanto à insuficiência / inexistência de estudos de viabilidade e impacto e quanto à identificação clara dos objectivos operacionais visados e dos indicadores de realização estabelecidos^{52 53}.
67. A apreciação dos projectos foi, por seu turno, marcada pela inexistência de um regulamento comportando os critérios de análise de projectos fixados *ex-ante*, designadamente no que se refere aos elementos a ter em conta para apreciação das respectivas prioridades e despesas elegíveis. A inexistência de procedimentos de exame e de documentos normalizados, a par da alegada carência dos meios humanos adequados reforçam as referidas insuficiências, sendo sintomático que a apreciação dos projectos tenha vindo a ser feita, até hoje, de “*forma subjectiva, casuística e tecnicamente pouco sustentada*”, como referido no seio do próprio IPAD⁵⁴.
68. Nos casos em que existiam parceiros doadores, não consta dos dossiês informação sobre as eventuais consultas efectuadas com aqueles num quadro comum de ajuda coordenada (definição da estratégia, planeamento, definição de indicadores, contributo dos doadores), evitando a sobreposição de linhas de apoio⁵⁵ (cfr. pontos 78 e 79).
69. O apoio a projectos no âmbito da cooperação internacional é matéria que ocupa tanto organismos internacionais (e.g.: União Europeia) como organizações dos Estados doadores, sendo trivial a respectiva submissão a um

⁵² Cfr. “*Guidelines for: drawing up terms of reference for evaluations; evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports*” e “*Evaluation Guidelines*”, Comissão das Comunidades Europeias, 1999 e 2000, respectivamente: Relevância – preparação e desenho do projecto assente num quadro lógico com os requisitos seguintes:

- identificação da origem do projecto (problemas reais ou necessidades);
- identificação dos beneficiários;
- actividades preparatórias (exames sectoriais, estudos de viabilidade e de impacto);
- apreciação institucional (consulta e/ou participação inicial dos interessados, incluindo entidades nacionais e os potenciais beneficiários);
- pontos fortes e fracos do desenho global (complementaridade com outras actividades relacionadas para evitar duplicação e conflitos; definição clara dos intervenientes, dos apropriados níveis de afectação; clareza e consistência dos objectivos globais, dos específicos e dos resultados; indicadores de realização; grau de flexibilidade);
- análise económica e/ou financeira efectuada na fase de desenho.

⁵³ e.g.: Projectos de “*Reabilitação do Instituto D. Pedro V*” e de “*Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho – S. Tomé e Príncipe*” e PRC – Programa de Reabilitação Comunitária (inexistência da aplicação formal dos critérios de selecção dos beneficiários – cfr. Relatório Global – Projectos na Província de Benguela, Angola – da KPMG de Novembro de 2004).

⁵⁴ Cfr. “*Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)*”.

⁵⁵ e. g.: no âmbito do “*Programa de Ajuda Pós-Emergência a Moçambique*” existia, também, a linha de apoio “*US AID*”.



conjunto “padrão” de requisitos pela generalidade das entidades financiadoras (aliás, o que ocorre com os projectos co-financiados por Portugal, através das suas participações para o FED). Ora, no caso dos projectos examinados, constatou-se que a entrega dos apoios financeiros nem sempre foi precedida da celebração de contratos escritos ou protocolos estabelecendo os termos e condições correspondentes à respectiva concessão (em 3 dos 10 projectos examinados), nomeadamente no que respeita aos direitos e obrigações das partes envolvidas e à especificação das despesas elegíveis. Esta situação fragiliza a posição da entidade financiadora estatal, no que respeita às garantias do cumprimento integral das obrigações e da salvaguarda da boa aplicação dos dinheiros públicos por parte da entidade promotora/executora do projecto e não assegura um controlo rigoroso e adequado da execução financeira dos projectos, incluindo a titularidade sobre os respectivos activos⁵⁶.

GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJECTOS

70. O exame dos sistemas de gestão das ajudas e de acompanhamento dos projectos financiados revelou insuficiências de informação de gestão e, mesmo, a inexistência de registos de projectos em curso, de procedimentos estabelecidos em matéria de acompanhamento além do desconhecimento de normas de auditoria, como aliás foi assinalado pelos próprios responsáveis do IPAD⁵⁷.
71. Relativamente à eficiência e à eficácia dos projectos⁵⁸, os dossiês de aprovação das ajudas revelaram insuficiências de informação quanto à adequação do orçamento e dos recursos utilizados, a inexistência de análises de custo/benefício e custo/eficácia, de comparações com indicadores de projectos similares. Também ficou evidenciada a indisponibilidade, junto do

⁵⁶ e.g.: PRC – Programa de Reabilitação Comunitária com os projectos seguintes: “Novo Milho”; “Nova Pesca” e “Sim Benguela”. No caso do projecto “Nova Pesca”, a materialização do financiamento decorre da troca de cartas entre a APAD e o Promotor, englobando apenas o montante acordado e o plano de desembolsos/apresentação de contrapartidas, nada estipulando quanto às consequências em caso de incumprimento por parte da entidade promotora do projecto. A KPMG, no seu Relatório Global – Projectos na Província de Benguela, Angola – de Novembro de 2004 (abrangendo estes projectos), face a diversas anomalias detectadas nos documentos comprovativos das despesas que resultaram na impossibilidade de validar cerca de 17% do total reembolsado, recomendou ao IPAD designadamente “reforçar os seus procedimentos de revisão e aceitação de despesas para reembolso”. A KPMG, também entendeu “não se encontrarem devidamente asseguradas as matérias relativas à posse e salvaguarda dos bens, bem como da utilização que dos mesmo é feita” na sequência das anomalias constatadas nas verificações físicas (e.g.: equipamento cujo paradeiro é desconhecido pelos responsáveis dos projectos, equipamento que se encontra ao serviço do Promotor, com utilização não coincidente com a prevista pelo Projecto).

⁵⁷ Cfr. “Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)”.

⁵⁸ e. g.: Projecto de “Reabilitação do Instituto D. Pedro V”; Projectos: “Novo Milho”; “Nova Pesca”; “Sim Benguela”; Projecto “UTA/SADC – Angola” (1.ª e 2ª fase); Projecto “Reforço da Capacidade e Produção eléctrica – São Tomé e Príncipe”; Projecto “Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho – S. Tomé e Príncipe”.



organismo pagador de apreciações sistemáticas, *ex-ante* e *ex-post* dos projectos financiados o que dificulta, seriamente, qualquer avaliação *ex-post* por peritos e auditores externos⁵⁹.

72. O acompanhamento dos projectos pelo ICP / APAD resumiu-se, na prática, à conferência dos documentos justificativos das despesas e ao exame dos “*relatórios de progresso*” efectuados pelos promotores/executores. A APAD não providenciou pela realização de acções de controlo (auditorias, incluindo verificações físicas) e não consta dos processos ter existido um acompanhamento sistemático dos projectos pela administração pública dos países beneficiários e/ou por auditores externos⁶⁰, nem pela Embaixada de Portugal nos países beneficiários. Em sede de alegações, os responsáveis da APAD de 2001 e 2002 referem que “...*embora reconhecamos que no curto período da sua existência teve uma actividade mais factual e documental do que no terreno, a APAD iniciou um trabalho de monitorização e controlo efectivo, através de um Departamento de Acompanhamento da execução dos projectos, situação que se teria sedimentado se para isso tivesse havido tempo...*”⁶¹.
73. O acompanhamento de projectos por parte do IPAD também se limitou à conferência dos documentos originais de despesa solicitados aos beneficiários

⁵⁹ Cfr. “*Guidelines for: drawing up terms of reference for evaluations; evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports*” e “*Evaluation Guidelines*”, Comissão das Comunidades Europeias, 1999 e 2000, respectivamente: eficiência dos projectos assente num quadro lógico com os requisitos seguintes:

- meios/recursos utilizados e a respectiva adequação de custos (relação custo/benefício apropriada ou a análise custo/eficácia incluindo comparações com indicadores de custos de projectos com objectivos similares; adequação do orçamento);
- estrutura de organização e gestão (estrutura da organização e acções dos intervenientes - durante a implementação do projecto e relativamente aos resultados planeados na organização geral e no quadro da organização específica do projecto; qualidade da gestão corrente - adequada gestão do orçamento e de pessoal, do risco e flexibilidade em resposta a alterações, relação/coordenação com autoridades locais, cumprimento dos prazos, custos do projecto em comparação com projectos similares, assistência técnica prestada; soluções apropriadas proporcionadas e desenvolvimento de capacidades locais);
- métodos de intervenção (métodos que alcancem o mesmo ou melhores resultados, contribuições de países terceiros, de instituições locais e governamentais, grau de envolvimento dos beneficiários, actividades do projecto que reflectam os diferentes papeis dos intervenientes, o seu acesso aos recursos e o respectivo controlo);
- avaliação e o controlo externo (existência (ou não) de controlo, sua assertividade, flexibilidade - os controlos foram revistos e foram realizados num contexto alargado de risco de controlo e impacto, foi efectuado o *follow-up* dos relatórios de avaliação e controlo; adequação da informação de base - qualidade de um estudo base, indicadores de eficiência adequados).

⁶⁰ Sobre esta matéria as boas práticas estabelecem “*o acompanhamento como um processo contínuo de análise de resultados de um programa para os seus beneficiários, efectuado durante a execução deste último com o objectivo de corrigir imediatamente qualquer desvio em relação aos objectivos operacionais.*” (cfr. “*Guia de Avaliação dos programas de despesas da Comissão Europeia*” referido no Relatório n.º 21/2000 do Tribunal de Contas Europeu).

⁶¹ Este Departamento foi criado por Despacho Conjunto do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e do Ministro das Finanças, em 13 de Março de 2002, tendo o processo de fusão do ICP e da APAD sido iniciado em Maio, com a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio.



dos financiamentos⁶². Nas suas alegações a Presidente do IPAD informa que “desde o início do ano o acompanhamento trimestral da execução dos projectos passou a ser efectivo, embora ainda com muitas limitações” e que em Julho de 2005 “foram aprovadas as normas de processamento e liquidação relativos aos apoios concedidos pelo IPAD”.

74. O exame dos dossiês revelou, ainda, a existência de procedimentos censuráveis à luz das boas práticas, em matéria de apoio público a projectos⁶³ (Anexo XIII), de que se citam os seguintes:

- realização de projectos iniciada com atrasos que se repercutiram no plano financeiro acordado por Protocolo justificando pagamentos adicionais não previstos inicialmente. Por outro lado, efectuaram-se desembolsos, a título de adiantamentos, não previstos no Protocolo⁶⁴;
- contrariamente ao estabelecido em Protocolo, os pagamentos ao projecto foram sistematicamente antecipados, apresentando os promotores, posteriormente, os correspondentes documentos comprovativos das despesas realizadas⁶⁵;

⁶² Cfr. referido pelo IPAD no “Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)”.

⁶³ Os responsáveis da APAD em 2001 e 2002 referem em alegações o seguinte: “...tem de reconhecer-se relativamente a algumas exigências do Tribunal de Contas que, não obstante a sua razoabilidade, elas confrontam-se com a ausência de normativos directamente aplicáveis, ou seja, com falhas no plano legislativo. De facto não basta saber-se que a Comissão Europeia está juridicamente obrigada a seguir determinados procedimentos relativamente aos dinheiros que administra, sejam eles provenientes do FED, do orçamento comunitário ou de qualquer outro fundo, para que daí imediatamente se conclua que o normativo jurídico que os impõe seja aplicável em Portugal. Todos sabemos que não é assim, embora todos saibamos também que seria de toda a conveniência vigorarem em Portugal idênticos procedimentos, por imposição jurídica e não apenas como práticas de boa gestão.” Ora, a inexistência de carácter vinculativo das “boas práticas” providas da UE e da OCDE não inviabilizava a sua aplicação por parte dos organismos gestores de projectos públicos de cooperação para o desenvolvimento, mas ao contrário, mostra-se desejável e oportuno o recurso aos instrumentos de referência supra nacionais existentes, que favoreçam o melhor desempenho dos citados organismos.

⁶⁴ O Protocolo referente ao Projecto “Reabilitação do Instituto D. Pedro V” estabelece que “O ICP assegurará o financiamento do referido Projecto, em especial participando financeiramente nas obras de recuperação do imóvel, bem como no respectivo equipamento” e que “Para o efeito o ICP participará, no quadro das normas aplicáveis: a) Nos anos de 1997 e 1998, com uma verba global de 200.000 contos (duzentos mil contos) destinada à recuperação e equipamento do imóvel; b) Por um período de 5 anos, a partir de 1998, com uma verba anual de 25 000 contos (vinte e cinco mil contos), para apoio às actividades da Instituição”. Ora, em 1998, foi efectuado o 1.º desembolso, a título de adiantamento, no montante €149.639,36, as obras só tiveram início em 2000 e os pagamentos efectuados, até 31 de Dezembro de 2002, totalizaram €832.151. Em 2004, o Projecto - que totalizava €1.422.596 - ainda se encontrava em execução, existindo uma dilatação temporal, face ao inicialmente programado, não sustentada em qualquer contrato ou protocolo formalizado.

⁶⁵ Tal procedimento não é concordante com o estabelecido no Protocolo do Projecto “Reabilitação do Instituto D. Pedro V” que refere que “o pagamento será feito (...) mediante a apresentação de autos de medição e facturas do equipamento a adquirir”. No caso dos 3 projectos referentes ao PRC – Programa de Reabilitação Comunitária, em que não foram celebrados protocolos/contratos, foram sempre efectuados adiantamentos.



- obras realizadas com sucessivos atrasos que se reflectiram no aumento do custo do projecto, tendo o montante pago excedido o inicialmente estabelecido e constante do Protocolo⁶⁶;
- utilização do “expediente” que consistiu em transferir verbas para a Embaixada de Portugal no país beneficiário, com vista a facilitar os pagamentos à margem do controlo da execução orçamental anual⁶⁷;
- os promotores não seguiram quaisquer procedimentos de consulta de mercado, ao nível da aquisição de bens e serviços, por forma a decidir pela opção economicamente mais favorável⁶⁸, procedimentos a que a própria entidade financiadora está legalmente sujeita;
- nos documentos comprovativos das despesas não constava a identificação da correspondente fonte de financiamento de modo a impedir a utilização dos mesmos comprovantes no âmbito de outros esquemas de financiamento ou de apoio⁶⁹⁷⁰.

AValiação DOS PROJECTOS

75. Como atrás referido (pontos 71 e 72), os projectos de cooperação, em geral⁷¹, não foram objecto de qualquer avaliação relativamente à eficácia, impacto e

⁶⁶ e.g.: No Projecto “*Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho – São Tomé e Príncipe*” foi acordado, em 2000, o pagamento de €257.038 até 2001, tendo sido pago, até 2004, o montante de €313.461, excedendo assim em €56.423 o montante estabelecido. Em Dezembro de 2004, foi alegadamente aprovada pelo IPAD uma adenda ao contrato inicial que contemplava, nomeadamente, a ratificação dos trabalhos a mais realizados e alterações e a prorrogação do prazo da execução da obra. Contudo, tal adenda - devidamente assinada pelas partes - não foi fornecida aos auditores.

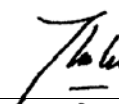
⁶⁷ No Projecto “*Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho – São Tomé e Príncipe*”, os pagamentos foram efectuados à empresa SETERCOP SA., adjudicatária da empreitada, até ao final de 2003. Em 2004, o procedimento foi alterado, passando a ser transferidas verbas para a Embaixada de Portugal em S. Tomé (no montante de € 145.601), sem que exista documento de suporte da despesa realizada. Esta alteração de procedimento teve em vista, permitir “*ultrapassar a questão de a finalização da obra se estender para 2005, pois caso contrário, as verbas actualmente autorizadas para a mesma que não foram utilizadas ainda este ano ficarão dependentes da necessária autorização de transição de saldos para o ano seguinte*” (cfr. Informação do IPAD n.º 2245/BILI-Análise/406/04, de 25 de Novembro de 2004).

⁶⁸ Cfr. Relatório Global – Projectos na Província de Benguela, Angola – da KPMG de Novembro de 2004.

⁶⁹ Sobre este assunto refere-se, a título de exemplo, a Portaria n.º 799-B/2000, de 20 de Setembro (normas procedimentais relativas ao financiamento das acções apoiadas no âmbito do FSE - Fundo Social Europeu) que estabelece no Capítulo III – ponto 17.º que “*As entidades titulares dos pedidos de financiamento ... ficam obrigadas a ... registar no rosto original dos documentos ... a menção do seu financiamento através do FSE ...*”.

⁷⁰ Em sede de contraditório a Presidente do IPAD refere que “*a todos os originais dos documentos comprovativos de despesa apresentados ao IPAD para efeitos de desembolsos, é apostado um carimbo “Co-Financiado pelo IPAD”*”, contudo os documentos dos projectos examinados na auditoria não evidenciam tal procedimento.

⁷¹ Em 2001 e 2002 foram avaliados 2 projectos num conjunto de cerca de 600 projectos, em média, apoiados pelo MNE (cfr. notas 74 a 77).



sustentabilidade⁷² e do exame levado a efeito pelo CAD, em 2001, resulta que embora anteriormente tenham sido efectuadas avaliações por entidades externas, estas não foram “...completas e eficazes, sendo necessário estabelecer um sistema que permita avaliações regulares, aprofundadas e independentes”⁷³.

76. De 2001 a 2004, o número de avaliações levadas a efeito foi muito reduzido. De facto, em 2001, encontravam-se em curso algumas avaliações⁷⁴, em 2002 foi concluída uma avaliação a um programa⁷⁵, em 2003, o IPAD concluiu 2 avaliações⁷⁶ e, em 2004, nenhuma. Na sequência de concurso de selecção de avaliadores, realizado no último trimestre de 2004, encontram-se a decorrer, actualmente, 2 avaliações⁷⁷.

77. A auditoria constatou, portanto, que o auditado não dispõe de informação suficiente relativa à eficácia e à sustentabilidade dos projectos financiados. Os

⁷² Cfr. “Guidelines for: drawing up terms of reference for evaluations; evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports” e “Evaluation Guidelines”, Comissão das Comunidades Europeias, 1999 e 2000, respectivamente:

- eficácia dos projectos assente no exame da relação entre os resultados e os objectivos do projecto (grau de realização dos objectivos);
- impacto assente no exame dos efeitos gerais a longo prazo e do projecto (macroeconómico, social, específicos do projecto - positivos ou negativos, esperados ou imprevistos);
- sustentabilidade assente no exame da probabilidade de continuação dos resultados positivos a nível de objectivos propostos após o término dos apoios e, também, se o impacto do projecto a longo prazo no processo de desenvolvimento é sustentável (ao nível do sector, região ou país). Também, neste caso, deve ser prestada especial atenção à(s) medidas e políticas de apoio, sustentabilidade económica e financeira, assimilação sócio-cultural, tecnologia apropriada, protecção ambiental, capacidade institucional e de gestão pública e privada.

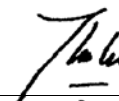
⁷³ Cfr. Relatório “Development Co-operation Review - Portugal” do CAD, de 2001, pag 12.

⁷⁴ Actividades desenvolvidas em 2001: “Avaliação à Intervenção da Organização não governamental para o Desenvolvimento (ONGD) – “CIC-Portugal” na República de Cabo Verde” – foi estudado o trabalho de campo e discutido o draft do relatório final; “Avaliação da ajuda bilateral no sector da saúde” – foram elaborados os termos de referência e desencadeado o processo de selecção dos avaliadores, tendo, em 2003, sido concluída a avaliação; “Avaliação da política de bolsas da cooperação (1990-2000)” – foram redigidos os termos de referência; “Avaliação do apoio à Faculdade de Direito de Bissau” – preparação dos termos de referência.

⁷⁵ A auditoria ao Programa de “Ajuda Pós-Emergência a Moçambique” foi efectuada pela empresa BDO & Co-Auditoria, Impostos e Consultadoria, Lda., em 31 de Outubro de 2002 e abrangeu todos os sectores do Programa (“Sector da Agricultura e Pescas” e “Sector Privado”); este Programa foi objecto de um ponto de situação, já em Junho de 2005 (cfr. Informação do IPAD n.º 953-BILII-DAP/2005). Relativamente a 3 Projectos do PRC - “Programa de Reabilitação Comunitária” foi iniciado o procedimento para uma contratação externa, contudo, os serviços só foram adjudicados em Outubro de 2003 à empresa KPMG, datando o respectivo relatório de Novembro de 2004.

⁷⁶ “Avaliação da cooperação Portugal – Cabo Verde no domínio do ensino superior”, realizada pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento e “Avaliação da cooperação com Moçambique no Sector da saúde (1990-2000)”, realizada pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical (cfr. informação prestada pelo IPAD em 27 de Junho de 2005).

⁷⁷ “Avaliação da política de bolsas do IPAD”, adjudicada à empresa Augusto Mateus & Associados e a avaliação do Projecto “Centro Experimental de fomento frutícola e hortícola do Quebo”, adjudicado à empresa KPMG (Cfr. Informação prestada pelo IPAD em 27 de Junho de 2005).



resultados das avaliações cujos relatórios foram fornecidos aos auditores, ilustram as inúmeras insuficiências e deficiências de que padecem os projectos examinados.

78. Relativamente ao programa “Ajuda Pós-Emergência a Moçambique”, um relatório da BDO de finais de 2002 refere:

- não ser possível “...concluir sobre o sucesso do Programa, quer em termos sectoriais, quer em termos globais, o qual só poderá ser medido numa fase posterior”;
- ser prematuro formular uma opinião quanto ao efeito, no sector da agricultura, dos projectos “...nas populações e regiões alvo, carecendo estes projectos de serem acompanhados e de serem objecto de uma avaliação” numa fase posterior;
- “os objectivos de apoio ao investimento, através do financiamento da aquisição de imobilizados fixos não estão cumpridos” no sector privado. Referem-se, ainda, as situações irregulares seguintes: relativamente à totalidade dos beneficiários (36), não foi possível obter evidência da realização dos investimentos para 14 deles; apenas 1 beneficiário tem investimento documentado que comprova o investimento em pelo menos 90% do empréstimo; somente 7 beneficiários conseguiram apresentar documentação de suporte para o investimento;
- o alerta para a necessidade de revisão, com urgência, dos procedimentos de concessão de crédito e acompanhamento por parte dos bancos intervenientes, bem como, de solicitação de informações aos bancos quanto à sobreposição de linhas de apoio.

79. Um relatório de Junho de 2005 - que revisitou o mesmo programa - faz o ponto de situação seguinte:

- “as falhas apontadas pela BDO, no seu relatório datado de 6/12/2002, ainda se mantêm. Após a extinção da APAD e subsequente passagem para o IPAD dos inerentes direitos e obrigações, a situação agravou-se, na medida em que os elementos disponíveis evidenciam quase total alheamento deste relativamente ao acompanhamento e controlo”;
- “a avaliação feita pela BDO ... embora numa fase ainda incipiente, já apontava ... indícios de graves deficiências e irregularidades na vertente de apoio ao sector privado, susceptíveis de originarem o cancelamento do pagamento de bonificações e exonerarem o IPAD dos compromissos financeiros assumidos pela sua antecessora, a ex- APAD”;
- destacaram-se, nomeadamente, as seguintes irregularidades na concessão de empréstimos: utilização de parte do crédito concedido na amortização de outros empréstimos, casos em que o empréstimo foi contraído com o único intuito de liquidar empréstimo anterior que se encontrava em situação de mora e casos de sobreposição de linhas de apoio;



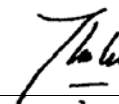
- com vista a efectuar o acompanhamento e controlo dos projectos, tomou-se um conjunto de medidas (e.g. reactivação da Comissão de Acompanhamento, deslocação a Moçambique para recolha de elementos e contactos com os intervenientes) sendo, posteriormente, apresentado um relatório sobre o ponto de situação.

Em sede de contraditório, a Presidente do IPAD informou que, em Julho de 2005, foram desencadeadas diligências com vista ao acompanhamento e à eventual regularização de contratos no âmbito do Programa, interrompido desde 2002.

80. Relativamente ao “*Programa de Reabilitação Comunitária*” em Angola (relatório de auditoria da KPMG de Novembro de 2004) refere-se:

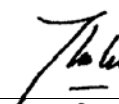
- a inexistência de registos contabilísticos;
- a impossibilidade de validar despesas;
- não se encontrarem asseguradas as matérias relativas à posse e salvaguarda dos bens;
- o alerta para os direitos e deveres dos intervenientes serem reduzidos a escrito, os procedimentos de revisão e aceitação de despesas para reembolso serem reforçados e para o seguimento efectivo da execução no terreno⁷⁸.

⁷⁸ A KPMG no seu Relatório Global – Projectos na Província de Benguela, Angola – de Novembro de 2004 refere, ainda, relativamente aos Projectos “*Sim Benguela*” e “*Novo Milho*” (uma vez que o Projecto “*Nova Pesca*” não chegou a realizar-se) que a “*gestão dos projectos foi efectuada de forma isolada sem que se procurassem fomentar sinergias*” e que “*os impactos nas populações dificilmente poderão deixar de ser considerados como muito positivos*”.



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

81. A partir de 1992, Portugal passou a integrar o conjunto de países doadores de ajuda internacional. Porém, o esforço financeiro realizado entretanto situou-se, sempre, abaixo de 0,35% do RNB, ou seja, abaixo de metade de 0,7% do RNB, objectivo para a cooperação adoptado na Conferência do Rio realizada em 1992 (pontos 1, 14 e 37).
82. No último quinquénio, as ajudas atingiram, anualmente, em média, 300 M€, dos quais 120 M€ canalizados através das organizações internacionais (e.g.: FED/UE). Os 180 M€ remanescentes foram encaminhados sobretudo para os PALOP (90 M€) e Timor (25 M€), principais beneficiários das ajudas portuguesas a projectos de desenvolvimento (pontos 2, 32 e 42 a 53).
83. Dispersa pela generalidade dos Ministérios e seus orçamentos, a cooperação foi objecto de várias reformas visando coordenar o planeamento e supervisão do esforço financeiro português e pôr fim a reconhecidas sobreposições de competências e correspondentes ineficácias. Em 2003, foi criado o IPAD, por fusão do ICP e a APAD, o qual foi colocado sob a tutela do MNE (pontos 4, 5 e 6).
84. Para além das reformas institucionais foram várias as iniciativas tomadas desde 1992 no sentido de criar ou reforçar os instrumentos de programação financeira e coordenação das ajudas. Destaca-se a aprovação, pelo Conselho de Ministros, de um Programa Integrado de Cooperação (até 2001), a integração de um “orçamento de cooperação” no OE (a partir de 2001) e a introdução dos Programas Indicativos de Cooperação (trienais), negociados com os países destinatários da ajuda bilateral (pontos 14 a 41).
85. Ainda que fosse desejável maior celeridade na realização das reformas - necessárias face ao diagnóstico, incontestado, efectuado pelos sucessivos relatórios do CAD da OCDE - foram, portanto, introduzidas sucessivas melhorias institucionais e instrumentais, formalmente úteis a uma gestão mais eficaz da cooperação portuguesa (pontos 29 a 41).
86. O exame de uma amostra de projectos apoiados em 2001 e 2002 evidenciou as insuficiências organizacionais que as reformas mais recentes acima citadas visaram obviar (pontos 54 a 61) mas, sobretudo, revelou muitas insuficiências em matéria de instrução dos dossiês de candidatura e de acompanhamento dos projectos financiados (pontos 62 a 80). Essas insuficiências concretas são particularmente merecedoras de reparo por se tratar de questões técnicas em que as “boas práticas” são facilmente acessíveis e conhecidas. As ajudas a projectos dos PALOP, em que se centrou o esforço de cooperação bilateral há mais de uma década, são recorrentes pelo que se esperaria que não tivessem ocorrido, em 2001 e 2002, o conjunto de insuficiências detectadas que a seguir se releva (pontos 87 a 89).



87. Os Programas Indicativos de Cooperação Bilateral (trienais) foram negociados e elaborados posteriormente ao início da sua vigência formal e não comportam um quadro de requisitos em matéria de informações e de indicadores que viabilize o respectivo acompanhamento e a avaliação dos resultados decorrentes do esforço de cooperação. Os Programas foram assinados sem qualquer tipo de apreciação formal dos anteriores. De harmonia com o referido pelos próprios responsáveis, até ao momento, não foi realizada qualquer avaliação aos Programas Indicativos de Cooperação (pontos 54 a 56).
88. Os correspondentes Programas Anuais de Cooperação não calendarizavam a execução etápica da conclusão dos projectos, limitando-se os órgãos responsáveis pela coordenação – o ICP e o IPAD – a aglutinar os dados fornecidos pelos intervenientes e, mesmo assim, de forma incompleta, não reflectindo os Programas, em consequência, todas as actividades de cooperação (pontos 57 a 61).
89. O exame dos projectos de APD revelou todo um conjunto de insuficiências e deficiências, na generalidade ainda prevalentes em 2005, de que se citam as seguintes (pontos 61 a 80):
- inexistência generalizada de regulamentos, manuais e normas de procedimento para apreciação de candidaturas e para o acompanhamento dos projectos (pontos 61, 67 e 70);
 - insuficiência da informação constante dos dossiês de candidatura relativa a actividades preparatórias, orçamentos, recursos, análises custo/benefício e custo/eficácia e comparações com projectos similares (pontos 64, 66 e 71);
 - sistemas de informação (contabilidade analítica, bases de dados) que não produzem informação susceptível de permitir um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos por parte do ICP, da APAD e do IPAD, a qual se resumiu a pouco mais do que à conferência dos documentos de despesa (pontos 62, 63, 70, 72 e 73);
 - não celebração de contratos escritos ou protocolos não tendo, em consequência, sido salvaguardadas a boa aplicação dos dinheiros públicos e a titularidade dos activos (pontos 69 e 74);
 - pagamentos de montantes adicionais decorrentes de atrasos na execução física e de adiantamentos não previstos (ponto 74);
 - inexistência de procedimentos de consulta ao mercado por parte dos beneficiários (ponto 74);
 - realização de transferências para uma Embaixada, em fim de exercício, com vista a facilitar pagamentos à margem do controlo orçamental (ponto 74);
 - falta de evidência de terem sido efectuadas diligências no sentido de evitar a sobreposição de apoios nos casos em que, consabidamente, existiam parceiros doadores (pontos 68 e 78);
 - salvo raras excepções (2 casos dos quais 1 relativo aos 10 projectos examinados), não uma houve avaliação adequada do impacto e



sustentabilidade. As poucas avaliações realizadas não foram completas ainda que sejam suficientes para ilustrar, claramente, as inúmeras deficiências de que os projectos de cooperação padecem e que têm permanecido sem que as entidades responsáveis tomassem, com urgência, as medidas correctivas que se impunham (pontos 75 a 80).

90. Em resumo, a auditoria mostra ser urgente que a concessão e o controlo da ajuda portuguesa a projectos de desenvolvimento bilateral se pautem pelos critérios e obedeça aos requisitos geralmente estabelecidos pelos Estados doadores, designadamente através dos organismos nacionais e internacionais especializados, condição preliminar mínima da respectiva eficácia. A realização dos pagamentos, a realização das verificações físicas e a apreciação de eficácia dos projectos não deverá continuar a ignorar - nem ser menos exigente do que - as triviais “*boas práticas*” na matéria, designadamente as aplicadas pela UE no âmbito do FED que Portugal co-financia.
91. O IPAD deverá providenciar no sentido de serem comunicados ao Tribunal, no prazo de 120 dias, o ponto de situação relativamente às medidas tomadas no sentido de superar as insuficiências relatadas e aos resultados já alcançados na sequência das iniciativas introduzidas.

DESTINATÁRIOS E PUBLICIDADE

92. Exemplares deste Relatório deverão ser remetidos ao Conselho Directivo do IPAD, bem como aos Membros do Conselho Directivo da APAD em 2001 e 2002, aos Membros do Conselho Administrativo do ICP em 2001 e 2002 e aos Membros do Conselho Directivo do IPAD em 2003 e 2004.
93. Deverá remeter-se uma cópia do presente Relatório ao Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e ao Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. Deverá também ser remetido um exemplar ao Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças.
94. Deverá proceder-se à notificação do Magistrado do Ministério Público, junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto
95. Após cumprimento das diligências que antecedem, deverá proceder-se à divulgação do Relatório e seus Anexos nos meios de Comunicação Social e na Internet.



Tribunal de Contas

EMOLUMENTOS

96. São devidos emolumentos nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, no valor de € 1.585,80.

Tribunal de Contas, aprovado em 15 de Dezembro de 2005

O CONSELHEIRO RELATOR,

(Dr. José de Castro de Mira Mendes)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Dr. José Alves Cardoso)

(Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo)



Anexo I – Relação de Responsáveis

Entidade	Nome	Cargo	Anos
Instituto da Cooperação Portuguesa	Eugénio Anacoreta Correia	Presidente	2001
	João Titterington Gomes Cravinho	Presidente	2001 e 2002
	Maria Odete Conceição Cardoso	Vice-Presidente / Directora de Administração Geral	2001
	Luís Filipe Cristina de Barros	Vice-Presidente	2001 e 2002
	Maria Emília N. Xavier de Basto	Vice-Presidente	2001
	Augusto Manuel Nogueira Gomes Correia	Vice-Presidente	2001 e 2002
	Maria Paula Fernandes dos Santos	Directora de Administração Geral / Presidente	2001 e 2002
	Esmeralda Fernandes Miguel	Directora de Serviços	2002
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	Isabel Maria Duarte Pinto Correia Pereira Neto	Presidente do Conselho Directivo	2001 e 2002
	Alfredo Manuel Antas Teles	Vice-Presidente do Conselho Directivo	2001 e 2002
	António Jorge Paterna Dias	Vogal do Conselho Directivo	2001 e 2002
	José Manuel Correia Pinto	Vogal do Conselho Directivo	2001 e 2002
	Alzira da Encarnação das Neves Cabrita	Vogal do Conselho Directivo	2001 e 2002
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Caetano Luís Pequito de Almeida Sampaio	Presidente do Conselho Directivo	2003 e 2004
	Augusto Manuel Nogueira Gomes Correia	Vice-Presidente do Conselho Directivo	2003
	Maria Paula Fernandes dos Santos	Presidente / Vogal do Conselho Directivo	2003 e 2004
	José Manuel Correia Pinto	Vogal do Conselho Directivo	2003 e 2004
	Maria Teresa de Oliveira Pereira de Seixas Nunes	Vogal do Conselho Directivo	2003 e 2004
	Maria Onélia Teixeira Silva Santos Abreu Ferreira	Vogal do Conselho Directivo	2003 e 2004
	José Jacinto Iglésias Soares	Presidente do Conselho Directivo	2004
	Diogo Eduardo Ribeiro dos Santos	Vogal do Conselho Directivo	2004
	Maria Inês de Carvalho Rosa	Vogal do Conselho Directivo	2004
	Maria Luís Souto de Figueiredo	Vogal do Conselho Directivo	2004
	Vera Maria C. R. Vasconcelos Abreu Marques de Almeida	Vogal do Conselho Directivo	2004



Tribunal de Contas

ANEXO II

PROJECTOS / APD BILATERAL do MNE aos PALOP

Unid: Milhares de Euros

TOTAL APD BILATERAL AOS PALOP	MNE			PROJECTOS EXAMINADOS			%
	2001	2002	TOTAL	2001	2002	TOTAL	
	Montante	Montante	Montante	Montante	Montante	Montante	
	38.457	30.635	69.092	10.621	3.477	14.098	20

ANEXO III

ORÇAMENTO DO ESTADO - COOPERAÇÃO

Unid: Milhares de euros

Ministério/Organismo	2001		2002		2004		2005		Média 2001-2002-2004	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	128.377	39,1	92.828	24,6	78.304	38,5	83.851	36,9	99.836	34,1
Ministério das Finanças	156.915	47,8	152.931	40,5	106.192	52,2	113.530	50,0	138.679	46,8
Outros Ministérios	43.086	13,1	131.395	34,8	19.109	9,4	29.685	13,1	64.530	19,1
TOTAL	328.377	100	377.154	100	203.605	100	227.066	100	303.045	100,0



Tribunal de Contas

ANEXO IV

AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

Unid: Milhares de Euros

APD	2001	%	2002	%	2003	%	2004 b)	%	Média 2001 a 2004	%	Peso Relativo
APD BILATERAL	204.695	100	197.443	100	161.493	100	140.738	100	176.092	100	59
ANGOLA	13.262	6,5	15.325	7,8	17.249	10,7	14.184	10,1	15.005	8,7	5,0
CABO VERDE	25.721	12,6	11.554	5,9	35.611	22,1	24.772	17,6	24.415	14,5	8,2
GUINÉ-BISSAU	14.928	7,3	7.051	3,6	7.304	4,5	9.767	6,9	9.763	5,6	3,3
MOÇAMBIQUE	38.251	18,7	25.367	12,8	16.920	10,5	19.516	13,9	25.014	14,0	8,4
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	15.664	7,7	13.806	7,0	9.856	6,1	10.299	7,3	12.406	7,0	4,2
Total PALOP - PAÍS	107.826	52,7	73.103	37,0	86.940	53,8	78.538	55,8	86.602	49,8	29,0
TIMOR LOROSAE	64.708	31,6	80.485	40,8	37.781	23,4	20.568	14,6	50.886	27,6	17,1
OUTROS PAÍSES a)	32.161	15,7	43.855	22,2	36.772	22,8	41.632	29,6	38.605	22,6	12,9
APD MULTILATERAL	95.052	100	144.852	100	121.379	100	127.444	100	122.182	100	41
NAÇÕES UNIDAS	8.696	9,1	11.489	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5	8.899	7,4	3,0
Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	8.696	9,1	11.489	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5	8.899	7,4	3,0
COMISSÃO EUROPEIA	77.061	81,1	77.766	53,7	78.232	64,5	90.508	71,0	80.892	67,6	27,1
Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	63.222	66,5	64.642	44,6	60.966	50,2	63.708	50,0	63.135	52,8	21,2
FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	13.839	14,6	13.124	9,1	17.266	14,2	25.585	20,1	17.454	14,5	5,9
BEI - Banco Europeu de Investimento							1.215	1,0	1.215	1,0	0,4
FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	847	0,9	7.896	5,5	10.185	8,4	10.573	8,3	7.375	5,8	2,5
Grupo Banco Mundial	338	0,4	7.298	5,0	9.590	7,9	9.990	7,8	6.804	5,3	2,3
Organização Mundial do Comércio	509	0,5	598	0,4	595	0,5	583	0,5	571	0,5	0,2
BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	6.247	6,6	46.766	32,3	21.584	17,8	13.996	11,0	22.148	16,9	7,4
OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	2.201	2,3	935	0,6	4.239	3,5	4.097	3,2	2.868	2,4	1,0
das quais:											0,0
GEF - Global Environment Facility	919	1,0	0	0,0	2.134	1,8	1.103	0,9	1.039	0,9	0,3
Protocolo de Montreal	801	0,8	355	0,2	1.130	0,9					0,0
CPLP - Community of Portuguese Speaking Countries							724	0,6	724	0,6	0,2
APD TOTAL	299.747		342.295		282.872		268.182		298.274		100
Para referência:											
% APD/PNB											
% APD/RNB	0,25		0,27		0,22		0,21 c)				

Fonte: IPAD

APD/PNB até 1999 e, depois APD/RNB

RNB : Rendimento Nacional Bruto

a) Inclui projectos conjuntos aos PALOP não discriminados por país

b) Na APD BILATERAL relativa a 2004 não se considerou a contabilização da reestruturação da dívida e Angola no montante de 562 M€.

c) No rácio APD/RNB referente ao ano de 2004 não foi considerada a contabilização extraordinária reestruturação da dívida de Angola (cfr. Relatório de Execução Anual - 2004, da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro - pag. 43).



ANEXO V

APD BILATERAL - DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL

(Milhares de Euros)

SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004 a)	%	Média 2001 2004	%
I-INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	114.936	56,2	151.476	76,7	121.098	75,0	91.415	65,0	119.731	68,2
EDUCAÇÃO	34.714	17,0	38.112	19,3	55.864	34,6	43 758	31,1	43.112	25,5
SAÚDE	8.070	3,9	8.437	4,3	7.120	4,4	7 716	5,5	7.836	4,5
POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/ SAÚDE REPRODUTIVA	32	0,0	0	0,0	0	0,0	227	0,2	65	0,0
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	1.271	0,6	334	0,2	126	0,1	1 743	1,2	868	0,5
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	51.808	25,3	80.351	40,7	41.778	25,9	20 963	14,9	48.725	26,7
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	19.041	9,3	24.242	12,3	16.210	10,0	17 009	12,1	19.125	10,9
II-INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	22.941	11,2	9.146	4,6	3.535	2,2	6.248	4,4	10.468	5,6
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	4.293	2,1	4.360	2,2	1.255	0,8	1.150	0,8	2.765	1,5
COMUNICAÇÕES	3.680	1,8	907	0,5	770	0,5	2.595	1,8	1.988	1,1
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	609	0,3	1.720	0,9	342	0,2	961	0,7	908	0,5
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	549	0,3	886	0,4	653	0,4	454	0,3	636	0,4
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	13.810	6,8	1.273	0,6	515	0,3	1.088	0,8	4.171	2,1
III-SECTORES DE PRODUÇÃO	7.936	3,9	7.234	3,7	3.502	2,2	3.497	2,5	5.542	3,0
AGRICULTURA	5.722	2,8	4.759	2,4	2.452	1,5	1.969	1,4	3.726	2,0
SIVICULTURA	41	0,0	52	0,0	125	0,1	140	0,1	90	0,1
PESCAS	112	0,1	3	0,0	15	0,0	8	0,0	35	0,0
INDÚSTRIA	24	0,0	142	0,1	32	0,0	188	0,1	96	0,1
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	214	0,1	329	0,2	350	0,2	181	0,1	269	0,2
CONSTRUÇÃO	1.262	0,6	1.146	0,6	314	0,2	787	0,6	877	0,5
COMÉRCIO	20	0,0	9	0,0	13	0,0	150	0,1	48	0,0
TURISMO	541	0,3	794	0,4	201	0,1	74	0,1	403	0,2
IV-MULTISECTORIAL / TRANSVERSAL	7.771	3,8	4.171	2,1	13.758	8,5	7.741	5,5	8.360	5,0
TOTAL SECTORIAL	153.584	75,1	172.027	87,1	141.893	87,9	108.902	77,4	144.102	81,9
V-AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS	16.234	7,9	46	0,0	2.655	1,6	2.539	1,8	5.368	2,9
VI-ACCÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	21.871	10,7	12.341	6,3	4.672	2,9	2.828	2,0	10.428	5,5
VII-AJUDA DE EMERGÊNCIA	2.624	1,3	1.807	0,9	1.072	0,7	14.827	10,5	5.083	3,3
VIII-CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	7.316	3,6	7.417	3,8	8.829	5,5	8.273	5,9	7.959	4,7
IX-APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	2.298	1,1	2.930	1,5	1.358	0,8	3.082	2,2	2.417	1,4
X-NÃO AFECTADO / NÃO ESPECIFICADO	553	0,3	876	0,4	1.013	0,6	287	0,2	682	0,4
TOTAL APD BILATERAL	204.480	100,0	197.444	100,0	161.492	100,0	140.738	100,0	176.038	100,0

Fonte: IPAD

a) Na APD BILATERAL relativa a 2004 não se considerou a contabilização da reestruturação da dívida e Angola no montante de 562 ME.



ANEXO VI

APD BILATERAL AOS PALOP - Distribuição Sectorial

Unid: Euros

SECTORES	PALOP'S									
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Média 2001-2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	45.558.794	42,3	48.581.304	66,5	74.072.818	85,2	61.326.862	78,1	57.384.945	68,0
Educação	23.173.686	21,5	21.480.741	29,4	50.308.603	57,9	35.371.478	45,0	32.583.627	38,4
Saúde	7.930.386	7,4	8.345.436	11,4	6.984.929	8,0	7.613.484	9,7	7.718.559	9,1
População/Saúde e reprodutiva	32032	0,0	0	0,0	0	0,0	120915	0,2	38236,75	0,0
Fornecimento de água e saneamento básico	229.995	0,2	92.190	0,1	10.000	0,0	1.592.345	2,0	481.133	0,6
Governo e sociedade civil	2.382.429	2,2	2.695.172	3,7	6.749.879	7,8	4.640.673	5,9	4.117.038	4,9
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	11.810.266	11,0	15.967.765	21,8	10.019.407	11,5	11.987.967	15,3	12.446.351	14,9
II-Infra-estruturas e serviços económicos	16.509.163	15,3	3.475.827	4,8	1.895.354	2,2	3.547.456	4,5	6.356.950	6,7
Transporte e armazenamento	1.374.906	1,3	392.677	0,5	578.999	0,7	644.961	0,8	747.886	0,8
Comunicações	829.893	0,8	162.982	0,2	276.010	0,3	1.347.557	1,7	654.111	0,8
Energia: produção e aprovisionamento	539.989	0,5	1.603.589	2,2	309.475	0,4	956.268	1,2	852.330	1,1
Bancos e serviços financeiros	249.463	0,2	254.168	0,3	248.555	0,3	158.278	0,2	227.616	0,3
Negócios e outros serviços	13.514.912	12,5	1.062.411	1,5	482.315	0,6	440.392	0,6	3.875.008	3,8
III-Sectores de produção	4.710.825	4,4	3.485.562	4,8	1.509.920	1,7	1.338.218	1,7	2.761.131	3,1
Agricultura, silvicultura e pescas	4.069.018	3,8	2.804.702	3,8	1.028.237	1,2	718.304	0,9	2.155.065	2,4
Agricultura	4.007.489	3,7	2.785.797	3,8	957.921	1,1	668.966	0,9	2.105.043	2,4
Silvicultura	15.352	0,0	16.280	0,0	55.226	0,1	41.262	0,1	32.030	0,0
Pescas	46.177	0,0	2.625	0,0	15.090	0,0	8.076	0,0	17.992	0,0
Indústria, minas e construção	248.786	0,2	234.059	0,3	392.915	0,5	512.805	0,7	347.141	0,4
Indústria	145.748	0,1	137.043	0,2	29.147	0,0	161.266	0,2	118.301	0,1
Indústrias extractivas (minas)	103.038	0,1	97.016	0,1	279.276	0,3	181.371	0,2	165.175	0,2
Construção	0	0,0	0	0,0	84.492	0,1	170.168	0,2	63.665	0,1
Comércio e turismo	393.021	0,4	446.801	0,6	88.768	0,1	107.109	0,1	258.925	0,3
Comércio	19.945	0,0	9.000	0,0	12.500	0,0	38.935	0,0	20.095	0,0
Turismo	373.076	0,3	437.801	0,6	76.268	0,1	68.174	0,1	238.830	0,3
IV-Multisectorial/Transversal	1.486.254	1,4	1.973.526	2,7	2.602.843	3,0	4.266.612	5,4	2.582.309	3,1
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	16.234.001	15,1	46.153	0,1	0	0,0	123.990	0,2	4.101.036	3,8
VI-Ações relacionadas com a dívida	21.814.028	20,2	12.330.253	16,9	4.671.747	5,4	2.827.639	3,6	10.410.917	11,5
VII-Ajuda de emergência	432.374	0,4	606.840	0,8	322.644	0,4	1.808.414	2,3	792.568	1,0
VIII-Custos administrativos dos doadores	40.207	0,0	96.666	0,1	1.230.847	1,4	707.998	0,9	518.930	0,6
IX-Apoio às organizações não-governamentais	994.342	0,9	2.172.179	3,0	346.365	0,4	2.569.250	3,3	1.520.534	1,9
X-Não afectado/não especificado	46.711	0,0	334.631	0,5	288.325	0,3	21.122	0,0	172.697	0,2
TOTAL APD BILATERAL	107.826.699	100,0	73.102.941	100,0	86.940.863	100,0	78.537.561	100,0	86.602.016	100,0

Fonte: IPAD



Tribunal de Contas

ANEXO VII - A APD BILATERAL AOS PALOP - Distribuição Sectorial

SECTORES	ANGOLA								CABO VERDE							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004 a)	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	11.668.160	88,0%	12.356.630	80,6%	15.320.249	88,8%	9.815.913	69,2%	6.702.996	26,1%	9.070.050	78,5%	34.764.061	98%	25.995.844	105%
Educação	4.827.713	36,4%	5.111.015	33,4%	10.096.047	58,5%	6.314.434	44,5%	3.404.382	13,2%	3.852.619	33,3%	29.685.460	83,4%	18.990.872	76,7%
Saúde	749.796	5,7%	1.047.354	6,8%	257.736	1,5%	133.910	0,9%	967.916	3,8%	1.368.934	11,8%	2.208.751	6,2%	1.816.154	7,3%
População/Saúde e reprodutiva	0		0		0				0	0,0%	0		0		85.010	
Fornecimento de água e saneamento básico	32.375	0,2%	10.004	0,1%	0		178.479		56.195	0,2%	9.976	0,1%	10.000	0,0%	1.008.000	4,1%
Governo e sociedade civil	2.022.793	15,3%	1.717.384	11,2%	1.809.871	10,5%	655.288	4,6%	141.987	0,6%	356.030	3,1%	638.130	1,8%	1.527.653	6,2%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	4.035.483	30,4%	4.470.873	29,2%	3.156.595	18,3%	2.533.802	17,9%	2.132.516	8,3%	3.482.491	30,1%	2.221.720	6,2%	2.568.155	10,4%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	564.230	4,3%	1.082.532	7,1%	414.284	2,4%	1.323.523	9,3%	1.883.081	7,3%	650.095	5,6%	113.206	0,3%	-77.529	-0,3%
Transporte e armazenamento	58.655	0,4%	135.514	0,9%	1.898	0,0%	3.122	0,0%	1.136.706	4,4%	156.934	1,4%	-196.832	-0,6%	-205.770	-0,8%
Comunicações	37.500	0,3%	119.114	0,8%	36.199	0,2%	318.685	2,2%	161.712	0,6%	3.731	0,0%	55.249	0,2%	24.082	0,1%
Energia: produção e aprovisionamento	0	0,0%	549.392	3,6%	269.896	1,6%	909.460	6,4%	90.242	0,4%	221.132	1,9%	37.050	0,1%	0	0,0%
Bancos e serviços financeiros	35.826	0,3%	89.808	0,6%	47.140	0,3%	30.569	0,2%	109.065	0,4%	125.124	1,1%	102.372	0,3%	104.159	0,4%
Negócios e outros serviços	432.249	3,3%	188.704	1,2%	59.151	0,3%	61.687	0,4%	385.356	1,5%	143.174	1,2%	115.367	0,3%	0	0,0%
III-Sectores de produção	558.393	4,2%	251.143	1,6%	242.252	1,4%	325.702	2,3%	359.876	1,4%	290.471	2,5%	346.113	1,0%	188.925	0,8%
Agricultura, silvicultura e pescas	259.958	2,0%	170.864	1,1%	140.891	0,8%	97.633	0,7%	177.010	0,7%	148.044	1,3%	73.671	0,2%	15.245	0,1%
Agricultura	221.272	1,7%	168.239	1,1%	107.704	0,6%	73.771	0,5%	177.010	0,7%	148.044	1,3%	58.581	0,2%	15.245	0,1%
Silvicultura	15.352	0,1%	0		33.187	0,2%	23.862	0,2%	0		0		0		0	
Pescas	23.334	0,2%	2.625	0,0%	0				0		0		15.090	0,0%	0	
Indústria, minas e construção	138.014	1,0%	59.688	0,4%	88.861	0,5%	202.304	1,4%	41.875	0,2%	29.986	0,3%	196.174	0,6%	140.075	0,6%
Indústria	118.495	0,9%	59.688	0,4%	0		32.136		11.413	0,0%	0		0		15.370	0,1%
Indústrias extractivas (minas)	19.519	0,1%	0		4.369	0,0%	0	0,0%	30.462	0,1%	29.986	0,3%	196.174	0,6%	124.705	0,5%
Construção	0	0,0%	0		84.492	0,5%	170.168	1,2%	0		0		0		0	
Comércio e turismo	160.421	1,2%	20.591	0,1%	12.500	0,1%	25.765	0,2%	140.991	0,5%	112.441	1,0%	76.268	0,2%	33.605	0,1%
Comércio	19.945	0,2%	9.000	0,1%	12.500	0,1%	25.765	0,2%	0		0	0,0%	0		11.303	0,0%
Turismo	140.476	1,1%	11.591	0,1%	0		0	0,0%	140.991	0,5%	112.441	1,0%	76.268	0,2%	22.302	0,1%
IV-Multisectorial/Transversal	71.845	0,5%	219.278	1,4%	660.847	3,8%	882.186	6,2%	138.285	0,5%	486.891	4,2%	605.318	1,7%	1.034.126	4,2%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0		0	0,0%	0		0		16.234.001	63,1%	0	0,0%	0	0,0%	-1.120.000	-4,5%
VI-Ações relacionadas com a dívida	69.233	0,5%			0		0	0%	290.081	1,1%	806.666	7,0%	-500.391	-1,4%	-1.506.748	-6,1%
VII-Ajuda de emergência	0		497.876	3,2%	188.836	1,1%	826.631	5,8%	0		0	0,0%	0	0,0%	5.000	0,0%
VIII-Custos administrativos dos doadores	11.452	0,1%	32.351	0,2%	107.391	0,6%	100.768	0,7%	5.621	0,0%	25.991	0,2%	153.747	0,4%	118.403	0,5%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	318.448	2,4%	855.546	5,6%	167.555	1,0%	908.889	6,4%	67.686	0,3%	76.335	0,7%	4.000	0,0%	112.624	0,5%
X-Não afectado/não especificado	0		29.366	0,2%	148.021	0,9%	0	0,0%	39.029	0,2%	147.875	1,3%	125.316	0,4%	21.122	0,1%
TOTAL APD BILATERAL	13.261.761	100%	15.324.722	100%	17.249.435	100%	14.183.612	100%	25.720.656	100%	11.554.374	100%	35.611.370	100%	24.771.767	100%

Fonte: IPAD

a) Na APD BILATERAL relativa a 2004 não se considerou a contabilização da reestruturação da dívida e Angola no montante de 562 ME.



Tribunal de Contas

ANEXO VII - B APD BILATERAL AOS PALOP - Distribuição Sectorial

Unid: Euros

SECTORES	MOÇAMBIQUE								SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	13.461.834	35,2%	12.473.178	49,2%	10.543.950	62,3%	10.563.825	54%	7.451.054	47,6%	8.790.937	63,7%	7.728.724	78,4%	7.883.819	76,5%
Educação	9.258.356	24,2%	7.293.743	28,8%	4.989.276	29,5%	4.310.516	22%	2.632.250	16,8%	2.346.345	17,0%	2.805.608	28,5%	2.542.764	24,7%
Saúde	963.219	2,5%	559.199	2,2%	468.870	2,8%	563.916	2,9%	2.984.564	19,1%	3.584.006	26,0%	2.533.755	25,7%	2.884.207	28,0%
População/Saúde e reprodutiva	0		0		0		0		32.032	0,2%	0		0		0	
Fornecimento de água e saneamento básico	121.833	0,3%	33.121	0,1%	0		353.496	1,8%	0		26.518	0,2%	0		0	
Governo e sociedade civil	92.596	0,2%	266.451	1,1%	2.191.891	13,0%	1.001.591	5,1%	74.990	0,5%	191.556	1,4%	762.806	7,7%	751.709	7,3%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	3.025.830	7,9%	4.320.664	17,0%	2.893.913	17,1%	4.334.306	22,2%	1.727.218	11,0%	2.642.512	19,1%	1.626.555	16,5%	1.705.139	16,6%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	7.067.775	18,5%	438.560	1,7%	172.412	1,0%	634.323	3,3%	2.957.444	18,9%	1.167.500	8,5%	1.046.962	10,6%	1.281.714	12,4%
Transporte e armazenamento	102.167	0,3%	89.552	0,4%	27.362	0%	60.537	0,3%	52.622	0,3%	7.716	0,1%	733.284	7,4%	784.572	7,6%
Comunicações	257.709	0,7%	40.137	0,2%	35.400	0%	400.269	2,1%	139.297	0,9%	0		56.957	0,6%	247.226	2,4%
Energia: produção e aprovisionamento	332.320	0,9%	23.827	0,1%	0		0		117.427	0,7%	809.238	5,9%	2.529	0,0%	46.808	0,5%
Bancos e serviços financeiros	60.023	0,2%	16.516	0,1%	77.039	0%	20.935	0,1%	43.772	0,3%	22.720	0,2%	22.004	0,2%	2.615	0,0%
Negócios e outros serviços	6.315.556	16,5%	268.528	1,1%	32.611	0%	152.582	0,8%	2.604.326	16,6%	327.826	2,4%	232.188	2,4%	200.493	1,9%
III-Sectores de produção	3.368.348	8,8%	2.159.845	8,5%	525.099	3,1%	306.375	1,6%	303.084	1,9%	428.746	3,1%	94.518	1,0%	103.086	1,0%
Agricultura, silvicultura e pescas	3.304.558	8,6%	1.948.696	7,7%	448.052	2,6%	199.635	1,0%	209.416	1,3%	183.894	1,3%	63.685	0,6%	53.661	0,5%
Agricultura	3.281.715	8,6%	1.932.416	7,6%	426.013	2,5%	182.235	0,9%	209.416	1,3%	183.894	1,3%	63.685	0,6%	53.661	0,5%
Silvicultura	0		16.280	0,1%	22.039	0,1%	17.400	0,1%	0		0		0		0	
Pescas	22.843	0,1%	0		0		0		0		0		0		0	
Indústria, minas e construção	15.840	0,0%	77.355	0,3%	77.047	0,5%	70.335	0,4%	53.057	0,3%	67.030	0,5%	30.833	0,3%	38.091	0,4%
Indústria	15.840	0,0%	77.355	0,3%	29.147	0,2%	41.500	0,2%	0		0		0		10.260	0,1%
Indústrias extractivas (minas)	0		0		47.900	0,3%	28.835	0,1%	53.057	0,3%	67.030	0,5%	30.833	0,3%	27.831	0,3%
Construção	0		0		0		0		0		0		0	0,0%	0	
Comércio e turismo	47.950	0,1%	133.794	0,5%	0	0,0%	36.405	0,2%	40.611	0,3%	177.822	1,3%	0	0,0%	11.334	0,1%
Comércio	0		0		0	0%	1.867	0,0%	0		0		0		0	
Turismo	47.950	0,1%	133.794	0,5%	0	0%	34.538	0,2%	40.611	0,3%	177.822	1,3%	0	0,0%	11.334	0,1%
IV-Multisectorial/Transversal	909.535	2,4%	970.918	3,8%	586.715	3,5%	1.295.764	6,6%	110.520	0,7%	30.601	0,2%	300.373	3,0%	578.933	5,6%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0		0		0		1.253.657	6,4%	0		46.153	0,3%	0		-9.667	-0,1%
VI-Ações relacionadas com a dívida	12.674.879	33,1%	8.492.293	33,5%	4.765.908	28,2%	4.334.387	22,2%	4.674.215	29,8%	3.031.294	22,0%	406.230	4,1%	0	0%
VII-Ajuda de emergência	432.374	1,1%	99.813	0,4%	0	0%	258.236	1,3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
VIII-Custos administrativos dos doadores	17.278	0,0%	25.445	0,1%	245.228	1,4%	176.525	0,9%	3.332	0,0%	5.212	0,0%	169.991	1,7%	114.200	1,1%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	313.932	0,8%	680.506	2,7%	70.490	0,4%	693.191	3,6%	164.720	1,1%	174.897	1,3%	104.320	1,1%	347.192	3,4%
X-Não afectado/não especificado	5.487	0,0%	26.812	0,1%	9.965	0,1%	0	0%	0	0%	130.578	0,9%	5.023	0,1%	0	0%
TOTAL APD BILATERAL	38.251.442	100%	25.367.370	100%	16.919.767	100%	19.516.283	100%	15.664.369	100%	13.805.918	100%	9.856.141	100%	10.299.277	104%

Fonte: IPAD



ANEXO VII - C
APD BILATERAL AOS PALOP - Distribuição Sectorial

Unid: Euros

SECTORES	GUINÉ BISSAU							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	6.274.750	42,0%	5.890.509	83,5%	5.715.834	78,3%	7.067.461	72,4%
Educação	3.050.985	20,4%	2.877.019	40,8%	2.732.212	37,4%	3.212.892	32,9%
Saúde	2.264.891	15,2%	1.785.943	25,3%	1.515.817	20,8%	2.215.297	22,7%
População/Saúde e reprodutiva	0		0	0,0%	0		35.905	0,4%
Fornecimento de água e saneamento básico	19.592	0,1%	12.571	0,2%	0		52.370	0,5%
Governo e sociedade civil	50.063	0,3%	163.751	2,3%	1.347.181	18,4%	704.432	7,2%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	889.219	6,0%	1.051.225	14,9%	120.624	1,7%	846.565	8,7%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	4.036.633	27,0%	137.140	1,9%	148.490	2,0%	385.425	3,9%
Transporte e armazenamento	24.756	0,2%	2.961	0,0%	13.287	0,2%	2.500	0,0%
Comunicações	233.675	1,6%	0	0,0%	92.205	1,3%	357.295	3,7%
Energia: produção e aprovisionamento	0		0	0,0%	0		0	
Bancos e serviços financeiros	777	0,0%	0	0,0%	0		0	
Negócios e outros serviços	3.777.425	25,3%	134.179	1,9%	42.998	0,6%	25.630	0,3%
III-Sectores de produção	121.124	0,8%	355.357	5,0%	301.938	4,1%	414.130	4,2%
Agricultura, silvicultura e pescas	118.076	0,8%	353.204	5,0%	301.938	4,1%	352.130	3,6%
Agricultura	118.076	0,8%	353.204	5,0%	301.938	4,1%	344.054	3,5%
Silvicultura	0		0		0		0	
Pescas	0		0		0		8.076	
Indústria, minas e construção	0		0		0		62.000	0,6%
Indústria	0		0		0		62.000	0,6%
Indústrias extractivas (minas)	0		0		0		0	
Construção	0		0		0		0	
Comércio e turismo	3.048	0,0%	2.153	0,0%	0		0	
Comércio	0		0		0		0	
Turismo	3.048	0,0%	2.153	0,0%	0		0	
IV-Multisectorial/Transversal	256.069	1,7%	265.838	3,8%	449.590	6,2%	475.603	4,9%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0		0		0		0	
VI-Ações relacionadas com a dívida	4.105.620	27,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
VII-Ajuda de emergência	0		9.151	0,1%	133.808	1,8%	718.547	7,4%
VIII-Custos administrativos dos doadores	2.524	0,0%	7.667	0,1%	554.490	7,6%	198.102	2,0%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	129.556	0,9%	384.895	5,5%	0		507.354	
X-Não afectado/não especificado	2.195	0,0%	0		0		0	
TOTAL APD BILATERAL	14.928.471	100%	7.050.557	100%	7.304.150	100%	9.766.622	100%

Fonte: IPAD



ANEXO VIII
APD BILATERAL A TIMOR LOROSAE

Unid: Euros

SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	Média 2001-2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	55.536.652	85,8	71.959.831	89,4	23.767.045	62,9	13.367.281	65,0	41.157.702	75,8
Educação	9.206.938	14,2	10.515.967	13,1	4.687.209	12,4	5.819.752	28,3	7.557.467	17,0
Saúde	95.852	0,1	64.284	0,1	135.261	0,4	80.107	0,4	93.876	0,2
População/Saúde e reprodutiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Fornecimento de água e saneamento básico	997.596	1,5	0	0,0	87.683	0,2	150.516	0,7	308.949	0,6
Governo e sociedade civil	44.368.586	68,6	59.882.658	74,4	15.554.419	41,2	5.817.802	28,3	31.405.866	53,1
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	867.680	1,3	1.496.922	1,9	3.302.473	8,7	1.499.104	7,3	1.791.545	4,8
II-Infra-estruturas e serviços económicos	3.239.989	5,0	2.516.111	3,1	679.847	1,8	1.038.658	5,0	1.868.651	3,7
Transporte e armazenamento	2.706.702	4,2	1.376.060	1,7	3.825	0,0	0	0,0	1.362.196	1,5
Comunicações	492.345	0,8	743.663	0,9	425.998	1,1	260.836	1,3	480.711	1,0
Energia: produção e aprovisionamento	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bancos e serviços financeiros	40.942	0,1	396.388	0,5	250.024	0,7	130.268	0,6	204.406	0,5
Negócios e outros serviços	0	0,0	0	0,0	0	0,0	647.554	3,1	161.889	0,8
III-Sectores de produção	1.919.325	3,0	1.984.018	2,5	635.834	1,7	1.105.322	5,4	1.411.125	3,1
Agricultura, silvicultura e pescas	644.837	1,0	596.800	0,7	393.962	1,0	473.744	2,3	527.336	1,3
Agricultura	578.934	0,9	596.052	0,7	393.962	1,0	452.870	2,2	505.455	1,2
Silvicultura	0	0,0	0	0,0	0	0,0	20.874	0,1	5.219	0,0
Pescas	65.903	0,1	748	0,0	0	0,0	0	0,0	22.217	0,0
Indústria, minas e construção	1.274.488	2,0	1.210.905	1,5	241.872	0,6	617.150	3,0	836.104	1,8
Indústria	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Indústrias extractivas (minas)	12.552	0,0	87.580	0,1	35.137	0,1	0	0,0	33.817	0,1
Construção	1.261.936	2,0	1.123.325	1,4	206.735	0,5	617.150	3,0	802.287	1,7
Comércio e turismo	0	0,0	176.313	0,2	0	0,0	14.428	0,1	47.685	0,1
Comércio	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8.636	0,0	2.159	0,0
Turismo	0	0,0	176.313	0,2	0	0,0	5.792	0,0	45.526	0,1
IV-Multisectorial/Transversal	1.191.100	1,8	1.514.087	1,9	8.627.420	22,8	1.390.080	6,8	3.180.672	8,3
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0	0,0	0	0,0	2.655.102	7,0	2.414.700	11,7	1.267.451	4,7
VI-Acções relacionadas com a dívida	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
VII-Ajuda de emergência	1.492.858	2,3	74.778	0,1	17.765	0,0	0	0,0	396.350	0,6
VIII-Custos administrativos dos doadores	670.230	1,0	1.880.735	2,3	827.144	2,2	1.059.174	5,1	1.109.321	2,7
IX-Apoio às organizações não-governamentais	781.060	1,2	555.792	0,7	571.078	1,5	192.716	0,9	525.162	1,1
X-Não afectado/não especificado	-123.511	-0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	-30.878	0,0
TOTAL APD BILATERAL	64.707.703	100,0	80.485.352	100,0	37.781.235	100,0	20.567.931	100,0	50.885.555	100,0

Fonte: IPAD



ANEXO IX
AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO - MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Unid: €

COD	SECTORES	2001		2002		2003		2004		Média 2001/2004	
		Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
110	Educação	0	0,0%	14.600	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3.650	0,0%
120	Saúde	49.880	0,0%	500.654	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	137.634	0,1%
130	Políticas em matéria de população/saúde reprodutiva	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
140	Fornecimento de água e saneamento básico	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
150	Governo e sociedade civil	249.852	0,2%	291.802	0,2%	517.327	0,4%	141.257	0,1%	300.060	0,2%
160	Outras infra-estruturas e serviços sociais	117.247	0,1%	259.948	0,2%	0	0,0%	-20.927	0,0%	89.067	0,1%
100	Infra-estruturas e serviços sociais	416.979	0,3%	1.067.004	0,7%	517.327	0,4%	120.330	0,1%	530.410	0,4%
210	Transportes e armazenamento	1.266.852	1,0%	2.202.277	1,5%	58.416	0,0%	-236.341	-0,2%	822.801	0,6%
220	Comunicações	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
230	Energia: produção e aprovisionamento	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	424.953	0,4%	106.238	0,1%
240	Bancos e serviços financeiros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
250	Negócios e outros serviços	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
200	Infra-estruturas e serviços autónomos	1.266.852	1,0%	2.202.277	1,5%	58.416	0,0%	188.612	0,2%	929.039	0,7%
311	Agricultura e sivilcultura	55.077	0,0%	74.245	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	32.331	0,0%
313	Pescas	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
321	Indústria	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
322	Indústria extractiva	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
323	Construção	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
332	Turismo	167.496	0,1%	170.965	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	84.615	0,1%
300	Sectores de produção	222.573	0,2%	245.210	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	116.946	0,1%
400	Multisectorial/transversal	442.942	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	376.693	0,3%	204.909	0,2%
500	Apoio à balança pagamentos/apoio orçamental	16.234.001	13,0%	46.153	0,0%	2.804.030	2,3%	1.285.033	1,1%	5.092.304	4,1%
600	Acções relacionadas com a dívida a)	21.871.135	17,5%	12.340.863	8,3%	4.522.819	3,8%	2.827.639	2,3%	10.390.614	8,0%
700	Ajudas de Emergência	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
910	Custos administrativos dos dadores	669.980	0,5%	652.155	0,4%	626.828	0,5%	683.230	0,6%	658.048	0,5%
920	Apoio a ONG	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
998	Não afecto/não específico	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
999	Multilateral b)	84.590.474	67,6%	131.876.994	88,8%	111.589.593	92,9%	115.882.304	95,5%	110.984.841	86,2%
	TOTAL	125.044.956	100,0%	148.430.656	100,0%	120.119.013	100,0%	121.363.841	100,0%	128.739.617	100,0%

Fonte: IPAD

a) Na APD BILATERAL relativa a 2004 não se considerou a contabilização da reestruturação da dívida e Angola no montante de 562 M€.

b) Das despesas imputadas ao Sector "multilateral" realçam-se os montantes de 77 M€, 78 M€, 78 M€ e 64 M€ atribuídos em 2001, 2002, 2003 e 2004, respectivamente, referentes à "contribuição para o Orçamento da Comissão Europeia (parcela FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento).



ANEXO X
AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Unid:€

COD	SECTORES	2001		2002		2003		2004 a)		Média 2001/2004	
		Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
110	Educação	30.496.634	21,3%	29.129.029	19,3%	13.358.047	17,2%	14.088.176	24,9%	21.767.972	20,7%
120	Saúde	1.217.598	0,8%	2.457.612	1,6%	1.552.351	2,0%	1.232.845	2,2%	1.615.102	1,7%
130	Políticas em matéria de população/saúde reprodutiva	18.196	0,0%		0,0%		0,0%	191.262	0,3%	104.729	0,1%
140	Fornecimento de água e saneamento básico	1.182.697	0,8%	120.863	0,1%	116.356	0,1%	257.230	0,5%	419.287	0,4%
150	Governo e sociedade civil	53.088.463	37,0%	62.819.931	41,6%	28.870.180	37,2%	5.453.303	9,6%	37.557.969	31,4%
160	Outras infra-estruturas e serviços sociais	1.767.260	1,2%	2.819.653	1,9%	3.335.346	4,3%	2.766.337	4,9%	2.672.149	3,1%
100	Infra-estruturas e serviços sociais	87.770.848	61,2%	97.347.088	64,4%	47.232.280	60,9%	23.989.153	42,4%	64.084.842	57,2%
210	Transportes e armazenamento	2.862.315	2,0%	1.961.520	1,3%	87.071	0,1%	136.962	0,2%	1.261.967	0,9%
220	Comunicações	2.463.332	1,7%	882.529	0,6%	3.900	0,0%	379.863	0,7%	932.406	0,7%
230	Energia: produção e aprovisionamento	482.548	0,3%	1.614.483	1,1%	342.349	0,4%	106.252	0,2%	636.408	0,5%
240	Bancos e serviços financeiros	21.642	0,0%	12.556	0,0%		0,0%	0	0,0%	11.399	0,0%
250	Negócios e outros serviços	13.811.195	9,6%	1.255.676	0,8%	515.335	0,7%	1.087.946	1,9%	4.167.538	3,3%
200	Infra-estruturas e serviços autónomos	19.641.032	13,7%	5.726.764	3,8%	948.655	1,2%	1.711.023	3,0%	7.006.869	5,4%
311	Agricultura e sivilicultura	3.901.492	2,7%	2.599.254	1,7%	1.093.963	1,4%	594.920	1,1%	2.047.407	1,7%
312	Sivicultura		0,0%		0,0%	37.923	0,0%	45.697	0,1%	4181000,0%	0,0%
313	Pescas	59.528	0,0%	3.373	0,0%		0,0%	8.076	0,0%	23.659	0,0%
321	Indústria	209.009	0,1%	153.958	0,1%	29.147	0,0%	66.849	0,1%	114.741	0,1%
322	Indústria extractiva	24.713	0,0%	98.015	0,1%	39.506	0,1%	0	0,0%	40.559	0,0%
323	Construção	1.261.936	0,9%	1.158.047	0,8%	313.853	0,4%	168.646	0,3%	725.621	0,6%
332	Turismo	176.855	0,1%	94.125	0,1%	153.268	0,2%	38.299	0,1%	115.637	0,1%
300	Sectores de produção	5.633.533	3,9%	4.106.772	2,7%	1.667.660	2,1%	922.487	1,6%	3.082.613	2,6%
400	Multisectorial/transversal	1.961.542	1,4%	20.043.071	13,3%	9.192.058	11,8%	2.922.207	5,2%	8.529.720	7,9%
500	Ajuda a Programas e Ajuda sob a forma de produtos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1.253.657	2,2%	313.414	0,6%
700	Ajudas de Emergência	2.483.267	1,7%	1.806.725	1,2%	1.007.942	1,3%	4.387.539	7,8%	2.421.368	3,0%
910	Custos administrativos dos dados	5.491.027	3,8%	5.800.531	3,8%	6.979.807	9,0%	6.864.663	12,1%	6.284.007	7,2%
920	Apoio a ONG	2.240.290	1,6%	2.932.464	1,9%	1.179.161	1,5%	2.778.852	4,9%	2.282.692	2,5%
998	Não afecto/não específico	662.957	0,5%	1.034.707	0,7%	1.013.362	1,3%	264.284	0,5%	743.828	0,7%
999	Multilateral	17.556.327	12,2%	12.320.707	8,2%	8.358.852	10,8%	11.422.498	20,2%	12.414.596	12,8%
	TOTAL	143.440.823	100,0%	151.118.829	100,0%	77.579.777	100,0%	56.516.363	100,0%	107.163.948	100,0%

Fonte: IPAD

a) Dados provisórios

b) Em 2001, 2002 e 2003 foram atribuídas, 47 M€, 43 M€ e 14 M€, respectivamente a acções de Missões humanitárias e de paz - cooperação técnico militar.



Tribunal de Contas

ANEXO XI APD BILATERAL AOS PALOP - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Unid: Euros

SECTORES	2001		2002	%	2003	%	2004	%	Média 2001-2004	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%	Montante	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	18.694.280	48,6%	20.804.757	67,9%	14.608.183	76,9%	10.356.711	55,0%	16.115.983	62,1%
Educação	14.627.741	38,0%	14.891.501	48,6%	9.505.165	50,0%	7.177.234	38,1%	11.550.410	43,7%
Saúde	1.092.147	2,8%	2.365.894	7,7%	1.552.351	8,2%	1.232.845	6,5%	1.560.809	6,3%
População/Saúde e reprodutiva	18.196		0		0		85.010	0,5%	25.802	0,5%
Fornecimento de água e saneamento básico	142.114	0,4%	92.190	0,3%	0	0,0%	257.230	1,4%	122.884	0,5%
Governo e sociedade civil	2.039.389	5,3%	1.913.396	6,2%	2.138.664	11,3%	173.326	0,9%	1.566.194	5,9%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	774.693	2,0%	1.541.776	5,0%	1.412.003	7,4%	1.431.066	7,6%	1.289.885	5,5%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	14.105.025	36,7%	2.982.450	9,7%	806.032	4,2%	967.829	5,1%	4.715.334	13,9%
Transporte e armazenamento	150.225	0,4%	237.960	0,8%	10.342	0,1%	56.606	0,3%	113.783	0,4%
Comunicações	4.374	0,0%	138.866	0,5%	3.900	0,0%	369.027	2,0%	129.042	0,6%
Energia: produção e aprovisionamento	413.872		1.530.657	5,0%	309.475	1,6%	101.804	0,5%	588.952	2,4%
Bancos e serviços financeiros	21.642	0,1%	12.556	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8.550	0,0%
Negócios e outros serviços	13.514.912		1.062.411		482.315		440.392	2,3%	3.875.008	2,3%
III-Sectores de produção	3.724.340	9,7%	2.264.647	7,4%	859.082	4,5%	509.920	2,7%	1.839.497	6,1%
Agricultura, silvicultura e pescas	3.389.576	8,8%	2.077.922	6,8%	712.806	3,8%	270.126	1,4%	1.612.608	5,2%
Agricultura	3.363.684	8,7%	2.075.297	6,8%	712.806	3,8%	262.050	1,4%	1.603.459	5,2%
Silvicultura	0		0		0		0		0	0,0%
Pescas	25.892	0,1%	2.625	0,0%	0		8.076	0,0%	9.148	0,0%
Indústria, minas e construção	157.909	0,4%	159.574	0,5%	118.008	0,6%	210.131	1,1%	161.406	0,7%
Indústria	145.748	0,4%	137.043	0,4%	33.516	0,2%	41.485	0,2%	89.448	0,3%
Indústrias extractivas (minas)	12.161	0,0%	10.435	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5.649	0,0%
Construção	0	0,0%	12.096	0,0%	84.492	0,4%	168.646	0,9%	66.309	0,3%
Comércio e turismo	176.855	0,5%	27.151	0,1%	28.268	0,1%	29.663	0,2%	65.484	0,2%
Comércio	0		0		0		0	0,0%	0	0,0%
Turismo	176.855	0,5%	27.151	0,1%	28.268	0,1%	29.663	0,1%	65.484	0,2%
IV-Multisectorial/Transversal	645.457	1,7%	1.393.940	4,6%	539.600	2,8%	927.692	4,9%	876.672	3,5%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0		0		153.747	0,8%	1.253.657	6,7%	351.851	3,7%
VI-Ações relacionadas com a dívida	0		0		0		0		0	0,0%
VII-Ajuda de emergência	292.093	0,8%	606.840	2,0%	322.644	1,7%	1.808.414	9,6%	757.498	3,5%
VIII-Custos administrativos dos doadores	0	0,0%	154.978	0,5%	1.077.100	5,7%	704.998	3,7%	484.269	2,5%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	948.916	2,5%	2.174.979	7,1%	346.365	1,8%	2.281.368	12,1%	1.437.907	5,9%
X-Não afectado/não especificado	46.711	0,1%	252.615		288.325	2%	21.122	0%	152.193	1%
TOTAL APD BILATERAL	38.456.822	100%	30.635.206	100%	19.001.078	100%	18.831.711	100%	26.731.204	100%

Fonte: IPAD



ANEXO XII - A
APD BILATERAL AOS PALOP - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL

Unid: Euros

SECTORES	ANGOLA								CABO VERDE							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	5.312.740	82,1%	6.066.252	69,0%	5.159.072	82,2%	2.392.802	51,7%	3.151.266	80,2%	4.571.268	82,6%	2.092.296	77,1%	1.774.920	78,6%
Educação	3.119.479	48,2%	3.906.385	44,4%	4.268.494	68,0%	2.008.611	43,4%	2.794.798	71,1%	3.595.746	65,0%	1.078.200	39,7%	1.266.067	56,1%
Saúde	103.210	1,6%	145.227	1,7%	23.639	0,4%	40.483	0,9%	57.402	1,5%	198.230	3,6%	554.237	20,4%	1.716	0,1%
População/Saúde e reprodutiva	0								0						85010	
Fornecimento de água e saneamento básico	32.375	0,5%	10.004	0,1%		0,0%		0,0%	50.958	1,3%	9.976	0,2%		0,0%	0	0,0%
Governo e sociedade civil	2.020.335	31,2%	1.719.021	19,6%	545.890	8,7%	59.243	1,3%	0	0,0%	47.910	0,9%	23.673	0,9%	35.914	1,6%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	37.341	0,6%	285.615	3,2%	321.049	5,1%	284.465	6,1%	248.108	6,3%	719.406	13,0%	436.186	16,1%	386.213	17,1%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	490.739	7,6%	998.765	11,4%	332.947	5,3%	163.491	3,5%	436.831	11,1%	344.629	6,2%	152.417	5,6%	11.732	0,5%
Transporte e armazenamento	58.490	0,9%	128999	1,5%		0,0%		0,0%	37.350	1,0%	53.255	1,0%		0,0%	0	0,0%
Comunicações	0	0,0%	119114	1,4%	3.900	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	11732	0,5%
Energia: produção e aprovisionamento	0	0,0%	549392	6,2%	269.896	4,3%	101.804	2,2%	14.125	0,4%	148.200	2,7%	37.050	1,4%	0	0,0%
Bancos e serviços financeiros	0	0,0%	12556	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Negócios e outros serviços	432.249	6,7%	188704	2,1%	59.151	0,9%	61.687	1,3%	385.356	9,8%	143.174	2,6%	115.367	4,3%	0	0,0%
III-Sectores de produção	395.472	6,1%	208.075	2,4%	169.829	2,7%	226.288	4,9%	193.358	4,9%	27.151	0,5%	28.268	1,0%	14.364	0,6%
Agricultura, silvicultura e pescas	219.255	3,4%	148.387	1,7%	80.968	1,3%	22.318	0,5%	69.814	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Agricultura	199.413	3,1%	145.762	1,7%	80.968	1,3%	22.318	0,5%	69.814	1,8%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Silvicultura	0	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Pescas	19.842	0,3%	2.625	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Indústria, minas e construção	130.656	2,0%	59.688	0,7%	88.861	1,4%	192.070	4,2%	11.413	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	14.364	0,6%
Indústria	118.495	1,8%	59.688	0,7%	4.369	0,1%	23.424	0,5%	11.413	0,3%		0,0%		0,0%	14.364	0,6%
Indústrias extractivas (minas)	12.161	0,2%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Construção	0	0,0%		0,0%	84.492	1,3%	168.646	3,6%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Comércio e turismo	45.561	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	11.900	0,3%	112.131	2,9%	27.151	0,5%	28.268	1,0%	0	0,0%
Comércio	0	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	0	0,0%
Turismo	45.561	0,7%		0,0%		0,0%	11.900	0,3%	112.131	2,9%	27.151	0,5%	28.268	1,0%	0	0,0%
IV-Multisectorial/Transversal	0	0,0%	102.371	1,2%	0	0,0%	20.627	0,4%	40.948	1,0%	336.996	6,1%	156.561	5,8%	200.353	8,9%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos	0												153.747		0	
VI-Ações relacionadas com a dívida	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
VII-Ajuda de emergência	0		497.876	5,7%	188.836	3,0%	826.631	17,9%							5.000	0,2%
VIII-Custos administrativos dos doadores	0	0,0%	32.351	0,4%	107.391	1,7%	100.768	2,2%		0,0%	25.991	0,5%		0,0%	118.403	5,2%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	273.022	4,2%	855.546	9,7%	167.555	2,7%	895.019	19,3%	67.686	1,7%	79.135	1,4%	4.000	0,1%	112.624	5,0%
X-Não afectado/não especificado	0		29.366	0,3%	148.021	2,4%			39.029	1,0%	147.875	2,7%	125.316	4,6%	21.122	0,9%
Multilateral																
TOTAL APD BILATERAL	6.471.973	100%	8.790.602	100%	6.273.651	100%	4.625.626	100%	3.929.118	100%	5.533.045	100%	2.712.605	100%	2.258.518	100%

Fonte: IPAD



ANEXO XII -B
APD BILATERAL AOS PALOP - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL

Unid: Euros

SECTORES	MOÇAMBIQUE						SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE									
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	5.214.453	33,1%	3.493.167	47,9%	3.148.214	76,8%	2.879.112	46,5%	2.097.149	40,1%	3.638.750	68,9%	1.650.031	74,6%	866.389	56,9%
Educação	4.624.686	29,4%	2.972.952	40,8%	2.271.367	55,4%	2.027.150	32,7%	1.419.436	27,2%	1.842.878	34,9%	606.569	27,4%	497.244	32,7%
Saúde	283.876	1,8%	65.695	0,9%	13.050	0,3%		0,0%	436.857	8,4%	1.597.880	30,2%	932.458	42,1%	249.039	16,4%
População/Saúde e reprodutiva									18.196	0,3%						
Fornecimento de água e saneamento básico	39.189	0,2%	33.121	0,5%		0,0%	257.230	4,2%		0,0%	26.518	0,5%		0,0%		0,0%
Governo e sociedade civil	8.080	0,1%	114.469	1,6%	414.044	10,1%	18.573	0,3%	10.974	0,2%	27.596	0,5%	9.390	0,4%	28.809	1,9%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	258.622	1,6%	306.930	4,2%	449.753	11,0%	576.159	9,3%	211.686	4,1%	143.878	2,7%	101.614	4,6%	91.297	6,0%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	6.619.258	42,0%	348.061	4,8%	42.953	1,0%	209.188	3,4%	2.776.398	53,1%	1.156.816	21,9%	234.717	10,6%	200.493	13,2%
Transporte e armazenamento	21.382	0,1%	55.706	0,8%	10.342	0,3%	56.606	0,9%	33.003	0,6%		0,0%		0,0%		0,0%
Comunicações		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	19.752	0,4%		0,0%		0,0%
Energia: produção e aprovisionamento	282.320	1,8%	23827	0,3%		0,0%		0,0%	117.427	2,2%	809.238	15,3%	2.529	0,1%		0,0%
Bancos e serviços financeiros		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	21.642	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%
Negócios e outros serviços	6.315.556	40,1%	268528	3,7%	32.611	0,8%	152.582	2,5%	2.604.326	49,8%	327.826	6,2%	232.188	10,5%	200.493	13,2%
III-Sectores de produção	3.025.921	19,2%	1.795.483	24,6%	436.856	10,7%	197.071	3,2%	85.005	1,6%	107.439	2,0%	27.829	1,3%	0	0,0%
Agricultura, silvicultura e pescas	3.010.081	19,1%	1.718.128	23,6%	407.709	9,9%	175.611	2,8%	65.842	1,3%	84.908	1,6%	27.829	1,3%	0	0,0%
Agricultura	3.004.031	19,1%	1.718.128	23,6%	407.709	9,9%	175.611	2,8%	65.842	1,3%	84.908	1,6%	27.829	1,3%		0,0%
Silvicultura		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Pescas	6.050	0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Indústria, minas e construção	15.840	0,1%	77.355	1,1%	29.147	0,7%	3.697	0,1%	0	0,0%	22.531	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
Indústria	15.840	0,1%	77.355	1,1%	29.147	0,7%	3.697	0,1%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Indústrias extractivas (minas)		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	10.435	0,2%		0,0%		0,0%
Construção		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%	12.096	0,2%		0,0%		0,0%
Comércio e turismo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	17.763	0,3%	19.163	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Comércio		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Turismo		0,0%		0,0%		0,0%	17.763	0,3%	19.163	0,4%		0,0%		0,0%		0,0%
IV-Multisectorial/Transversal	410.831	2,6%	828.500	11,4%	144.682	3,5%	530.016	8,6%	101.631	1,9%	90.599	1,7%	20.539	0,9%	145.601	9,6%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos							1.253.657									
VI-Ações relacionadas com a dívida		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
VII-Ajuda de emergência	158.610	1,0%	99.813	1,4%		0,0%	258.236	4,2%								
VIII-Custos administrativos dos doadores		0,0%	49.329	0,7%	245.228	6,0%	173.525	2,8%		0,0%	39.640	0,8%	169.991	7,7%	114.200	7,5%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	313.932	2,0%	680.506	9,3%	70.490	1,7%	693.191	11,2%	164.720	3,2%	174.897	3,3%	104.320	4,7%	195.321	12,8%
X-Não afectado/não especificado	5.487	0,0%			9.965	0,2%					75.374	1,4%	5.023	0,2%		
Multilateral																
TOTAL APD BILATERAL	15.748.492	100%	7.294.859	100%	4.098.388	100%	6.193.996	100%	5.224.903	100%	5.283.515	100%	2.212.450	100%	1.522.004	100%

Fonte: IPAD



ANEXO XII - C
APD BILATERAL AOS PALOP - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS
DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL

Unid: Euros

SECTORES	GUINÉ BISSAU							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I-Infra-estruturas e serviços sociais	2.918.672	41,2%	3.035.320	81,3%	2.558.570	69,1%	2.443.488	57,7%
Educação	2.669.342	37,7%	2.573.540	68,9%	1.280.535	34,6%	1.378.162	32,6%
Saúde	210.802	3,0%	358.862	9,6%	28.967	0,8%	941.607	22,3%
População/Saúde e reprodutiva								
Fornecimento de água e saneamento básico	19.592	0,3%	12.571	0,3%		0,0%		0,0%
Governo e sociedade civil		0,0%	4.400	0,1%	1.145.667	30,9%	30.787	0,7%
Outras Infra-Estruturas e serviços sociais	18.936	0,3%	85.947	2,3%	103.401	2,8%	92.932	2,2%
II-Infra-estruturas e serviços económicos	3.781.799	53,4%	134.179	3,6%	42.998	1,2%	382.925	9,0%
Transporte e armazenamento		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Comunicações	4.374	0,1%		0,0%		0,0%	357.295	8,4%
Energia: produção e aprovisionamento		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Bancos e serviços financeiros		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Negócios e outros serviços	3.777.425	53,3%	134.179	3,6%	42.998	1,2%	25.630	0,6%
III-Sectores de produção	24.584	0,3%	126.499	3,4%	196.300	5,3%	72.197	1,7%
Agricultura, silvicultura e pescas	24.584	0,3%	126.499	3,4%	196.300	5,3%	72.197	1,7%
Agricultura	24.584	0,3%	126.499	3,4%	196.300	5,3%	64.121	1,5%
Silvicultura		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Pescas		0,0%		0,0%		0,0%	8.076	0,2%
Indústria, minas e construção	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Indústria		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Indústrias extractivas (minas)		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Construção		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Comércio e turismo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Comércio		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
Turismo		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
IV-Multisectorial/Transversal	92.047	1,3%	35.474	1,0%	217.818	5,9%	31.095	0,7%
V-Ajuda a programas e ajuda sob a forma de produtos								
VI-Ações relacionadas com a dívida		0,0%		0,0%		0,0%		0,0%
VII-Ajuda de emergência	133.483	1,9%	9.151	0,2%	133.808	3,6%	718.547	17,0%
VIII-Custos administrativos dos doadores		0,0%	7.667	0,2%	554.490	15,0%	198.102	4,7%
IX-Apoio às organizações não-governamentais	129.556	1,8%	384.895	10,3%		0,0%	385.213	9,1%
X-Não afectado/não especificado	2.195	0,0%						
Multilateral								
TOTAL APD BILATERAL	7.082.336	100%	3.733.185	100%	3.703.984	100%	4.231.567	100%

Fonte: IPAD



ANEXO XIII
EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROGRAMAS/PROJECTOS EXAMINADOS

Unid: Euros

Nº	Descrição	País Benef.	Serv. Finc.	Financiamento Aprovado	Pagamentos					Total	Saldo	
					Até 2000	2001	2002	Subtotal 2001/2002	2003			2004
7/DM/00	PROJ. REABILITAÇÃO DO INSTITUTO D PEDRO V	ANGOLA	IPAD	1.422.596	349.159	399.038	433.113	832.151	217.254	24.032	1.422.596	0
005/D/96	PROGRAMA DE REABILITAÇÃO COMUNITÁRIA-ANGOLA			4.694.449	870.173	1.285.364	983.726	2.269.090	436.962	94.679	3.670.904	1.023.543
	PROJ. "NOVO MILHO"	ANGOLA	IPAD	2.446.978	801.937	704.178	844.047	1.548.225	96.815		2.446.978	0
	PROJ. "NOVA PESCA"	ANGOLA	IPAD	1.945.995	0	489.098	93.207	582.305	340.147		922.452	1.023.543
	PROJ. "SIM BENGUELA"	ANGOLA	IPAD	206.797	68.236	92.088	46.471	138.559	0		206.795	0
	AVALIAÇÃO DO PRC - ASSISTÊNCIA TÉCNICA À UTA - PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NO APOIO AO REFORÇO DA UTA-SADC	ANGOLA	IPAD	94.679				0		94.679	94.679	
7/DM/94	EXTENSÃO DO PROJECTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA À UNIDADE TÉCNICA DA COMISSÃO DE ENERGIA DA SADC	ANGOLA	IPAD	1.276.923	994.927	252.762	28.999	281.760	0		1.276.688	235
16/IE/01	PROJ. REFORÇO DA CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉCTRICA	ANGOLA	IPAD	830.498			401.243	401.243	227.646	101.804	730.693	99.805
7/DM/99 e 6/IE/01	PROJ. DO EDIFÍCIO PAÇOS DO CONCELHO DA CIDADE DE SANTO ANTÓNIO NA ILHA DO PRÍNCIPE	S. TOMÉ E PRÍNCIPE	IPAD	271.152	0	117.427	153.725	271.152	0		271.152	0
5/D/00	PROGRAMA DE AJUDA PÓS EMERGÊNCIA MOÇAMBIQUE	S. TOMÉ E PRÍNCIPE	IPAD	257.038	0	104.339	42.981	147.320	20.539	145.601	313.461	-56.423
10/D/00	PROGRAMA AJUDA PÓS EMERGÊNCIA SECTOR AGRICULTURA	MOÇAMBIQUE	IPAD	5.791.044	0	2.852.632	1.433.106	4.285.738	391.871	94.167	4.771.776	1.019.268
10/DM/00	PROGRAMA AJUDA PÓS EMERGÊNCIA SECTOR PRIVADO	MOÇAMBIQUE	IPAD	5.609.783		5.609.783	0	5.609.783	0	0	5.609.783	0
	TOTAL			19.322.983	2.214.259	10.621.345	3.476.892	14.098.237	1.294.272	460.283	18.067.051	2.086.428



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º	7/DM/00
PAIS	Angola
DESIGNAÇÃO	Reabilitação do Instituto D. Pedro V da Santa Casa da Misericórdia de Luanda
LINHA DE CRÉDITO	Infra-Estruturas Educativas
FINANCIADOR	ICP/APAD
PROMOTOR	UMP - União das Misericórdias Portuguesas
MONTANTE GLOBAL	Inicial: € 997.597,79
ESTIMADO	Corrigido: € 1.422.595,79

DESCRIÇÃO:

OBJECTIVO GLOBAL	<p>Este projecto é oriundo do ICP - Instituto de Cooperação Portuguesa, e tem como objectivo a recuperação e o equipamento do Instituto D. Pedro V, propriedade da SCML - Santa Casa da Misericórdia de Luanda, com vista a acolher, alimentar e formar cerca de 200 crianças e jovens de ambos os sexos, pertencentes aos grupos mais desfavorecidos da comunidade.</p> <p>Tem por base um Protocolo de Cooperação, celebrado em 24/10/97, autorizado por despacho do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação – SENEK, em 13/10/97. São seus outorgantes: a UMP – União das Misericórdias Portuguesas, o ICP e a SCML. A UMP compromete-se a assegurar a assistência e a viabilidade técnica das acções inerentes ao objectivo do projecto e o ICP, por seu turno, a assegurar o financiamento das obras de recuperação do imóvel, bem como do respectivo equipamento⁷⁹.</p>
PRAZO DE EXECUÇÃO	Para a obra de recuperação e equipamento do imóvel foi previsto o prazo de 2 anos (entre 1997 e 1998); e para ajuda ao funcionamento do internato, 5 anos, após 1998.
PLANO DE FINANCIAMENTO	<p>Nos termos do Protocolo celebrado, entre 1997 e 1998 seriam atribuídos € 997.595,79 (200.000 contos), destinados à recuperação e equipamento do imóvel.</p> <p>A partir de 1998, e por um período de 5 anos, seriam atribuídos, anualmente, € 124.699,47 (25.000 contos), destinados ao apoio às actividades da instituição.</p> <p>No total, seriam disponibilizados até € 1.621.093 (325 000 contos) com a completa realização deste projecto (obras e funcionamento)</p>
EXECUÇÃO FINANCEIRA	Foram efectuados pagamentos no montante de € 1.422.596, até ao ano de 2004, atingindo-se nesta data o <i>plafond</i> financeiro para a realização da obra de recuperação do imóvel (<i>vide</i> orçamento corrigido).
EXECUÇÃO FÍSICA	A execução física do projecto só teve início em 2000, em virtude de só nesta data as autoridades angolanas terem procedido à desocupação do imóvel. De acordo com os elementos retirados do processo as obras deveriam estar prontas “ <i>em termos de construção civil, águas, esgotos e electricidade</i> ” com a disponibilização das verbas acima referidas. Não existe informação sobre se, em finais de 2004, a obra se encontra concluída

⁷⁹ Em adenda ao Protocolo, o acordo foi alargado ao Governo da República de Angola, tendo-se incluído que: “O Governo de Angola compromete-se a garantir as condições de máxima segurança do imóvel, do seu equipamento, das pessoas e bens envolvidos no presente Protocolo, disponibilizando para o efeito os meios materiais e humanos necessários para a manutenção da ordem pública”.



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º:	005/D/96
PAÍS	Angola
MONTANTE GLOBAL	USD 6. 000. 000 (em 2 tranches USD 3.000.000)
DESIGNAÇÃO	PRC – Programa de Reabilitação Comunitária e de Reconciliação Nacional da República de Angola
FINANCIADOR	APAD

DESCRIÇÃO:

No âmbito da Mesa Redonda de Reabilitação Comunitária ocorrida em Bruxelas de 24 a 27 de Setembro de 1995, Portugal assumiu compromissos no valor de USD 16 milhões a serem desbloqueados através das seguintes entidades:

- ICP - USD 4 milhões (USD 2 milhões/ano)
- DGT - USD 6 milhões (USD 4 milhões/1º ano, USD 2 milhões/ 2º ano)
- Ex - FCE/APAD – USD 6 milhões (USD 3 milhões/ano)

Por despacho conjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Finanças de 30 de Dezembro de 1996, foi o ex - FCE dotado com recursos financeiros correspondentes à 1ª tranche, no valor de USD 3 milhões (contravalor de 510 000 contos), destinados a apoiar acções/projectos de natureza empresarial enquadráveis no PRC para Angola. Na sequência dos esforços desenvolvidos pelo Governador da Província de Benguela, a Ministra do Planeamento de Angola, sob parecer positivo do Coordenador Nacional do PRC, transmitiu ao ex – FCE, através da Embaixada de Portugal em Luanda, em carta datada de 03/03/99, o pedido de financiamento para três projectos a desenvolver na província de Benguela, com recurso a verbas do PRC: “Sim Benguela”, “Novo Milho” e “Fomento da Pesca Artesanal e Apoio aos Desmobilizados”.

“SIM BENGUELA”: Executor: C Reiner & Associados - Promoção e Desenvolvimento Empresarial;

Objectivo	Formação profissional, com vista a apoiar a criação de empresas privadas na província (empresas locais ou <i>joint-ventures</i> com empresários de outros países, nomeadamente, de Portugal) e de fomentar o espírito empresarial de cidadãos angolano. No seu âmbito serão seleccionados, formados e acompanhados, até à elaboração do estudo de viabilidade do projecto de negócio, os indivíduos que revelem maiores potencialidades para se tornarem empresários de sucesso.
------------------	--

Apoio Financeiro € 206 796,62

Execução Financeira Foram efectuados pagamentos no montante de € 206.795

Execução Física O projecto foi concluído em 2002

“NOVO MILHO” Executor: Australinvest - Gestão de Investimentos S.A..

Objectivo	Fomento da produção de milho nos vales da Catumbela (Lobito), Cavaco (Benguela) e Dombe Grande (Baía Farta), com o objectivo de permitir uma mais rápida recuperação das actividades dos camponeses e agricultores e melhoria dos níveis de auto-suficiência alimentar, através do relançamento da produção agrária do sector familiar rural com distribuição de sementes e utensílios agrícolas diversos; serão beneficiários directos cerca de 2.000 famílias de camponeses e 200 pequenos agricultores com terras situadas nesta região.
------------------	---

Apoio Financeiro € 2.446.978

Execução Financeira O projecto foi executado na sua totalidade - € 2.446.978 em 2003

Execução Física O projecto foi concluído em 2002.

“NOVA PESCA” Executor: C. Reiner e Associados, Promoção e Desenvolvimento Empresarial

Objectivo	Fomento da actividade da pesca artesanal e de apoio aos desmobilizados, desenhado para ser implementado na zona litoral da província de Benguela. Serão beneficiários deste projecto mais de 4000 pescadores individuais e/ou trabalhadores e 120 ex-soldados desmobilizados e suas respectivas famílias. No término deste projecto previsto para 24 meses, pretende-se contribuir para o aumento da oferta de bens e melhoramento da dieta alimentar, aumento das capturas, regularização dos circuitos de comercialização, fortalecimento e aumento das micro-empresas e cooperativas de pescadores, aumento dos rendimentos por família e a integração sócio-profissional dos desmobilizados seleccionados.
------------------	--

Apoio Financeiro € 1.945.995

Execução Financeira Foram efectuados pagamentos no montante de € 922.452 até 2003, existindo um remanescente de € 1.023.543.

Execução Física A execução física do projecto foi interrompida.



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º	7/DM/94
PAÍS	Angola
DESIGNAÇÃO	Assistência Técnica à Unidade Técnica da Comissão de Energia da Comunidade de Desenvolvimento da Africa Austral - UTA/SADC - Angola
FINANCIADOR	APAD/FICE (Fundo para a Cooperação Empresarial)
PROMOTOR	INTERNEL – Serviços de Consultoria Internacional
MONTANTE GLOBAL	€ 1. 596. 153,27
FINANCIAMENTO APROVADO	€ 1.276.687,55

DESCRIÇÃO:

OBJECTIVO	O objectivo deste projecto era dotar o Departamento da electricidade UTA - Unidade Técnica e Administrativa - de capacidades que lhe permitissem o desempenho de um papel de relevo no processo de adaptação do Sector da Energia ao conjunto de mudanças que se perspectivavam no âmbito da criação da Comunidade dos Países da Africa Austral.
PRAZO DE EXECUÇÃO	Foi estimado um período de 3 anos para a execução do projecto.
PLANO FINANCEIRO	O projecto teve por base um protocolo, assinado em 23/02/96 ⁸⁰ , onde se previu o montante do subsídio a conceder não superior a € 1.596.153,20, às actividades do projecto constantes dos 3 anexos ao Protocolo.
EXECUÇÃO FINANCEIRA	A execução financeira terminou em Agosto de 2002, tendo sido efectuados pagamentos no montante de € 1.276.687,55.
EXECUÇÃO FÍSICA	O projecto iniciou-se em 1996, tendo-se prolongado até Março de 2001. De acordo com o estipulado no Protocolo, semestralmente, a Comissão de Gestão do projecto, composta por representantes da UTA/SADC, Internel e APAD/FCE efectuaram a análise e o acompanhamento da implementação do projecto.
EXTENSÃO DO PROJECTO	Posteriormente, o Governo de Angola solicitou à Cooperação Portuguesa a extensão do suporte financeiro, para um projecto análogo ao anterior, visando o apoio à UT – Unidade Técnica da Comissão de Energia, criada no âmbito do processo de Reestruturação do Sector da Energia, mas com o objectivo final de dotar aquela UT de uma organização auto sustentada nos termos do projecto
FINANCIAMENTO APROVADO	€ 922.77,61 A APAD aprovou, em 26/04/01, a extensão do projecto por mais dois anos, no montante referido, tendo sido ratificando em consonância o texto do protocolo de financiamento do projecto, entre a APAD, o FICE e a UT da Comissão de Energia da SADC
EXECUÇÃO FINANCEIRA	Foi pago, até 2004, € 227.645,74.

⁸⁰ Entre o FCE, o FICE (Fundo para a Cooperação Empresarial), e a Internel S. A..



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º	0007/DM/99, fases 1 e 2
PROJECTO N.º	0006/IE/01, fases 3, 4, 5
PAÍS	São Tomé e Príncipe
DESIGNAÇÃO	Reforço da Capacidade da Produção de Energia Eléctrica em S. Tomé e Príncipe
FINANCIADOR	APAD
PROMOTOR	EDP Internacional
EXECUTOR	INDES - Instituto para o Desenvolvimento Económico e Social da República Democrática de S. Tomé e Príncipe
MONTANTE GLOBAL	€ 271.152 (fases 1 e 2 : € 117.427,00 e fases 3, 4, 5 : € 153.724,52)

DESCRIÇÃO:

OBJECTIVO	Aquisição de 2 grupos de geradores para a Central Eléctrica de S. Tomé e Príncipe, no âmbito do Programa Indicativo de Cooperação com S. Tomé e Príncipe 1999-2001. As fases 1 e 2 do projecto consistiram, respectivamente, na elaboração do processo de concurso e na apreciação das propostas. As fases 3, 4 e 5 deste projecto consistiram, respectivamente, na coordenação, análise e aprovação do projecto; ensaios e recepção de equipamentos; e fiscalização da montagem e supervisão da entrada em serviço dos novos grupos de geradores. O financiamento destas fases foi aprovado pelo Conselho Directivo da APAD, em 18/07/01, tendo por base uma Nota Verbal do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de S. Tomé e Príncipe
EXECUÇÃO FINANCEIRA	Foi efectuado um pagamento em 2001, de € 117.427,00, correspondente às fases 1 e 2 do projecto e outro em 2002, de € 153.724,52, relativo às fases 3, 4 e 5, sendo o projecto executado na sua totalidade.
EXECUÇÃO FÍSICA	No âmbito das duas primeiras fases do projecto a APAD solicitou ponto de situação/relatório final, recebido em 17/05/01. Segundo o relatório final apresentado pela empresa e a Nota elaborada pelo Departamento de Acompanhamento, os objectivos do projecto foram globalmente atingidos, tendo sido seleccionada a proposta base da RMT Industrie – UND Elektrotechnik GmbH (empresa alemã subsidiária da companhia francesa Clemessy S.A.). Quanto às fases seguintes, o Relatório final do INDES, de Setembro de 2001, refere que as mesmas foram realizadas com sucesso, tendo o projecto terminado em Fevereiro de 2001, culminando na satisfação dos objectivos traçados inicialmente, ou seja, no aumento da capacidade de produção de energia eléctrica para S. Tomé e Príncipe



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO Nº	005/D/00 ⁸¹
PAÍS	São Tomé e Príncipe
DESIGNAÇÃO	Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho na cidade de Santo António, no Príncipe
FINANCIADOR	APAD
PROMOTOR	APAD
EXECUTOR	SETERCOP, S.A. – Sociedade de Estudos Técnicos de Reparação, Construção e Obras Públicas
MONTANTE GLOBAL	Inicial: € 257 037,74

DESCRIÇÃO:

OBJECTIVO	No âmbito do Programa de Cooperação Intermunicipal para 2000 e na sequência do despacho do SENEC, de 05/06/00, a Embaixada de Portugal em S. Tomé e Príncipe realizou um concurso limitado para a execução dos trabalhos de recuperação do Edifício dos Paços do Conselho, situado na cidade de Santo António, na Ilha do Príncipe. Na sequência do referido concurso, foi adjudicada a empreitada à firma SETERCOP – S.A., com cabimento no Orçamento do Programa de Cooperação Intermunicipal e tendo como fonte de financiamento a APAD. Consequentemente, foi celebrado um contrato escrito em 15/07/00, entre o Governo Português representado pelo Embaixador de Portugal na República Democrática de S. Tomé e Príncipe e a empresa SETERCOP. A intervenção contratada consiste essencialmente na sistematização e recuperação do edifício existente, dotando-o de infra-estruturas mais actualizadas, nomeadamente, redes de electricidade, águas e esgotos, no montante de € 257.037,74 (51 531 contos).
PRAZO DE EXECUÇÃO	Foi previsto um prazo máximo de execução do projecto de 300 dias.
EXECUÇÃO FINANCEIRA	Até ao ano de 2004, foi pago o montante de € 313.461, excedendo-se, assim, o financiamento inicialmente aprovado.
EXECUÇÃO FÍSICA	Embora o prazo de entrega da obra estivesse previsto para Janeiro de 2002, o mesmo foi alvo de diversas prorrogações, não se encontrando definido em 2004, a data de entrega definitiva da obra.

⁸¹ Número constante da nota de desembolso do 1º financiamento, no processo.



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º	0010/D/00
PAÍS	Moçambique
DESIGNAÇÃO	Ajuda Pós-Emergência – <u>Sector Agricultura e Pecuária</u>
LINHA DE APOIO	Iniciativas Específicas
FINANCIADOR	APAD
PROMOTOR/EXECUTOR	UIP/HICEP ⁸² e Fundação Portugal África
MONTANTE GLOBAL	USD 5.160.000,00

DESCRIÇÃO:

Na sequência das cheias ocorridas em Moçambique, em Fevereiro de 2000, que provocaram o desalojamento de parte da população e destruíram importantes infra-estruturas daquele país, o Governo de Moçambique promoveu em Roma, em Maio de 2000, uma Conferência de Doadores a fim de solicitar o apoio da Comunidade Internacional para o Programa Ajuda Pós-Emergência, com vista à recuperação de infra-estruturas e ajuda aos agentes económicos afectados pelas calamidades.

Na sequência dos compromissos assumidos pelo Estado Português na Conferência de Doadores, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças de Portugal, determinaram à APAD a afectação do montante de USD 16.850.000,00, a ser repartido do seguinte modo⁸³: Educação - 5.300.000,00; Aguas e Saneamento - 890.000,00; Agricultura e Pecuária - 5.160.000,00; Mulher e Acção Social - 500.000,00; Privado - 5.000.000,00

A execução das acções definidas para cada sector e a mobilização dos respectivos recursos financeiros foram regulamentados por Protocolos Técnicos Sectoriais, celebrados entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República de Moçambique.

Para acelerar o processo de reparação e de reabilitação do país, o Ministério do Plano e das Finanças de Moçambique deliberou que fossem utilizados acordos já existentes com empresas, utilizando adendas em vez de concursos públicos, de acordo com a legislação em vigor na República de Moçambique.

Entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República de Moçambique, foi celebrado um Acordo Geral na Área da Agricultura, cujo principal objectivo consistiu em “trazer” a Moçambique o apoio financeiro de Portugal para a execução do projecto. Este Acordo prevê a realização de diversas acções.

Nos termos do mencionado Acordo, a execução das acções previstas e o escoamento da verba anunciada, foram regulamentados através da celebração de um Protocolo Técnico, a 18 de Abril de 2001, designado por Programa de Agricultura, entre o Governo de Portugal e o Governo de Moçambique.

Segundo este Protocolo, a verba afecta ao Programa de Agricultura foi distribuída por acções de reconstrução, reabilitação e revitalização do perímetro irrigado do Chokwé, nos termos dos seguintes projectos: a) Reparação física de rimbos; b) Fotografia aérea; c) Limpeza de canais; d) Recuperação de máquinas pesadas; e) Reparação de edificios danificados, f) Co-financiamento de um estudo que encare a revitalização do Chokwé.

As despesas com o acompanhamento, auditoria e fiscalização não devem exceder, para cada projecto, 5 % do montante a ele afecto⁸⁴ e serão financiadas pelo donativo.

Os pagamentos relativos à execução das obras e entregas de fornecimentos processaram-se nos termos contratuais estabelecidos.

EXECUÇÃO FINANCEIRA	Do total orçamentado para o sector de Agricultura de USD 5.160.000,00, contravalor de €5.791.043,58, foram desembolsados até ao ano de 2004, €4.749.594.
EXECUÇÃO FÍSICA	Não existem elementos que permitam fazer o ponto de situação.

⁸² Unidade de Implementação do Programa de Reabilitação do Perímetro Irrigado do Chokwé/ Empresa Pública Hidráulica do Chokwé, E.P.

⁸³ Despacho Conjunto n.º 1188-B/2000, de 29 de Dezembro, com a correcção introduzida pela Rectificação n.º 1659/2001, de 19 de Julho.

⁸⁴ Nos termos do n.º 5 da Cláusula VII do Acordo Geral.



Tribunal de Contas

IDENTIFICAÇÃO:

PROJECTO N.º	10/DM/00
PAÍS	Moçambique
DESIGNAÇÃO	Ajuda Pós-Emergência – <u>Sector Privado</u>
LINHA DE APOIO	Iniciativas Específicas
FINANCIADOR/PROMOTOR/EXECUTOR	APAD
MONTANTE GLOBAL	USD 5.000.000,00

DESCRIÇÃO:

Na sequência dos compromissos assumidos pelo Estado Português na Conferência de Doadores em Roma, para apoiar a recuperação e o desenvolvimento das zonas afectadas pelas inundações de Fevereiro de 2000, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças de Portugal, afectaram à APAD fundos para serem atribuídos a diversos sectores moçambicanos.

De entre os sectores abrangidos, o Sector Privado foi um dos beneficiários, tendo sido celebrado para o efeito, em 18 de Abril de 2000, um Acordo entre o Ministério da Indústria e Comércio da República de Moçambique (MIC), a APAD e a Associação Moçambicana de Bancos (AMB), relativo à abertura de uma Linha de crédito no montante de USD 5.000.000,00⁸⁵, sendo USD 4.000.000,00 para apoio financeiro e USD 1.000.000,00 para bonificação de taxas de juro a empréstimos a conceder por bancos moçambicanos.

Paralelamente, foram assinados contratos entre a APAD e seis bancos moçambicanos⁸⁶ para a concretização dos financiamentos.

A Linha de Crédito teve como objectivo a disponibilização de fundos, para que as instituições de crédito pudessem conceder empréstimos a agentes económicos moçambicanos (empresas e empresários em nome individual), afectados pelas cheias de Fevereiro de 2000⁸⁷.

Para operacionalização da Linha de Crédito foi criada uma Comissão de Acompanhamento constituída por representantes do MIC, da APAD e da AMB que apreciou e decidiu sobre as candidaturas apresentadas pelos bancos aderentes.

À medida que as candidaturas dos bancos moçambicanos à prestação de apoio financeiro e à concessão de bonificações foram sendo aprovadas pela referida Comissão, a APAD comunicou ao BIM - Banco Internacional de Moçambique⁸⁸ essa aprovação, indicando o montante global a transferir para cada um daqueles bancos.

A remuneração dos depósitos será destinada a suportar os custos inerentes à gestão dos empréstimos, nomeadamente, os serviços de acompanhamento e de auditoria a efectuar por entidade idónea e especializada, bem como a apoiar programas e projectos de cooperação com a República de Moçambique.

Os montantes que vierem a ser recuperados dos beneficiários serão de novo disponibilizados pela APAD, para apoio a projectos que decorram do Acordo Geral celebrado entre o Governo Português e o Governo Moçambicano.

EXECUÇÃO FINANCEIRA	Foram transferidos da APAD para o BIM €5.609.783,00 em 2001, não existindo qualquer outro pagamento até ao final do ano de 2004.
EXECUÇÃO FÍSICA	Não existem elementos que permitam fazer o ponto de situação

⁸⁵ Contravalor de €5.609.783,00, PTE 1.124. 661 515,00, MZM 110.630.53.543,00.

⁸⁶ Banco Austral, SARL; Banco Comercial de Moçambique, SARL; Banco Internacional de Moçambique, SARL; Banco Comercial e de Investimentos, SARL; Banco Standard Totta de Moçambique, SARL e Banco de Fomento.

⁸⁷ O sector bancário moçambicano comprometeu-se a aplicar a taxa de juro do mercado interbancário e responsabilizou-se por toda a tramitação dos empréstimos, desde a recepção do pedido, sua apreciação, sua eventual concessão e subsequente gestão do serviço de dívida.

⁸⁸ Banco seleccionado, na sequência de concurso, pelo Conselho Directivo da APAD, em sessão de 6 de Junho de 2001, para depósito do montante de USD 5.000.000,00.



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes
António Botelho de Sousa

Auditora-Coordenadora
Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Maria João Silveira
Manuel Gama
Maria João Santos

Téc. Verif. Sup. Principal
Téc. Verif. Sup. Principal
Téc. Verif. Sup. 1.^a cl.

Colaboração na selecção da amostra

Fernando Prego

Auditor



ANEXO XIV

RESPOSTAS FORNECIDAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO

N.B.: Os documentos anexos aos ofícios juntos constam do processo de auditoria.

Eugénio Anacoreta Correia
R. Manuel Marques, 10 7º A
1750- 171 Lisboa

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Exmo. Senhor,

Acuso a recepção e agradeço o relato da "Auditoria a Programas, Projectos e Acções de Cooperação com Países Africanos e Ajuda ao Desenvolvimento de outros Países" em execução em 2001 e 2002.

Embora, por um lado, se depreenda do relato que a quase totalidade dos projectos seleccionados e apreciados pelos Auditores decorreu com gestão e acompanhamento de execução estranhos ao Instituto da Cooperação Portuguesa e, por outro, que as funções que desempenhei de Presidente do ICP cessaram em 31 de Janeiro de 2001, estou à inteira disposição de V. Ex.^a para procurar contribuir para o esclarecimento de quaisquer questões que considere relevantes.

Permito-me, contudo, solicitar que seja tido em consideração o facto de que estarei ausente do País entre 8 e 29 de Novembro p.f.

Valho-me deste ensejo para apresentar a V. Ex.^a os melhores cumprimentos.

Lisboa, 7 de Novembro de 2005





Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
a/c Sra. Dra Conceição Antunes
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência
14197/Proc. 22/02 - Audit

Sua Comunicação de

Nossa Referência
28 Out

Lisboa

ASSUNTO: Auditoria a Programas, Projectos e Acções de Cooperação com Países Africanos e Ajuda ao Desenvolvimento de Outros Países

Sobre o assunto em epígrafe tenho a honra de informar V.Ex^a de que, por força de imperativos legais – funcionário mais antigo na categoria de Director de Serviços –, fui obrigada a integrar o CD do Instituto da Cooperação Portuguesa, quando se mostrou necessária a existência de *quorum*. para a análise e prossecução de matérias de gestão corrente.

O período de tempo, nessa situação, foi de alguns meses - entre a saída do Sr. Dr. Luís de Barros e a criação do IPAD. Neste período não foi tomada qualquer decisão relativa a nenhum dos projectos auditados, tendo-nos limitado a assegurar, como acima refiro, matérias de gestão corrente.

Esclareço, ainda, que, na altura, as minhas tarefas como DS se prendiam com as Bolsas de Estudo.

Coloco-me, no entanto, ao dispor de V.Ex^a para a prestação de quaisquer esclarecimentos, com os melhores cumprimentos, atentamente

Esmeralda Fernandes Miguel
Assessora Principal

P.S. – Encontro-me ausente do país, em gozo de férias,
de 5 de Novembro a 6 de Dezembro

Teresa Seixas Nunes
R.Emb. Martins Janeira, 11- 2º Esq
1750-097 Lisboa

A
Direcção Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
a/c Exma.Sra.Auditora Coordenadora
Dra. CONCEIÇÃO ANTUNES
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 8 de Novembro de 2005

Assunto: **Proc. Nº 22/02 - Audit**

Em resposta ao ofício 14212 de 28 Out 2005, recebido no passado dia 2 do corrente mês, referente ao processo em epígrafe, cumpre-me informar o seguinte:

- 1- O meu desempenho de funções na qualidade de Vogal do Conselho Directivo do IPAD decorreu entre 1 de Fevereiro de 2003 (despacho de nomeação nº 2418/2003 do Ministro dos Negócios Estrangeiros publicado em DR em 6 Fevereiro de 2003) e 13 de Setembro 2004 (despacho de exoneração nº 21996/2004 do Ministro dos Negócios Estrangeiros publicado em 27 Outubro de 2004).
- 2- De acordo com os Estatutos do IPAD (Decreto Lei 5/2003) o Instituto era composto por 3 órgãos: Presidente, Conselho Directivo e Comissão de Fiscalização, sendo certo que apenas os dois primeiros foram designados pela tutela.
- 3- Também no referido Decreto Lei se encontra definida a orgânica do Instituto, complementada à posteriori com o Despacho 1678/2003 (2ª série) do Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação relativo às funções e competências de cada Direcção de Serviços,
- 4- Entendeu o Presidente do Instituto proceder a uma delegação de competências entre os diversos vogais, delegação essa constante das Ordens de Serviço nºs 2/2003, 4/2003 e 5/2003 e formalizada através de Despachos publicados na II Série do DR com os seguintes números
 - 1059/2003
 - 19831/2003
 - 9599/2004

5 – Ou seja, em relação à minha pessoa, o exercício de funções abarcou as seguintes áreas:

- a) Entre 1 Fevereiro e 5 Novembro 2003: competência em matéria de supervisão e coordenação relativamente à Direcção de Serviços Bilaterais II e à Divisão de Gestão Financeira;
- b) Entre 5 Novembro e 17 Dezembro 2003: supervisão e coordenação da Direcção de Serviços de Administração;
- c) Entre 17 Dezembro 2003 e 16 Setembro 2004: supervisão da Divisão de Património.

6 – Relativamente ao conteúdo do Relato do Tribunal de Contas gostaria de referir:

- a) Remetendo o Relato em diversos pontos para um “Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004)” é óbvio que desconheço o conteúdo do mesmo e certamente que não o podia conhecer;
- b) As insuficiências detectadas no funcionamento da área da cooperação encontravam-se na sua maioria não só identificadas como constituíram uma das premissas para a extinção das duas entidades anteriores (ICP e APAD) e subsequente criação do IPAD
- c) Essa realidade foi sobejamente interiorizada pelo pleno do Conselho Directivo e por cada um dos seus membros, com particular acuidade nas áreas sob a sua supervisão, mediante um esforço contínuo de aperfeiçoamento aos diversos níveis
- d) Tratando-se de uma reestruturação de serviços da administração pública numa área particularmente sensível da política externa do País, importa ressaltar algumas condicionantes reais sentidas pelo CD no desempenho de funções:

- impossibilidade de adequação do quadro de funcionários às reais necessidades em termos de recursos humanos: basta referir que não foi possível aprovar o quadro de pessoal do instituto nem tão pouco colmatar as deficiências detectadas em termos de determinadas aptidões profissionais, como sejam as ligadas às áreas de gestão, economia, finanças, informática de gestão, direito orçamental financeiro.

Apesar dessa identificação estar realizada de forma atempada pelo CD nem ao nível do recrutamento junto da administração pública nem pelo recurso à contratação externa foi possível preencher as lacunas, aspecto este sobretudo importante quando a grande maioria dos projectos transitados vinham da ex-APAD não tendo sido autorizada a contratação de técnicos conhecedores dos mesmos;

- necessidade de utilização do dispositivo organizacional do ex-ICP (já que se assistiu à total extinção da APAD) para integrar as funções anteriormente cometidas a duas instituições, com particular destaque para o vasto e diversificado âmbito de actuação da APAD. Essa imposição legal de aproveitamento da estrutura organizacional do ICP de dimensão reduzida facilmente se detectou ser

T.S.N.
...2

um dos principais entraves a uma maior e desejável eficiência do serviço (a título de exemplo basta referir a necessidade sentida de sistemáticas alterações orçamentais para poder corresponder à missão definida nos estatutos e não previstas na transição para o novo instituto)

- criação do IPAD numa altura em que a própria Administração pública se iniciou numa profunda reforma (basta lembrar que a não designação de um dos órgãos do Instituto – a comissão de fiscalização – se inseriu, ao que suponho, nas medidas então decididas por parte do Ministério das Finanças)

- alterações ao nível da Tutela, sendo que entre 2002 e 2004 se assistiu à nomeação de três titulares distintos ao nível da pasta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e respectivos Secretários de Estado

e) Relativamente a alguns aspectos particulares referidos no relato decorrentes do exame efectuado aos projectos e, pese embora de momento não ter obviamente acesso a qualquer documentação do Instituto, entendo dever explicitar que:

- Com o arranque do IPAD foi efectuado um diagnóstico da situação em termos operacionais e de sistemas de informação.

De entre as conclusões ressaltaram desde logo:

- a) uma manifesta insuficiência ao nível do reporting possível com o sistema informático existente (com um contrato de aquisição do sistema Minimal demasiado restritivo, alguma impreparação dos técnicos, custos e tempos previsíveis para a sua adaptação totalmente incomportáveis) – de que resultava a inviabilidade prática de instalação de uma contabilidade analítica;
- b) a inevitabilidade de um certo compasso de espera tanto mais quanto não sendo o IPAD um organismo com total autonomia teria de, no âmbito da sua dependência, se enquadrar na própria reestruturação do sistema informático em curso ou estudo no próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros.

- Para suprir as carências detectadas foi implementado um sistema de registo e controlo manuais (extra contabilístico) através do qual se conseguia obter informação de gestão com um mínimo de análise: por País beneficiário, por linha de apoio, por projecto e em termos de montantes orçamentados, aprovados, cabimentados e pagos. Foi assim possível passar a dispor de uma folha de cálculo que embora manual já permitia obter informação quase permanente sobre a actividade dos projectos em curso (integrados nos PAC e outros) e verbas por afectar em função das dotações orçamentais.

Acresce ainda que nos termos legais todos os apoios e subsídios concedidos através do orçamento do IPAD, independentemente do órgão que o(s) concedeu, foram objecto de publicação em Diário da República.

Teresa Seixas Nunes
R.Emb. Martins Janeira, 11- 2º Esq
1750-097 Lisboa

- Em relação à realidade de inexistência de Manuais de Procedimentos no IPAD gostaria de esclarecer que:

a) desde o início que o Conselho Directivo reconheceu tratar-se de uma das peças fundamentais de gestão e que perante o investimento anteriormente já realizado pela ex-APAD considerou urgente a sua readaptação ao novo figurino do Instituto. Nesse sentido foi o processo conduzido pelo Presidente junto da empresa BDO.

b) paralelamente e enquanto não se dispusesse de um Manual Geral de Procedimentos, na área de Análise e Acompanhamento de Projectos foram instituídas determinadas práticas logo no arranque da Direcção de Serviços Bilaterais II, previamente analisadas e preparadas pela sua equipa de direcção;

c) de igual modo e com o objectivo de colmatar essa insuficiência, particularmente na área de apreciação de candidaturas recebidas no Instituto, logo nos primeiros meses de existência do IPAD foi decidido solicitar junto do INA a realização de um curso específico. Desconheço se terá sido concretizado

- No que diz respeito à adequação da parte financeira do Instituto gostaria de complementar as conclusões com os seguintes aspectos:

a) com a perda de autonomia financeira o IPAD adoptou desde o início o RAFE e a ligação SIC; paralelamente e como consta da sua lei orgânica, dispunha de um Fundo de Maneio Permanente constituído numa base percentual sobre algumas rubricas orçamentais: financiamento de projectos, acompanhamento da cooperação, instituições multilaterais e ajuda de emergência e que se encontrava depositado numa Conta de Depósitos à Ordem junto da Caixa Geral de Depósitos.

b) mensalmente eram efectuados junto da DGO os pedidos de fundos e os pagamentos efectuados através da DGT, com excepção naturalmente de alguma utilização dada ao Fundo de Maneio Permanente para situações de urgência. Importa referir que perante alguma demora na efectivação de pagamentos por parte da DGT foram realizadas diversas reuniões com essa DG com vista a uma melhoria da aplicação de fundos. Todas as movimentações de fundos, quer através da DGT, quer do FMP eram naturalmente objecto de contabilização e subsequentemente de controlo orçamental.

c) verificando-se que a transição de saldos não era automática mas sujeita a despacho conjunto, os pagamentos respeitantes a projectos transitados ficavam assim condicionados e sujeitos não só a demoras como nalguns casos a custos adicionais não previstos na fase de aprovação. Basta referir que em relação às verbas transitadas em 2002 e 2003 as autorizações respectivas só ocorreram em meados do ano seguinte, o que inviabilizou desde logo, o respeito pelos prazos de pagamento inicialmente previstos.

Teresa Seixas Nunes
R.Emb. Martins Janeira, 11- 2º Esq
1750-097 Lisboa

d) embora o IPAD não dispusesse de Comissão de Fiscalização - por não ter sido formalmente designada - pelo menos para o fecho de contas do exercício de 2003 e foi decidido pelo CD contratar os serviços de revisão de contas à BDO (cujo relatório deverá constar dos respectivos documentos de prestação de contas)

Permito-me ainda realçar o facto de:

- a) o exposto se basear em registos de memória e não em documentos reais, aos quais deixei de ter obviamente acesso a partir do momento em que fui exonerada;
- b) atendendo ao facto de, a partir de 17 Dezembro de 2003 e por decisão do Presidente, as minhas funções terem ficado confinadas à supervisão da Divisão de Património, em relação a assuntos de outras áreas apenas poderei ter tido conhecimento se e na medida em que os mesmos tenham sido tratados em sede das reuniões do Conselho Directivo com a minha participação e presença.

Por último gostaria de manifestar a minha disponibilidade para prestar todos os esclarecimentos que se mostrem necessários e descrever todas as situações que sejam do meu conhecimento.

Com os meus respeitosos cumprimentos,





Exmo. Director Geral do Tribunal de Contas
À Atenção da Exma. Auditora Coordenadora do
Departamento de Auditoria IV
Senhora Dra. Conceição Antunes
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua Referência
Proc.º n.º 22/02-Audit

Sua Comunicação de
28OCT05.14206

Nossa Referência

Lisboa

ASSUNTO: “Auditoria a Programas, Projectos e Acções de Cooperação com Países Africanos e Ajuda ao Desenvolvimento de Outros Países”

Relativamente ao assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção, junto tenho a honra de remeter a V. Exa. os comentários suscitados pelo IPAD e respectivos anexos, assim como cópia dos despachos de exoneração e nomeação de membros do Conselho Directivo do IPAD e do seu presidente.

Remeto igualmente cópia dos relatórios e informações, sobre questões abordadas nos pontos 76 a 78 do vosso Relato, para melhor esclarecimento dos factos e conhecimento das diligências entretanto encetadas pelo IPAD.

A direcção do IPAD gratula o Tribunal de Contas pela preeminência das críticas formuladas relativamente aos sistemas de gestão e controlo, aproveitando o ensejo para informar que os sistemas de informação estão em reformulação e se encontra em estudo a elaboração de um manual de procedimentos sobre normas e critérios de apreciação de projectos e processamento de despesas, estando já em funcionamento grupos de trabalho para o efeito.



Num dos grupos de trabalho participam representantes da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, com o fim específico de estruturar um sistema de controlo e fiscalização com vista à validação das declarações de despesa de projectos apoiados pelo IPAD, envolvendo por um lado a explicitação do referencial normativo que rege a aplicação dos apoios concedidos e a prestação das respectivas contas e, por outro lado, a definição das metodologias e procedimentos a aplicar pelos ROC no trabalho de verificação e validação dessas contas.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente,

RUTH ALBUQUERQUE

PRESIDENTE



RESPOSTA AO RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS¹ **Departamento de Auditoria IV Procº 22/02 - Audit**

I - Os Instrumentos de Coordenação e Gestão

I.1. O exame a que procedeu o Tribunal de Contas incidiu basicamente sobre os sistemas de gestão e controlo de programas, de projectos e de acções de cooperação em execução em 2001 e 2002, levadas a cabo pelos extintos ICP e APAD. Com a criação do IPAD, por fusão dos citados organismos em 2003, houve algumas alterações em termos de enquadramento dos instrumentos de coordenação e gestão, em especial a partir dos PIC e PAC relativos a 2005.

I.2. Na elaboração dos PIC e PAC são consideradas as contribuições dos ministérios sectoriais bem como da Plataforma das ONGD. Os PAC negociados a partir de finais de 2004 têm mecanismos de acompanhamento regular, neles introduzidos com a preocupação de acompanhar no terreno a sua execução, o qual é feito trimestralmente, com o envolvimento e intervenção directa das Embaixadas.

I.3. Formalmente não terá ocorrido avaliação formal, externa e independente dos PIC. No entanto, é feita uma avaliação conjunta (país doador e beneficiário) de todos os PIC aquando do processo negocial. Os ajustes considerados necessários são assim introduzidos no PIC seguinte. Deve-se ainda acrescentar que os PIC constituem documentos estratégicos programáticos, com uma forte componente política.

I.4. O Programa Orçamental P005, introduzido em 2004, constitui um significativo avanço qualitativo face ao Programa Integrado de Cooperação e especialmente ao vazio que existiu em 2003 em termos de regulamentação. Este novo enquadramento veio permitir o conhecimento da programação financeira dos vários executores sectoriais, afectados obrigatoriamente aos programas específicos de Cooperação, segundo regras da contabilidade pública. Houve, portanto, subsequentemente melhorias na coordenação efectiva entre a entidade coordenadora, o IPAD, e as entidades executoras. Idealmente o P005 permitirá a programação plurianual, que contudo, face aos constrangimentos da lei orçamental, não foi ainda possível implementar.

¹ Resposta elaborada conjuntamente pelas direcções de serviços BIL I, BIL II e ADMIN.



II – Os Projectos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento

II.1. As análises custo/benefício e custo/eficácia ocorrem onde tais são possíveis, nomeadamente, nas Candidaturas para Projectos de Desenvolvimento, ao abrigo das regras de Co-financiamento. Contudo, relativamente aos PAC não é pacífica a aplicação desses critérios aos projectos que os compõem, resultando estes da negociação Estado a Estado e que derivam das necessidades identificadas pelo país beneficiário, em articulação com os demais países doadores.

II.2. Actualmente faz parte dos procedimentos habituais que cada projecto fique consubstanciado com a assinatura de um protocolo ou acordo de parceiros entre as partes. Deve-se ainda ressaltar que alguns dos projectos descritos não têm protocolos mas sim programas celebrados entre Estados.

II.3. Os sistemas de informação encontram-se ainda em reformulação, registando-se, no entanto, melhorias, nomeadamente, com a introdução de centros de custos. Foram criados centros de custo por país (PALOP, Timor, Outros Países e Multilateral), área de intervenção (correspondentes às utilizadas pelo CAD/OCDE) e projecto (projectos constantes dos PAC e outros), onde são imputados os custos referentes às actividades 178-Cooperação e 179-Assistência Humanitária. Igualmente foram criados os centros de custo organizacionais correspondentes às unidades orgânicas do Instituto, aos quais são imputados os respectivos custos administrativos (actividade 258).

II.4. Em Junho do corrente deu-se início ao registo de compromissos e a disponibilização do acesso ao sistema 'Minimal' por qualquer um dos serviços do IPAD, que permite saber, em tempo real, os cabimentos, compromissos e pagamentos efectuados no âmbito de um determinado projecto. Juntam-se, em anexo, alguns exemplos de mapas de informação orçamental e financeira extraídos do sistema 'Minimal'.

II.5. Em matéria de acompanhamento e controlo de projectos é um facto que tais funções têm sido coarctadas por inúmeras tarefas administrativas de conferência e verificação de documentos justificativos de despesa, mas desde o início do ano que se verificam melhorias. O acompanhamento trimestral da execução dos projectos passou a ser efectivo, embora ainda com muitas limitações, com destaque da asfixia provocada pelos inúmeros e complexos processos inacabados ou pendentes da ex-APAD, alguns de



difícil resolução. Foram aprovadas as normas de processamento e liquidação de encargos relativos aos apoios concedidos pelo IPAD (Ordem de Serviço nº.4/2005, de 15 de Junho – disponível na página *internet* do IPAD).

II.6. Até 2004 reconhece-se a insuficiência de avaliação sistemática e regulares, situação essa que se pretende colmatar com a aprovação de um Programa Trienal (até 2007). Ressalva-se também que, desde 2004, se tem vindo a incluir nos protocolos celebrados uma cláusula que institui a realização de um exercício de avaliação pelos parceiros, a qual não é exequível projecto a projecto, mas sim por programas ou políticas face a determinada estratégia de cooperação ou desenvolvimento. Deste modo, enquanto as auditorias poderão incidir sobre projectos ou até mesmo acções, numa base anual ou sub-anual, as avaliações têm uma perspectiva mais global e abrangente e a sua periodicidade tem um horizonte mais alargado, com abordagem de aspectos estruturantes e de sustentabilidade a longo prazo.

II.7. Quanto ao ponto 72. do Relato de Auditoria tecemos as seguintes considerações:

- a) No projecto “Reabilitação do Instituto D. Pedro V”, cujo protocolo foi celebrado com o ICP, o adiantamento efectuado (ou a sistemática antecipação de pagamentos) decorria da prática habitual instituída por esse organismo, com vista a facilitar a execução dos projectos;
- b) Em algumas obras verificaram-se atrasos significativos por vicissitudes várias (não por causa de falta de pagamentos porque nesta matéria estava instituído o procedimento da antecipação ou adiantamento) relacionadas com as características da oferta do mercado, das carências e limitações de cada país e da capacidade de boa gestão das obras;
- c) No tocante ao projecto “Recuperação do Edifício dos Paços do Concelho – São Tomé e Príncipe”, os sucessivos atrasos verificados reflectiram-se naturalmente no respectivo custo e caso não tivesse sido utilizado o citado “expediente” os atrasos teriam sido ainda maiores com consequentes custos para o IPAD, em termos financeiros, e para o País, em termos de imagem externa, quer perante o país beneficiário quer perante os outros doadores, porque teríamos no local, por um período de tempo ainda maior, um edifício em tosco e em contínua degradação, com uma placa “Cooperação Portuguesa” a assinalá-lo;



- d) Actualmente, às aquisições de bens e serviços no âmbito de projectos de cooperação, aplica-se o disposto no decreto-lei de execução orçamental sobre esta matéria, o qual relativamente a 2005 refere no nº. 3 do artigo 22.º “As despesas com a aquisição de bens e serviços, incluindo os de informática e as empreitadas, a realizar ao abrigo de acordos de cooperação em Estados signatários dos ditos acordos ou em seu benefício ficam isentas das formalidades legais normalmente exigíveis, devendo no entanto ser efectuadas de acordo com o interesse desses Estados, de forma transparente e ser precedidas da consulta obrigatória a pelo menos três entidades interessadas.;

- e) A todos os originais dos documentos comprovativos de despesa, apresentados ao IPAD para efeitos de desembolsos, é aposto um carimbo “Co-Financiado pelo IPAD”.

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator Mira Mendes
Tribunal de Contas
Lisboa

Assunto: Auditoria a Programas, Projectos e Acções de Cooperação com
Países Africanos e Ajuda ao Desenvolvimento de Outros Países.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Recebemos o RELATO enviado por esse Tribunal, relativo ao assunto em epígrafe, que mereceu a nossa melhor atenção, enquanto membros do então Conselho Directivo da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

Em primeiro lugar gostaríamos de nos associar ao propósito do Tribunal de Contas de exigir uma criteriosa gestão dos dinheiros públicos em todos os casos, mas porventura com mais razão ainda naqueles em que as verbas são atribuídas a título gratuito, como acontece na cooperação para o desenvolvimento. Gratuito não apenas em relação aos beneficiários finais das acções, mas também em alguns casos relativamente aos próprios executores das mesmas, como acontece sempre que estes são simultaneamente os proponentes dos projectos e têm um interesse directo na sua execução.

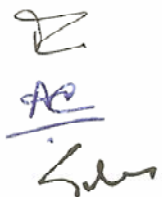
Estão em causa, portanto, uma série de preocupações que também foram nossas, como aliás o expressámos ao Senhor Auditor-Chefe, Dr. António Sousa, e à sua equipe aquando da reunião inicial da auditoria acima identificada. No entanto, gostaríamos de afirmar desde já que não nos sentimos abrangidos por alguns dos aspectos e comentários feitos no Relato em análise.

De facto, da leitura do Relato do Tribunal de Contas constata-se que nele se formula uma crítica à gestão da cooperação portuguesa – organismos que a integraram ou integram, bem como àqueles que politicamente a vêm dirigindo – e se censura muitos dos procedimentos e práticas seguidas. Todavia, salvo raras excepções, afigura-se-nos tratar-se de uma censura colectiva, para a qual

não nos parece poder adequar-se uma resposta individualizada ou uma argumentação específica.

Cumpre-nos, no entanto, sublinhar que foi sempre preocupação dos signatários (bem como dos que com eles geriram a APAD e que, julgamos, só não assinam esta resposta, um deles porque está fisicamente incapacitado e o outro porque reside no estrangeiro), nos escassos dois anos em que dirigiram a APAD (e dizemos dois anos, porque o último ano, marcado pela extinção do organismo, foi um ano muito atribulado durante o qual a sua autonomia de gestão foi de facto limitada e condicionada por factores externos à própria organização), construir no seio da administração pública portuguesa um organismo modelo, com práticas certificadas por entidades independentes, pautado por condutas transparentes, permanentemente controláveis. E tudo isto através de um número reduzidíssimo de meios, relativamente aos recursos administráveis. Mas o Relato que agora nos é presente não releva os esforços que vinham a ser feitos, não só no sentido de uma melhor organização interna e da implementação de um serviço de auditoria interna, como também no que respeita à melhoria dos procedimentos existentes ou introdução de novos, ao aumento de capacidade/qualidade da análise das acções/ projectos que lhe eram submetidos, à introdução de sistemas de acompanhamento e controle da execução dos projectos, e à existência de auditorias externas, independentes, para ao projectos considerados de maior impacto ou de maior dimensão.

Importa sublinhar que, pela primeira vez no sistema da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, uma das suas entidades, a APAD, possuía um *Departamento de Acompanhamento* da execução dos projectos o qual, embora reconheçamos que no curto período da sua existência teve uma actividade mais factual e documental do que no terreno, iniciou um trabalho de monitorização e controlo efectivo, situação que se teria sedimentado se para isso tivesse havido tempo. A prova disso foi, para além de visitas a alguns projectos financiados, o lançamento e/ou realização de diversas auditorias independentes, através de concursos públicos, a projectos criteriosamente seleccionados. Infelizmente também não foi possível, em tempo útil de vida da APAD, concluir todos estes trabalhos, mas existirão certamente em arquivo prova do que se acaba de dizer – Manuais de Procedimentos elaborados por empresas externas, Relatórios das auditorias concluídas e Notas do envio das suas conclusões para



o Governo, documentação comprovativa do lançamento dos concursos públicos, etc..

Assim, é com grande tranquilidade que, apesar de admitirmos a existência de algumas insuficiências nos dossiês de que fomos responsáveis, afirmamos não nos revermos na consideração feita na página 29 do Relato, ponto 72, relativa à “.....existência de procedimentos censuráveis à luz das boas práticas.....”, uma vez que, pelo exposto, não nos parece que nos deva ser aplicável.

De relembrar também que os trabalhos de auditoria que deram origem a este Relato, embora se tivessem iniciado ainda em vida da APAD (só a primeira fase) acabaram por prosseguir, de facto, só depois da sua extinção. Recorde-se que na altura se alertou para os problemas e limitações que daí adviriam, tendo-se mesmo solicitado o aceleração dos trabalhos, por forma a que os esclarecimentos necessários se fizessem ainda com o Conselho Directivo da APAD e os poucos técnicos que permaneciam em funções, o que não veio a acontecer. Deve recordar-se também que o regime de contratação a vigorar na APAD, desde a sua criação em Fevereiro de 2000, era o de *contrato individual de trabalho*, pelo que a grande maioria dos seus trabalhadores, após o anúncio da extinção da APAD e ICP com a fusão das duas instituições, viu os seus contratos de trabalho não renovados, devido às decisões governamentais entretanto tomadas sobre a matéria.

Por outro lado, tem de reconhecer-se relativamente a algumas das exigências do Tribunal de Contas que, não obstante a sua razoabilidade, elas confrontam-se com a ausência de normativos directamente aplicáveis, ou seja, com falhas no plano legislativo. De facto, não basta saber-se que a Comissão Europeia está juridicamente obrigada a seguir determinados procedimentos relativamente aos dinheiros que administra, sejam eles provenientes do FED, do orçamento comunitário ou de qualquer outro fundo, para que daí imediatamente se conclua que o normativo jurídico que os impõe seja aplicável em Portugal. Todos sabemos que não é assim, embora todos saibamos também que seria de toda a conveniência vigorarem em Portugal idênticos procedimentos, por imposição jurídica e não apenas como práticas de boa gestão.

Afastados que estão da cooperação vai para três anos, aos signatários apenas lhes resta lamentar alguns erros eventualmente cometidos durante a sua



gestão e deixar mais uma vez sublinhada a sua profunda convicção de que, na institucionalização e gestão da APAD, se esforçaram sempre por adoptar critérios de competência e eficácia cuja consolidação careceria de tempo, experiência acumulada e persistência.

Com os melhores cumprimentos


Lisboa, 14 de Novembro de 2005



Isabel Pinto Correia



Alfredo Antas Teles



Alzira Cabrita