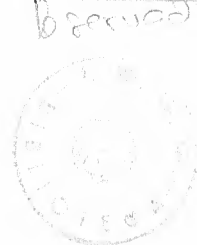


Biblioteca
He 1080. C37
2000 5199J



**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM Desenvolvimento e Cooperação
Internacional**

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS INDICATIVOS NACIONAIS
NO QUADRO DA CONVENÇÃO DE LOMÉ.
O CASO DA GUINÉ – BISSAU**

APOLINÁRIO MENDES DE CARVALHO

ORIENTADOR: PROF. DOUTOR JOCHEN OPPENHEIMER

Júri

Presidente: Professor Jochen Oppenheimer

Vogais: Professor António Manuel Alinho Covas

Professor Joana Helena Maria Fajardo Pacheco
Pereira Leite

OUTUBRO/2000

LISTA DE ACRÓNIMOS

- ACP – África, Caraíbas e Pacífico
- APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- AT – Assistência Técnica
- BEI – Banco Europeu de Investimento
- BM – Banco Mundial
- CE – Comissão Europeia
- CEAO – Comunidade Económica da África Ocidental
- CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CiLSS – Comité inte-Estados de Luta Contra a Seca no Sahel
- CNUCED – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
- DG – Direcção Geral
- EAMA – Estados Africanos e Malgaches Associados
- EAP – Estratégia de Apoio ao País
- Ecus – Unidade de conta europeia
- FAS – Facilidades de Ajustamento Estrutural
- FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GAAT – Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras
- GEMDEV – Grupo de Interesse Científico, Económico Mundial, Terceiro Mundo e
Desenvolvimento
- MECU – Milhões de Ecus (unidade de conta)
- NOEI – Nova Ordem Económica Internacional
- ODI – Overseas Development Institute
- ONG's – Organizações não Governamentais
- PAC – Política Agrícola Comum
- PACIPE – Programa Regional de Assistência Técnica à Comunicação e à Informação
sobre a Protecção do Ambiente
- PAE – Programa de Ajustamento Estrutural
- PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PGI – Programa Geral de Importação

PIN – Programa Indicativo Nacional
PIR – Programa Indicativo Regional
PME – Pequenas e Médias Empresas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSI – Programa Sectorial de Importação
PTU – Países e Territórios Ultramarinos
PVD – Países em Vias de Desenvolvimento
SPG – Sistema Geral de Preferências
STABEX – Estabilização de Receitas de Exportação de produtos de base agrícola
SYSMIN – Facilidades de Financiamento Especial para Produtos Mineiros
TIPS – Trade and Investment Promotion Support
UE – União Europeia
UEMOA – União Económica e Monetária da África Ocidental
UMOA – União Monetária da África Ocidental
USAID – Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento

-Resumo-

Após mais de três décadas das relações especiais de cooperação com os países ACP, a política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia continua sem resposta para uma questão fundamental: “Que cooperação, para que desenvolvimento”?.

A política comunitária de cooperação para o desenvolvimento não foi capaz de adoptar uma abordagem que privilegia políticas sobre instrumentos, estratégias de médio e longo prazos sobre projectos e programas com impactos de curto prazo e objectivos de estratégias nacionais do beneficiário sobre visões tecnocráticas ou economicistas do desenvolvimento.

A programação da ajuda aos ACP não conseguiu ainda impor-se como instrumento privilegiado da parceria ACP-UE, devido a falta de capacidade do diálogo. Deste modo, os PIN's não conseguem reflectir as prioridades estratégicas e os constrangimentos de desenvolvimento dos ACP. A grande complexidade dos procedimentos do FED e a fraca capacidade das administrações dos países ACP tornaram as suas operações de execução muito lentas, limitaram o diálogo no quadro da cooperação financeira e técnica, e aumentou o poder da Comissão em relação aos parceiros ACP.

A programação da ajuda à Guiné-Bissau depara-se com constrangimentos inerentes a fraca capacidade de administração do país, a instabilidade política e a ausência das estratégias nacionais claras e coerentes, susceptíveis de enquadrar as intervenções dos parceiros de desenvolvimento.

A nível da execução do PIN, o país tem registado ritmos satisfatórios, devido ao reforço da capacidade de acção da delegação da Comissão e a orientação de parte significativa das suas acções complementares para colmatar carências dos departamentos governamentais na implementação de projectos e programas.

A afectação da ajuda comunitária ao PIN não reflecte preocupações de desenvolvimento sustentável. A ajuda projecto representa a maior parte dos recursos financeiros do PIN e o valor percentual destinado ao “Capital humano” é muito pequeno. O PIN revela um certo grau de complementaridade com o PIR e vice-versa.

Palavras chaves:

Cooperação para o desenvolvimento; Parceria ACP-UE; Programação da ajuda; Diálogo sobre políticas; Estratégias de desenvolvimento; Operações do FED.

-Abstract-

Following three decades of special co-operation relations with the ACP (Africa/Caribbean/Pacific) countries, the European Community's co-operation policy for development continues to provide no answer to a fundamental question: "What co-operation, for what development?"

The community's policy for development has been unable to adopt an approach that favours policies as opposed to instruments, medium and long-term strategies rather than programmes with short-term impacts and the beneficiary's national strategy objectives instead of technocratic or economist visions of development.

The programming of aid to the ACP countries has still not succeeded in asserting itself as the preferred instrument of the ACP-EU partnership. Thus, the NIPs (National Indicative Plans) are unable reflect the ACP countries' strategic priorities and development constraints. The EDF's (European Development Fund's) highly complex procedures and the ACP countries' poor administrative capacities have caused their implementation operations to be very slow, have limited dialogue within the framework of financial and technical co-operation, and have increased the Commission's power in relation to that of the ACP partners.

The programming of aid to Guinea-Bissau is faced with constraints inherent in the country's weak administrative capacity, political instability and the absence of clear, coherent national strategies, capable of providing a framework for the interventions of the development partners.

As for execution of the NIP (National Indicative Plan), the country has moved forward at a satisfactory pace. This is due to the fact that the Commission delegation's capacity has been strengthened, and a considerable part of its complementary actions have been directed towards making up for the shortcomings of the government departments in implementing the projects and programmes.

Attribution of community aid to the NIP does not reflect the concern for sustainable development. The aid project accounts for the major part of the NIP's financial resources, whereas the percentage set aside for "human capital" is very small. The NIP is, to a certain extent, complementary to the RIP (Regional Indicative Plan), and *vice-versa*.

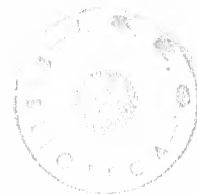
Key words:

Co-operation for development; ACP-EU partnership; Aid programming;
Dialogue on policies; Development strategies; EDF operations

ÍNDICE

- Índice de Quadros, Gráfico e Anexos.....	4
- Agradecimentos	5
- Introdução.....	6
1 – Apresentação da Convenção de Lomé.....	8
1.1 – Do Tratado de Roma à Primeira Convenção de Lomé (1957 – 1975).....	9
1.2 – De Lomé I a Lomé IV (1975 – 1989).....	13
1.3 – Convenção de Lomé IV e Tratado de Maastricht.....	23
2 – Apresentação e Crítica da Evolução dos PIN's nas últimas Convenções.....	30
2.1 – Afecção Sectorial da Ajuda da CE aos Países ACP.	30
2.2 – O Programa Indicativo e as Operações do FED	35
2.3 – Programas Indicativos Nacionais.....	46
2.3.1 – Programação da Ajuda.....	46
2.3.2 – Decisão e Convenção de Financiamento	53
2.3.3 – Afecção Sectorial dos Recursos dos PIN's.....	54
2.3.4 - Implementação dos PIN's.....	60
2.3.5 – Gestão da Ajuda Fornecida pela CE aos países ACP.....	63
3 – Programa Indicativo Regional.....	65
3.1 – PIR da África Ocidental.....	67
3.2 – PIR dos PALOP's.....	72
4 – Estudo dos Programas Indicativos na Guiné-Bissau.....	75
4.1 – Parceria entre a Guiné-Bissau e a Comunidade Europeia.....	75
4.2 – Afecção Sectorial de Recursos dos PIN's na Guiné-Bissau.....	79
4.3 – Programação e Execução dos PIN's da Guiné-Bissau.....	82
4.3.1 – Breve Historial da Programação do Desenvolvimento.....	82
4.3.2 – Elaboração e Gestão dos Programas Indicativos Nacionais.....	85
4.3.3 – Execução dos Programas Indicativos Nacionais.....	89
4.3.4 – PIN e o Apoio ao Ajustamento Estrutural.....	93
4.3.5 – Acções Extra-Domínios de Concentração do PIN.....	96
5 – Conclusão.....	101
Bibliografia.....	105
Anexos.....	109

ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS E ANEXOS



QUADRO 1 – Evolução da cooperação CEE/UE – AC.....	16
QUADRO 2 - Convenção de Lomé: Principais Características.....	17
QUADRO 3 – Evolução do comércio entre a UE e os países em desenvolvimento	18
QUADRO 4 – Afecção Sectorial da Ajuda da CEE aos ACP.....	30
QUADRO 5 – Ventilação sectorial das operações do FED.....	33
QUADRO 6 – Contribuições dos Estados Membros para os sucessivos FED.....	37
QUADRO 7 - Distribuição da ajuda comunitária aos ACP.....	38
QUADRO 8,8ª- Implementação do VI e VII FED	40
QUADRO 9 – Afecção sectorial da Ajuda Projecto (1986-1995).....	58
QUADRO 10 - Proporção dos programas indicativos no total da ajuda.....	60
QUADRO 11 – Ajuda da UE as organizações regionais da África Ocidental	69
QUADRO 12 – Projectos Regionais Financiados no Quadro do PIR.	70
QUADRO 13 – Ajuda da CE à Guiné-Bissau	76
QUADRO 14 – Relação entre o PIN e outros fundos FED	76
QUADRO 15 -Empréstimos do BEI	78
QUADRO 16 – Domínios prioritários dos PIN's.....	82
QUADRO 17 – Evolução da execução dos PIN's em (1991-1997).....	91
QUADRO 18 –Estado da Execução dos PIN'S 31/12/98.....	91
QUADRO 19 – Utilização dos fundos de contrapartida em 31 Dezembro 1996.....	96
QUADRO 20 – Projectos e Programas não integrados nos Domínios de Concentração do PIN.....	98/99

GRÁFICOS

Gráfico nº 1 – Ventilação Sectorial das Operações do FED.....	33
Gráfico nº 2 – Afecção de Recursos ao PIR da África Ocidental.....	68
Gráfico nº 3 – Ajuda da CEE á Guiné-Bissau	76

ANEXOS

ANEXO 1 – Evolução do FED e dos recursos próprios do BEI	
ANEXO 2 – Afecção Sectorial da ajuda da CE aos ACP (1986-1996)	
ANEXO 3 – Gestão do ciclo do Projecto	
ANEXO 4 – Taxa de execução conjunta dos PIN's (1996-1998)	
ANEXO 5 – Evolução dos pagamentos Anuais do FED	
ANEXO 6 – Evolução dos pagamentos acumulados (1989-1998) à Guiné-Bissau	
ANEXO 7 – Programa Indicativo Lomé II, Situação em 31.12.92	
ANEXO 8 – Programa Indicativo Lomé III, Situação em 31.12.92	
ANEXO 9 – Respeito dos calendários, previsão para acção nos acordos de Financiamento	
ANEXO 10 – Execução da Cooperação no Âmbito do VI e VII FED e, designadamente , Disponibilidade de Saldos Remanescentes de anteriores PIN	
ANEXO 11 – Etapas de Programação da Ajuda da UE aos Estados ACP	
ANEXO 12 – Ajuda da CE aos PIR (1996-2000)	

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar os mais sinceros agradecimentos a todas as pessoas e entidades sem cujo o apoio este trabalho não poderia ser realizado.

Ao Professor Doutor Jochen Oppenheimer pela sua orientação académica e toda a atenção que me tem dispensado.

Ao Pe. Dionisio Ferraro pelo apoio material e moral que me tem concedido.

Ao Instituto de Cooperação Portuguesa, especialmente para o Dr. Luís Cristina de Barros, Dr^a. Paula Barros e Dr^a. Inês Rosa pelo apoio logístico e bolsa de estudos concedidos. Ao Eng. João Adriano Conduto Júnior, pelo apoio técnico prestado.

Aos professores do mestrado de Desenvolvimento e Cooperação Internacional pela riqueza dos conhecimentos transmitidos.

À minha família e aos meus amigos, pelo encorajamento e pela compreensão da distância que por vezes existiu entre nós devido ao trabalho de investigação.

INTRODUÇÃO

No momento em que se questiona fortemente a eficácia da ajuda ao desenvolvimento devido:

- à redução de recursos financeiros fornecidos pelos doadores;
- ao recuo da determinante estratégica na concessão da ajuda;
- ao domínio da visão neo-liberal de desenvolvimento nos modelos de intervenção do norte no apoio aos países em vias de desenvolvimento (PVD 's);
- à insuficiência do diálogo entre fornecedores e beneficiados da ajuda para o desenvolvimento;

torna-se premente analisar alguns aspectos da cooperação da CEE com os países ACP. Constituído no início dos anos 70, o modelo de Lomé foi marcado pelos interesses estratégicos da guerra fria, pelas reivindicações de uma nova ordem económica internacional (NOEI), pelas teorias neo-keynesianas da economia de desenvolvimento, pelo primeiro choque petrolífero e pelas circunstâncias do primeiro alargamento da CEE.¹ Esta cooperação entre dois grupos de países é submetida aos ritmos e à história da construção europeia e aos interesses estratégicos e geopolíticos dos Estados membros da CEE².

Alicerçada nos princípios de soberania, parceria e contratualidade esta cooperação preconiza a existência de uma estratégia de desenvolvimento do beneficiário (país ou região) determinado pelo diálogo permanente com o doadores. Este diálogo é particularmente importante, no contexto da convenção de Lomé, na elaboração dos Programas Indicativos Nacionais (PIN 's) ou Regionais (PIR 's). O diálogo técnico em que

¹ “ Grupo dos 77” – grupo de países do Sul criado em 1963 impulsionou as reivindicações do NOEI. Sob a sua iniciativa criou-se em 1964 a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED).

² Protocolo 22 do Tratado de adesão do Reino Unido. A entrada do Reino Unido levantava problema do esquema preferencial utilizado no commonwealth e a adesão à Convenção ACP-CEE das ex-colónias inglesas.

se assenta a preparação dos PIN 's permite abordagens específicas por país, a determinação de objectivos e a definição de modalidades de ajuda.

Embora o modelo de Lomé tende a um melhor enquadramento das estratégias nacionais de desenvolvimento, divergindo, neste aspecto, da ajuda fornecida por outros doadores internacionais, também não foge aos modestos resultados alcançados pela cooperação para o desenvolvimento em geral.

Torna-se, pois, pertinente uma análise aprofundada e crítica da cooperação ACP-CE, ao nível global e específico do meu país , a Guiné-Bissau , com ênfase no programa indicativo nacional, enquanto um dos elementos fundamentais do sistema.

O presente trabalho, não tendo como propósito uma análise exaustiva da convenção de Lomé, pretende o seguinte:

- No Capítulo I, fornecer uma visão sucinta dos Acordos de Lomé, numa perspectiva de evolução das relações de cooperação ACP-CEE, com atenção para a substituição do modelo desenvolvimentista neo-keynesiano pelo modelo neo-liberal do desenvolvimento consubstanciado nos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE).
- No Capítulo II, proceder a análise global e crítica dos programas indicativos nacionais no quadro das convenções de Lomé tendo em atenção as perspectivas de desenvolvimento dos países ACP.
- Por fim no Capítulo III, analisar os programas indicativos nacionais da Guiné-Bissau e a ajuda comunitária a este país. Pretende-se igualmente analisar a cooperação regional de CEE envolvendo a Guiné-Bissau.

1- APRESENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE LOMÉ

A convenção de Lomé que reúne actualmente os 15 países da comunidade Europeia e 77 países de África, Caraíbas e do Pacífico(ACP), constitui o principal pilar da política comunitária de desenvolvimento e a expressão mais conseguida dos princípios e objectivos que regeram o diálogo Norte-Sul³. A génese do modelo de Lomé remonta ao Tratado de Roma, que institui o mercado comum. Esse tratado, assinado em 1957, alarga para o conjunto dos Estados Membros as relações privilegiadas existentes entre alguns destes Estados Membros (a França, a Bélgica, a Itália e os Países Baixos) e Países e Territórios Ultramarinos (PTU).⁴

A evolução das relações da Comunidade Europeia com os países ACP representa a metamorfose de relações coloniais desiguais , numa cooperação que se pretende entre parceiros de desenvolvimento com os objectivos mutuamente benéficos. Este relacionamento que visava inicialmente a manutenção de relações comerciais tradicionais e de influências geopolíticas, foi progressivamente alargada a todas as dimensões de cooperação para o desenvolvimento, criando para o efeito uma vasta gama de instrumentos.

Porém, essa cooperação desenvolveu-se ao longo de três decénios sem definição de uma verdadeira política de cooperação para o desenvolvimento por parte da CEE. O Tratado de Roma referia-se apenas aos meios da cooperação financeira e técnica e ao regime comercial. A hesitação dos Estados-Membros em atribuir a Comissão prerrogativas inequívocas em matéria de coordenação da política de cooperação e a ausência de

³ Dos 71 países ACP, 48 são africanos, 15 das Caraíbas e 8 do Pacífico.

⁴ Parte IV do Tratado de Roma – art.º 131 a 135 e convenção de Associação Anexa.

Dos P.T.U., fazem parte 17 ex-colónias francesa e ex-colónias belga e italiana em África e territórios e departamentos ultramarinos da França e territórios sob administração dos Países Baixos nas Antílias, Polinésia e no Oceano Índico.

conciliação interna entre as perspectivas “regionalista” e “mundialista” da cooperação comunitária adiaram essa definição⁵.

Contudo, a intervenção da CEE no apoio aos processos de desenvolvimento registou alguns “saltos qualitativos” como reacção aos modestos resultados alcançados pelos instrumentos anteriores de ajuda, à degradação progressiva da situação económica dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD’s), ao recuo da importância estratégica da ajuda, à crescente influência das políticas de ajustamento estrutural do FMI e do BM e à «aid fatigue» na opinião pública dos países fornecedores. Estas circunstâncias na cooperação com PVD’s e em particular com os estados ACP, reforçaram a dimensão política dos acordos de parceria e o grau de «ingerência» da CEE nos ACP. Um passo significativo na definição da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, foi dado pelo Tratado da União Europeia, que para além de atribuir-lhe suporte jurídico, integrou-a na panóplia de políticas comunitárias.⁶

A evolução das relações CEE-ACP apresenta, três etapas características:

- Do Tratado de Roma à Primeira Convenção de Lomé (1957-1975);
- De Lomé I a Lomé IV (1975-1989);
- Pós Lomé IV e Tratado de Maastricht.

1.1 - Do Tratado de Roma à Primeira Convenção de Lomé (1957-1975)

Este período foi sobretudo uma fase embrionária da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade, caracterizada pela manutenção de laços especiais com os ex-territórios ultramarinos, num contexto de reivindicação de uma nova ordem económica internacional pelos países em desenvolvimento, de modo a lutar contra as

⁵ ALVES, M. Inês Pacheco(1996), pag. 76.

⁶ Artigos 177º à 171º do Tratado da União Europeia, assinado em 1992 em Maastricht.

desigualdades estruturais das relações Norte-Sul através da solidariedade de desenvolvimento entre as duas regiões.

O tratado de Roma, que em 1957 criou o Mercado Comum, cria também as condições para a adopção da “Convenção de Associação” dos países e dos territórios ultramarinos (PTU’s) aos Estados Membros.⁷ Esta Convenção que entrou em vigor em Janeiro de 1958, permitiu a manutenção de fluxos tradicionais de comércio e o acesso privilegiado de territórios associados ao Mercado Comum. « Com efeito, a associação foi concebida como um meio de resolver, graças aos efeitos benéficos provenientes da integração comunitária, os problemas de exportação e , duma forma geral, de desenvolvimento dos países além-mar»⁸. O Tratado de Roma delineou os vectores comercial e financeiro da Associação e definiu as modalidades e procedimentos numa “Convenção de Aplicação” anexa ao tratado, com uma duração de cinco anos (1958 – 1963). A perspectiva *aid and trade* começou a ganhar espaço nas relações de cooperação para o desenvolvimento entre os Estados Membros do Mercado Comum e os PTU’s associados. O acesso preferencial ao mercado comunitário e a criação do primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) com o objectivo de promover o desenvolvimento dos territórios associados confirmam esta perspectiva⁹.

A independência de parte significativa dos territórios coloniais dos Estados Membros em África leva a substituição do carácter unilateral da anterior convenção por outro de natureza contratual. A convenção de Yaundé foi o primeiro acordo negociado, envolvendo 6 Estados europeus de um lado e 18 Estados Africanos e Malgaches Associados (EAMA) do outro. Todos os países da EAMA eram africanos e, com excepção da Somália,

⁷ A Convenção de Associação, adoptada unilateralmente pelos Estados signatários do Tratado de Roma estendia-se a 31 países e territórios ultramarinos (PTU’s). Esta Convenção teve a duração de 5 anos, com um Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) de 581 milhões de ecus.

⁸ BARROW e VERNIER, 1981, pp. 8 – 9.

⁹ O FED então denominado FEDOM (Fundo de Desenvolvimento para os Países e Territórios Ultramarinos).

francófonos. Os PTU's que não gozavam de estatuto de país independente foram excluídos da lista devido a natureza contratual da convenção de Yaundé¹⁰.

A primeira Convenção de Yaundé (1963 – 1968) criou o IIº FED priorizando a diversificação da produção, com especial atenção para o sector agrícola. Yaundé I consagrou o fornecimento da assistência técnica e a possibilidade de intervenção do Banco Europeu do Desenvolvimento(BEI) para além do FED, designadamente através de concessão de empréstimos.

Do ponto de vista do regime comercial instaurado por Yaundé I pode-se afirmar que ela permitiu evitar uma situação catastrófica no momento em que os países africanos, ex-colónias francesas, viram desaparecer as garantias de acesso e de preços que a ex-metrópole lhes tinha concedido¹¹. As condições de acesso ao mercado comunitário concedidos aos EAMA, garantiu-lhes a protecção da tarifa aduaneira comum (TAC) contra os seus concorrentes da América Latina, da Ásia e da África anglófona.

A IIª convenção de Yaundé (1971 – 1975) herdou o dispositivo da convenção anterior, porém num contexto de erosão das vantagens e preferências aduaneiras concedidas aos EAMA.

Em 1971 o GATT aprovou uma derrogação do princípio de não discriminação, permitindo aos países industrializados abrirem os seus mercados aos PVD's sem que isso significasse alarga-lo para os outros países industrializados. O sistema de preferências generalizadas (SPG) da CEE para os produtos manufacturados e semi-acabados entrou em vigor em 1 de Julho de 1971. O SPG da Comunidade Europeia foi concedida a 91 países em desenvolvimento, reduzindo as vantagens das preferências concedidas aos EAMA. A evolução que representava os SPG nas relações Norte-Sul, favorecia só aos PVD's mais avançados , o que não era o caso dos EAMA. Durante este período foi

¹⁰ « A maior transformação do sistema, no período anterior a convenção de Lomé, foi o abandono do carácter unilateral dos acordos de Associação »(BAROW e VERNIER, 1981, pag. 9). Os DOM e TOM (departamentos e territórios ultramarinos) da França foram excluídos da convenção de Yaundé.

concedido pela CEE, sob a pressão da Alemanha e dos Países Baixos, mas sensíveis as opções “mundialistas” do que a estratégia de cooperação de carácter regional que representava a convenção de Yaundé, a diminuição das vantagens de direitos aplicados as importações de óleo de palma, café e cacau dos EAMA em benefício da Indonésia. Deste modo, Yaundé II entrou em vigor num contexto em que os EAMA acusavam a CEE de abandonar o regime de preferências recíprocas conducentes a zona de comércio livre *euroafricana* e de privilegiar o sistema de preferências generalizadas¹². Apesar da redução de vantagens registadas em relação as preferências comerciais e gerais a IIª Convenção de Yaundé introduziu novos elementos na cooperação CEE-EAMA. Ela deu início ao processo de criação de instituições que visavam melhorar o funcionamento da cooperação, tais como o Conselho Consultivo, a Conferência Parlamentar e o Tribunal de Arbitragem. Estas instituições constituíram então o único exemplo de cooperação que permitia aos PVD's algum “poder” relativo de negociação. O primeiro programa de ajuda alimentar foi criado em 1958.

Em jeito de balanço nesta primeira fase na evolução das relações de cooperação ACP-CEE podemos afirmar o seguinte:

- Os dois eixos apontados pelo tratado de Roma foram consolidados¹³ :
 - . a vertente comercial assente no desarmamento pautal;
 - . a vertente financeira e técnica orientada para a realização de projectos de desenvolvimento.
- Os modestos resultados alcançados pela Convenção de Yaunde demonstra que a liberalização do comércio, num quadro de reciprocidade de direitos e obrigações

¹¹ CARTON, Bruno(1992), pag. 193.

¹² CARTON, Bruno (1998), pag. 32.

¹³ VERNIER, Gérard (1998), pag. 32

das partes contratantes, não se afirmou como eixo de cooperação para o desenvolvimento¹⁴.

- Do aprofundamento do espírito da convenção de Yaundé (contratualidade e parceria) nasceu a convenção de Lomé.

1.2 De Lomé I à Lomé IV (1975-1989)

As negociações com vista a adesão do Reino Unido ao tratado de Roma provocaram um debate no seio da Comunidade sobre as futuras relações de cooperação com os PVD's membros da Commonwealth. A adesão do Reino Unido à Comunidade, concretizada em 1972, possibilitou o acesso das suas ex-colónias ao espaço de relações especiais com a CEE. As consequências do primeiro alargamento da CEE teve assim, repercussões directas nas relações da Comunidade, com os países da EAMA, ultrapassando o quadro da convenção de Yaundé. As relações da CEE com alguns países africanos, ex-colónias inglesas, tinham sido reforçadas através dos acordos de Lagos (1966) e de Arusha (1968) que foram passos importantes no estabelecimento de futuras relações privilegiadas. O protocolo nº 22 anexado à acta de adesão do Reino Unido ao Mercado Comum oferecia aos vinte países da Commonwealth em África, no Oceano Índico, no Pacífico e nas Antilhas, a possibilidade de se juntarem aos EAMA, tendo em vista a negociação de uma nova convenção segundo o modelo de Yaundé. Os países da Commonwealth mostraram inicialmente alguma hesitação neste sentido, devido a exigência de reciprocidade por parte da CEE, no que se refere as vantagens comerciais¹⁵. Em 1973 anunciaram o interesse em integrar um quadro negocial com a CEE. Em Julho do mesmo ano 43 países de África, Caraíbas e Pacífico iniciaram um processo negocial com a

¹⁴ CARTON, Bruno(1992), pag. 195.

¹⁵ O esquema preferencial utilizado na Commonwealth estava na base desta hesitação.

Comunidade Europeia, com base nas seguintes propostas: revalorização dos produtos de base e melhoria das relações comerciais, cooperação industrial e ajuda financeira.

A primeira Convenção de Lomé foi assinada em 1975, por um período de 5 anos, por 9 países comunitários e 44 países ACP. Os Estados da Guiné e da Guiné-Bissau aderiram posteriormente à convenção respectivamente em 11 de abril e 16 de Junho de 1975, elevando para 46 o número de países ACP. O acordo de Georgetown, assinado em 6 de Julho de 1975, institucionalizou o grupo ACP.

O modelo de Lomé assumiu a pretensão de lutar contra as desigualdades estruturais das relações Norte-Sul. Esse modelo é expressão única dos princípios fundamentais que encabeçaram a agenda de diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nos anos 60-70. Para esta evolução nas relações Norte-Sul contribuíram as reivindicações de nova ordem económica internacional (NOEI) por parte dos PVD's e o primeiro choque petrolífero, que mostrou a significativa dependência dos países industrializados em relação as matérias primas do Sul. De acordo com Daniel Bach, a razão principal de intensificação das relações entre a CEE e os ACP, foi a de assegurar o aprovisionamento da CEE em matérias primas e de integração estratégica CEE/ACP¹⁶. Como resultado do contexto particular em que procedeu a sua assinatura, Lomé I apresentou-se como resultado de uma arbitragem de custos/benefícios respectivos para cada uma das partes envolvidas¹⁷.

Algumas exigências da NOEI foram incluídas na Convenção de Lomé, como por exemplo o mecanismo de estabilização das receitas de exportação (STABEX). Pela primeira vez, alguns riscos inerentes a produção e exportação de produtos agrícolas de base eram cobertos por uma espécie de seguro financiado pelo importador. O STABEX não era propriamente uma proposta do grupo ACP. Os Estados ACP, partindo das

¹⁶ BACH, Daniel (1993), PP. 31-46.

¹⁷ CARTON, Bruno(1992), pag. 197.

resoluções da conferência de Argel (1973) dos países Não-Alinhados propuseram a CEE como garantia para as receitas de exportação, um compromisso de estabelecer os preços dos seus produtos de base em função dos preços dos produtos manufacturados exportados pela Comunidade. Apesar de se considerar o STABEX como uma das principais conquistas da primeira Convenção de Lomé, o mecanismo de estabilização de receitas de exportação de produtos de base que ele representa não correspondeu a exigência de estabilização ou até de melhoramento dos termos de troca por parte do grupo ACP¹⁸. O perfil da cooperação CEE-ACP caracterizava-se então, pelo seguinte:

- consagração de um regime preferencial de comércio;
- preocupação em assegurar eficácia da ajuda através de um processo de programação:
- mecanismo de estabilização dos produtos de base (STABEX, novo instrumento de cooperação) ¹⁹.

O período em análise (1975 – 1989) que abrange três acordos de Lomé, traduziu-se no alargamento progressivo do número de parceiros quer do lado da Comunidade, passando de 9 para 12 Estados-Membros, quer da parte dos Estados ACP, cujo número aumentou sucessivamente de 46 para 68 países.

¹⁸ Idem.

¹⁹ VERNIER, Gerard (1998), pag. 33.

Quadro 1 – Evolução da Cooperação CEE/UE-ACP

Convenção	Data da assinatura	Data de entrada em vigor	N.º de países ACP	Total da população (milhões)	Total financeiro do FED (milhões de Ecus)	
					FED	BEI
Parte IV – Tratado de Roma/ 1º FED	----	01.01.60	31 a	55	581	----
Yaundé I – 2º FED	20.07.63	01.07.64	17	69	666	64
Yaundé II – 3º FED	20.09.69	01.01.71	19	80	843	90
Lomé I – 4º FED	28.02.75	01.04.76	46	250	3124 b)	390
Lomé II – 5º FED	31.11.79	10.01.81	57	348	4754 b)	685
Lomé III – 6º FED	08.12.84	01.05.86	66	413	7754 b)	1100
Lomé IV – 7º FED	15.12.89	01.09.91	68	460	10800	1200
Lomé IV – 8º FED	04.11.95	01.06.98	70 c)	610	12840	1658
Lomé V – 9º FED	23.06.00		77		13500	1700

Fontes: Le Courier ACP-UE, N.º 120, Março-Abril 1990. p.26.; Dados dos relatórios anuais da Cooperação ACP-UE; Texto da Convenção assinada no Benin em 23/06/00

- a- Todos eram Países e Territórios Ultramarinos (PTU), tendo alguns passado a constituir o grupo de Yaundé I. A partir do 2º FED, os PTU foram excluídos da lista.
- b- O montante inclui os fundos especiais provenientes de outras rubricas orçamentais, a reutilização dos reembolsos BEI e outras medidas especiais.
- c- A África do Sul aderiu depois da assinatura do Acordo.

O aumento do número de parceiros de cooperação no quadro de Lomé, integrou um movimento duplo no qual se destacava igualmente o alargamento de sectores e de meios de cooperação, acompanhado de novas orientações características da parceria ACP-CEE, tais como não-reciprocidade em matéria de trocas comerciais, a previsibilidade da ajuda e diálogo político. (Ver quadro seguinte – Convenção de Lomé: principais características).

QUADRO 2 – Convenção de Lomé: Principais Características

- Respeito pelas opções políticas e económicas de cada Estado parceiro.
- Livre acesso, sem reciprocidade, dos principais produtos dos países ACP ao mercado comunitário.
- Cooperação programada e sustentável com base num contrato livremente aceite.
- Criação de mecanismos de estabilização para alguns dos produtos de exportação (STABEX)
- Aumento sucessivo da dotação financeira da ajuda.
- Criação de instituições conjuntas para supervisionar o cumprimento das disposições da convenção e promover o diálogo político permanente entre a CEE e os ACP.
- Maior atenção aos países menos desenvolvidos, insulares e enclaves.

O objectivo das convenções de Yaundé, foi sobretudo de encorajar as trocas entre os dois grupos de parceiros. Porém, o regime de reciprocidade de direitos e obrigações em matéria do comércio consagrados no acordo de Yaundé entre grupos de países com níveis de desenvolvimento muito diferentes revelou-se insuficiente. A primeira Convenção de Lomé, tendo em atenção este objectivo inicial, criou um dispositivo que visou garantir um maior acesso dos produtos ACP aos mercados da Comunidade, através de um sistema de preferências tarifárias assente no princípio de não reciprocidade de obrigações. Este regime que rege as relações comerciais ACP-CEE em Lomé I, foi preservado ao longo de várias convenções com alterações pontuais até aos primeiros anos de aplicação da Convenção de Lomé IV.

As preferências comerciais visaram a concessão de vantagens em termos de preços aos Estados ACP em relação aos outros fornecedores do Sul , de um lado, e o ultrapassar das suas desvantagens em termos de custos, de outro lado, de modo a melhorar a competitividade e desenvolver as suas exportações para o mercado Comunitário. Nesta óptica, o impacto das preferências comerciais deve ser avaliada comparando a evolução das exportações de países ACP com as exportações de outros PVD's que não beneficiaram das referidas vantagens²⁰.

Quadro 2 - Evolução do comércio entre a UE e os países em desenvolvimento (1976-1992)

Importações da UE, em milhões de ecus					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	10,5	19,4	26,8	21,9	18
Ásia ^b	6,7	16	26	50,9	66,4
América Latina ^c	8,3	13,7	25,8	25,7	24,8
Mediterâneo ^d	9,6	16,4	32,3	29,8	30,3
PVD	70,7	114,3	128,9	143,8	145,6
Excep. CEE	157,7	269,9	399,7	461,5	487,6
Mundo	308,6	518,9	828,2	1127,6	1207,8
Exportações da UE, em milhões de ecus					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	9,6	15,7	17,4	16,6	17
Ásia ^b	7,5	13,1	29,4	41	47,1
América Latina ^c	7,7	12	13,5	15,6	20,4
Mediterâneo ^d	12,3	19,8	29,8	28,5	28,6
PVD	550,9	83,4	121,7	134,2	153,1
Excep. CEE	141,3	221,1	380,8	415,3	436,1
Mundo	292,9	475,1	811,5	1076,6	1137,8
Balança comercial ACP-UE, em milhões de ecus					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a Exp-Imp	-0,9	-3,7	-9,4	-5,3	-1
Repartição das importações excep. UE, em %					
	1976	1980	1985	1990	1992
ACP ^a	6,7	7,2	6,7	4,7	3,7
Ásia ^b	4,2	5,9	6,5	11	13,6
América Latina ^c	5,3	5,1	6,5	5,6	5,1
Mediterâneo ^d	6,1	6,1	8,1	6,5	6,2
PVD	44,8	42,4	34,7	31,5	29,9
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Base de dados da Eurostat.

a) Esta tabela apresenta as exportações e as importações dos 69 Estados que fazem parte da Convenção de Lomé.

b) Afeganistão, Bhutan, Brunel, Bangladesh, Birmania, Camboja, China, Indonésia, Laos, Macau, Malásia, Maldivas, Mongólia, Myanmar, Népal, Coreia do Norte, Paquistão, Filipinas, Singapura, Coreia do Sul, Sri Lanka, Taiwan, Tailândia, Vietnam do Norte, Vietnam.

c) Argentina Bermudas, Bolívia, Brasil, Chili, Colombia, Costa Rica, Equador, Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panama, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

d) Argélia, Egípto, Jordania, Líbano, Líbia, Marroco, Tunísia, Turquia.

Nesta perspectiva, as preferências de Lomé não contribuíram globalmente para melhorar o desenvolvimento comercial dos ACP. O valor das exportações dos ACP para a UE diminuíram e a sua quota do mercado Comunitário está em regressão desde 1985²¹. Por

²⁰ HEWITT, Adrian (1998), pag. 142.


²¹ HEWITT, Adrian (1998), pag. 145

outro lado, as exportações de outros PVD's que não beneficiaram das preferências comerciais de Lomé para o acesso ao mercado Comunitário, aumentaram com maior rapidez (ver quadro 3).

Com exceção de alguns países como as Ilhas Maurícias, a Jamaica e o Zimbábwe, que conseguiram diversificar as suas exportações, a maioria dos países ACP continuam extremamente dependentes da exportação de produtos primários que possuem uma margem preferencial muito pequena ou mesmo nula. Segundo os cálculos da Comissão Europeia, 63.4% das exportações dos ACP não beneficiaram de nenhuma margem preferencial, pois trata-se de produtos importados pela Comunidade em regime de isenção de direitos no âmbito da cláusula da nação mais favorecida ou do sistema de preferências generalizadas (SPG)[CEE, 1993]. Com efeito só 26.6% das exportações dos ACP são susceptíveis de serem positivamente influenciadas pelo regime preferencial. De acordo com McQueen e Stevens somente 7% das exportações dos ACP beneficiaram de uma margem preferencial significativa em relação a outras exportações²². São geralmente os produtos manufacturados que beneficiam habitualmente de preferências mais significativas concedidas aos ACP em relação aos outros fornecedores dos PVD. Podemos concluir que as preferências comerciais no quadro de Lomé não levaram a maioria dos ACP a diversificar as suas exportações diminuindo assim a sua dependência em relação aos produtos de base. Para além da erosão das margens preferenciais, outros factores explicam o fraco benefício retirado pelos ACP do regime comercial de Lomé a saber:

- A exclusão de produtos cobertos pela Política Agrícola Comum (PAC) do sistema das preferências, limitou algumas exportações agrícolas e investimentos;
- A baixa geral dos direitos aduaneiros comunitários, eliminou praticamente as preferências sobre os produtos primários;

²² McQueen e Stevens (1989), pp.239-260

- 
- A regra de origem, destinado inicialmente a favorecer os processos de transformação local e de atracção de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), transformou-se num meio de protecção contra os exportadores de produtos ditos sensíveis, ex: têxteis e produtos pesqueiros;
 - A cláusula de salvaguarda prevista para proteger, em determinados situações, os sectores de produção da Comunidade desencorajou estratégias comerciais e de investimentos dos ACP;
 - O STABEX foi até certo ponto uma espécie de instrumento de apoio a balança de pagamentos, levando a maioria dos países ACP a descurar a diversificação das exportações, que nalguns casos eram monoculturas²³.

Um outro aspecto característico do modelo de Lomé é a previsibilidade da ajuda, baseada na sua programação ao nível de cada país ou região beneficiário²⁴. Os programas indicativos que resultam do diálogo político e técnico reflectem os objectivos e os sectores de intervenção identificados e possuem uma duração de cinco anos.

Durante este período (1975-1989), o sistema de cooperação financeira baseou-se essencialmente no financiamento de projectos de investimentos públicos e de acções de assistência técnica²⁵. Embora aos projectos propriamente ditos foram destinados a maioria dos financiamentos, outras formas de intervenção como o STABEX, o SYSMIN, a ajuda alimentar, ajuda humanitária e o apoio aos programas de reformas económicas (Lomé III) e ou de preservação do meio ambiente, tiveram lugar num processo de diversificação da cooperação financeira e técnica.

Com a erosão das preferencias e a queda do valor das exportações ACP, o vector comercial perdeu importância na perspectiva de Lomé para muitos países ACP, passando estes países a concentrar as atenções na cooperação financeira e técnica. Na óptica de

²³ JADOT e TUBIANA(1998), pag.219.

²⁴ A problemática do diálogo político merecerá atenção no Capítulo II.

países como a Guiné-Bissau, a cooperação no quadro de Lomé limitou-se quase exclusivamente à vertente ajuda (financeira e técnica). « A ajuda tornou-se no principal recurso financeiro para alguns países, substituindo as receitas de exportação...²⁶».

Em matéria da política de cooperação para o desenvolvimento, a análise do período em causa leva-nos a questionar a existência de uma abordagem estratégica real e específica para cada beneficiário. Os programas indicativos que deveriam responder a esta necessidade foram prejudicados pelo início tardio do diálogo político. Segundo Dieter Frisch, as primeiras convenções de Lomé foram baseadas sobre o princípio de neutralidade política e que somente a partir de 1990 é que se entrou no período do diálogo²⁷. O peso do aspecto estratégico da ajuda esteve na base dessa atitude da CEE. A ajuda no quadro de Lomé permitiu a manutenção de relações com países de orientação marxista-leninista ou com regimes ditatoriais, num momento em que as relações bilaterais entre esses países e os Estados –Membros da Comunidade estavam tensas. Neste contexto a convenção de Lomé foi quase completamente centralizado sobre instrumentos de cooperação em detrimento de estratégias de desenvolvimento de países e regiões ACP. A falta de verdadeiro diálogo político reduziu o papel do programa indicativo a um mero quadro de sedimentação de intervenções, carentes de abordagens dos desafios e dos constrangimentos de desenvolvimento próprios dos beneficiários.

Do ponto de vista da cooperação para o desenvolvimento, este período (1975-1989) reparte-se em duas fases: Em Lomé I e Lomé II a cooperação Comunitária caracteriza-se pela atitude proclamada pelo comissário Claude Cheysson em relação aos ACP: «É vosso dinheiro! Utilizai-os segundo as vossas prioridades! Nós estamos disponíveis para conceder-vos conselhos técnicos»²⁸.

²⁵ A cooperação financeira e técnica merecerá atenção aprofundada no próximo capítulo

²⁶ GABAS e SINDZINGRE(1998), pag.69.

²⁷ FRISCH, Dieter (1998), pag.59.

²⁸ FRISCH, Dieter(1998), pag. 58. Mesmo que a realidade não fosse linearmente essa a referida proclamação de Cheysson caracteriza o princípio de ausência de intervenção da Comunidade na gestão da ajuda nos ACP.

Lomé III (outra fase) imprimiu uma nova dinâmica à cooperação para o desenvolvimento ao introduzir o “ diálogo sobre políticas” (policy dialogue) e a concentração sectorial da ajuda com vista a melhorar a sua eficácia.

De acordo com o “*Memorandum Pisani*”(1982) que teve reflexos nas negociações de Lomé III, “ O desenvolvimento não é um a questão de fornecer instrumentos, por superior que seja a sua qualidade, mas de o beneficiário sentir a necessidade desses instrumentos e em consequência o desejo de os construir e de ser capaz de os dominar”²⁹. O *memorandum* citado privilegiou as políticas de desenvolvimento rural por forma a que os países beneficiários da ajuda possam alcançar a segurança alimentar e recomendou a coordenação das acções entre os fornecedores da ajuda. A problemática de «ownership»³⁰ de políticas e programas nos países ACP e o apoio aos processos de ajustamento estrutural através dos programas gerais e sectoriais de importações (PGI e PSI) começaram a ganhar contornos nas relações ACP-CEE.

Nas negociações de preparatórias de Convenção de Lomé III foi abordado a problemática do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, mostrando uma nova atitude da Comunidade em relação a dimensão política na cooperação com os ACP. A Convenção proclamou a obrigação de lutar para eliminar todas as formas de discriminação fundamentada na raça, nacionalidade, cor, língua sexo ou religião³¹. A passagem para a condicionalidade económica e política começou a afirmar-se como passo seguinte nas relações ACP-CEE³².

²⁹ SÊRRO, A.M. Lourenço(1997), pag.28. Citação: EEC, Community Development Policy, 1992.

³⁰ Ownership pode ser entendido como « apropriação ou internalização»

³¹ SILVA, Gonçalves (...) 1986, pag.77. Sob pressão dos países ACP foi feita uma alusão explícita a violação dos direitos do homem pelo regime do apartheid na África do Sul.

³² GABAS, Jean-Jacques(1998), pag. 23. Esta condicionalidade será abordada mais a baixo.

1.3. A Convenção de Lomé e o Tratado de Maastrich.

A Convenção de Lomé IV assinada em 1989 e a sua revisão em 1995 foram marcadamente influenciadas pelo processo de criação da União Europeia (UE) e pelas transformações ocorridas na cena política e económica internacionais (fim da Guerra Fria).

Em matéria de ajuda ao desenvolvimento, o contexto no qual foi assinado esta Convenção era de crise devido aos modestos resultados da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) ao longo de quase três décadas. De acordo com GABAS e SINDZINGRÉ, “os anos 90 foram testemunhos de mudanças nas reflexões sobre a ajuda, sobre a sua eficácia e sobre o seu futuro, assim como a recomposição de objectivos e de instrumentos no seio das agências e de transformações institucionais nos países beneficiários (particularmente africanos)” O modelo de Lomé constitui um dos alvos centrais das críticas às políticas de cooperação para o desenvolvimento. As questões da eficácia de ajuda num contexto de estagnação de recursos da APD e de forte crescimento de fluxos de capitais privados, de coerência entre as diversas políticas de ajuda, de complementaridade entre as políticas bilaterais de ajuda dos países membros da União Europeia e a da Comissão, assim como a coerência entre as políticas comunitárias de ajuda e as de instituições de Bretton Woods (BM e FMI) influenciaram as decisões da Comunidade em relação à cooperação para o desenvolvimento após Maastricht.

A influência crescente da visão neo-liberal das instituições de Bretten Woods na política de cooperação da Comunidade levou a introdução de condicionalidades na Convenção de Lomé. A condicionalidade baseia-se na lógica segundo a qual a ajuda deve ser orientada preferencialmente para países que aderiam as reformas (económicas e políticas) e nos quais o seu impacto é susceptível de ser mais elevado. A atitude da Comunidade passou assim de «deixar gerir» que caracterizou as primeiras Convenções, para a de «intervenção

«crescente» (ver GABAS, 1998). Esta mudança de atitude conduziu definitivamente ao fim da política de não ingerência nas relações da UE com os países ACP.

A condicionalidade económica - O ajustamento estrutural.

A Convenção de Lomé IV apontou o apoio aos programas de ajustamento estrutural (PAE) como um dos objectivos centrais da ajuda comunitária aos ACP. Porém essa posição não foi assumida sem reticências iniciais, devido a contradição entre a lógica de Lomé e a lógica dos PAE: O STABEX e o Sysmin são instrumentos em contradição com a visão liberal do livre funcionamento do mercado, considerando que esses instrumentos « influenciam negativamente o mercado»; as preferências comerciais são contrárias a lógica de competitividade. No modelo de Lomé o donativo é preferido em relação ao empréstimo. Os PAE's são pela sua natureza uma negociação assimétrica, privilegiam abordagens nacionais e tendem a travar o investimento, enquanto que a União Europeia privilegia uma abordagem regional e tem por objectivo o desenvolvimento a longo prazo assente na parceria³³. Todavia, essa diferença de lógica e de abordagem e o volume superior da ajuda Comunitária (Comissão mais Estados-Membros) em relação as instituições de Bretton Woods não foram suficientes para que a UE tivesse a sua própria agenda de reformas. Sem uma estratégia alternativa de ajustamento, a UE acabou por aceitar a lógica e a liderança do BM e do FMI, em detrimento dos seus próprios objectivos.

A UE conservou alguns instrumentos de Lomé (STABEX, donativos, previsibilidade da ajuda, programa plurianual, parceria), anunciou o propósito de «reconciliar o ajustamento e o desenvolvimento à longo prazo», financiou programas que visem o alívio dos custos sociais do ajustamento, continuou a financiar despesas sociais (educação e saúde) e encorajou iniciativas de regionalização. Porém, não apresentou um

modelo de ajustamento diferente do das instituições de Bretton Woods, nem um modelo macro-económico conjuntural diferente do modelo de estabilização do FMI, nem um modelo definindo uma estratégia de desenvolvimento à longo prazo diferente do modelo de crescimento através da liberalização das forças do mercado do Banco Mundial³⁴. A imposição de condicionalidades económicas operou modificações na afectação de ajuda de UE. Os PAE's são consequências da crise de endividamento. Por um lado essa crise aumentou as denúncias de laxismo financeiro e de má gestão dos países endividados, por outro lado deu aos credores/doadores um poder em termos financeiros que lhes permite impor políticas de reformas aos países endividados.

No período que antecedeu os PAE's a cooperação para o desenvolvimento priorizou os projectos, as infra-estruturas, os bens essenciais e o desenvolvimento rural integrado, através de crescentes fluxos de APD. Este período foi marcado por um forte crescimento da dívida externa. A ajuda no quadro do ajustamento foi subordinada ao programa de estabilização/ajustamento económico-financeiro em detrimento de objectivos de desenvolvimento sócio-económico propriamente dito. Sendo que o programa visa alterar a política económica, a ajuda passou a basear-se não nas necessidades de investimento, numa óptica económica e social, mas sim sobre os desequilíbrios financeiros externos e internos³⁵. Quanto maiores são os desequilíbrios macro-económicos e as “distorções estruturais”, mais necessária será a ajuda externa, enquanto que tradicionalmente se esperava que os recursos externos viessem apenas complementar os internos com vista ao aumento do investimento produtivo e, por consequência, do crescimento³⁶.

O princípio de condicionalidade foi estendido, pela UE a todas as ajudas para além do apoio ao ajustamento estrutural. As modalidades de afectações e de seguimento de

³³ IDEM, pp. 23-24

³⁴ COUSSY, Jean (1998), pag.312.

³⁵ Idem, pag. 315.

internos com vista ao aumento do investimento produtivo e, por consequência, do crescimento³⁶.

O princípio de condicionalidade foi estendido, pela UE a todas as ajudas para além do apoio ao ajustamento estrutural. As modalidades de afectações e de seguimento de fundos e os procedimentos e modos de gestão foram alterados. Introduziu-se a flexibilidade de afectação de recursos através de mecanismos de programação em tranches, condicionando a afectação de recursos aos critérios de *performance*.

A afirmação de condicionalidade política no modelo de Lomé, para além de condicionalidade económica, pela Convenção de Lomé IV foi resultado das transformações geopolíticas ocorridas na cena política internacional no final dos anos 80. A realização de reformas políticas, com vista a instauração de um Estado de direito e o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais, passaram a ser determinante na atribuição de ajuda ao desenvolvimento da UE.

A problemática da eficácia da ajuda foi ligada a existência de regimes democraticamente eleitos cujas acções se assentam nos critérios de transparência e de boa-governança (*good governance*). As pressões exercidas pelos fornecedores de ajuda de modo a implantar uma ordem internacional «democrática» no pós Guerra-Fria conduziram aos rápidos transplantes do modelo democrático ocidental para tecidos políticos, sociais e culturais diferentes. De acordo com Maria Inês Alves, a condicionalidade tem sido agregada à mera organização de eleições multipartidárias para a implantação de um regime parlamentar do tipo ocidental, em detrimento de uma interpretação do conceito democrático menos mimética, na sequência da qual se tentasse promover sistemas políticos democráticos, no sentido etimológico do termo, isto é de respeito pela cultura, experiência histórica etc. dos povos, neste caso em contextos não ocidentais³⁷. Por outro

³⁶ ALVES, M. I. Pacheco(1996), pag. 38.

³⁷ ALVES, M.I. Pacheco(1996), pag. 43

privatizam sectores inteiros, arriscam-se a dada altura a pôr em causa o processo de democratização enfraquecendo o Estado sem reforçar as sociedades civis.

A fragilização do Estado pelas políticas de liberalização encerra em si contradições. A gestão eficaz tanto do PAE como dos programas de ajuda e do reforço institucional com vista ao aprofundamento da democracia requerem paradoxalmente um Estado qualitativamente mais forte, um melhor Estado. É hoje assente que o bom funcionamento dos mercados pressupõe um enquadramento institucional muito exigente.

Lomé IV elege o desenvolvimento económico e social durável como elemento fundamental definindo as seguintes orientações fundamentais:

- Luta contra a pobreza;
- Forte incentivo a cooperação regional;
- Atenção a problemática da dívida externa e do investimento directo estrangeiro (IDE);
- Apoio à inserção progressiva e harmoniosa dos ACP no mercado mundial;
- Apoio ao sector privado;
- Incentivo a cooperação descentralizada;
- Atenção à problemática do Género (Gender).

A cooperação ACP-UE em Lomé IV não conseguiu contudo libertar-se da complexificação crescente dos objectivos assignados à política de ajuda, característica das convenções anteriores. A ajuda comunitária, diferentemente da ajuda de outras instituições multilaterais, não se especializou, continuando a abranger o conjunto das áreas e dos instrumentos da cooperação para o desenvolvimento.

A complexificação de objectivos (sem a sua priorização) e de procedimentos de afectação de ajuda, a insuficiência do diálogo devido a atitude de não ingerência ou de imposição de condicionalidades, assim como a ausência de estratégias nacionais de desenvolvimento susceptíveis de enquadrar o diálogo e as intervenções de parceiros,

limitaram em larga medida a eficácia da ajuda no quadro da Convenção de Lomé. Importa contudo salientar que no período pós Maastricht a UE tem evidenciado esforços para ultrapassar os problemas das condicionalidades no contexto da ajuda ao desenvolvimento. Num documento intitulado “ A Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia- Declaração do Conselho e da Comissão”, a UE aponta claramente a luta contra a pobreza, com vista à sua eliminação à prazo, como o objectivo principal da política de desenvolvimento da União³⁸. Esta política deverá traduzir-se num exercício de afectação de recursos tendo em vista o seu impacto sobre a redução da pobreza. Esta abordagem do desenvolvimento que se pretende inovadora por parte da UE, reflecte contudo, de novo o discurso do BM; ela afirma que “ a apropriação «ownership» pelos países parceiros das suas estratégias é a chave do sucesso das políticas do desenvolvimento”³⁹. Consequentemente sublinha a importância primordial da qualidade do diálogo com os mesmos. Este diálogo deverá permitir o seguinte:

- assegurar a coerência entre as políticas prosseguidas pelos países e as intervenções de apoio comunitário;
- esclarecer as condições de uma cooperação eficaz, visando nomeadamente o reforço de capacidades e a boa-governança no país beneficiário com vista a assegurar uma gestão transparente e responsável do conjunto dos recursos consagrados ao desenvolvimento.

A afectação da ajuda ao desenvolvimento será ligada aos referidos parâmetros, orientando-se para os beneficiários com maiores possibilidades de reduzir eficaz e duravelmente a pobreza.

Na perspectiva de apropriação das estratégias de desenvolvimento, a declaração considera a descentralização dos actores indispensável. “A participação mais abrangente

³⁸ CE, Dezembro de 2000, pag.4

³⁹ Idem.

possível de todos os segmentos da sociedade deve ser encorajada a fim de criar condições de uma maior equidade, da participação dos pobres nos frutos do crescimento e no reforço do tecido democrático”⁴⁰. Um outro aspecto que merece ser sublinhado é o objectivo da Comunidade de apoiar o melhoramento do quadro macro-económico dos países parceiros através de uma concertação com as instituições de Bretton Woods, fazendo valer o seu próprio peso político e financeiro. “As reformas macro-económicas não podem ter efeitos duráveis se não integrarem plenamente os objectivos do desenvolvimento social e humano”. Esse posicionamento político da Comunidade afigura-se susceptível de conduzir à mais “humanização” das políticas de ajustamento, assegurando para além de um quadro de gestão eficaz e rigoroso das finanças públicas, um melhor acesso das populações aos serviços sociais de base (educação e saúde) e a emergência de um ambiente favorável ao investimento. O problema da iniciativa sobre a dívida externa dos países pobres altamente endividados (PPTE/HIPC) fará igualmente parte da concertação UE-FMI/BM. O acordo assinado em Cotonou em 23 de Junho de 2000 reflectia já esta abordagem inovadora da política de desenvolvimento da Comunidade. A exigência de elaboração de uma Estratégia de Apoio ao País (EAP) baseada nos objectivos e estratégias de desenvolvimento a médio prazo do próprio país aponta igualmente neste sentido.

⁴⁰ CE, Dezembro de 2000, pag. 5.

2 – APRESENTAÇÃO E CRÍTICA DA EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS INDICATIVOS NACIONAIS (PIN's) NAS TRÊS ÚLTIMAS CONVENÇÕES

2.1 – Afecção sectorial da ajuda da CE aos países ACP

A ajuda comunitária nos países ACP entre 1986 e 1995 regista uma evolução das suas estruturas sectoriais apresentando as seguintes tendências.

Quadro nº 4 - Afecção sectorial da ajuda da CEE aos ACP, 1986-1995
(Compromisso em %)

Porção (%)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média
Ajuda Programa	13,9	19,9	33,9	24,1	24,8	33,7	32,3	17,6	28,1	18,9	25,4
<i>Ajustamento Estrutural</i>	3,2	8,4	12,2	9,4	7,6	8,6	14,6	15,1	9,0	10,6	10,5
<i>Stabex</i>	10,7	11,5	19,3	13,9	16,1	24,3	14,4	0,2	17,5	5,0	13,2
<i>Sysmin</i>	-	-	2,3	0,8	1,1	0,8	3,3	2,3	1,6	3,3	1,7
Ajuda Alimentar(p/ desenvolvim.)	0,5	-	0,5	12,4	16,4	19,3	10,1	11,9	10,4	13,0	9,3
Ajuda humanitária	1,6	1,4	2,1	4,2	5,3	3,7	4,2	5,2	9,9	16,0	5,8
<i>Ajuda humanit. sem reabilitação</i>	1,6	1,3	1,9	3,8	4,2	2,9	3,8	4,6	9,0	7,2	4,4
<i>Reabilitação</i>	0,0	0,1	0,2	0,3	1,1	0,8	0,5	0,6	0,9	8,8	1,4
Ajuda às ONG's	1,1	0,8	0,8	1,3	2,1	1,6	1,0	1,3	1,0	1,6	1,2
Sector prod. Recursos naturais	2,5	12,5	13,0	5,4	6,2	2,9	4,0	9,5	5,4	3,9	7,0
<i>Agricultura</i>	2,4	11,5	12,3	4,3	4,0	2,0	2,5	7,9	4,1	3,3	5,8
<i>Florestas</i>	0,0	0,9	0,0	0,4	2,0	0,3	1,1	0,6	0,5	0,5	0,6
<i>Pescas</i>	0,2	0,1	0,7	0,6	0,2	0,6	0,4	1,0	0,8	0,1	0,5
Outros sectores de produção	13,1	9,2	10,4	11,7	5,6	11,8	9,1	10,6	4,7	9,9	9,3
<i>Industria, minas & construção</i>	12,2	8,8	9,5	10,4	3,2	11,2	7,1	7,8	4,0	8,1	8,0
<i>Comércio</i>	0,6	0,4	0,5	0,8	0,9	0,5	1,6	1,9	0,6	0,9	0,9
<i>Turismo</i>	0,3	0,0	0,5	0,4	1,5	0,1	0,4	1,0	0,1	0,8	0,5
Infraestruras & serviços económic.	11,1	22,0	10,9	17,8	16,8	19,4	14,0	16,7	18,6	20,5	17,0
<i>Transportes & Comunicações</i>	4,3	16,8	6,9	13,9	9,4	14,1	10,4	9,4	10,2	11,1	10,9
<i>Energia</i>	6,7	5,1	4,0	3,8	7,2	4,9	3,6	6,7	7,5	7,9	5,7
<i>Serviços bancários e financeiros</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,0	0,6	0,9	1,5	0,4
Infraestruras & serviços sociais	3,3	5,4	6,1	5,6	7,8	2,7	9,7	14,2	6,7	8,7	7,4
<i>Educação</i>	0,6	1,8	1,7	1,9	3,0	0,2	2,4	3,5	2,4	0,9	1,9
<i>Saúde & demografia</i>	0,0	1,0	1,5	0,7	0,7	0,6	3,9	5,1	1,1	3,0	2,0
<i>Aprovisionamento de água</i>	2,7	1,5	2,7	2,4	3,7	1,7	2,8	3,9	1,8	3,4	2,6
<i>Outras infraes. & serv. sociais</i>	0,0	1,0	0,1	0,5	0,4	0,2	0,6	1,7	1,4	1,4	0,8
Governo & sociedade civil	0,0	0,1	0,2	0,4	2,0	0,9	1,5	0,8	0,3	1,2	0,7
Plurisetoriais	1,3	21,2	19,7	14,0	8,3	4,0	10,7	9,5	9,2	2,4	10,8
<i>Ambiente</i>	0,2	0,1	0,2	1,0	0,6	0,6	0,7	2,4	0,4	0,7	0,7
<i>Desenvolvimento rural</i>	0,3	20,1	18,0	12,0	5,6	2,4	5,2	1,7	0,5	0,3	6,9
<i>Outros sectores plurisetoriais</i>	0,7	0,9	1,5	1,0	2,2	1,0	4,6	5,5	8,2	1,4	3,2
Não assinalável por sector	51,5	7,6	2,4	3,2	4,6	0,1	3,4	2,7	5,7	3,8	6,1
Porção total, em %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

^aOs montantes indicados são eventualmente subestimativas, porque uma fonte da DGIII atribui 575 milhões de ecus para 1986-95.

Fonte: Base de dados da Overseas Development Institute (ODI), 1997.

As principais tendências são:

- Um crescimento marcante da ajuda-programa sob forma de apoio ao ajustamento estrutural e de financiamento do SYSMIN. O STABEX registou um certo recuo;
- A ajuda alimentar registou uma certa estagnação, em termos relativos, continuando contudo a apresentar em 1995 um volume considerável, ou seja 13% do total;
- Um rápido crescimento da ajuda humanitária que passa de 1,6% do total em 1986 para 16% em 1995;
- Os sectores de desenvolvimento rural e de recursos naturais registaram forte regressão, após um rápido crescimento entre 1986 e 1989, devido aos programas de desenvolvimento rural integrado do 6º FED;
- O volume da ajuda ao sectores sociais cresceram significativamente passando de 3,3% em 1986 para 8,7% em 1995;
- O sector de infra-estruturas e serviços económicos continuou a ser o mais privilegiado em matéria de afectação da ajuda, a seguir a ajuda-programa.

Durante este período as ajuda-programa, ajuda humanitária e ajuda às ONG representaram 42% dos compromissos, enquanto que a ajuda-projecto (constituído essencialmente pelos programas indicativos nacionais e regionais, assim como por algumas rubricas orçamentais geridas pela Comissão Europeia) representaram os restantes 58%.⁴¹

Em termos de sectores económicos a agricultura e o desenvolvimento rural foram nitidamente mais privilegiado em relação ao desenvolvimento industrial e aos sectores sociais, representando 25% do total do sexto FED, mais de 50% dos créditos afectados a

⁴¹ – Em termos de repartição por sector, a ajuda gerida pela comissão divide-se da seguinte forma:

- Acções temáticas que compreendem a desertificação e as secas, as calamidades naturais, grandes endemias e epidemias humanas, higiene e saúde de base, doenças endémicas dos animais, o programa sectorial “importação”, acções a longo prazo;
- Ajuda excepcional que compreende a reabilitação, as calamidades, a SIDA, os refugiados e repatriados;
- E diversos que compreendem a informação e documentação, os colóquios, programas e cooperação técnica geral, os estudos gerais, os programas plurisectoriais, as delegações, os encargos financeiros e administrativos, a conservação de edifícios públicos, a cooperação técnica ligada plurisectorialmente a todos os projectos.

projectos e programas e 62% de recursos consagrados aos PIN's. O desenvolvimento industrial aparece em segunda posição com 14%, seguido dos sectores sociais com 5,5% dos PIN's. No período que antecedeu a Convenção de Lomé IV a afectação da ajuda no quadro da cooperação ACP-CEE privilegiava a ajuda projecto. No quadro de projectos o acento era posto sobretudo nas infra-estruturas de transporte e no desenvolvimento rural.

Com a introdução da política de ajustamento estrutural a abordagem projecto reflectida pelo quadro anterior foi substituída pela abordagem programa. Os programas de ajustamento estrutural privilegiaram sobretudo a intervenção de natureza transversal, baseados sobre as condicionalidades, abrangendo o conjunto dos sectores económicos⁴².

O VI, VII e VIII FED's registaram um rápido crescimento de ajuda programa. Mesmo antes de Lomé IV a Comunidade aprovou ajudas de desembolso rápido com as mesmas funções que a ajuda ao ajustamento. Esse programa especial de 600 milhões de ecus foi destinado para o financiamento de importações de países africanos pobres e altamente endividados⁴³.

Em Lomé IV o desenvolvimento rural representou somente 11% do total do VII FED e 4% do VIII FED. O VII FED caracteriza-se sobretudo pelo aumento dos fundos afectos ao ajustamento estrutural, que foram destinados ao financiamento de importações de bens essenciais às populações no âmbito dos Programas Sectoriais de Importação (PSI) ou Programas Gerais de Importação (PGI), orientados para minorar os custos da implementação dos programas de ajustamento estrutural. A ajuda-programa representou 32% e 20% no VII e VIII FED's respectivamente. O VIII FED registou uma diminuição, em termos relativos, dos recursos afectos aos sectores do desenvolvimento rural e dos recursos naturais e um crescimento rápido da rubrica diversos, que passou de 17% no sétimo FED para 50% no oitavo. (ver quadro seguinte). O crescimento da rubrica *diversos*

⁴²GABAS e SINDZINGRE(1998), pag. 69

⁴³ COUSSY, Jean(1998), pag.309

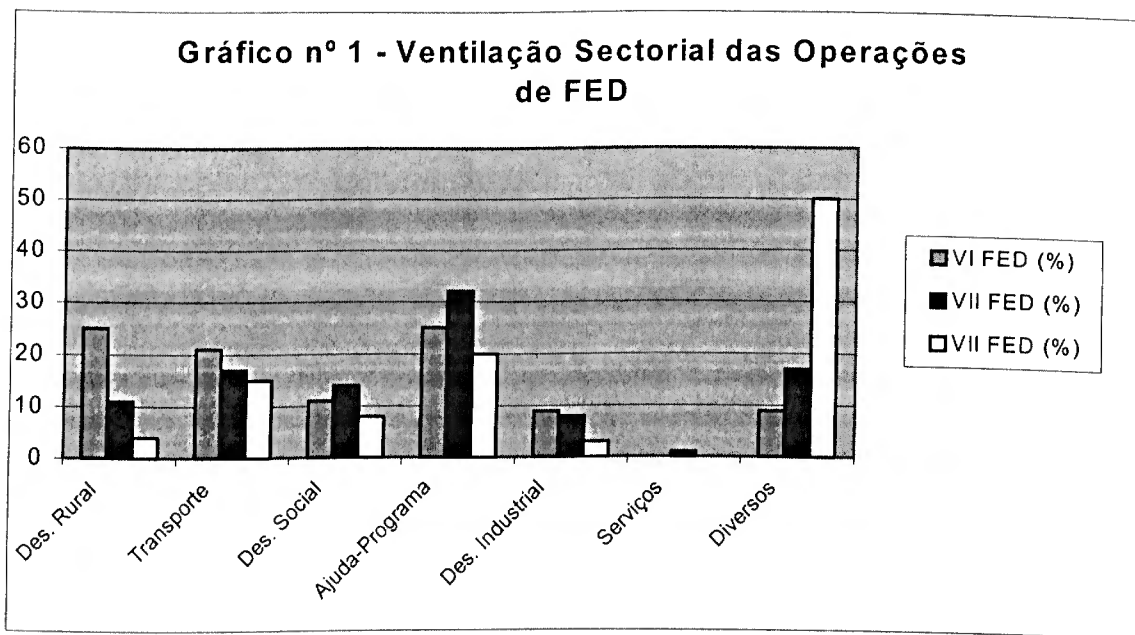
está relacionado com o aumento da ajuda não- programada, com destaque para a ajuda humanitária e introdução de novos temas na cooperação ACP-CEE (ver nota 41).

Quadro N.º 5– Ventilação Sectorial das Operações do FED

	VI FED (%)	VII FED (%)	VIII FED (%)
Des. Rural	25	11	4
Transporte	21	17	15
Des. Social	11	14	8
Ajuda-Programa	25	32	20
Des. Industrial	9	8	3
Serviços	0	1	0
Diversos	9	17	50

Fonte: La Cooperation UE-ACP en 1999 - Comission Europeénne.

Fonte. Gráfico computado pelo autor.



Independentemente dos sectores de intervenção, os temas horizontais elegidos pela Convenção Lomé IV e as prioridades comunitárias, enunciadas no Tratado da União Europeia, aparecem cada vez com mais frequência na concepção dos projectos financiados pelo FED. Trata-se designadamente da luta contra a pobreza, da gestão durável de recursos naturais, de apoio ao sector privado e da cooperação descentralizada. ⁴⁴

⁴⁴ Por exemplo, o artigo 35 da convenção de Lomé IV convida as Partes do Protocolo a tomarem em consideração, nos projectos de desenvolvimento, a dimensão “ambiente”, garantindo a sua viabilidade ecológica a todos os níveis, da identificação à realização, e apontar por uma abordagem transectorial que complete tanto as consequências directas como as indirectas das acções empreendidas.

Na busca de respostas às situações pós-conflito armado criou-se uma nova forma de intervenção de tipo “reabilitação”, como meio de assegurar uma transição progressiva entre a ajuda humanitária e a retoma do processo normal de desenvolvimento.

Constituídos por uma grande variedade de instrumentos, os programas de reabilitação são limitados no tempo, descentralizados na sua execução e flexíveis na sua gestão, de acordo com a resolução do Conselho Europeu de Dezembro de 1993.

Numa análise global da afectação da ajuda Comunitária importa sublinhar o seguinte:

- Apesar da perspectiva pós- Lomé IV privilegiar a abordagem programa em relação a projecto, a ajuda projecto continua a absorver a maior percentagem do FED. De acordo com GABAS E SINDZINGRE, esta nova abordagem não caracteriza períodos diferentes , pois todas as abordagens se sedimentam para constituir um conjunto de «partes» que formam a ajuda⁴⁵.
- O volume da ajuda destinada aos sectores sociais (ex: educação 1.9% e saúde 2%) é relativamente pequena, não correspondendo aos objectivos estratégicos de desenvolvimento dos países ACP. Pois, afectar ajuda aos sectores sociais é privilegiar o longo prazo sobre o curto prazo. Esse aspecto indispensável para a “apropriação” das estratégias de desenvolvimento foi descurado.
- A afectação da ajuda na convenção de Lomé não atribui atenção necessária a capacitação dos países ACP na gestão da ajuda e financiou projectos não integrados nas estratégias nacionais de desenvolvimento, mas que contribuíram para sustentar situações de desgovernos em muitos Estados beneficiários. Exemplo disso são algumas infra-estruturas rodoviárias financiadas pelo FED que mais serviram desígnios “eleitoralistas” de alguns dirigentes africanos, do que objectivos prioritários de desenvolvimento dos respectivos países.

2.2– O Programa indicativo e as operações do Fundo Europeu de Desenvolvimento

A ajuda financeira e técnica comunitária aos países ACP gira à volta da Comunidade/União, alimentado por contribuições directas dos Estados Membros. O FED, de duração de 5 anos, é um instrumento que desde a sua criação em 1958 tem registado um crescimento sucessivo das suas dotações, atingindo no IX FED o volume de 13.500 milhões de ecus.⁴⁶ (ver Anexo 1). Apesar do aumento sucessivo do número de países ACP, de 46 em 1975 para 70 em 1995 e consequentemente do número da população beneficiária de 250 milhões para 610 milhões de pessoas, o FED per capita registou igualmente aumentos sucessivos em termos nominais (ver quadro1).

Ao longo dos mais de 40 anos de existência e de nove protocolos financeiros, os fundos afectados ao FED totalizam mais de 50 mil milhões de ecus.

A gestão do FED é da responsabilidade da Comissão e do Banco Europeu de Investimento (BEI), com a participação dos órgãos competentes dos governos dos Estados ACP. Compete à Comissão a gestão global do FED enquanto que a gestão dos capitais de risco e das bonificações de juro é da responsabilidade do BEI.

Cada FED está ligado à execução de uma convenção específica, sendo os respectivos recursos financeiros distribuídos essencialmente pelos programas indicativos nacionais (PIN 's) e regionais (PIR 's) e facilidades de apoio ao ajustamento estrutural (FAS).⁴⁷

⁴⁵ GABAS e SINDZINGRE, 1998, pag. 69.

⁴⁶ Durante o período de 1986-1995 os países ACP receberam do FED 17,5 mil milhões de ecus, que corresponde 79% de toda a ajuda comunitária aos ACP. O orçamento da UE forneceu 14% ou seja 3,3 mil milhões de ecus e os restantes 7 % são provenientes de recursos próprios e capitais de risco do BEI(Banco de dados da ODI,1997)

⁴⁷

- O IV FED para Lomé I (1975 – 80)
- O V FED para Lomé II (1980 – 85)
- O VI FED para Lomé III (1985 – 90)
- O VII e VIII FED' s para Lomé VI (1990 – 95 e 1995 – 2000)

Os FED's caracterizam-se por um grau de concessionalidade muito elevada. Num esforço de redução do endividamento dos países ACP tem crescido a parte da ajuda não reembolsável. O VIII FED, é integralmente não reembolsável, excepção feita aos capitais de risco e empréstimos do BEI, que representam 7% do total. Assim a parte da ajuda não reembolsável no FED teve a seguinte evolução (SÉRRO, 1997, pag.75):

Lomé I (IV FED) - 100%

Lomé II (V FED) - 72%

Lomé III(VI FED) - 75%

Lomé IV (VII FED) - 92%

(VIII FED) - 93%

O IX FED (Lomé V) regista um recuo da ajuda não-reembolsável para 88,8% (ou seja 13.500 milhões de euros num total de 15200 milhões de euros) em relação ao VII FED (92%) e VIII FED (93%).

Os maiores contribuintes para o FED são a Alemanha e a França, seguidos do Reino Unido e da Itália, devido a relação entre as contribuições e o volume do produto nacional bruto (PNB) de cada Estado Membro:

Quadro n.º 6 – Contribuições dos Estados Membros para os sucessivos FED em MECU e % do total , somente para VII e VIII FED's.

FED Membros	Estados	1º FED	2º FED	3º FED	4º FED	5º FED	6º FED	7º FED	7º FED (%)	8º FED	8º FED (%)
Bélgica		70	69	80	196,875	273,524	296,40	433,234	4	503	4
Alemanha		200	246,5	298,5	817,425	1311,98	1954,40	2840,48	26	3000	23,4
Dinamarca		-	-	-	75,600	115,900	155,82	227,032	2,1	275	2,1
França		200	246,5	298,5	817,425	1186,81	1768,20	2665,89	24,4	3120	24,3
Grécia		-	-	-	-	-	93,03	133,920	1,2	160	1,2
Irlanda		-	-	-	18,90	27,816	41,30	60,032	0,6	80	0,6
Itália		40	100	140,6	378	533,140	943,80	1417,77	13	1610	12,5
Espanha		-	-	-	-	-	565	644,999	5,9	750	5,8
Portugal		-	-	-	-	-	-	96,140	0,0	125	1
Luxemburgo		1,25	2	2,4	6,300	9,272	14	20,738	0,2	37	0,3
Reino Unido		-	-	-	589,050	834,480	1243,20	1790,64	16,4	1630	12,7
Holanda		70	66	80	250,425	343,064	423,361	609,120	5,6	670	5,3
Áustria		-	-	-	-	-	-	-	-	340	2,6
Finlândia		-	-	-	-	-	-	-	-	190	1,5
Suécia		-	-	-	-	-	-	-	-	350	2,7
Total		581,25	730	900	3150	4636	7500	10940	100	12840	100

Observ. : Áustria, Finlândia e Suécia, devido a data da sua adesão ao Tratado da UE só começaram a contribuir com o VIII FED.

Fontes: - NDOUNG, Jean-Pierre;

- The Courier, vários números

A maior parte do FED é destinado ao financiamento de programas indicativos nacionais e regionais. Em relação às regiões ACP, a África subsahariana é o maior beneficiário da ajuda no quadro do FED, com mais de 18 mil milhões de ecus, ou seja, 78% dos compromissos entre 1986 – 1995. As Caraíbas e o Pacífico, receberam respectivamente 6% e 4% da dotação global. Cerca de 7% do total representa a ajuda afectada aos agrupamentos regionais da África Ocidental, África Austral e Oceano Índico, etc.) e os restantes 5% não foram assinalados para países ou sub-regiões (ver quadro seguinte).

Quadro n.º 7 – Distribuição regional da ajuda comunitária aos países ACP (em MECU)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Decisões	1141	2632	2869	1994	1362	2123	2765	2774	3514	2599	23774
África Subs.	491	2073	2390	1558	1031	1823	2374	2088	2798	1921	18546
Caraíbas	55	49	94	137	74	106	145	292	230	291	1472
Pacífico	27	115	127	54	73	104	35	92	128	121	876
Regionais	4	44	128	173	149	126	182	264	258	266	1594
Não Assinaladas	564	352	129	73	35	-36	31	38	100	1	1286
Pagamentos	1057	1235	1542	1779	1703	2012	2592	1898	2445	2287	18550
África Subs.	329	629	1025	1336	1289	1586	2117	1524	1971	1647	13453
Caraíbas	26	27	33	94	74	108	70	101	149	259	941
Pacífico	23	93	91	37	51	48	91	64	48	115	662
Regionais	1	3	27	54	78	113	151	106	169	224	926
Não Assinaladas	680	482	366	258	210	157	163	103	107	41	2567

Fonte: Banco de Dados da ODI, 1997.

O volume anual do FED (decisões e pagamentos) têm registado grandes flutuações. Analisando por exemplo o quadro n.º 7, correspondente aos FED VI e FED VII (1986-1995) constata-se que as decisões anuais em favor da África subsahariana cresceram de 491 milhões de ecus em 1986 para 2390 milhões de ecus em 1988 (+ 486%), baixando em seguida para 1558 milhões em 1989 e 1031 milhões em 1990. Essa queda explica-se pelo término do protocolo Lomé III e a não ratificação de Lomé IV, com o consequente atraso da entrada em vigor do sétimo FED (fraco nível de decisões em 1990). O período 1991-1994 registou um novo aumento de pagamentos. As decisões baixaram de 2,798 mil milhões de ecus em 1994 para 1,921 mil milhões em 1995 – um montante inferior às decisões em 1987.⁴⁸

No que se refere às Caraíbas, devido à fraca importância das transferências de STABEX e das intervenções no âmbito da ajuda de emergência, as flutuações têm sido menos elevadas e motivadas por razões tais como as adesões à convenção de Lomé IV do

⁴⁸ Para além das subidas e descidas inerentes as fases primeira e segunda dos protocolos financeiros, as intervenções não programadas tais como o lançamento do programa especial para a dívida em 1988, decisões em matéria de ajustamento estrutural em 1992, ajudas de emergências (humanitária e alimentar) e os atrasos na transferência do STABEX estiveram na origem das flutuações registadas. A maturidade de numerosos projectos de desenvolvimento em 1994 pesou no aumento de decisões.

Haiti e da República Dominicana, causando um aumento significativo do volume do FED afecto a esta região.

O nível de decisões e pagamentos em favor dos países do Pacífico registou igualmente flutuações, no período considerado, por razões idênticas às acima referidas. A Papua - Nova Guiné, que recebe mais de metade dos fundos destinados ao Pacífico é um dos maiores receptores das transferências de STABEX, logo a seguir a Costa do Marfim e aos Camarões.

De forma geral, a relação entre pagamentos e decisões melhoraram progressivamente, passando de 73% para o período acumulado 1986-90 a 81,5% para o período acumulado 1991-1995, devido sobretudo à introdução de fundos de desembolso rápido como as facilidades de ajustamento estrutural. Durante o período 1989-95 registou-se uma quebra em termos de financiamento de capital de risco e uma forte contracção nas transferências do SYSMIN⁴⁹.

Essas quebras de financiamento devem-se as alterações introduzidas por Lomé IV, que alteraram os critérios de desembolso do SYSMIN (também do STABEX) e a restrições no endividamento externo dos países ACP. O ritmo depressivo dos investimentos públicos e a deflação causada pela passagem rápida à políticas monetária e orçamental restritivas desencorajaram o investimento privado⁵⁰.

Analisemos a seguir a implementação global do VI e VII FED.

⁴⁹ Ver relatório de cooperação ACP-CEE, 1995 e 1996

⁵⁰ DURUFLÉ, G., 1998, pag.336.

**Quadro n.º 8 – Implementação do VI e VII FED (em MECU)
(1986 – 1994)**

INDICADOR	FED	ACUMULADO 1986 - 1994	TOTAL ANUAL 1992	TOTAL ANUAL 1993	TOTAL ANUAL 1994
Decisões	VI	7.428	119	16	48
	VII	7.165	1.955	1.950	2.401
	TOTAL		2.074	1.966	2.449
Contratos	VI	6.699	654	300	169
	VII	4.486	1.048	1.289	1.751
	TOTAL		1.702	1.589	1.920
Pagamentos	VI	6.068	896	562	440
	VII	3.106	888	701	1.322
	TOTAL		1.784	1.263	1.762

Fonte: Rapport du Comité ACP-UE de la Cooperation pour le Financement du Developpment, 1995

**Quadro n.º 8a – Implementação do VI e VII FED (em MECU)
(1986 – 1997)**

INDICADOR	FED	ACUMULAD O 1986 - 1997	TOTAL ANUAL 1995	TOTAL ANUAL 1996	TOTAL ANUAL 1997
Decisões	VI	7440	45	56	23
	VII	10204	1450	1004	585
	TOTAL		1495	948	608
Contratos	VI	7015	92	116	107
	VII	8065	1492	1239	848
	TOTAL		1583	1355	955
Pagamentos	VI	6697	262	195	171
	VII	6509	1276	1100	1026
	TOTAL		1538	1295	1197

Fonte: Idem, 1997.

Ao fechar o exercício de 1994 com 2449 milhões de ecus de decisões , as operações do VI e VII FED atingiram um nível significativamente elevado em relação aos anos anteriores. O aumento do volume de decisões foi devido à retoma das transferências do STABEX. Os pagamentos na ordem de 1.762 milhões de ecus aproximaram-se do resultado excepcional registado em 1992. As transferências do STABEX contribuíram para o aumento dos pagamentos em 20%. Em relação ao VI FED, registou-se uma forte quebra a nível dos contratos com - 56% (169 milhões de ecus em 1994 contra 300 milhões em 1993) e de pagamentos com - 20% (baixou de 562 milhões de ecus em 1993 para 440 milhões em 1994), devido ao facto do FED se encontrar na sua fase terminal, com decisões

acumuladas correspondendo a 95% da sua dotação e com contratos e pagamentos cobrindo respectivamente 86% e 78% da mesma.⁵¹

No que se refere ao VII FED as decisões, os contratos e os pagamentos, registaram em 1994 aumentos respectivamente na ordem de + 23%, +36% e + 89%, atingindo os níveis mais expressivos da execução anual deste FED.

Após três anos de execução 1991-1994, o ritmo de implementação de Lomé IV manteve-se normal, com decisões acumuladas atingindo um total de 7,2 mil milhões de ecus (61% do VII FED): 3,2 mil milhões de ecus para a ajuda programada (54,6% do total), 2,7 mil milhões de ecus para a ajuda não-programada (72,5%), 908 milhões de ecus para o apoio ao ajustamento estrutural (78,7% do total) e 318 milhões de ecus saldo do V FED (66,6% do total).

A introdução das ajudas de desembolso rápido no quadro do apoio ao ajustamento estrutural melhorou os níveis de operação do FED, caracterizados por uma grande lentidão, sobretudo nos seus primeiros anos de vida⁵². Os programas de apoio ao ajustamento sob forma de programas gerais ou sectoriais de importações (PGI e PSI), possuem uma duração bastante curta. Um ano após a decisão de financiamento, 90% da dotação dos PGI e PSI é geralmente desembolsada. O Segundo ano permite ultrapassar os 95%. Esse tipo de ajuda programa requer por um lado encargos de gestão administrativa mínimos e por outro lhe é inerente uma negociação prévia tendo em atenção o quadro macro-económico e financeiro do país beneficiário, a implementação das políticas sectoriais coerentes, as condicionalidades ligadas aos desembolsos e a coordenação de apoio comunitário com a ajuda de outros fornecedores.

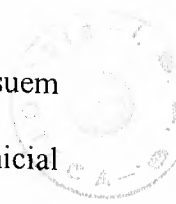
⁵¹ A convenção de Lomé III (VI FED) após nove anos de execução, termina praticamente a sua vida activa. Todavia em termos de pagamentos, 22 % da sua dotação ainda aguardava a sua efectivação por forma a proceder-se ao seu fecho.

⁵² RIDDEL, 1992, pag. 65.

Em relação ao ano 1997, as decisões do VI FED – em fim de vida - foram apenas de 23 milhões de ecus, elevando o montante das decisões acumuladas do mesmo para 95,17% da sua dotação. Os contratos (na ordem de 107 milhões de ecus) e os pagamentos (na ordem de 171 milhões de ecus) registaram naturalmente maior nível de crescimento que as decisões, elevando as respectivas taxas de realização acumuladas para 89,73% e 85,66% da dotação final. O decréscimo do volume anual de decisões explica-se pelo facto da maior parte das operações, referente a este protocolo financeiro, já terem sido tomadas.

Tratando-se do VII FED, as operações em 1997 acentuaram a tendência de baixa registadas nos dois anos anteriores, apresentando um montante de 585 milhões de ecus para decisões, 848 milhões de ecus para contratos (elevando a taxa de realização para cerca de 70% da dotação), 1026 milhões de ecus para pagamentos (elevando a taxa de realização para 56,02% da dotação). As tendências de baixa e o fraco nível de decisões e contratos em comparação com os pagamentos são devidos ao ritmo e ao grau de execução do referido FED, com as operações a envolverem, praticamente, apenas a ajuda programada. Nesta fase terminal, as operações de FED referem-se essencialmente aos programas indicativos.

Os projectos de infra-estruturas e de desenvolvimento têm períodos de implementação muito compridos, devido a grande complexidade dos procedimentos burocráticos para o desembolso de fundos provenientes do FED. De acordo com GABAS e SINDZINGRE, a CEE é um exemplo de complexidade de procedimentos de ciclos de projectos e de desembolso de fundos. Para RIDDELL, o problema continua apesar das tentativas de acelerar o ritmo dos desembolsos com o apoio à balança de pagamentos e os programas de importação. Sendo os montantes assignados ao apoio à balança de pagamentos e aos programas de importação pouco significativos, as tentativas de acelerar o ritmo dos desembolsos poderão surtir efeitos se forem direccionados para os ciclos de projectos.



Os projectos de infra-estruturas, de que as rodoviárias são exemplo-tipo, possuem uma duração de implementação média de 6 a 7 anos. Caracterizados por uma fase inicial lenta, só três anos após a decisão de financiamento é que os desembolsos atingem 50% do financiamento total e só dois anos mais tarde atingem 90% dos pagamentos. A gestão e acompanhamento desses projectos são bastante pesados, devido ao recurso sistemático aos concursos públicos – pedidos de oferta (appel d'offres) internacionais para os trabalhos e a concentração dos pagamentos no 3º e 4º anos de vida dos mesmos. O recurso aos concursos públicos impede que pagamentos significativos tenham lugar antes do segundo ano de vida do projecto.

Em relação aos projectos de desenvolvimento rural, o ciclo apresenta-se ainda mais longo. Só após 8 anos da tomada de decisão é que os pagamentos atingem 80% do financiamento total.⁵³ A natureza das despesas, que comportam uma porção significativa de apoio institucional, de difusão técnica e pequenos trabalhos que em média perfazem mais de 500 operações, explicam a lentidão na absorção de recursos.

Os projectos de longa duração são mais expostos a um conjunto de constrangimentos, tais como instabilidade política no país beneficiário e mudanças na política sectorial seguida. Em contrapartida as possibilidades de periodicamente efectuar avaliações dos objectivos traçados e dos meios mobilizados, assim como de apropriação dos programas de formação e difusão de técnicas perfilam-se como vantagens consideráveis.

O propósito de melhorar a eficácia dos projectos, tem paradoxalmente contribuído para o aumento da duração média dos mesmos, devido a complexidade crescente dos procedimentos sobretudo nas fases de identificação e de instrução. Para além dos constrangimentos criados pelos complexos procedimentos da Convenção de Lomé existem

⁵³ Incluindo os períodos de instrução e avaliação, o ciclo dos projectos de desenvolvimento rural atingem 10 ou mais anos.

outras razões que explicam a lentidão das operações do FED. Na opinião de Bossuyt e Eeard “ a principal razão da sub-exploração (ou sub-utilização)explica-se certamente por uma negligência : a necessidade de reforçar (dos dois lados) as capacidades de gestão dos recursos da ajuda”⁵⁴. De facto os países ACP, mas também a Comissão têm revelado dificuldades na gestão da ajuda.

Em relação aos países ACP aponta-se , entre outros problemas:

- a fraca capacidade administrativa no seio dos ACP;
- o enorme défice de informação sobre a convenção de Lomé;
- a instabilidade política.

Para colmatar estas carências administrativas, os países ACP têm recorrido à assistência técnica para o apoio ao ordenador nacional. Porém, esta assistência técnica nem sempre tem reforçado as capacidades das administrações dos países ACP de modo a melhor gerir a ajuda ou explorar o potencial de Lomé.

Em relação a Comissão são igualmente apontados problemas de capacidade a saber:

- Insuficiência de efectivos;
- Centralização excessiva das decisões em Bruxelas (a falta de poder de decisão das delegações é referenciada como uma das causas principais da lentidão e da ineficácia na gestão do FED).

Conclusões

- O ciclo de execução de um dado FED ultrapassa largamente o período de vida atribuído a cada Convenção de Lomé, com a Comissão a gerir simultaneamente vários FED 's, devido à complexidade dos procedimentos em relação às operações do FED e à falta de capacidades, por parte dos ACP e da CEE, de gestão de ajuda.
- Os ciclos de execução do FED apresentam geralmente duas fases (ascendente e descendente) em termos de operações.

⁵⁴ BOSSUYT e EEARD, 1998, pag.129.

- Os níveis mais elevados de pagamentos são geralmente atingidos no último ano de vida da Convenção, exceção feita ao V FED, que apresentou o maior volume de pagamentos em 1986, um ano após o fim da Convenção de Lomé III e ao VII FED que registou esse volume no penúltimo ano da convenção de Lomé IV (I). (ver ANEXO 5)
- As transferências do STABEX contribuíram significativamente para o aumento do volume das operações anuais do FED.
- As decisões tomadas a título de ajuda programada, (ex: PIN e PIR) diferentemente dos instrumentos de desembolso rápido, traduzem-se geralmente em pagamentos só depois de dois anos.
- O apoio ao ajustamento estrutural, a ajuda de emergência e a ajuda aos refugiados, são instrumentos de desembolso rápido e por isso responsáveis pelo nível relativamente elevado dos desembolsos do FED nos primeiros anos de execução.
- O FED regista alterações anuais na sua dotação devido a:
 - saldos provenientes do(s) FED(s) anterior(es);
 - pagamento de juros STABEX por parte dos países beneficiários e de juros de fundos depositados extra-STABEX; ⁵⁵
 - operações de emergência e apoio aos refugiados;
 - transformação de empréstimos em condições específicas em subvenções.

2.3 – Programas Indicativos nacionais

2.3.1 – Programação da Ajuda

A maior parte das acções financiadas no quadro da cooperação UE-ACP constitui ajuda programada. Trata-se do conjunto das intervenções planificáveis no início do período coberto por cada protocolo financeiro.⁵⁶ Os programas indicativos nacionais (PIN's) e os programas indicativos regionais (PIR's) elaborados no âmbito de cada FED para países e regiões ACP e as FAS (Facilidades de Ajustamento Estrutural), constituem a ajuda programada. Os projectos clássicos e os programas de desenvolvimento formam o núcleo desta categoria.

A outra componente do FED é a ajuda não programada, cuja atribuição depende de circunstâncias aleatórias. O STABEX, o SYSMIN, os capitais de risco e a ajuda humanitária e de emergência constituem a ajuda não programada.

Os princípios de base, do respeito pela soberania e de diálogo sobre políticas (policy dialogue) com os parceiros e a previsibilidade da ajuda, regem a programação da cooperação comunitária com os países ACP.⁵⁷ Estas características marcam a singularidade do modelo de Lomé em relação à maior parte das outras políticas bi e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento.

A programação constitui a primeira etapa de execução da cooperação financeira e técnica no quadro de Lomé. Esta primeira etapa vai da notificação a cada chefe de Estado ou de Governo do montante da ajuda programada até a entrada em vigor do programa indicativo. Devido à introdução dos programas de apoio ao ajustamento estrutural, uma outra notificação passou a ser enviada aos chefes de Estado e de Governo dos Estados ACP elegíveis para esta ajuda, informando do montante estimativo da primeira tranche.

⁵⁵ O reembolso de fundos do STABEX foi eliminado nas últimas convenções.

⁵⁶ A título de exemplo, a ajuda programada (PIN's e PIR's) representa respectivamente 65% e 57% do VI e VII FED.

Esta etapa da cooperação financeira e técnica apresenta-se como um elemento decisivo para a elaboração dos programas indicativos, porque garantem a previsibilidade da ajuda.

Em termos de programação, os acordos de Lomé não fixavam nenhum prazo até a convenção de Lomé IV. Estipulava unicamente que “a Comunidade e o Estado ACP tomarão todas as medidas necessárias para garantir a adopção do programa indicativo o mais rapidamente possível, de preferência antes da entrada em vigor da Convenção.”⁵⁸

Essa flexibilidade em relação à programação, associada a alguns factores de estrangulamento observados na elaboração dos programas indicativos, tais como a fraca capacidade da administração e a instabilidade política nos países ACP estão na base dos atrasos de entrada em vigor desses programas.

O processo de programação compreende várias etapas distintas que são da responsabilidade da Comissão (procedimentos internos e documentos preparatórios, documentos de programação, metodologia, análise, etc.), do Estado ACP (preparação e apresentação do projecto do programa indicativo) e conjunta ACP-UE (análise dos projectos dos programas indicativos e “aprovação” definitiva do programa). De acordo com fontes da Comissão Europeia, os procedimentos necessários a elaboração dos programas indicativos nos quadros das últimas Convenções de Lomé foram realizados num período médio de um ano (doze meses). Em Lomé III o período entre a notificação e a aprovação dos PIN's, variou de 8 a 24 meses. Esta variação explica-se pela diferente capacidade de resposta das administrações dos países ACP. No que se refere a Lomé IV, as actividades de programação registaram um período muito mais longo que as do Lomé III. Enquanto os 57 primeiros PIN's foram estabelecidos num período que vai de 7,5 a 19 meses (ou seja um período médio de 12,5 meses) a partir da notificação, os restantes doze países levaram muito mais tempo a concluir os procedimentos. Esses últimos PIN's (17%)

⁵⁷ Ver artigo 282º, ponto 1 a 3 da Convenção de Lomé IV.

referem-se geralmente a países que aderiram recentemente à Convenção ou envolvidos em processos de paz depois de conflitos armados ou ainda que enfrentam algumas dificuldades internas de outra natureza.

As dificuldades observadas na elaboração dos PIN' são imputáveis aos seguintes factores:

- Dificuldade de compatibilização entre os PIN's (elaboradas no quadro da Convenção) e os programas de ajustamento estrutural (negociados com as instituições de Bretton Woods);
- Inexistência ou redefinição de políticas sectoriais necessárias à identificação dos sectores de concentração e dos meios mais apropriados para atingir os objectivos fixados;
- Instabilidade política e económica, nos países ACP
- Carência de recursos humanos qualificados para a elaboração dos PIN' s da parte de alguns Estados ACP e o peso burocrático dos procedimentos necessários em Bruxelas e nos ACP.

Se a elaboração dos PIN's tem conhecido várias dificuldades, os processos de programação dos PIR's revelaram-se ainda muito mais morosos e com entraves mais difíceis de ultrapassar, devido, sobretudo à necessidade de criar consensos entre os países ACP de uma dada região sobre as prioridades sectoriais dos programas indicativos.

É conveniente salientar que as vantagens ligadas à conclusão rápida dos programas indicativos têm sido muito limitadas. Se a preparação e instrução de projectos podem ter lugar logo após a assinatura dos programas indicativos, a adopção oficial de decisões de financiamento dependem da entrada em vigor efectiva da Convenção, que requer a sua ratificação pelo conjunto dos países ACP. De facto, o período da entrada efectiva em

⁵⁸ Artigo 283º, Convenção de Lomé IV. A convenção não fixa um prazo para a sua própria entrada em vigor.

vigor das Convenções têm vindo a alargar-se, devido aos “atrasos” nas ratificações. A título de exemplos a Convenção de Lomé IV só entrou em vigor em 1 de Setembro de 1991, ou seja, 21,5 meses após a cerimónia oficial de assinatura. “A elaboração dos PIN’s exige actualmente muito tempo e o documento de base em que se traduzem, não fornecem necessariamente um instrumento útil à afectação adequada dos recursos...”⁵⁹.

Apesar da Convenção de Lomé prever um mecanismo de preparação e elaboração do PIN que permite abordagens específicas por país, no que se refere à determinação de objectivos e modalidades de atribuição de ajuda, a programação tem constituído, na prática, um exercício de sedimentação de projectos e programas que não reflectem os objectivos estratégicos de desenvolvimento dos países beneficiários. Ela não traduz a existência de uma análise profunda dos constrangimentos e potencialidades de desenvolvimento dos países ACP⁶⁰.

A introdução do “diálogo sobre políticas” e da abordagem macro-económica no âmbito do apoio ao ajustamento estrutural melhorou o nível de diálogo entre os parceiros da Convenção de Lomé. Porém, o nível do diálogo no quadro de Lomé continua longe das exigências de definição e gestão de uma estratégia comum de cooperação para o desenvolvimento. Segundo Bossuyt e Eard “o diálogo é muito concentrado sobre questões de fundo e de procedimentos e muito pouco sobre os interesses comuns (em matéria política). Ele é desequilibrado (porque é limitado às burocracias centrais) e largamente desligadas das formas de diálogo instauradas por outros fornecedores de ajuda (incluindo os Estados Membros)”⁶¹. Muitas vezes os parceiros dos ACP não têm tempo nem capacidade técnica para negociar convenientemente com tantos parceiros bi e multilaterais, não havendo maneira de responder as solicitações.

⁵⁹ BOSSUYT e EARD, 1998, pag.124.

⁶⁰ BOSSUYT e EARD, 1998, pag.124

⁶¹ Idem, pag. 127

Os modestos resultados da cooperação ACP-CEE e a introdução das condicionalidades no modelo de Lomé limitaram e desvalorizaram o diálogo e criaram um ambiente de desconfiança entre os parceiros. A atitude da maioria dos países ACP resume-se à procura de formas de contornar as condicionalidades de modo a assegurar a mobilização de mais algum recurso externo. Não é pois de estranhar que o “diálogo” se limita cada vez mais ao montante de fundos (sempre bem-vindos), num momento em que as vantagens de Lomé na óptica de muitos países ACP tendem a reduzir-se à previsibilidade da ajuda e às condições menos rígidas em matéria de desembolso dos fundos do FED, relativamente a outros fornecedores. Também um certo sentimento de “fardo de Lomé” da parte da Comunidade contribuiu para essa espécie de jogo político de receber e fornecer ajuda num ambiente de falta de atenção quanto ao seu impacto nos esforços de desenvolvimento do beneficiário.

Por outro lado, o peso e a complexidade dos procedimentos administrativos da programação e a fraca capacidade administrativa e técnica dos ACP limitaram de forma significativa a participação dos beneficiários nas diferentes etapas da programação da ajuda. Este fraco protagonismo dos países ACP tem enfraquecido o exercício de parceria (parceria entre iguais), aumentando os poderes da Comissão Europeia e das suas delegações em detrimento dos países ACP. Os programas indicativos nacionais têm revelado carências em termos de prioridades estratégicas e falta de coerência entre as diferentes intervenções. Citando Mamadu Diallo, “Os programas indicativos nacionais não têm desempenhando verdadeiramente o seu papel e o diálogo entre políticas , em particular políticas económicas, foi negligenciado”⁶².

A abordagem da política comunitária da cooperação para o desenvolvimento não esteve orientado para a apropriação (*ownership*) pelos países beneficiários, das estratégias nacionais de desenvolvimento. A recente declaração do conselho da

Comissão(2000) sobre a “Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia” reconhece indirectamente esta crítica ao introduzir uma abordagem inovadora na Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento orientada para a apropriação de programas de cooperação. Importa aliás referir que a perspectiva anterior da Comissão preocupou-se mais com as avaliações de projectos do que com avaliação de políticas. A grande lentidão demonstrada na apropriação dos resultados/recomendações de muitas avaliações pela Comissão revela esta tendência.

A melhoria do nível do diálogo exige uma maior capacitação dos países ACP. No aspecto técnico esse processo de capacitação exigirá muito tempo e recursos. Mas no aspecto político o processo carece somente de vontade política para o alargamento do espaço de diálogo à outros actores da sociedade civil, por forma a permitir a definição de estratégias nacionais (realistas) de desenvolvimento.

Contrariamente à Convenção de Lomé IV, que assenta o diálogo nas condicionalidades e nos instrumentos de ajustamento com impacto de curto prazo, Lomé V procura assentar o diálogo sobre políticas de desenvolvimento, a médio prazo, dos próprios países.

Em Lomé V, o financiamento da ajuda comunitária passou a ter como condição a preparação e desenvolvimento de uma Estratégia de Apoio ao País (EAP) que visa definir objectivos e estratégias de desenvolvimento a médio prazo para cada país ACP. Esta exigência inovadora da Comunidade prende-se com a inexistência de um quadro de políticas nacionais de desenvolvimento a médio prazo em muitos países ACP, susceptível de enquadrar as intervenções dos parceiros de cooperação.

A preparação e implementação de um programa indicativo deverá corresponder aos propósitos de aplicação da EAP. A EAP é elaborada conjuntamente pelo Estado ACP e pela UE, com o envolvimento dos vários intervenientes no processo nacional de

⁶² DIALLO, Mamadu (1998), pag.397.

desenvolvimento, de modo a não só definir as áreas prioritárias de intervenção, de acordo com a situação específica de cada país, mas também de modo a assegurar uma apropriação dos programas de cooperação pelos protagonistas deste processo.

A EAP inclui:

- Informação fornecida pelo país ACP, sobre a sua situação política, económica e social, identificando capacidades, perspectivas e limitações, assim como uma avaliação das necessidades de base, a partir do rendimento per capita, dos indicadores demográficos e sociais e dos dados sobre a vulnerabilidade das populações;
- As Estratégias de desenvolvimento do país a médio prazo, incluindo os sectores prioritários e as necessidades de financiamento;
- As Estratégias de acção, com indicações do contributo que a UE pode disponibilizar, os recursos fornecidos por outros doadores bilaterais e multilaterais e do esforço financeiro pelo próprio Estado ACP;
- Os Mecanismo de implementação, adequados à execução das estratégias adoptadas.⁶³

A gestão da ajuda programada prevê avaliações periódicas tais como;

- A reavaliação anual das operações do programa indicativo.
- A reavaliação intercalar e final da EAP e do programa indicativo.

Esses re-exames periódicos e final visam proceder a reajustes no EAP e consequentemente no programa indicativo, em função de eventuais alterações das prioridades e objectivos estratégicos do Estado ACP.⁶⁴

Apesar de em Lomé V a Comunidade já ter considerado algumas recomendações das várias avaliações da sua política de cooperação para o desenvolvimento, introduzindo uma abordagem inovadora nesta, persistem dúvidas quanto à capacidade da Comissão em

⁶⁴ Anexos do Acordo de Lomé V – capítulo 1 do anexo IV (artigo 1º e 2º)

⁶⁴ Idem (artigo 5º)

prestar o apoio necessário e adequado aos países ACP na preparação dos EAP, devido, entre outros, ao pequeno número de quadros técnicos em relação aos quadros administrativos na composição dos seus recursos humanos.

2.3.2 - Decisão e Convenção de Financiamento

Um outro aspecto importante da programação da ajuda fornecida pela CE prende-se com a decisão e convenção de financiamento. Esses elementos do procedimento de financiamento são aplicáveis às subvenções (em relação aos empréstimos prevê-se um contrato específico). De acordo com o artigo 291º da Convenção de Lomé IV, os projectos ou programas financiados por subvenções do FED implicam a celebração de um acordo de financiamento entre a Comissão e o(s) Estado(s) ACP interessado(s).

Lomé IV reduziu o período de decisão de financiamento, passando a contar os 120 dias previstos não após o envio da proposta de financiamento pela Comissão ao Estado ACP (Lomé III), mas antes com o envio simultâneo da proposta de financiamento (elaborado pelo delegado da UE em colaboração com o ordenador nacional ou regional) à Comissão e ao Estado ACP interessado. As disposições da quarta Convenção permitem igualmente ao Estado ACP reiterar e formular observações referentes à proposta de financiamento numa fase precoce do processo. Para os programas plurianuais (artigo 290º da Convenção de Lomé IV) está previsto um procedimento acelerado que permite a Comissão tomar rapidamente, com base num documento global referente ao conjunto dos Estados ACP, uma decisão que diz respeito a cada uma das actividades. Esses programas plurianuais referem-se à formação (bolsas de estudo, formação profissional, etc.), às microrealizações, à promoção comercial, ao conjunto de acções de pequena dimensão num sector determinado.

A fase que antecede a assinatura da convenção de financiamento comporta várias operações: preparação pela Comissão do projecto de convenção, transmissão do projecto

de convenção ao Estado ACP interessado, aprovação do projecto de convenção pelo Estado ACP, comunicação da aprovação ou de observações do Estado ACP, aprovação definitiva e assinatura da convenção de financiamento pela Comissão, envio ao Estado ACP da convenção assinada e finalmente a assinatura da convenção pelo Estado ACP.

2.3.3 – Afecção Sectorial dos Recursos dos PIN's

Os programas indicativos nacionais constituem a base das transferências financeiras do FED, representando 54% e 43%, respectivamente, do total da ajuda assignada ao VI e VII FED's. A sua afecção quinquenal aos países ACP opera-se através de uma fórmula de quantificação, na qual são tidos em consideração critérios objectivos de carácter geográfico, demográfico e macro-económico. Esta fórmula tem em atenção factores físicos (países sem litoral ou insular), e outros factores não devidamente especificados.

Os recursos financeiros afectos aos programas indicativos são distribuídos pela ajuda programa (facilidades de ajustamento estrutural) e ajuda projecto.⁶⁵ A grande maioria desses recursos são destinados à ajuda-projecto.

Uma análise, por região ACP, dos PIN's e PIR's do VI e VII FED's, permite-nos constatar a seguinte distribuição dos recursos pelos sectores da ajuda projecto:

África Subsahariana

O sector dos transportes e comunicações absorveu em média a maior fatia da ajuda comunitária destinada à região. Entre 1986 – 1995 beneficiou de 8% (1.800 milhões de ecus) do total da ajuda comunitária à região. Esta proporção cresceu no VII FED

⁶⁵ Os PIN's têm evidenciado uma orientação mais sectorial. A partir de Lomé IV uma parte dos recursos dos PIN's (que pode ascender até 10%) passou a ser afectada ao apoio ao ajustamento estrutural. A ajuda-projecto é financiada pelos recursos do FED e do orçamento da Comissão. Entre 1986-1995 os recursos do orçamento totalizaram 216 MECU, distribuídos pelos sectores seguintes: florestas tropicais (61 MECU), ambiente (53 MECU), democracia e direitos do homem (42 MECU), ajuda aos produtores de bananas (41 MECU), SIDA (7 MECU), cooperação descentralizada (6 MECU).

relativamente ao VI FED. Um número significativo de projectos deste sector (19%) possuem igualmente carácter transnacional (regional).

O sector da indústria, actividades mineiras e construção, constitui o segundo sector mais importante. De 1986 a 1995 os compromissos referentes a este sector atingiram 1.500 milhões de ecus, 6,6% embora com flutuações anuais consideráveis.

O desenvolvimento rural é igualmente um sector importante, sobretudo devido aos elevados montantes afectados em três anos, de 1987 a 1989, situando a sua proporção nestes anos respectivamente, em 26%, 21% e 18% da ajuda comunitária atribuída à região. Com o VII FED registou-se uma queda acentuada com o fim dos projectos anteriormente financiados⁶⁶.

Os sectores sociais beneficiaram de um total de 1.200 milhões de ecus, representando 7% do total - aprovisionamento em água e serviços de saneamento (2,5%), saúde (2%) e educação e formação (1,5 %) e outros (1%). O sector de saúde registou um particular aumento com o VII FED, enquanto que os recursos a favor da educação e formação não revelaram alterações assinaláveis. Estes dois sectores passaram a beneficiar dos fundos de contrapartida provenientes do apoio ao ajustamento estrutural.⁶⁷ O apoio institucional (“boa governação”) e a sociedade civil beneficiaram um montante de 130 milhões de ecus, enquanto que à conservação e protecção da natureza foram afectados 107 milhões de ecus.

A afectação da ajuda aos PIN's de países da África Sub-sahariana privilegiou o sector de infra-estruturas de transportes rodoviários e de produção de produtos primários. Os sectores da saúde e da educação e formação profissional indispensáveis numa

⁶⁶ Dados da ODI, 1997.

⁶⁷ Depois de Lomé IV, uma porção crescente dos fundos do FED é fornecida sob forma de fundos de contrapartida proveniente do apoio ao ajustamento estrutural, e da ajuda alimentar. Estes fundos são destinados ao financiamento de projectos e programas do FED, nos capítulos orçamentais referentes aos países ACP, consagrados aos sectores sociais e redução dos custos sociais do ajustamento estrutural. A saúde e a educação são dois sectores que mais beneficiaram com a distribuição desses fundos, com respectivamente 37,9% e 28,5%. A maioria desses fundos provêm da facilidade de ajustamento estrutural.

perspectiva de apoio ao desenvolvimento (a longo prazo) foram descurados. A política de apoio às reformas macro-económicas, através do ajustamento não introduziu alterações significativas nesta perspectiva em termos dos objectivos do desenvolvimento. Os critérios de afectação sectorial dos recursos continuam a não atribuir a devida atenção aos sectores sociais.

As Caraíbas

Nessa região ACP a parte da dotação financeira da ajuda projecto em relação a outros instrumentos é muito superior quando comparada com a África e o Pacífico. Devido aos escassos recursos afectos ao Stabex e à ajuda alimentar, a ajuda-projecto representou 71% da ajuda total à região fornecida nos quadros do VI e VII FED.

O sector dos transportes e comunicações apresenta-se como o sector mais privilegiado com 180 milhões de ecus. A proporção da ajuda afectada a esse sector tem conhecido muitas variações. Com 40% e 31% do total em 1986 e 1987 respectivamente, os recursos financeiros afectos ao sector diminuíram consideravelmente atingido 7% em 1995⁶⁸.

Contrariamente à região África, as Caraíbas apresentam uma proporção elevada de recursos afectos aos sectores sociais (12%). Importantes projectos nos domínios de aprovisionamento de água e saneamento e da saúde foram aprovados, sobretudo em Lomé IV.

Ao sector do desenvolvimento rural foi destinado 5% do total da ajuda.

À indústria e ao turismo foram destinados importantes recursos (comparativamente à África) representando em 1990 e 1993, 26% e 20%, respectivamente. Sendo assim a afectação da ajuda comunitária revelou-se mais adequada ao objectivo da diversificação da produção quando comparado com a região da África sub-sahariana.

Pacífico

Os recursos financeiros afectos à ajuda-projecto representaram 62% do total da ajuda à região fornecidas no quadro do VI e do VII FED.

O sector dos transportes e comunicações é o mais privilegiado com 14%, seguido pelas actividades mineiras e a construção com 13% e o da energia com 6%.

A ajuda fornecida no domínio do desenvolvimento rural é percentualmente inferior em comparação com a África. O apoio aos sectores sociais privilegiou a educação e a formação.

A política de afectação de recursos aos programas indicativos não reflecte a perspectiva de desenvolvimento dos países ACP, através da inserção dos mesmos no mercado mundial, ou de capacitação dos mesmos para os desafios que o processo de desenvolvimento comporta. Pois não privilegiou o desenvolvimento do capital humano, indispensável a qualquer processo de desenvolvimento e o apoio a diversificação das exportações dos países ACP de modo a assegurar uma presença mais significativa no mercado mundial. Apesar das críticas à abordagem projecto e da sua substituição formal em Lomé IV pela abordagem programas, os fundos destinados a ajuda-projecto continuam a representar a maior parte dos programas indicativos. De acordo com COUSSY “ a substituição da ajuda programa pela ajuda projecto é relativamente marginal no caso da UE, porque a maioria da sua ajuda é ainda destinada aos projectos”⁶⁹. A menor atenção dada aos sectores sociais em matéria de afectação de recursos, nomeadamente em África, mostra claramente que a abordagem seguida para os programas indicativos não deu prioridade a solução dos problemas fundamentais das populações.

Em termos globais a ajuda projecto apresenta a seguinte afectação :

⁶⁸ Dados da ODI, 1997.

⁶⁹ CONSSY, Jean (1998), pag. 317

Quadro nº 9 - Afecção Sectorial da Ajuda Projecto (Decisões) – 1986 - 1995

Sectores	Montante Global (em Mecu)	% Total da Ajuda
Sector Produção Rec. Naturais	1653	7,0
- Agricultura	1387	5,8
- Florestas	145	0,6
- Pesca	120	0,5
Outros Sectores de Produção	2221	9,3
- Indústria, Minas e Construção	1894	8,0
- Comércio	210	0,9
- Turismo	114	0,5
Infra-estruturas e Serv. Económicos	4047	17,0
- Transportes e Comunicações	2586	10,9
- Energia	1357	5,7
- Serviços Bancários, Financeiros	104	0,4
Infra-estruturas e Serv. Sociais	1750	7,4
- Educação	459	1,9
- Saúde e demografia	474	2,0
- Aprovisionamento em água	620	2,6
- Outras infraestr. Sociais	197	0,8
Apoio Institucional e Socied. Civil	170	0,7
Plurisectoriais	2558	10,8
- Ambiente	171	0,7
- Desenvolvimento rural	1633	6,9
- Outros plurisectoriais	752	3,2
Não assinalados por sector	1451	6,1
Total Ajuda Projecto	13850	58,2
Ajustam. estr. (Ajuda Programa)	2499	10,5
Total (Ajuda Projecto e FAS)	16349	68,7
Total	23774	100

Fonte: Dados da ODI, 1997

A partir desses dados podemos concluir o seguinte:

- Transportes e comunicações com 10,9% apresenta-se como sector mais privilegiado em matéria de afectação de recursos da ajuda projecto (PIN' s e PIR's), seguido pelas rubricas “Indústria Minas e Construção” (8%), “Desenvolvimento Rural” (6,9%), “Agricultura” (5,8%) e “Energia” (5,7%).
- O peso significativo dos recursos financeiros afectos aos sectores agrícolas e de desenvolvimento rural deve-se à região África.

- Os serviços sociais, tais como a saúde e a educação, embora sendo áreas estratégicas de promoção do desenvolvimento no longo prazo, receberam apenas cerca de 2% cada do total da ajuda projecto. Numa comparação, a África apresenta valores percentuais mais baixos para estes sectores.

As diferenças verificadas em termos de afectação da ajuda projecto por região ACP, dizem respeito aos níveis diferentes de desenvolvimento dessas regiões. As Caraíbas apresentam neste aspecto, vantagens em relação as outras regiões ACP. A ajuda projecto da Comunidade destinada às Caraíbas não é concentrada nos sectores primários, distribuindo-se por alguns sectores (indústria, turismo e sociais) susceptíveis de contribuir para a diversificação da produção e do desenvolvimento sustentado.

A ajuda-projecto representou mais de metade do total da ajuda (58,2%), entre 1986 – 1995; a ajuda-programa através do apoio ao ajustamento estrutural , absorveu uma parte significativa dos recursos.

A leitura do quadro seguinte permite avaliar o peso dos PIN's e PIR's na dotação da ajuda do VI e VII FED's.

Os programas de carácter nacional absorvem mais de 80% da dotação total da ajuda afecta aos programas indicativos. O valor percentual dos PIR's representa cerca de 25% dos PIN's.

**Quadro n.º 10 - Proporção dos Programas Indicativos
do Total da Ajuda**

	VI FED		VII FED	
	Dotação	%	Dotação	%
Programa Indic. (PIN + PIR)	5.114	65	6.139	53
Prog. Indic. Nacional (PIN)	4.207,2	54	4980,07	43
Prog. Indic. Regional (PIR)	906,8	11,6	1158,93	10
Total da Ajuda	7.816	100	11.610	100

Fonte: Dados dos Relatórios do Comité ACP-CE da Cooperação para o Desenvolvimento (1997 e 1998)

Apesar da atenção atribuída em Lomé IV à perspectiva regional na política de desenvolvimento da Comunidade, ela não terá reflexos imediatos na afectação dos recursos dos programas indicativos, pois a realidade das economias e sociedades nos ACP ainda é predominantemente nacional.

2.3.4 - Implementação dos PIN's

Enquanto instrumento do FED, o PIN apresenta características de execução específicas que são próprias das operações do referido fundo (ver Capítulo 2, (2.2)).

Analisando os PIN's de Lomé III (VI FED) e Lomé IV (VII e VIII FED) podemos constatar o seguinte:

Os PIN's de Lomé III, concluídos após mais de um ano de vida da referida convenção (entre 1986 – 1987), tiveram uma fase inicial de execução particularmente rápida para sofrer uma recaída em seguida. A implementação de vastos programas integrados de desenvolvimento rural explicam a lentidão das operações na segunda fase. Em 1992 verifica-se uma certa recuperação, com as decisões a atingirem 95% do conjunto das dotações nacionais dos Estados ACP e os desembolsos a ultrapassarem os dois terços (67%) das mesmas em 1993⁷⁰.

⁷⁰ Dados dos Relatórios do Comité ACP – CE de Cooperação para o Desenvolvimento, vários anos.

Em 1995, após nove anos de execução, os PIN' s de Lomé III atingem 96% e 74% da dotação geral, em termos de decisões e desembolsos respectivamente. Dois anos depois, os pagamentos situavam-se ainda abaixo dos 80% da dotação. Os PIN' s do VI FED não só mantiveram a lentidão das operações como sofreram uma estagnação em matéria de decisões em 1998, com 94,84% contra 94,89% em 1997. No que se refere aos países individualmente, a execução do PIN revelou grandes discrepâncias. Depois de doze anos da assinatura do protocolo financeiro VI FED (1986), registou-se a seguinte situação: 51 países situavam-se acima da média geral de decisões (94,84%) dos quais 6 com uma taxa de 100%. Os resultados mais fracos referem-se ao Sudão (52,26%) e ao Suriname (66,02%) devido a problemas de instabilidade política interna que perturbaram a execução da ajuda comunitária no quadro de Lomé III.. Em relação aos pagamentos, 43 países registaram uma taxa superior à média (85,85%) e 6 países situavam-se abaixo de 70%⁷¹.

Os PIN' s de Lomé IV (VII FED) tiveram igualmente uma fase inicial boa, com a assinatura da maior parte entre 1991 e 1992. Em 1993 as decisões situavam-se em 40% (46% sem contar com os 7 países que ainda não concluíram o processo de programação).⁷² Um grupo de onze países registavam nessa altura uma taxa de decisões superior a 80%, chegando alguns a atingir 100% como é o caso dos quatro países das Caraíbas. Em contrário, cinco países apresentavam taxas de decisões inferiores a 25% (Angola, República Centro-Africana, Gana e Ruanda, todos com 20% e Etiópia com 24%). Estas baixas taxas de execução estão ligadas às perturbações de ordem política interna nesses países com excepção do Gana.

Em 1995 a taxa conjunta de decisões situou-se em 67%, registando-se um atraso em relação aos ritmos de decisões dos PIN' s precedentes; 10 países apresentavam uma taxa superior de 95% e 16 uma taxa superior a 85%. Contrariamente a esse grupo de 26

⁷¹ Dados dos relatórios do Comité aACP – CE de Cooperação para o Desenvolvimento, 1994.



países, 18 Estados ACP tinham taxas de decisões inferiores a 50%. A situação em matéria de taxas de pagamentos apresentava-se pouco satisfatória em 1995, com uma média de 20%.

Os ciclos de execução dos PIN's apresentaram anteriormente taxas muito mais elevadas para o mesmo período de vida do FED (4 anos). A suspensão de ajuda da UE no final de 1994, em relação à Gâmbia, Guiné Equatorial, Libéria, Nigéria, Somália, Sudão, Togo e Zaire, devido a questões ligadas à violação dos direitos do homem e interrupções de processos democráticos (golpes de Estado) cujos envelopes para o VII FED representam 20% da dotação total dos PIN agregados explica esse significativo atraso.

Relativamente aos PIN's de Lomé IV (VIII FED), as operações tiveram início efectivo apenas a 1 de Junho de 1998 (ano da entrada em vigor do novo protocolo financeiro) devido aos atrasos na ratificação da Convenção.

Em consequência dos atrasos registados, o nível de tomada de decisões no segundo semestre de 1998 foi só de 18,5%. As taxas de decisões de 23 países situavam-se acima da média global, 8 entre os quais com resultados superiores a 50%.

Para além da lentidão que caracteriza a execução dos PIN's, inerentes aos procedimentos de desembolso do FED, os baixos níveis de execução registados por alguns países ACP comparativamente a outros ACP, são imputáveis a diversas razões, nomeadamente :

- a) aos problemas políticos internos que perturbam a execução dos PIN's (ex: conflitos armados);
- b) às sanções aplicadas pela Comunidade Europeia devido á violação dos direitos humanos e às interrupções dos processos democráticos;

⁷² Os 7 países são Eritreia, Haiti, Libéria, Somália, Sudão, Suriname e Zaire. Nesses países a fraca capacidade institucional foi agudizada pelo conflito armado. Nalguna esteve em causa a própria existência de Estado.

- c) à reorientação dos programas de desenvolvimento rural, particularmente dos grandes programas de componentes múltiplos;
- d) à concentração dos fundos em poucos projectos grandes nos países insulares cujos programas indicativos possuem pequenos montantes (ex: Samoa Ocidental, Seychelles, Kiribati, S. Vicente, Antigna e Barbados);
- e) às situações em que o montante assignado ao programa indicativo não é suficiente para financiar novos(s) projecto(s). Nesse caso o montante do projecto é financiado através de dois FED's;
- f) aos problemas de carência de capacidade administrativa nos ACP ;
- g) à outros problemas internos nos países ACP (ex: greves);
- h) à carência de assistência técnica da Comissão.

Também em relação às regiões ACP as taxas conjuntas de execução dos PIN' s registam diferenças. Porém, essas diferenças não são tão significativas. (ver anexo 4)

2.3.5 - Gestão da Ajuda Fornecida pela CE aos Países ACP

As decisões referentes à ajuda fornecida pela CE aos países ACP possuem carácter intergovernamental, em virtude da Convenção de Lomé. Os acordos de Lomé estabelecem procedimentos de tomada de decisões que na maior parte dos domínios são de natureza conjunta, entre representantes da Comunidade e dos Estados ACP. As estruturas conjuntas ACP-CE existem a três níveis: o Conselho de Ministros, o Comité de Embaixadores e Assembleia paritária (que reúne membros do Parlamento da UE e representantes de países ACP).

A Comissão é de facto a grande mentora da cooperação para o desenvolvimento. Ela gere a maior parte dos fundos comunitários para a cooperação, isto é, a ajuda não reembolsável (artigo 1º parágrafo 2 do protocolo financeiro de Lomé IV).⁷³

A Comissão é, assim, responsável pela gestão das subvenções concedidas para financiamento de programas e projectos de desenvolvimento dos Estados ACP realizados no âmbito dos PIN' s e dos PIR' s. Gere igualmente os sistemas Stabex e Sysmin, a ajuda alimentar, ajudas de emergência, ajudas a refugiados e repatriados e programas de apoio ao ajustamento estrutural.

A Comissão, através da D.G. VIII, decide o financiamento dos projectos e programas e a adjudicação dos contratos, controlando todas as fases do respectivo processo de elaboração e implementação, desde a negociação do PIN e PIR, passando pela preparação e o lançamento de concursos, até ao pagamento dos montantes devidos pela execução dos contratos. Nestas tarefas, a D.G. VIII conta com o concurso da Delegação da Comissão em cada Estado ACP.

A Comissão nomeia um Gestor Principal, responsável pela gestão de todos os recursos do FED (artigo 311º, Convenção de Lomé IV). Enquanto autoridade central na gestão do fundo, este assegura a implementação das operações (decisões, concursos e pagamentos). No exercício das suas atribuições o Gestor Principal conta com a estreita colaboração do Gestor Nacional, designado pelos governos dos Estados ACP e do Delegado da Comissão.⁷⁴

Ao Gestor Nacional e Delegado da Comissão (em estreita cooperação) cabe a responsabilidade pela preparação, apresentação e instrução dos projectos e programas de acção.

⁷³ Até 1985 toda a ajuda da CE era gerida por uma única Direcção Geral do Desenvolvimento. Em 1985 a gestão da ajuda destinada à Ásia, América Latina e Mediterrâneo foi transferida para uma outra D.G. que se funde com a DGI no início dos anos 90. A DG original torna-se DG VIII, responsável pela gestão da ajuda aos Estados ACP. A última reestruturação da Comissão extinguiu a DG VIII.

O Delegado é o representante da Comissão junto de cada Estado ACP ou de cada grupo regional que o solicite expressamente. O Delegado é interlocutor da Comissão perante as autoridades dos Estados ACP e o responsável local pelo controlo da execução financeira e técnica dos projectos e programas aprovados.

As delegações da Comissão são as primeiras estruturas da mesma a conhecer os objectivos e os projectos de acção dos Estados ACP em matéria de desenvolvimento.

De acordo com a Convenção, os delegados são habilitados, conjuntamente com o governo ACP, à adjudicar contratos de estudo ou assistência técnica cujo montante de financiamento não ultrapassa 60.000 ecus (80.000 ecus no quadro do VIII FED, a partir de 1997) e aprovar, em certas condições estipuladas, adjudicações de contratos que podem atingir 5 milhões de ecus, submetidos ao concurso público. Porém, regra geral, a autoridade delegada pela Comissão e pelo Gestor Principal às antenas locais (delegações) permanecem muito restritas. De acordo com o artigo 316º, parágrafo 2, um delegado pode representar a Comissão em vários países.

3 – PROGRAMA INDICATIVO REGIONAL

A atenção á cooperação regional nas relações ACP-CEE foi uma herança da Convenção de Yaundé que, em 1969, estabeleceu que as organizações de carácter regional que reagrupam os países signatários da Convenção podem beneficiar de ajuda fornecida pela Comunidade Europeia. Esta Convenção previa igualmente preferências especiais para os empreendimentos regionais que se candidatam ao financiamento da Comunidade Europeia, assim como direitos preferenciais para as importações provenientes de organizações regionais⁷⁵. Esta posição da CEE em relação à cooperação regional foi sucessivamente confirmada pelos acordos de Lomé e por decisões de órgão da

⁷⁴ Na Convenção de Lomé V as atribuições desses agentes figuram no Protocolo financeiro, Capítulo 6, artigos 34ª a 37ª. O Director Geral da D.G. VIII exerce tradicionalmente o cargo de Gestor Principal.

Comunidade relativos à política de cooperação para o desenvolvimento. Em 1974 foi adoptada uma resolução do Conselho para o Desenvolvimento sobre « A integração regional entre países em desenvolvimento», em 1995 a CEE assumiu uma posição ainda mais firme em favor da cooperação regional ao aprovar um relatório da Comissão ao Conselho de Ministros intitulado « Apoio da Comunidade Europeia aos esforços da integração económica regional dos países em vias de desenvolvimento». A União Europeia afirma, neste documento, ser um “ defensor natural das iniciativas regionais” e que os seus esforços neste sentido não deve ser de forma alguma interpretada como uma tentativa de “exportar” o modelo de integração europeia. Manifesta igualmente a intenção da UE de repartir com outras partes interessadas a sua experiência sobre a forma de melhorar o funcionamento das instituições regionais, de suportar os custos do ajustamento resultantes do abaixamento das barreiras e de repartir equitativamente os benefícios decorrentes da integração. Esta abordagem da integração regional decorre da perspectiva traçada pelo tratado de Maastricht em relação a Política Comunitária da Cooperação para o desenvolvimento.

Os países ACP encontram-se divididos em sete regiões a saber : África Austral, África Central, África Oriental e Corno de África, África Ocidental, Oceano Índico, Pacífico e Caraíbas.

A utilização de fundos regionais foram caracterizadas nas duas primeiras Convenções de Lomé por uma falta de estruturação e por uma grande dispersão. O próprio processo de diálogo entre os países da região ACP e a Comunidade que devia preceder a elaboração do PIR foi instaurado somente a partir de Lomé III ⁷⁶. O diálogo entre a Comunidade e a região ACP, tem-se centrado na definição de prioridades sectoriais para

⁷⁵ Comunicação da Comissão ao Conselho, 1995.

⁷⁶ COSTE e EGG, 1998, pág.269.

os recursos financeiros afectados aos diferentes PIR pela Comissão. Este diálogo processa-se de diferentes formas:

- entre os ordenadores nacionais dos países da região e a Comissão;
- entre a Comissão e um organismo regional mandatado pelos países da região ACP;
- através de contactos bilaterais entre a Comissão e cada ordenador nacional da região ACP.

3.1 - PIR da África Ocidental

O artigo 7º de Lomé IV traduz o interesse da UE no apoio aos esforços de integração regional. «A Comunidade e os Estados ACP atribuirão especial importância e concederão extrema prioridade aos esforços de cooperação e integração regional. Neste contexto, a convenção apoia eficazmente os esforços dos Estados ACP no sentido de se organizarem regionalmente e de intensificarem a cooperação a nível regional e inter-regional com vista à promoção de uma ordem económica internacional mais justa e equilibrada».

Com este propósito a Comunidade afectou à cooperação regional no segundo protocolo financeiro de Lomé IV, um montante de 1.300 milhões de ecus, ou seja, uma importância comparável ao montante global destinado ao apoio ao ajustamento estrutural.

A África Saheliana e Ocidental aparece como a região mais privilegiada pela CE em matéria de afectação de recursos:

Lomé I – 94,9 milhões de ecus;

Lomé II – 141 milhões de ecus;

Lomé III – 213 milhões de ecus;

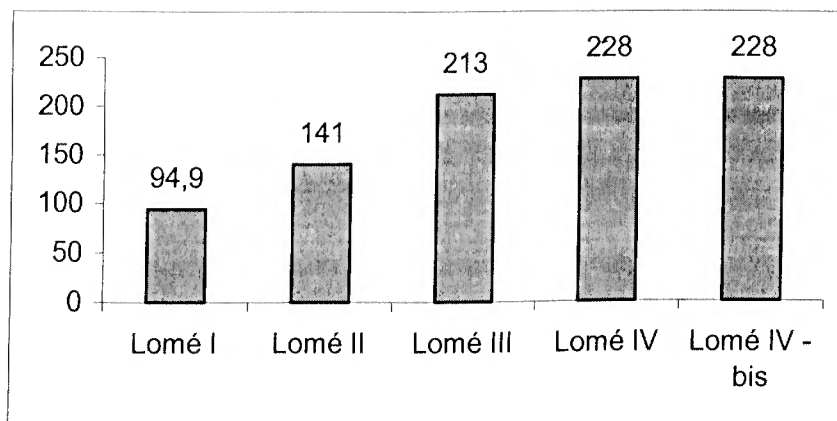
Lomé IV⁽¹⁾ – 228 milhões de ecus;

Lomé IV⁽²⁾ – bis – 228 milhões de ecus.⁷⁷

⁷⁷ CONTE, Bernard(1998), pág.289

a) Recebeu mais 32 milhões de ecus a título de outros FED. Ver anexo n.º 7 .

Gráfico n.º 2 – Afecção de Recursos do PIR à África Ocidental



Fonte: Dados de Bernard Conte, 1998.

De 1976 a 2000, mais de 700 milhões de ecus foram destinados à região da África Ocidental com o objectivo de apoiar os diferentes processos de integração económica regional entre os 17 países que dela fazem parte.⁷⁸

Em termos de afecção sectorial da ajuda as prioridades têm registado alguma evolução. As duas primeiras convenções deram prioridade ao sector de infra-estruturas de transportes e comunicações, com 74% em Lomé I e 38% em Lomé II. O essencial dos recursos financeiros de Lomé III foram distribuídos pelos sectores dos recursos naturais (52%) e de infra-estruturas (38%). Lomé IV foi marcado pela importância decrescente atribuída ao sector de infra-estruturas (12%) e pelo significativo crescimento dos fundos destinados aos sectores de apoio institucional (13%) e do Comércio (7%)⁷⁹.

Esta distribuição da ajuda no quadro do PIR, não corresponde aos sectores de concentração definidos para a África ocidental:

- Transportes e comunicações;

⁷⁸ Os países que constituem a região África Saheliana e Ocidental Costeira são: Benin, Burkina Fasso, Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Rep. Guiné, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Tchad e Togo.

- Protecção do ambiente;
- Valorização dos recursos humanos (saúde pública, educação e segurança alimentar).

Este último sector não beneficia de afectação significativa de fundos.

Um dos objectivos da estratégia da UE de apoio ao processo de integração regional é o reforço institucional das organizações regionais vocacionadas para o efeito. Três organizações de integração económica e política (CEDEAO, UEMOA e CEAO), e uma organização que intervém no campo da luta contra a seca no Sahel (CILSS), beneficiaram substancialmente da ajuda financeira da UE⁸⁰.

Quadro n.º11 - Ajuda da UE às Organizações Regionais da África Ocidental em ECU (de Lomé I a Lomé IV -1)

Organização	Montante(MECU)	% do Total
CILSS	112.166	20
CEDEAO	34.519	6
CEAO	14.469	3
UEMOA	0.948	0,2
Outras Organizações	137.682	25
Extra Organizações	256.210	46
Não determinadas	2.162	0,4
Total	558.155	100

Fonte: COSTE,J., Egg, J., 1998. Pag. 275.

Na interpretação do quadro n° 11 podemos constatar o seguinte:

- Dos financiamentos destinados às organizações regionais, os montantes distribuídos aos domínios do combate à desertificação, às doenças endémicas de animais, etc. são nitidamente superiores aos que visam apoiar acções de integração económica no sentido estrito. Isso explica os elevados montantes atribuídos ao CILSS em comparação com as outras grandes organizações. Se tivermos em conta o total de fundos destinados às quatro organizações regionais, o CILSS recebeu 37% do mesmo. Os montantes relativamente pequenos dos fundos destinados às organizações económicas regionais derivam do facto que a ajuda financeira se tem limitado ao apoio institucional . Por outro

⁷⁹ CONTE, Bernard, 1989, pág. 290.

⁸⁰ Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA); Comité Inter-Estados de Luta Contra a Seca no Sahel (CILSS); Comunidade de Estados da África Ocidental (CEAO).

lado, apesar do consenso existente entre os países da região ACP sobre a importância da luta contra a seca, a grande prioridade concedida ao CILSS em termos de afectação de fundos em relação as organizações económicas tem mais a ver com a opinião pública dos países europeus (do dador) do que com a decisão dos beneficiários.

A Guiné-Bissau tem beneficiado de vários projectos financiados no quadro do PIR, designadamente nos sectores de desenvolvimento rural e agricultura, transportes terrestres, ambiente e saúde.

Quadro n.º12 – Projectos Regionais Financiados no Quadro do PIR, integrando a Guiné-Bissau (Lomé II a Lomé IV (I))

	Projecto N.º	Designação	Data de Decisão	Montante Total (Ecus)	Montante Guiné-Bissau (Ecus)
Lomé II	5	Luta contra o SIDA	Abril 1987	35.000.000	685.197
	7	Luta contra oncocercose	18.12.1992	7.000.000	a)
Lomé III	79	Diagnóstico permanente da Segurança Alimentar I	25.02.1988	7.705.000	236.359
	172	Utilização gás butano	21.12.1988	8.260.000	51.630
	215	Reflorestação e conservação dos solos	14.04.1989	4.250.000	39.750
	216	Utilização energia solar	15.03.1989	34.000.000	13.000
	225	Formação e Informação Ambiental	Abril 1989	10.000.000	320.903
	376	Luta contra a peste bovina	22.02.1990	7.500.000	700.000
Lomé IV	1	Luta contra SIDA	a)	a)	902.151
	50	PACIPE	15.12.1992	12.100.000	932.000
	61	Diagnóstico permanente II	25.01.1993	9.997.868	141.508
	2	Exposição de Sevilha	a)	a)	66.000
	6	Feira Dakkar	a)	a)	16.000
	35	Apoio Valorização de Recursos fundiários	03.05.1993	1.250.000	a)

Fonte: Dados dos Relatórios Anuais da Cooperação UE-Guiné-Bissau.

a) – Não temos dados

Em relação ao segundo envelope financeiro de Lomé IV, a Guiné-Bissau beneficiou de um montante de 9 milhões de ecus para a construção da Ponte de S.Vicente.

Após esta análise da ajuda financeira da Comunidade Europeia ao processo de integração regional na África Ocidental impõe-se a seguinte questão: “ qual é a eficácia

das acções empreendidas?” Importa referir que a cooperação regional não foge aos resultados e aos constrangimentos apontados para a cooperação comunitária em geral, com o agravante de processar-se num contexto caracterizado por:

- uma maior burocracia a nível das organizações regionais;
- uma falta de vontade real dos Estados da África Ocidental numa integração regional efectiva, que os possa fazer perder uma parte das suas fontes de rendimentos alfandegários⁸¹;
- sérias hesitações por parte dos países membros em passar algum poder as organizações regionais;
- não respeito pelos Estados, dos compromissos assumidos a nível regional e em relação a projectos e programas de acção;
- uma prioridade do «nacional» sobre o «regional»,

Neste contexto, eventuais esforços externos no apoio à integração regional terá o seu impacto consideravelmente limitado. A própria Comissão apresenta dificuldades de coordenação a nível dos objectivos nacionais e regionais. De acordo com J. Coste e J. Egg, o funcionário da delegação num país ACP está mais preocupado com a definição e a realização de acções a nível nacional; “ ele não orienta as suas acções para um plano estratégico regional cuja concepção e execução lhe escapam em parte”. Os programas regionais são vistos como uma sobrecarga de trabalho⁸².

Um outro elemento a ter em conta é o facto da integração regional requerer vários domínios e níveis de acção e que a insuficiência de coordenação tem um impacto maior.

Se por um lado a maior parte dos financiamentos regionais da UE passam pelo canal dos Estados, por outro são os Estados que apresentam grandes hesitações quanto a integração regional. Neste contexto as acções de apoio ao processo de integração regional

⁸¹ COSTE e EGG (1998), pag. 280.

⁸² COSTE e EGG (1998), pag. 280.

devem ter como um dos objectivos o apoio aos actores que demonstrem maior interesse no avanço do processo, nomeadamente os operadores económicos, por forma a equilibrar um pouco a situação e aumentar as pressões sobre os Estados. A promoção de uma abordagem que tenha em conta a definição de estratégias regionais de integração económica, através do envolvimento dos diferentes actores de desenvolvimento parece mais adequado para a política comunitária nesta matéria.

3.2 – PIR dos PALOP' s

Em Lomé IV a cooperação regional transcendeu a pertença geográfica. O conceito de região perdeu a “obrigatoriedade” de contiguidade geográfica. «Embora tendo em conta as especificidades regionais, a cooperação pode transcender as noções de circunscrição geográfica, abrangendo igualmente a cooperação intra-ACP» (n.º 4 do artigo 156º Lomé IV). Neste contexto foi definido um programa de cooperação regional para os cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP's) no quadro de Lomé, a pedido destes.

O primeiro programa indicativo regional PALOP foi assinado em Bruxelas no dia 12 de Junho de 1992. Como domínio prioritário da cooperação regional foi considerado a formação e valorização dos recursos humanos. Foram definidos os seguintes objectivos a atingir:

- Melhoramento dos sistemas de educação;
- Formação no domínio da saúde;
- Reforço institucional, mediante formação em matéria de administração pública, de gestão de empresas, de promoção comercial e de investimento estrangeiro, assim como no sector da estatística;
- Cooperação cultural.

Para a prossecução destes objectivos foram identificadas sete acções a financiar e nomeados os respectivos Ordenadores Regionais, incumbidos de assinar a convenção de

financiamento e do cumprimento das disposições da Convenção de Lomé IV na área que lhe é atribuída. Os Ordenadores Nacionais dos cinco países implicados repartiram entre si as diferentes acções da seguinte forma:

- Ordenador Nacional Angola
 - Instituto Superior de Enfermagem de Luanda
 - Formação em matéria de Promoção Comercial e Investimento
- Ordenador Nacional Cabo Verde
 - Formação em Administração Pública e Gestão de Empresas
- Ordenador Nacional Guiné-Bissau
 - Formação em Estatística
- Ordenador Nacional Moçambique
 - Fundos Bibliográficos
 - Centro Regional de Desenvolvimento Sanitário em Maputo
- Ordenador Nacional S.Tomé e Príncipe
 - Melhoramento dos Sistemas de Educação

O primeiro protocolo financeiro de Lomé IV concedeu ao PIR dos PALOP's um montante de 25 MECU sob forma de subvenções.

O projecto “Formação de Quadros Médios em Estatística” de que a Guiné-Bissau é ordenador regional, beneficiou de uma decisão de financiamento de 12,1 MECU em 15 de Dezembro de 1992. A convenção de financiamento foi assinado em 6 de Maio de 1993. O montante total do projecto para a Guiné-Bissau é de 3,5 MECU⁸³.

⁸³ Relatório da Cooperação CEE-Guiné-Bissau, 1996

O segundo programa indicativo regional dos PALOP's no quadro de Lomé IV foi assinado em 27 de Fevereiro de 1997, em Bruxelas, com um montante de 30 MECU, para o período de execução do segundo protocolo financeiro⁸⁴.

Os principais domínios de concentração seleccionados são:

- As instituições e as administração públicas ao nível central e local;
- O sector emprego/formação;
- O sector cultural.

A dotação global do PIR dos PALOP's no segundo protocolo financeiro de Lomé IV teve a seguinte repartição:

• Instituições e Administração	31%
• Emprego e Formação	34%
• Cultura	15%
• Estatística	5%
• Sistema Educativo	7%
• Turismo e Ambiente	8%

A perspectiva do PIR dos PALOP's, é de procurar a complementaridade com as acções previstas no âmbito dos PIN's dos países da região através do reforço das capacidades nos PALOP's com vista a melhorar a eficácia das acções já previstas no quadro dos PIN e dos outros PIR. Porém, o impacto dos diferentes projectos em matéria de reforço de capacidades nos PALOP's, tem sido muito limitado.

⁸⁴ Quadro de cooperação regional entre os cinco PALOP's e a CE, no âmbito da IV Convenção de Lomé, 1997.

4 - ESTUDO DOS PROGRAMAS INDICATIVOS DA GUINÉ-BISSAU

4.1 – Parceria entre a Guiné-Bissau e Comunidade Europeia

A Guiné-Bissau aderiu à Convenção em 16 de Junho de 1975. Esta adesão foge à perspectiva inicial da Comunidade Europeia de manutenção de relações privilegiadas entre os países membros e suas antigas colónias. Porque no momento de adesão aos acordos de Lomé, a Guiné-Bissau não era ex-colónia de nenhum dos Estados Membros da CEE. As relações “tutelares” que caracterizaram as primeiras convenções, através de acções das ex-metrópoles (França, Bélgica, Países Baixos e Itália), foram reforçadas com a adesão do Reino Unido e a conseqüente entrada das suas ex-colónias para o grupo de parceiros privilegiados da Comunidade, em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Porém, no caso dos PALOP's, Portugal aderiu à CEE. uma década após a adesão da Guiné-Bissau, de Cabo-Verde, e de S.Tomé e Príncipe à Convenção de Lomé. Portanto, os países ACP lusófonos tiveram desde o início uma tipo de relação mais directa com a Comissão Europeia, sem a presença tutelar da ex-metrópole. No plano da política externa, a cooperação no âmbito dos acordos de Lomé desencorajou as tentativas de aproximação da Guiné-Bissau ao então campo socialista, contribuiu para sustentar a política de Não-Alinhamento e possibilitou a manutenção de um diálogo permanente com o mundo ocidental, num momento em que as relações bilaterais com alguns países ocidentais apresentavam algumas dificuldades.

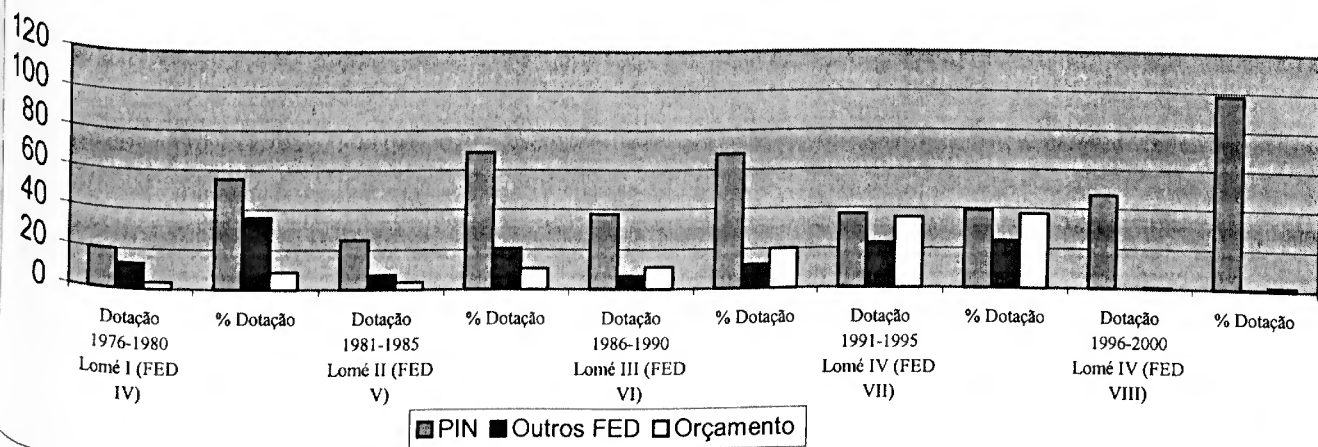
A cooperação da Guiné-Bissau com a CEE no quadro da Convenção de Lomé abrange cinco protocolos financeiros (FED IV à FED VIII) com um total de 270,2 milhões de ecus. A ajuda da C.E. proveniente dos recursos do orçamento durante o período 1976-2000 totaliza 54,06 milhões de ecus, representando 20% de toda a ajuda comunitária (ver quadro 13 e 14).

**Quadro n.º 13 - Ajuda da CE à Guiné-Bissau (FED + orçamento)
(em MECU e %)**

	1976-1980 Lomé I (FED IV)		1981-1985 Lomé II (FED V)		1986-1990 Lomé III (FED VI)	
	Dotação	Dotação %	Dotação	Dotação %	Dotação	Dotação %
PIN	20,0	55,4	25,0	69,0	37,5	67,8
Outros FED	12,9	35,8	7,4	20,4	6,8	12,2
Orçamento	3,2	8,8	3,8	10,4	11	19,8
Total	36,1	100	36,2	100	55,3	100

	1991-1995 Lomé IV (FED VII)		1996-2000 Lomé IV (FED VIII)		Total Ajuda	
	Dotação	Dotação %	Dotação	Dotação %	Total Dotação	% Total
PIN	37,0	39,0	47,0	98,1	166,5	61,6
Outros FED	22,5	23,7	0,1	0,2	49,7	18,3
Orçamento	35,3	37,2	0,8	1,6	54,1	20
Total	94,8	100	47,9	100	270,3	100

Gráfico nº3 - Ajuda da CE à Guiné-Bissau



Fonte: Dados do relatório da Comissão. La cooperation CEE-ACP, 1999

Quadro n.º 14 - Relação entre o PIN e outros fundos FED em MECU e em %

	FED IV		FED V		FED VI		FED VII		FED VIII		TOTAL FED MECU	TOTAL FED %
	MECU	%	MECU	%	MECU	%	MECU	%	MECU	%		
PIN's	20,0	60,7	25,0	77,0	37,5	84,6	37,0	62,0	47,0	99,8	166,5	77,0
Outros FED	12,94	39,2	7,4	22,8	6,8	15,3	22,5	37,8	0,09	0,19	49,73	22,9
Total FED	32,94	100	32,4	100	44,3	100	59,5	100	47,09	100	216,23	100

Fonte: Idem

Os envelopes financeiros do FED registaram um aumento progressivo em termos de dotação total, com excepção do FED VIII, cuja dotação (PIN+ outros FED) é de 47,09 milhões de ecus, contra 59,5 milhões de ecus do FED VII. Regista-se igualmente uma tendência de aumento da percentagem dos recursos afectados aos PIN's nos sucessivos envelopes financeiros, excepção feita ao FED VII. O primeiro protocolo financeiro de Lomé IV registou um aumento significativo do montante assignado a rubrica "outros FED" no valor de 22,5 milhões de ecus, isto é 23,7% do total da ajuda. O aumento do montante de "outros FED" deveu-se sobretudo aos fundos destinados ao apoio ao ajustamento estrutural.

Os PIN's absorveram em média 77% do total dos recursos do FED disponibilizados à Guiné-Bissau de 1976-2000. Isto é mais de $\frac{3}{4}$ do total dos recursos do FED são afectos aos programas indicativos nacionais.

Os FED's VI e VIII superaram esta percentagem média de atribuição de recursos aos programas Indicativos Nacionais, com 84,6% e 99,8% respectivamente.

A distribuição dos recursos do FED mostra igualmente a fraca importância dos recursos financeiros afectados a ajuda não-programada. Os recursos transferidos ao título de Stabex, totalizaram 19 milhões de ecus (Lomé I a Lomé IV). De 1989 a 1998 as transferências Stabex foram pouco significativas, totalizando apenas de 1,66 milhões ecus (ver anexo n.º6). As alterações criteriosas introduzidas nos mecanismos de estabilização de receitas de exportações e os atrasos verificados nos pagamentos explicam os poucos recursos Stabex desembolsados.

No que se refere aos empréstimos do BEI, a Guiné-Bissau tem beneficiado pouco desse instrumento. A situação económica extremamente difícil que o país vem atravessando há vários anos, não aconselha o recurso a capitais de risco. O montante indicativo de capitais de risco programado para os FED's VII e VIII foi de 5 MECU cada, contra 3,5 no VI FED. Em 1992 e 1993 o BEI autorizou o financiamento de quatro

projectos num montante de 12,1 MECU, aumentando o valor inicialmente inscrito em mais de 7 MECU. Porém, os atrasados acumulados pelo Estado guineense em relação ao BEI (mais de 1,3 MECU) levaram a suspensão de todos os créditos e projectos em curso do sector público em 1995. A suspensão do projecto Energia (extensão da Central Térmica de Bissau) num montante de 7 MECU, limitou o financiamento efectivo do BEI à empresa de capital misto Guiné-Telecom (2,5 MECU) e duas empresas privadas (PME), “GEMSA” e “YANDA”, com respectivamente 1,5 MECU e 1 MECU.

Quadro n.º 15 – Empréstimos do BEI (Capital de risco)

Convenção	Projecto n.º	Designação	Data de Assinatura	Montante do empréstimo
Lomé IV	8	Guiné-Bissau Energia	03,08,92	7,000,000
	14	YANDA	04,12,92	1,000,000
	29	GEMSA	a)	1,500,000
	36	Ligação Mertz. Guiné- Bissau	a)	2,500,000
Lomé III	18	Pesca Industrial - Degumar	16,10,89	3,500,000
Lomé II	12	GUINAVE	25,05,84	3,800,000
Total				19,300,000

Fonte: Dados de Relatórios Anuais da Cooperação CEE-Guiné-Bissau (vários anos)

a) Não temos dados

Em 1989 o BEI autorizou o empréstimo de 3.355.693 ecus ao abrigo do VII FED para PME's.

Através do orçamento da União Europeia foram prestados apoios financeiros aos processos eleitorais e formação de deputados da Nação, no âmbito do apoio aos processos democráticos. No quadro da descentralização da cooperação foram cofinanciados microprojectos de ONG's em pouco mais de 9 milhões de ecus (desde 1978). Em relação ao total da ajuda Comunitária (270,2 MECU), o montante destinado às ONG's (9 MECU) representa apenas 3,3% . Esse dado confirma o carácter essencialmente governamental da cooperação para o desenvolvimento no quadro de Lomé.

4.2 – Afecção Sectorial dos Recursos dos PIN's na Guiné-Bissau

A distribuição sectorial dos PIN's na Guiné-Bissau reflecte a tendência da cooperação comunitária na região África-ACP de privilegiar os sectores de desenvolvimento rural/pesca e dos transportes e comunicações. Os três primeiros programas indicativos nacionais tinham como prioridade base o desenvolvimento rural, enquanto que os PIN's de Lomé IV priorizaram o sector de transportes e comunicações.

A concentração dos recursos dos PIN's do FED VII e VIII no sector de infra-estruturas de transporte e comunicações virou significativamente a repartição sectorial global a favor do referido sector.

Efectuando uma análise dos domínios prioritários de intervenção por programa indicativo nacional podemos constatar o seguinte:⁸⁵

O programa indicativo nacional de Lomé II apresenta três domínios principais de afectação de recursos: o desenvolvimento rural/pesca é o sector prioritário com cerca de 42% do total da dotação, seguido das infra-estruturas de transportes e comunicações com 27% e o apoio institucional com 14%. Embora as infra-estruturas de transporte tenham sido o segundo sector privilegiado no quadro da programação, o projecto a ele ligado "Programa de reabilitação de infra-estruturas" com 4,2 MECU foi objecto de nenhuma decisão.⁸⁶ Esta situação foi devido à falta de capacidades do país em cumprir os procedimentos de desembolso do FED e de assistência técnica da C.E.. Na rubrica apoio institucional, a assistência técnica para a reforma do comércio, com um montante de 1.942.983 ecus (projectos nº 22 e 25) absorveu a maior parte dos recursos disponíveis (ver anexo n.º 8).

O programa indicativo de Lomé III apresenta os mesmos sectores principais de afectação de recursos de Lomé II, evidenciando porém uma maior concentração da ajuda

⁸⁵ Os dados a seguir são dos relatórios da cooperação CE-Guiné-Bissau. Não temos dados do de Lomé I.

⁸⁶ Após 12 anos da assinatura do PIN este sector não foi objecto de operações de execução, transferindo-se o saldo para outro FED.

no domínio de desenvolvimento rural, com cerca de 65% da dotação total do PIN. Aos sectores de transporte e comunicações e apoio institucional foram destinados cerca de 10% e 9% respectivamente.

O “Programa de desenvolvimento rural” (projecto n.º7 no anexo 8) com um montante de financiamento na ordem de 23,8 MECU é o maior projecto financiado pelo FED nos três primeiros PIN’s. A assistência técnica às estruturas comerciais (3.000.000 ecus) volta a destacar-se no domínio de apoio institucional. Os programas gerais de importação beneficiaram de um montante de 6 MECU, provenientes de recursos do PIN. De forma global, aos três domínios de concentração foram afectados cerca de 85% do total da dotação do PIN (ver anexo n.º 8).

Em Lomé IV, o Programa Indicativo Nacional ligado ao primeiro protocolo financeiro, contrariamente aos anteriores, teve como domínio prioritário de intervenção o sector das infra-estruturas de transportes terrestres. Os outros dois domínios mais privilegiados foram o da conservação e valorização dos recursos naturais e o do desenvolvimento dos recursos humanos. No PIN assinado em 26 de Junho de 1991 estes três domínios beneficiaram dos seguintes recursos financeiros:

- Infra-estruturas de transportes – 18,5 MECU (50% do total do PIN)
- Recursos Naturais – 7,5 MECU (ou seja 20%)
- Recursos Humanos - 3,5 MECU (9,4%),
- ou seja globalmente cerca de 80% do total da dotação do programa indicativo nacional.

Porém, a pedido do governo guineense os envelopes do PIN foram reajustados em 19.08.94, por forma a aumentar os recursos financeiros destinados ao sector de infra-estruturas rodoviárias. Esse aumento visou a construção da ponte de João Landim, que agilizará as comunicações terrestres com o norte do país e alguns países da sub-região,

como o Senegal e a Gâmbia. Na sequência da referida redistribuição ficamos com o quadro seguinte:

- Infra-estruturas de comunicações terrestres – 25 MECU, isto é mais 6,5 MECU ;
- Recursos Naturais – 3,5 MECU , ou seja, menos 4.000.000 ecus;
- Recursos Humanos – 1 MECU, ou seja menos 2,5 MECU.

Como se pode verificar os aumentos efectuados em relação aos envelopes financeiros afectaram exclusivamente os três principais domínios. Com o novo envelope financeiro, o sector de infra-estruturas de transportes passou a representar 67,5% da dotação global do PIN de Lomé IV (FED VII). O peso das infra-estruturas de transportes, como sector privilegiado de concentração dos recursos do PIN, aumentou consideravelmente em relação aos outros dois domínios (recursos naturais e recursos humanos); mais de 2/3 do PIN foi afectado a um único projecto.

No segundo protocolo financeiro de Lomé IV a estratégia de concentração da ajuda comunitária continuou a beneficiar o sector das infra-estruturas de transporte e comunicações. Este sector beneficiou de 50% dos recursos financeiros do PIN, numa dotação global de 47 MECU. A agricultura e o apoio institucional aparecem como o segundo e terceiro domínios prioritários respectivamente, com envelopes financeiros na ordem de 15% a 20% cada.

Os três domínios privilegiados, acima referidos, representam entre 80% e 90% do envelope global. Todos esses programas foram financiados a título de subvenções.

Quadro n.º 16 - Domínios Prioritários dos PIN's

Convenção Lomé	PIN	Data Assinatura	Dotação Mecu	Principais Domínios de Intervenção	% Dotação Total
I	FED IV		20	- Infra-estruturas transportes e comunicações - Desenvolvimento rural - Ensino e formação - Hidráulica, saneamento e habitat	41,3 36,9 9,9 9,4
II	FED V	1.01.1980	25	- Desenvolvimento Rural/ Pesca - Infra-estruturas Transportes e Comunicações - Apoio Institucional	42 27 14
III	FED VI	20.01.1986	37,5	- Desenvolvimento Rural - Infra-estruturas Transportes e Comunicações - Apoios Institucional	65 10 9
IV	FED VII	26.06.1991	37	- Infra-estruturas Transportes e Comunicações - Recursos Naturais - Recursos Humanos	67,5 9,4 2,7 a)
IV - BIS	FED VIII	02.12.1996	47	- Infra-estruturas Transportes e Comunicações - Agricultura - Apoio Institucional	50 15-20 15-20

Fonte: Dados dos relatórios da cooperação CE-Guiné-Bissau (vários anos).

a) Após o reajustamento dos envelopes financeiros em 19.08.1994

No que diz respeito à implementação, a análise da afectação dos recursos dos PIN's na Guiné-Bissau permite-nos concluir que a abordagem projecto foi grandemente privilegiado, mesmo após as orientações, no sentido contrário, de Lomé IV. Os valores percentuais da ajuda projecto situaram-se sempre acima dos 80% da dotação total dos PIN's.

4.3 – Programação e Execução dos PIN's da Guiné-Bissau

4.3.1 – Breve Historial da Programação do Desenvolvimento.

A governação da Guiné-Bissau tem-se caracterizado pela ausências de estratégias claras e coerentes, na prossecução dos objectivos de políticas e prioridades de desenvolvimento enunciadas. Os esforços de coordenação efectiva do desenvolvimento por parte dos então Ministérios do Plano e/ou de Coordenação Económica, com a elaboração do primeiro «Plano Quinquenal de Desenvolvimento», foram praticamente votados ao abandono no final dos anos 80. O país beneficiou de numerosos projectos cujos

objectivos não eram previamente enquadrados nas políticas (programas) sectoriais.⁸⁷ As condicionalidades macro-económicas “negociadas” com o FMI e o Banco Mundial no âmbito do programa de ajustamento estrutural e o orçamento de Estado perfilavam-se a partir de 1986 como únicos instrumentos susceptíveis de fornecer alguma orientação económica. Porém, se tivermos em conta as grandes dificuldades que conhecem as finanças públicas e a fraquíssima participação do orçamento de Estado nos programas de investimento público (PIP) a influência desse instrumento vê-se extremamente limitada⁸⁸. Daí a importância de coordenação da cooperação internacional.

A ausência de um quadro transparente de orientação para os parceiros de cooperação para o desenvolvimento, condicionou a eficácia global e sectorial da ajuda fornecida e contribuiu para desmobilizar os esforços de alguns fornecedores. No contexto do ajustamento estrutural, o país não dispunha de programas nacionais nem sectoriais de desenvolvimento.

Na mesa redonda de Genebra, que teve lugar de 29-30/11/1994, uma das exigências dos parceiros de cooperação foi a definição de políticas sectoriais, que permitissem a identificação das prioridades estratégicas do país nos diferentes sectores de desenvolvimento.

De 1994 a 1998 foram adoptadas, com um certo atraso em relação ao compromisso assumido em Genebra, algumas políticas sectoriais: a Carta da Política Agrícola, a Política Nacional de Desenvolvimento Sanitário, a Política para o Ensino Primário, o Programa Nacional para Promoção da Mulher e Carta de Política do Sector de Equipamento Social. Foi igualmente adoptado o Programa Nacional de Gestão Económica.⁸⁹

⁸⁷ Os referidos projectos não só ficaram aquém dos objectivos, como aumentaram a dívida externa para níveis insuportáveis.

⁸⁸ A participação dos recursos financeiros externos no PIP é de 99% (dados da Secretaria de Estado do Plano, 1998)

⁸⁹ Sob os auspícios do PNUD, a Guiné-Bissau tornou-se nos finais dos anos 80 “país mesa-redonda”, com o envolvimento dos parceiros de cooperação no apoio às políticas sectoriais e mobilização de recursos externos para as respectivas execuções.

A adopção destas políticas melhorou as condições de acção dos parceiros internacionais e da eficácia da ajuda, evitando sobreposições de intervenções e concorrência de fornecedores de ajuda, assim como assegurou maior previsibilidade das ajudas. Porém, a adopção das várias políticas sectoriais não supriu as preocupações quanto à coerência das mesmas e a necessidade de serem enquadradas de forma global numa estratégia nacional de desenvolvimento.

Um outro aspecto que merece referência é a instabilidade institucional que se abateu sobre os departamentos estatais vocacionados para a coordenação da cooperação internacional. A partir de um período alto (finais dos anos 80 até 1997) em que a vertente cooperação internacional foi elevada a Ministério, esta área governativa começou a conhecer dias mais difíceis. Passou a existir uma simples Direcção-Geral, sem a capacidade política efectiva para a coordenação do diálogo com os fornecedores de ajuda e com competências progressivamente reduzidas. A D.G. da Cooperação passou a integrar ora o Ministério do Plano, ora o dos Negócios Estrangeiros, mudanças essas que pouco ou nada abonaram a funcionalidade deste departamento. A perda do papel tradicional de Ordenador Nacional do FED, por parte do Ministério que tutela a cooperação constitui *a priori* uma limitação, tendo em conta a importância da ajuda comunitária no conjunto dos recursos externos recebidos pelo país.

A recente elevação da Cooperação Internacional a Secretária de Estado devolverá certamente maior capacidade de intervenção a esta área governativa. Todavia, a perda do papel de Ordenador Nacional do FED, constitui para já uma limitação.

A coordenação da ajuda ao desenvolvimento revela várias dificuldades que se prendem com o seguinte:

- falta de capacidade da administração pública nacional para responder às exigências dos fornecedores da ajuda;

- falta de recursos humanos qualificados nos departamentos governamentais vocacionados para a coordenação da ajuda;
- os serviços da Cooperação Internacional tornaram-se pouco mais que “caixas de correios”;
- a grande mobilidade (entradas e saídas) entre os quadros e dirigentes dos serviços de cooperação, característico das agências/projectos de Cooperação Internacional, que não tem favorecido o melhor domínio e condução dos *dossiers*;
- a falta de poder político real que permite ao departamento governamental vocacionado para a Cooperação Internacional, a coordenação efectiva das acções de outros departamentos de governo em matéria de cooperação para o desenvolvimento porque ninguém quer perder o acesso aos fundos doados ;
- o critério de confiança política e amizade pessoal sobrepõe-se a competência técnica na nomeação de gestores de projectos e programas;
- fuga de técnicos qualificados dos serviços da cooperação para ONG's e representação de organismos internacionais;
- falta de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento, susceptível de assegurar a coerência entre as diferentes políticas sectoriais e de construir a base do diálogo com parceiros de cooperação;
- a persistente característica da ajuda externa ligada a várias considerações políticas, mas pouco ligada aos objectivos do desenvolvimento;
- a instabilidade política e os desgovernos no país há mais de duas décadas.

4.3.2 – Elaboração e Gestão dos Programas Indicativos Nacionais

Os constrangimentos que afectaram a programação do desenvolvimento e a coordenação da ajuda externa fizeram-se sentir na cooperação da Guiné-Bissau com a Comunidade Europeia. A abordagem da cooperação para o desenvolvimento da CEE não

foi assente em objectivos estratégicos traçados por programas nacionais ou sectoriais de desenvolvimento (praticamente inexistentes). No período que antecedeu a Convenção de Lomé IV, as acções da ajuda comunitária responderam mais aos desejos pontuais manifestados pelos líderes governamentais num cenário em que a quantidade de projectos falava mais alto que os objectivos do projecto e a qualidade da ajuda. Se a ajuda em si era entendida como uma espécie de “prémio” baseado em considerandos políticos, a previsibilidade da ajuda comunitária era entendida quase como “recursos externos a que o país tinha «direito»”.

O diálogo político indispensável à elaboração dos PIN's era extremamente limitado pelo princípio de neutralidade política (não ingerência) em relação a um país (Guiné-Bissau) que revelou até meados da segunda metade dos anos 80 tendências de aproximação aos países da Europa de Leste liderados pela ex-União Soviética⁹⁰.

A ausência de estratégias claras em matéria de desenvolvimento por parte da Guiné-Bissau e a permissibilidade por parte da CEE e a própria natureza dos governos subsequentes a fase da independência política, levaram a que muitos projectos tivessem como objectivo central mostrar algo/obra as populações, “feitas” pelo governo, susceptível de granjear prestígio para a sua liderança. Também a capacidade da administração pública nacional era muito fraca face às exigências do diálogo técnico com a Comissão Europeia. Neste contexto, a iniciativa e a condução do diálogo pertenceram quase que exclusivamente a Comissão, salvo as excepções em que se tratou de pedir mais fundos para um ou outro projecto.

⁹⁰ Ver FRISCH, Dieter (1998), pp. 56-57.

A preocupação da Comissão centrou-se sobretudo na melhoria das condições de desembolso do FED, que apresentou nas primeiras Convenções ritmos de execução pouco satisfatórios. Essa preocupação quanto à melhoria dos ritmos de execução do FED teve como consequência o seguinte:

- A criação de uma célula de apoio ao Ordenador Nacional do FED , que aumentou significativamente a capacidade de preparação e execução, em colaboração com os departamentos técnicos, dos projectos financiados pelo FED;
- O reforço da capacidade da delegação da Comissão no acompanhamento dos projectos;
- O envio de missões de apoio pela Comissão, que contribuíram para agilizar a instrução de projectos nos domínios de infra-estruturas e para a redefinição do programa de desenvolvimento rural.

A célula de apoio ao Ordenador Nacional, implementado através de um projecto que teve o seu início em Junho de 1992, atingiu os resultados previstos, a saber:

- Criação de uma unidade administrativa susceptível de assistir o Ordenador Nacional, com vista a autonomizar e assegurar a continuidade dos *dossiers*;
- Execução e elaboração de programas de acordo com as regras e os procedimentos estabelecidos para o FED.

Num contexto de fragilidade da administração pública, a célula acabou por ultrapassar os objectivos para que foi criada (proporcionar ao Ordenador Nacional do FED os meios técnicos e institucionais necessários para assumir as funções que lhe são atribuídas pela Convenção de Lomé), substituindo-se aos Ministérios técnicos sem capacidade de resposta exigida. Este “sucesso” da Comissão Europeia, revela contudo os limites da abordagem da política de cooperação para o desenvolvimento. Esta abordagem tecnocrática de desenvolvimento não está orientada para a capacitação da administração

pública nacional, com efeito a longo prazo, mas sim para os desembolsos atempados dos fundos da cooperação externa.

O projecto «Apoio ao Gabinete do Ordenador Nacional», inicialmente previsto para dois anos, foi sucessivamente prorrogado, o que mostra que não foi atingido o objectivo da “ capacity building” nacional. Porém, a natureza dos projectos com financiamento pontual e limite da duração, não enquadra essa acção da Comissão nos propósitos do desenvolvimento sustentável.

De salientar que as estratégias comunitárias de concentração da ajuda (em infra-estruturas de transporte e desenvolvimento rural no caso da Guiné-Bissau) e de aposta na coerência entre o programa indicativo nacional e os programas de ajustamento estrutural contribuíram para melhorar o nível da elaboração e seguimento de projectos e da eficácia da ajuda.

A exigência da Convenção de Cotonou, de preparação de uma Estratégia de Apoio ao País (EAP) (com objectivos e estratégias de desenvolvimento a médio prazo), da qual o programa indicativo nacional será uma emanção em termos de objectivos e prioridades, levará certamente à adopção a curto prazo, duma Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Porém, esta estratégia de desenvolvimento não poderá resultar exclusivamente de uma exigência externa. Ela deve ser efectivamente apropriada pelos agentes de desenvolvimento da sociedade guineense, através duma abordagem participativa de desenvolvimento, construída de baixo para cima (*bottom up*), ao contrário do que tem acontecido até aqui.

4.3.3 – Execução dos Programas Indicativos Nacionais

Os ritmos de implementação dos PIN's da Guiné-Bissau têm sido globalmente satisfatórios em comparação com a média dos países ACP. Considerando que a maior parte dos recursos dos programas indicativos nacionais são afectados aos sectores de desenvolvimento rural e infra-estruturas de transportes com ciclos de execução bastante longas, os níveis registados podem ser considerados elevados.

O programa indicativo Lomé II (1980 - 85) apresentava no final de 1992, 99,8% de decisões e 99% de pagamentos a nível global. Dos 40 projectos inscritos no PIN, 39 foram objecto de operações de execução com o total das decisões a representar 77,6% (19.404.501 ecus) e dos pagamentos 76,8% (19.205.393 écus). Sem considerar o projecto «Programa de Reabilitação de Infra-estruturas» (com 0% de decisão) que representa 16,8% do total de dotação, com 4.2 MECU, os níveis de decisões sobem para 93,2% e de pagamentos para 92,3%. Apenas os projectos: Pesca Tradicional de Cacheu, Desenvolvimento Rural Zonas Bafatá-Gabú, 3º Programa de Microrealizações, Construções Sanitárias e Hidráulica local, registavam taxas de pagamentos inferiores a 100%. (ver anexo 7)⁹¹

O programa indicativo de Lomé III com início em 1986, apresentava em 1991 níveis globais de decisões na ordem de 90% (33.838.000 ecus) e de pagamentos de 47% (17.561.000 ecus), numa dotação total de 37.500.000 ecus. Os níveis de execução subiram em 1995 para cerca de 99% (decisões) e 75% (pagamentos). Os dois maiores projectos «Programa de Desenvolvimento Rural» e «Programa de Reabilitação de Infra-Estruturas» registavam taxas de pagamento respectivamente de 63% e 99%. De referir que até 1992 o Programa Reabilitação de Infra-estruturas não tinha sido objecto de qualquer decisão. No

⁹¹ Dados dos Relatórios de Cooperação CEE-Guiné-Bissau, 1992.

final de 1997 as taxas globais de decisões e pagamentos eram de respectivamente 100% e 87%⁹².

O programa indicativo de Lomé IV com início em 1991, registou até 1997 taxas de execução satisfatórias. Em 1995, após pouco mais três anos de execução apresentava taxas de decisões de 55% e de pagamentos de 22% da dotação global de 46.600.000 ecus (incluindo recursos de apoio ao ajustamento estrutural). No final de 1997 a taxa de decisões atingiu 99% e a taxa de pagamentos 46%.

Com o eclodir do conflito político-militar em 7 de Junho de 1998, as operações do FED foram interrompidas. Ocorreu a suspensão de facto da cooperação, nos termos do artigo 366º - A da Convenção de Lomé IV. Na sequência dos acontecimentos de 7 de Maio de 1999 e a conseqüente tomada de poder pela ex-Junta Militar, a retoma da cooperação do âmbito do FED passou a depender de um processo de consultas para que a Guiné-Bissau foi convidado pelo Conselho Europeu. Esse período de consultas foi encerrado em 6 de Dezembro de 1999, na sequência das eleições legislativas e presidenciais.

De acordo com o relatório da Comissão de Abril de 2000 várias dezenas de projectos seriam concluídos a curto prazo. As taxas de execução eram no final de 1999 de 99,7% para as decisões e 55,4% para os pagamentos. O atraso verificado na taxa de pagamentos justifica-se pela construção da importante ponte de João Landim, cujo calendário de execução foi prejudicado pelo conflito político-militar (ver quadro seguinte).

⁹² Idem, 1997.

Quadro n.º 17 - Evolução da Execução dos PIN's: 1991-1997

Dotação PIN+FAS	Lomé III (FED VI)		Lomé IV (FED VIII)	
	35,500,000 écus		46,600,000 ecus	
	Decisões	%	Decisões	%
Fim 1991	33,838,000	90	0	0
Fim 1992	37,423,000	99	6,563,000	15
Fim 1993	37,486,000	99	17,072,000	38
Fim 1994	37,486,000	99	21,098,000	47
Fim 1995	37,186,385	99	24,748,000	55
Fim 1996	37,200,000	99	28,562,000	63
Fim 1997	37,500,000	100	46,497,956	99
	Pagamentos	%	Pagamentos	%
Fim 1991	14,335,000	38	0	0
Fim 1992	17,561,000	47	269	1
Fim 1993	19,907,000	53	1,351,000	3
Fim 1994	24,448,117	65	7,191,000	16
Fim 1995	28,157,250	75	9,721,634	22
Fim 1996	30,300,000	80	16,100,000	34
Fim 1997	32,733,985	87	21,789,919	46

Fonte: Relatório Anual "Coopération entre l'Union Européenne et la République de Guiné-Bissau 1997"

A fase inicial de execução do programa indicativo do segundo protocolo financeiro de Lomé IV foi seriamente afectada pelo conflito. Se tivermos em consideração que o segundo protocolo financeiro de Lomé IV começou a ser executado praticamente no segundo semestre de 1998 pode-se concluir que não houve tempo para efectuar operações em relação ao PIN da Guiné-Bissau.

Nos finais de 1998 a taxa de decisões era de 4,15% correspondendo a 1.950.000 ecus, não tendo sido efectuado, no entanto, nenhum pagamento (ver quadro seguinte).

Quadro n.º 18 – Estado de Execução PIN's (MECU) 31/12/98

	Dotação MECU	Decisões MECU	Decisões %	Pagamentos MECU	Pagamentos %
FED VI	37500	37470	99,92	35143	93,71
DEF VII	37000	36886	99,69	18966	51,26
FED VIII	47000	1950	4,15	0	0

Fonte: Dados do Relatório Anual da Comissão Europeia - La CoopÉration UE-ACP (1999)

Apesar do conflito ter interrompido as operações de execução, no final de 1999 (6 meses após conflito) a taxa de decisões já atingiu 58% da dotação do PIN do VIII FED, ou

seja, 27,4 milhões de euros e os saldos remanescentes dos anteriores PIN's estavam praticamente esgotados⁹³. Este nível de execução foi considerado satisfatório pela Comissão. Os resultados de uma avaliação do programa indicativo nacional da Guiné-Bissau, realizada em Bruxelas, em 16 de Dezembro de 1999, recomendou a disponibilização da totalidade da segunda tranche do PIN do segundo protocolo financeiro, num montante de 14,1 milhões de Euros. Da parte do governo guineense a preparação dos programas correspondentes encontrava-se já numa fase bastante avançada uma vez que os estudos preparatórios foram elaborados antes da crise.

No quadro da reabilitação pós conflito foram aprovados dois projectos, assim como o projecto de apoio ao processo eleitoral, ambos obviamente não previstos anteriormente no PIN, na altura da assinatura em 2 de Dezembro de 1996.

O nível de execução do PIN do FED VIII depende de autorizações das propostas de financiamento de dois importantes projectos:

- “Construção da ponte de S.Vicente”, com um envelope financeiro de 14,4 milhões de euros provenientes do PIN e 9 milhões de Euros do PIR; e
- “Hidráulica Local”, num montante de 4 milhões de Euros.

Estes dois projectos representam mais de 39% da dotação global do PIN (FED VIII)⁹⁴.

⁹³ Uma colaboração estreita entre a delegação da Comissão e o Governo de Unidade Nacional permitiu um rápido desembolso de fundos.

⁹⁴ Relatório da Comissão Europeia, Abril de 2000 (“Country Review” relativa à Guiné-Bissau)

4.3.4 – PIN e o Apoio ao Ajustamento Estrutural (PAE)

O aparecimento dos programas de ajustamento estrutural patrocinados pelos organismos de Bretton Woods incitou a União Europeia, a partir de Lomé IV, a criar, a partir de Lomé IV, uma rubrica especial (FAS-Facilidades de Ajustamento Estrutural) de apoio ao ajustamento no âmbito das ajudas não reembolsáveis, do FED (ver capítulo 1 , ponto 3). Os princípios e objectivos gerais proclamados pela UE em relação ao ajustamento estrutural são:

- reconciliar o ajustamento e o desenvolvimento a longo prazo;
- compatibilizar o ritmo das reformas com as capacidades e constrangimentos específicos (incluindo sociais e políticos) de cada país;
- ter em consideração a dimensão regional;
- aligeirar os custos sociais do ajustamento;
- assegurar uma estreita coerência entre todos os instrumentos comunitários;
- interessar-se de forma crescente pelas finanças públicas dos Estados, de modo a prestar-lhes ajuda na melhoria dos respectivos processos orçamentais, no que se refere a transparência, eficácia e equidade⁹⁵.

Esta abordagem do ajustamento por parte da UE, pretende-se relativamente diferente dos programas patrocinados pelo FMI e pelo Banco Mundial, sobretudo em matéria de consideração dos custos sociais e de preservação da filosofia de Lomé.

Apesar desta abordagem, a UE passou a exigir uma estreita coerência entre a sua ajuda fornecida aos países ACP e os programas de ajustamento estrutural em curso.⁹⁶ A coerência entre os programas indicativos nacionais e os PAE's tornou-se uma condição indispensável na programação da ajuda, a partir de Lomé IV.

⁹⁵ DURUFLÈ, Gilles (1999), pag.333.

⁹⁶ Ver Convenção Lomé IV, artigos 243º a 250º.

A atribuição de apoio ao ajustamento passou a reger-se por um conjunto de pressupostos (condições de elegibilidade) que visam encorajar países que se tenham esforçados na aplicação dos PAE (artigo 246º Convenção Lomé IV).

Importa referir que ainda em Lomé III, a Comunidade aprovou ajudas de desembolso rápido (programas especiais de importação; PGI e PSI) com as mesmas funções que a ajuda ao ajustamento, tendo a Guiné-Bissau beneficiado de um montante superior a 6 MECU a título de apoio aos Programas Gerais de Importação (PGI) (ver anexo n.º 8). Esse apoio representou 16% da dotação total do PIN de Lomé III.

A decisão de apoio financeiro ao PAE da Guiné-Bissau foi tomada em 3 de Novembro de 1993 e sensivelmente um mês depois assinou-se a Convenção de financiamento (7/12/93)⁹⁷.

Com um montante programado de 8 MECU, o apoio ao PAE visou assegurar a estabilidade económica, e integrar a política social no programa de ajustamento através:

- da ajuda a balança de pagamentos (o envelope do PAE representava cerca de 7% das importações anuais do país);
- da utilização selectiva dos fundos de contrapartida para atenuar as repercussões sociais negativas do ajustamento.

Foi igualmente assinado um protocolo relativo aos fundos de contrapartida gerados pelo Programa Geral de Importação (PGI). Este protocolo definiu as seguintes áreas possíveis de utilização dos fundos:

- despesa em favor de sectores sociais (educação, saúde, acções sociais, promoção da mulher e ex-combatentes de liberdade de pátria) e de acções de saneamento e protecção do ambiente, previstos no orçamento do Estado, com excepção de despesas de pessoal e ajudas de custo nas viagens ao estrangeiro.

⁹⁷ Relatório anual da cooperação CEE-Guiné-Bissau, 1994.

- contrapartida nacional de projectos do Programa de Investimento Público (PIP), nos referidos sectores;
- liquidação de dívidas internas do Estado, cuja legalidade tenha sido verificado antes de primeiro de Janeiro de 1994⁹⁸.

O referido protocolo define igualmente os mecanismos de desembolso e de fiscalização, com um acompanhamento assíduo da Delegação da Comissão.

Foi também previsto o apoio institucional nas áreas da educação, da saúde e das finanças públicas, para o reforço das capacidades desses ministérios na elaboração e implementação de políticas sociais.

A primeira tranche da FAS no valor de 4.500.000 ecus foi desembolsada em Julho de 1994. Porém, a necessidade de proteger os fundos FAS contra as eventuais acções de Credores da Guiné-Bissau atrasou consideravelmente a execução do programa. O PGI financiado pelo FAS começou a ser executado em Dezembro de 1994. O ritmo de execução do PGI foi caracterizado por uma certa lentidão devido ao carácter informal de grande parte da economia da Guiné-Bissau, com a maioria das importações a terem lugar fora dos circuitos formais. Neste contexto, o valor das importações, durante o primeiro ano, foi somente de 1.100.000 ecus. No segundo ano de vida do programa o ritmo de execução foi melhor, comparativamente a 1995, registando um valor de importações de 3.163.141 ecus levando a um fundo de contrapartida constituído com 2.938.804 ecus.

Quadro nº 19 – Utilização dos fundos de contrapartida em 31 Dezembro 1996

Ministério	Dotação ecus	Dotação %	Desembolso ecus	Desembolso %
Antigos combatentes	116.279	100	104.322	89,7
Educação	365.770	100	209.729	57,3
Justiça	132.424	100	19.178	14,4
Promoção Feminina	135.349	100	108.400	80
Saúde	365.050	100	305.774	83,7
Total	1.114.872	100	747.403	65,02

Fonte: Dados de Relatório Anual de Cooperação CEE-GB, 1996

A segunda tranche da FAS desembolsada em Março de 1997, foi de 4.980.000 ecus. A Guiné-Bissau beneficiou também de mais 1.480.000 ecus, destinado a apoiar a entrada do país na União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA).⁹⁹ Com a adesão do país à UEMOA o Programa Geral de Importação tornou-se desnecessário devido à convertibilidade do Franco CFA.

Devido às perturbações ao normal funcionamento das operações do FED provocadas pelo conflito político-militar e à necessidade de programas de reabilitação, os fundos de contrapartida gerados pelo apoio do PAE foram utilizados no orçamento de emergência de 1999/2000. Esse orçamento garantiu a afectação de recursos indispensáveis ao funcionamento dos Ministérios dos sectores sociais (saúde, educação e antigos combatentes) e da justiça, servindo também para a reabilitação de algumas infra-estruturas e para o apoio às eleições legislativas e presidenciais nos finais de 1999.

4.3.5 – Acções Extra-Domínios de Concentração do PIN

O programa indicativo nacional prevê o financiamento de acções complementares, não integradas nos domínios de concentração (sector 3 do PIN). Estas acções abrangem

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ O montante global de desembolsos efectuados em favor do apoio ao ajustamento estrutural é de 9,6 MECU, contra 8 MECU inicialmente programados.

diversas áreas, como a cooperação técnica geral, a cooperação cultural, o apoio aos projectos e programas regionais, o apoio ao sector privado, o apoio institucional e aos projectos nas áreas da saúde e da educação, etc. .

As acções complementares visam essencialmente criar melhores condições para a execução de projectos e programas financiados pelo FED (PIN incluído), intervir nalgumas áreas dos sectores sociais considerados sensíveis ou à margem dos vários programas de cooperação e apoiar os esforços de descentralização em conjunto com as ONG's e de liberalização económica e política.

Os PIN's das últimas convenções (Loné III e IV) permitiram intervenções em todas as áreas referidas, com excepção do sector privado, cujo apoio, através dos recursos do programa indicativo nacional não foi considerado prioritário tendo em conta os empréstimos do Banco Europeu de Investimento às empresas e o início do projecto "Trade and Investment Promotion Support" (TIPS) da USAID, com uma dotação de cerca de 20.000.000 USD, com a duração de cinco anos¹⁰⁰.

De 1992 a 1997 os recursos financeiros afectos às acções não integradas nos domínios de concentração do PIN representam 8.071.950 ecus em decisões de financiamento. Os maiores projectos deste envelope financeiro, são: o "Programa de Promoção de Acções Culturais" (1.650.000 écus), o "Apoio aos Estudantes da Guiné-Bissau no Estrangeiro" (1.450.000 écus) e o "Apoio ao Gabinete do Ordenador Nacional" (737.000 écus). A dotação inicial deste último projecto foi elevado para 1.210.000 ecus, na sequência do aumento do seu período de duração devido aos bons resultados alcançados em matéria de melhoria da capacidade do Governo da Guiné-Bissau na execução do FED.

¹⁰⁰ Ver Relatório de cooperação CEE-Guiné-Bissau, 1995

**Quadro n.º 20 – Projectos e Programas não integrados nos Domínios de
Concentração do PIN 1992-1997**

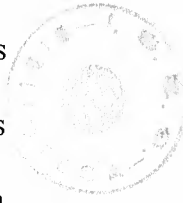
Designação E Objectivo Geral do Projecto	Aprov.	Montante ecus	OBS.
N.º7 – ACP – GUB – 002 Apoio ao Gabinete do Ordenador Nacional. Obj.: Dotar o O.N. do FED de meios técnicos e institucionais para cumprir as suas funções	1992	737.000	O montante inicial foi aumentado para 1210.000 écus.
N.º7 – ACP – GUB – 003 Assist. Técnica Aos Programas de Importação Obj.: Apoio ao Programa Sectorial de Importação (PSI) No quadro do programa de Desenv. Rural do Leste e do PGI ligado ao PAE	1992	175.000	A duração foi aumentada em 1994 e o envelope subiu para 440.000 ecus e posteriormente para 515.000 ecus.
N.º7 – ACP – GUB- 012 Apoio aos Estudantes da Guiné-Bissau no Estrangeiro. Obj.: Assegurar a continuidade dos estudos e reintegração no país dos estudantes guineenses na Europa do Leste e Cuba	1992	1450.000	O projecto foi encerrado em Outubro de 1994. Este protocolo teve a colaboração da OIM.
N.º7 – ACP – GUB – 013 Assistência Técnica ao Ministério das Finanças. Obj.: Melhorar o funcionamento das direcções gerais das alfândegas e da contribuição de impostos para o aumento das receitas fiscais.	1993	746.750	Co-financiado com Portugal. O projecto faz parte de um vasto programa de reformas de finanças públicas , apoiado pelo B.M., PNUD e França.
N.º7 – ACP – GUB – 018 Programa De Promoção de Acções Culturais. Obj.: Concretização da nova política de auto-promoção cultural, através do apoio às instituições governamentais e ONG's, com vista a promover o desenvolvimento autónomo do país que tem o homem enraizado na sua cultura como centro.	1993	1.650.000	
N.º7- ACP – GUB –024 Regresso e Reintegração de Africanos Qualificados, Fase III. Obj.: Reintegração selectiva de quadros africanos no exterior nos seus países de origem.	1994	400.000	É um projecto regional que envolve 11 países africanos com um montante total de 12.700.000 (6.980.000 – PIR e 5.719.500 – PIN's)
N.º 7 – ACP – GUB – 033 Projecto de Educação SIDA/DST em Guiné-Bissau. Obj.: Reforço das capacidades técnicas do centro de comunicação e de material de educação para a saúde (CECOMES) com vista a reduzir a transmissão de SIDA E DST.	1994	690.000	É um complemento do projecto regional de luta contra o SIDA.
N.º7 – ACP – 028 Consultadoria para a elaboração de um regulamento do sector petrolífero na Guiné-Bissau.	1994	45.000	É um projecto complementar ao PGI, no quadro de apoio ao ajustamento estrutural.

Obj.: Regulamentação da importação de combustíveis com vista a agilizar a execução do programa geral de importações (PGI)			
N.º7 – ACP – GUB – 037 Assistência Técnica ao Ministério da Saúde. Obj.: Prestar assistência na elaboração do orçamento, gestão do programa de utilização dos fundos de contrapartida e execução da política sectorial.	1994	46.000	O montante do projecto foi elevado para 190.200 écus.
N.º7 – ACP – GUB – 040 Assistência técnica ao Ministério das Finanças – D.G. Orçamento. Obj.: Definição de uma estratégia e metodologia com vista a reorganização da elaboração do orçamento de estado e reforço de controlo sobre as despesas.	1995	367.000	Em 1997, o montante foi elevado para 485.000 ecus. O projecto abrange a gestão de fundos de contrapartida.
N.º7 – ACP – GUB – 041 Assistência técnica à célula de apoio à Assembleia Nacional Popular (ANOP). Obj.: Dotar o parlamento de meios administrativos necessários ao seu funcionamento.	1996	300.000	
N.º7 – ACP – GUB – 044 Apoio institucional ao Ministério das Finanças – D.G. da Contabilidade Pública. Obj.: Reforma das proceduras de execução orçamental.	1996	390.000	

Fonte: Dados dos Relatórios anuais da Cooperação Guiné-Bissau - UE, vários anos.

Analisando os objectivos dos projectos referidos no quadro nº 20, podemos agrupá-los da seguinte forma:

- a) Acções de apoio directo a projectos/programas financiados pelo FED.
 - Melhorar a execução do PIN e PGI;
 - Gestão de fundos de contrapartida destinados aos sectores sociais;
 - Complemento de recursos para projectos do PIR;
- b) Intervenções de carácter mais ou menos pontual;
- c) Apoio ao processo democrático, defesa dos direitos do homem e descentralização dos esforços de desenvolvimento.



As acções referidas na alínea a) com 3.581.950 ecus, representaram 44,3% dos meios financeiros destinados às acções complementares. As intervenções mais ou menos pontuais que visam responder a alguns desafios com carácter de urgência ou apoiar um sector à margem da distribuição dos recursos internos e externos absorveram 4.190.000 ecus, ou seja, 51,9%. A existência dessa espécie de “saco azul” tem aumentado o poder da Comissão e a influência dos seus delegados num país com graves carências de recursos financeiros a todos os níveis.

Embora os recursos do PIN destinados ao apoio do processo democrático e às ONG's não sejam quantitativamente significativos, essa ajuda tem-se revelada, estrategicamente importante para a consolidação das instituições democráticas e para reforço das capacidades de intervenções de algumas ONG's. Apesar da importância do objectivo “descentralização de actores” proclamada pela Convenção de Lomé IV e das “condicionalidades democráticas” impostas pela Comunidade Europeia na cooperação com os países ACP, os recursos dos PIN's destinados a apoiar o desenvolvimento do sector privado e o financiamento das acções das ONG's ligadas às promoções do desenvolvimento, de actividades sócio-culturais e dos direitos de homem, continuam a ser qualitativamente insignificantes. Se tivermos em consideração a importância da sociedade civil nos esforços de consolidação da democracia, na abordagem participativa do desenvolvimento e nos propósitos de boa governação, assim como papel do sector privado no crescimento económico do país, constatamos uma contradição a afectação da ajuda comunitária à Guiné-Bissau e os objectivos de descentralização dos actores no quadro de Lomé, de democratização da sociedade guineense e de desenvolvimento durável.

5 - CONCLUSÃO

Após de mais de três décadas de relações especiais de cooperação com os países ACP, a política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia continua sem respostas para uma questão fundamental: “ Que cooperação, para que desenvolvimento?”.

Apesar de ser o modelo mais conseguido do diálogo entre os países desenvolvidos e os que se encontram em vias de desenvolvimento, a cooperação para o desenvolvimento no quadro da Convenção de Lomé não conseguiu responder, até aqui as expectativas desenvolvimentistas dos países ACP. A política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade não conseguiu fugir a imagem distorcida e aos modestos resultados das políticas de ajuda em geral, apesar das “inovações” sucessivamente introduzidas e dos diversos instrumentos criados ao longo das diferentes Convenções. A política Comunitária de cooperação para o desenvolvimento não foi capaz de adoptar uma abordagem que privilegia políticas face aos instrumentos e estratégias de longo prazo sobre projectos. Ela não foi igualmente capaz de abrir o espaço de diálogo aos outros actores de desenvolvimento dos países beneficiários para além dos governos nacionais. A actual abordagem dessa política não está orientada para a apropriação (*ownership*), pelos países beneficiários, das estratégias de desenvolvimento.

A abordagem tecnocrática e economicista do desenvolvimento, na perspectiva da máquina burocrática da Comissão ou das concepções neo-liberais dominantes, baseadas nos modelos dos organismos de Bretton Woods, regeram as acções de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia, em detrimento de uma orientação específica por país beneficiário, assente nos objectivos estratégicos de desenvolvimento do mesmo.

A programação da ajuda aos ACP ainda não conseguiu impor-se como instrumento privilegiado da parceria ACP- UE, devido à falta de capacidade dos países ACP, mas

também da Comunidade, em melhorar a qualidade do diálogo. Deste modo os programas indicativos nacionais não conseguem reflectir as prioridades estratégicas e os constrangimentos de desenvolvimento dos ACP.

A grande complexidade dos procedimentos do FED e a fraca capacidade das administrações dos países ACP tornaram as suas operações de execução muito lentas, limitaram o diálogo, no quadro da cooperação financeira e técnica, a pouco mais da negociação do montante dos fundos e aumentou o poder da Comissão em relação aos parceiros ACP.

No caso concreto da Guiné-Bissau, a erosão progressiva das preferências comerciais, limitou praticamente a cooperação com a Comunidade Europeia à ajuda financeira e à assistência técnica. O PIN tornou-se no instrumento central dessa cooperação.

Porém, a programação da ajuda a Guiné-Bissau depara-se com constrangimentos inerentes à fraca capacidade de administração do país, à instabilidade política e à ausência de estratégias nacionais claras e coerentes susceptíveis de enquadrar as intervenções dos parceiros de desenvolvimento.

A nível da execução do PIN, a Guiné-Bissau tem registado ritmos satisfatórios devido ao reforço da capacidade de acção da delegação da Comissão e à orientação de parte significativa de suas acções complementares para colmatar as carências dos departamentos governamentais na implementação de projectos e gestão de programas de importações financiadas no quadro das FAS. Porém, este “sucesso” a nível dos desembolsos de fundos não é significativo na óptica de durabilidade do seu impacto.

Se tivermos em consideração os elevados valores percentuais da ajuda projecto (concentrado no sector das infra-estruturas de transporte) em relação à ajuda-programa (mesmo após Lomé IV) e os poucos fundos destinados ao “capital humano” podemos

concluir que a alocação da ajuda comunitária aos PIN's da Guiné-Bissau não reflecte preocupações de desenvolvimento sustentável.

A coerência entre o PIN e o PAE evidencia-se sobretudo no apoio institucional aos departamentos governamentais de gestão macro-económica e dos sectores sociais, através de fundos de contrapartida gerados pelos programas de importação das FAS, com vista à reduzir alguns custos sociais do ajustamento estrutural .

As perspectivas da cooperação da Guiné-Bissau com a UE assenta essencialmente no reforço do diálogo.

Da parte da Guiné-Bissau exige-se *maior capacidade política e técnica de negociação*, que passará pelo seguinte:

- Assentar as negociações com a UE sobre um programa nacional;
- Tomar a iniciativa do diálogo sobre a definição de mecanismos de apoio à implementação do programa nacional de desenvolvimento;
- Reforçar as instituições de modo a dotar o país de capacidade de assumir efectivamente a coordenação da ajuda, implementando estruturas e sistemas que permitem gerir de forma eficaz e transparente os recursos externos recebidos ;
- Consolidar o regime democrático e as suas instituições por forma a assegurar a estabilidade política e económica necessária.

Da parte da União Europeia exige-se *maior abertura para o diálogo* , que deverá passar pelo seguinte:

- Colocar as prioridades nacionais da Guiné-Bissau, evidenciados num quadro global de desenvolvimento, no centro do diálogo;
- Respeitar os esforços de coerência e de selectividade desenvolvidos pelo país, referentes aos recursos externos destinados ao desenvolvimento;

- Procurar a simplificação dos procedimentos e práticas de atribuição de ajuda sem por em causa os imperativos de eficácia;
- Apoiar os esforços nacionais de reforço de capacidades para o diálogo através de um compromisso durável .

A grande conclusão que se pode tirar da experiência da cooperação para o desenvolvimento no quadro da Convenção de Lomé, é que ela deverá ser orientada por forma a permitir aos países ACP encontrar as suas próprias perspectivas de desenvolvimento num quadro de sustentabilidade. A capacitação dos países ACP com vista à melhoria da capacidade do diálogo é fundamental para uma abordagem inovadora da política de cooperação para o desenvolvimento da UE que privilegie os objectivos e estratégias dos beneficiários nacionais.

-BIBLIOGRAFIA-

- AFONSO, Maria Manuela; - “Cooperação para o Desenvolvimento Características, Evolução e Perspectivas Futuras”; Ed. CIDAC, Lisboa; Nov. 1995.
- BACH D., «Europe – Afrique: la regionalisation sans co-prospérité», *Politique Africaine*, n° 49, 1993, pp. 31 – 46.
- BOSSUYT J., « Programation par tranches : leçons de la coopération ACP-UE», Notice de gestion des politiques de développement, n°2, ECDPM, Maastricht, Septembre 1994.
- BOSSUYT J., EARD S., « Comment évaluer la Convention de Lomé en questions», ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 121 – 131.
- BOSSUYT J., LAPORTE G., BRIGALDINO G., « La politique européenne de développement après le traité de Maastricht: la revue à mi-parcours de Lomé IV et débat sur la complémentarité», Étude speciale, ECDPM, Maastricht, 1994.
- C.C.E (Comissão das Comunidades Europeias), 1972, “Memorandum sur une politique communautaire de coopération au développement”.
- C.C.E., 1985, A Comunidade Europeia e Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, Lisboa.
- CARTON B., « Un Balance de les Convenciones de Asosiacion CEE-ACP», in *Africa Internacional, Europa frente al Sul*, ed. IEPALA, Madrid, 1992, pp. 191-221.
- CEE, 2000 “ La Politique de Développement de la Communauté Européenne- Declaration du Conseil et de la Comission, Bruxelles, Decembre.
- CIDAC – “Ao Encontro de Lomé”; CIDAC, Lisboa 1998.
- CHRISTOPOLOS S., « L’avenir de la politique européenne de développement: 1995, l’année charnière entre deux époques», *Le courrier ACP-UE*, n° 154, Bruxelles, novembre – decembre 1995, pp. 73-76.
- CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO (COUNTRY REVIEW) RELATIVA À GUINÉ-BISSAU, C.E. - D.G. Desenvolvimento, Abril 2000.
- CONTE Bernard, «L’aide de l’Union européenne dans le domaine de l’integration regionale: l’exemple de l’Afrique de l’Ouest», in GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions*, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 287 – 298.
- CONVENTION ACP – CE DE LOMÉ, Rapports Annuels 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, du Comité ACP – CE de la Coopération pour le financement du développement, Bruxelles.
- COSTE J. EGG J., « L’appui de l’union européenne à l’integration regionale: une (duble) projection, trompeuse? Le cas de l’Afrique de l’Ouest», in GEMDEV, *la Convention de Lomé en*

questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 265 – 286.

- COUSSY J. « L'appui de l'Union européenne aux ajustements structurels», in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 309-331.
- COX, Aidan e KONING Antonique “ La communauté Européenne et l'aide au development. Politiques, gestion, repartition géographique et sectorielle” ODI, Londres e Commission Européenne, Bruxelles, 1997.
- DIALLO M. L., « Quelques axes de reflexion pour un partenariat nouveau», in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 395-402.
- DURUFLÉ G., « Évaluation de l'appui à l'ajustement structurel de l'Union européenne au Comeroun», in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 333-350.
- E.E.C., 2000, November “ The European Community's development policy – Program of action” , Brussels.
- FRISCH D., « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé», in GEMDEV, La Convention de Lomé en question, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 55 – 64.
- GABAS Jean-Jacques, « L'Europe et les pays ACP: Comment envisager une nouvelle Convention de Lomé?», in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 13-25.
- GABAS J-J., SINDZINGRE A., « Les enjeux de l'aide dans un contexte de mondialisation», in GEMDEV, Le convention de Lomé en question, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 65-105.
- HEWITT A., « La Convention de Lomé: vers une évaluation adéquate sans négliger ses dispositions commerciales », in GEMDEV, La Convention de Lomé en question, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 135 – 182.
- HEWITT A., KILLICK T., «Bilateral Aid Conditionality and Police Leverage», in O Stokke (ed.), Foreign Aid Towards the Year 2000: Experience and Challenges, EAD Book series n° 18, Frank Cass, London, 1996.
- HUGON Ph., « Europe , Zone franc et Zone écu», in GEMDEV, L'integration régionale dans le monde, ed. Karthala, Paris, 1994.
- HUGON Ph., « Pour une Cohérence des politiques» in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp. 511-518.
- JADOT Y. TUBIANA L., « Lomé: la crise des outils, la voie des politiques», in GEMDEV, La Convention de Lomé, en question, ed. Karthala, Paris 1998, pp. 217 – 235.
- KILLICK T., 1990, “ The developmental effectiveness of aid to Africa”, in Husain, I., e Underwood, J., African External Finance in the 1990's, The World Bank, Washington, pp. 86-98.
- Livre Vert Sur les Relations entre l'Union Européenne et les Pays ACP a l'Aube de 21ème Siècle,

Bruxelles, Commission des Communautés Européennes, Novembre, 1996.

- M'BOKOLO E., Développement : de l'aide au partenariat, rapport de l'Atelier "Développement" du Groupe "Monde-Europe", XIème Plan (1993-1997), La Documentation française, Paris, 1993.
- McQUEEN M., STEVENS C., « Trade Preferences and Lomé IV. Non-traditional ACP Exports to the EC », *Development Policy Review*, 7(3), pp. 239 – 160, Blackwell, Oxford, 1989.
- OPPENHEIMER, Jochen, 1990, Portugal e a Cooperação Internacional: uma Análise da Ajuda Recebida, IED, Caderno 20, Lisboa.
- PETITEVILLE F., « Lomé IV – bis: vers une gestion à bas régime de la coopération Europe – ACP à l'horizon 2000 », *Revue Tiers Monde*, 148, Puf. Paris, Octobre-décembre 1996.
- PINTO, Catarina Vaz – "Manual de Acesso aos Fundos Comunitários para a Cooperação ", Ed., Elo- Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a cooperação; CGD, Lisboa, Set. 1992.
- Ponto de Situação dos projectos com financiamentos do FED, Célula de apoio ao Ordenador Nacional da Guiné-Bissau, Bissau Abril 2000.
- Programas Indicativos Nacionais Lomé II, III , IV e IV-bis. Comissão Europeia , D. G VIII, África Ocidental e Central, Bruxelas.
- Programas indicativos Regionais PALOP'S, Lomé IV e Lomé IV-bis. Comissão Europeia, Bruxelas.
- Relatórios Anuais de cooperação entre Guiné-Bissau e U. E. –1992,1993,1994,1995,1996,1997.
- RIDDELL R., « European Aid to Sub-Saharan Africa: Performance in the 1980s and Future Prospects », *European Journal of Development Research*, vol.4, Franck Cass, London, June 1992, pp. 59-80.
- SÊRRO, Ana Maria Lourenço, - " A Cooperação ACP-UE – O Papel do CDI no Tecido Empresarial" Ed. Universidade Moderna, Lisboa, 1997.
- SILVA A. , GONÇALVES A., OPPENHEIMER J., ESTEVES M. DIAS M., GREGÓRIO M., " A Cooperação Portuguesa: Balanço e Perspectivas a Luz da Adesão à CEE e do alargamento da Convenção de Lomé III. Ed. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, 1996.
- SINDZINGRE A., « Multilateralisme, aide et Crédibilité des réformes en Afrique: une perspective d'économie politique », mimeo, CEAN, Colloque " L'Afrique , les Etats – Unis et la France, Bordeaux, mai 1997.
- SINDZINGRE A., «Conditionnalités démocratiques, gouvernementalité et dispositif du développement en Afrique», in S. Mappa, *Développer par la démocratie ?*, ed. Karthala, Paris, 1995.
- STEVENS C. , « Le vent du Changement pour l'Afrique : la Communauté européenne et le

developpement. L' Europe et l'Afrique : le maillon manquant» Politique Africaine, vol. 49, Karthala, Paris, mars 1993, pp. 63-81.

- TORRES, Adelino “Horizontes do Desenvolvimento Africano no limiar do século XXI”, VEGA EDITORA, 1998.
- Tratado da União Europeia e de Roma – actualizado; Porto Editora, 2ª Edição, 1994.
- VERNIER G., « La Convention de Lomé entre une escale à Maurice et la recherche de nouveaux horizons(Fluctuant nec mergitur?) » in GEMDEV, La Convention de Lomé en questions, ed. Karthala, Paris, 1998, pp.29 – 53.
- VERNIER G., « La revision de la Convention de Lomé IV», Le Courier ACP-UE, Bruxelles, Janvier-février 1996.

Periódicos

- C.C.E, Le Courier, vários números.
- “ Lomé IV, Protagonistas explicam Convenção” Exportar, ICEP, Lisboa, Julho--Agosto, 1990.

ANEXO Nº 1

Evolução do FED dos recursos próprios do BEI (em MECU)

	1957 Tratado de Roma FED 1	1963 Yaundé I FED 2	1963 Yaundé II FED 2	1975-80 Lomé I FED 4	1980-85 Lomé II FED 5	1985-90 Lomé III FED 6	1990-95 Lomé IV FED 7	1995-2000 Lomé IV FED 8
Total FED	581	666	828	3072	4724	7400	10800	12967
Donativos I)	581	620	748	2150	2999	4860	7995	9592
Empréstimos especiais								
STABEX	-	-	-	377	634	925	1500	1800
SYSMIN	-	-	-	-	286	415	480	575
Capitais de risco	-	46	80	99	284	660	825	1000
Recursos próprios do BEI	-	64	90	390	685	1100	1200	1658
Total FED + BEI	581	730	918	3462	5409	8500	12000	14625
FED/per capita								
Val. Corrente (ecus)	10,5	9,7	10,5	12,3	13,5	17,9	21,9	

- 1- São incluídos a ajuda à cooperação regional, as bonificações das taxas de interesse, a ajuda ao ajustamento estrutural (Lomé IV) e a ajuda de urgência , ajuda aos refugiados e outros donativos.
- 2- Trata-se de um montante fixado pelo Conselho de BEI, mas nunca atingido.
- 3- Valores actuais de FED divididos pela população de países associados (em milhões de habitantes) no início do período de cada convenção - 55, 69, 80, 250, 248, 413 e 493 milhões de habitantes respectivamente (sem contar com o VIII FED).
- 4- Total de FED por habitante em termos reais: valores actuais ajustados com o índice implícito dos preços de PIB, calculados em meio ano de cada convenção.

Fonte: Grilli, Enzo R., The European Community and Development Countries, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; et le Courrier ACP-CE, Janvier-Février 1996.

ANEXO Nº 2

Afectação sectorial da ajuda da C E aos ACP, 1986-1995
(milhões de ecus)

Volume das Decisões	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Ajuda Programa	159	523	972	481	338	715	892	487	988	492	6049
Ajustamento Estrutural	37	222	351	188	104	183	403	419	316	277	2499
Stabex	122	301	554	278	219	515	397	4	615	131	3137
Systemin			66	16	15	18	92	64	57	84	413
Ajuda Alimentar	6		14	248	224	410	279	331	365	337	2212
Ajuda Humanitária	18	36	61	83	72	79	117	144	348	417	1374
Ajuda Hum. excepto reabilitação	18	33	55	76	57	62	104	127	316	187	1037
Reabilitação	0	3	5	7	14	17	13	17	33	229	338
Ajuda aos ONG' s	13	22	23	27	29	34	29	36	36	41	289
Sect. Prod. Recursos Naturais	29	328	374	107	85	61	112	265	191	102	1653
Agricultura	27	302	352	86	54	43	70	220	146	87	1387
Floresta	0	23	0	8	27	6	31	18	18	14	145
Pesca	2	4	21	12	3	12	11	27	27	2	120
Outros Sec. de Produção	149	242	299	233	76	250	252	195	166	258	2221
Indústria, Minas, Construção	139	231	272	208	43	239	196	216	139	210	1894
Comércio	7	10	13	16	12	10	43	52	21	25	210
Turismo	3	1	14	9	21	1	12	27	5	21	114
Infra-estruturas e serviços económicos	126	578	313	354	229	411	388	462	653	533	4047
Transporte e Comunicação	49	442	197	278	128	299	288	259	358	287	2586
Energia	77	135	114	75	98	104	99	187	262	206	1357
Serviços bancários, financ., comerc.	1	1	2	1	2	9	0	16	33	40	104
Infra-estruturas e Serv. Sociais	38	142	174	111	106	57	268	393	235	226	1750
Educação	7	48	48	38	41	4	67	96	86	24	459
Saúde e demografia	0	27	43	14	9	12	108	143	40	78	474
Aprovisionamento de água	30	40	78	49	51	37	77	108	62	88	620
Outras infas. e Serv Sociais	0	26	4	10	6	5	16	46	48	36	197
Governo e Soc. Civil	0	3	7	8	28	19	41	22	10	31	170
Plurisetoriais	15	557	564	279	114	86	295	265	322	63	2558
Ambiente	3	4	6	20	8	13	20	66	14	19	171
Desenv. Rural	4	529	516	239	77	52	145	47	18	7	1633
Outros plurisetoriais	8	24	43	20	29	21	128	152	289	37	752
Não assinalados por sector	587	201	69	63	63	1	94	74	199	99	1451
Volume total (milhões de ecus)	1141	2632	2869	1994	1362	2123	2765	2774	3514	2599	23774

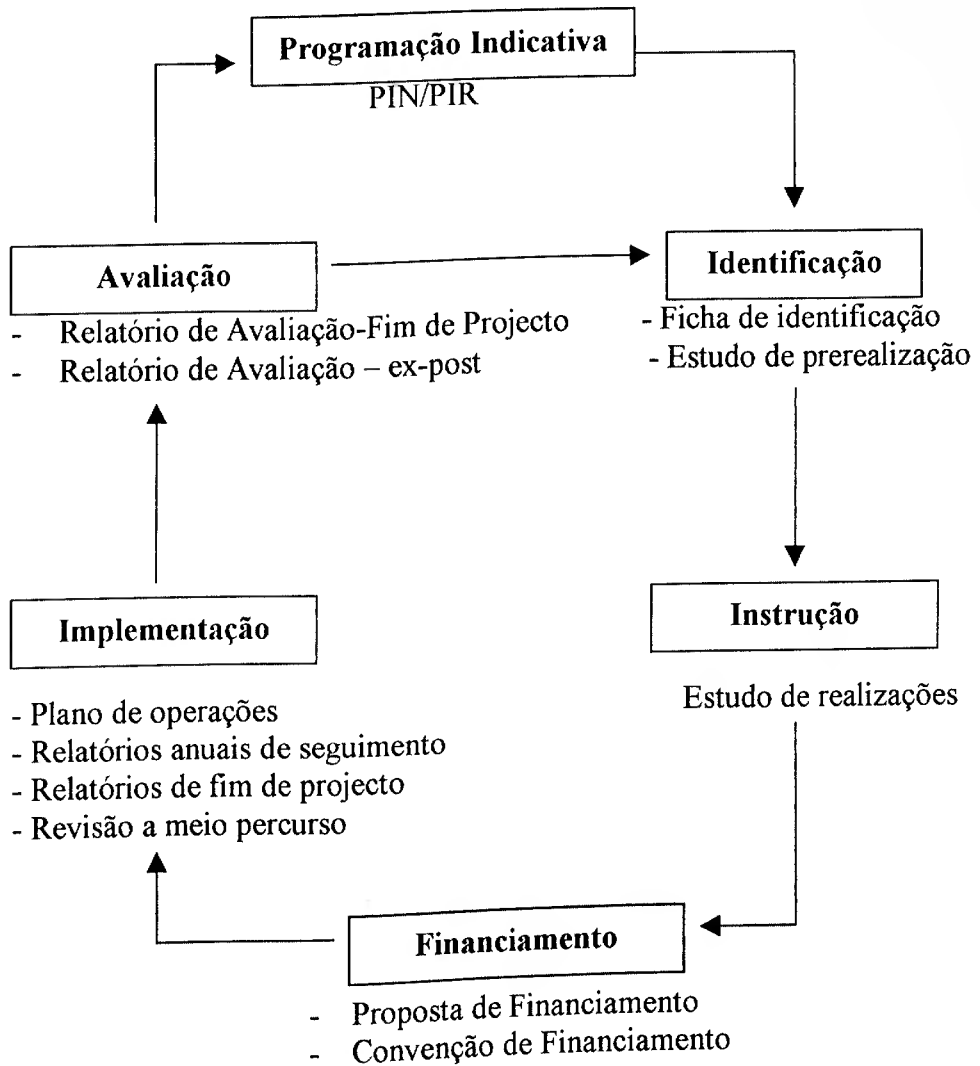
a) Os montantes indicados são eventualmente subestimados, porque uma fonte da DGVIII atribuiu 575 milhões de ecus para 1986-95.

Fonte: Base de dados ODI, 1997

ANEXO N.º 3

Gestão do Ciclo do Projecto

Seis Fases do Ciclo do Projecto



Fonte: La Cooperation UE-ACP en 1994. Commission Européene [Le Courrier ACP-UE]

ANEXO N° 4

TAXA DE EXECUÇÃO CONJUNTA DOS PROGRAMAS INDICATIVOS NACIONAIS(1996 - 1998) ^c

Regiões geográficas	1996						1997						1998						Dotação total dos PIN's ^a
	Decisões		Pagamento		Decisões		Pagamento		Decisões		Pagamento		Decisões		Pagamento				
	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.	MECU	% Dot.			
África	3.723,07	94,87	3.135,56	79,90	3.722,96	94,87	3.247,02	82,74	3.684,40	93,88	3.333,20	84,93	3.924,46						
Caraíbas	142,38	94,42	120,06	76,61	142,72	94,64	121,83	80,79	140,20	92,98	123,80	82,12	150,80						
Pacífico	98,13	96,02	84,62	82,80	93,42	96,30	88,67	86,76	97,40	95,29	93,00	91,00	102,20						
Total ACP	3.963,58	94,88	3.340,24	79,96	3.959,10	94,77	3.457,52	82,76	3.922,00	93,88	3.550,00	84,90	4.177,46						
África	3.237,44	73,46	1.243,90	28,23	3.454,16	80,62	1.719,51	40,13	3.594,60	83,90	2.152,40	50,24	4.406,50						
Caraíbas	336,88	90,46	131,29	35,25	346,21	92,97	173,68	46,61	358,70	96,33	226,10	60,71	372,40						
Pacífico	84,94	71,38	41,78	35,11	97,99	82,35	57,51	48,33	104,10	87,47	68,10	57,22	119,00						
Total ACP	3.659,26	74,71	1.416,97	28,93	3.898,36	81,63	1.950,70	40,84	4.057,40	84,95	2.446,60	51,23	4.897,90						
África									760,60	19,17	5,40	0,12	3.968,00						
Caraíbas									38,30	8,45	0,20	-	453,00						
Pacífico									41,90	36,92	0,00	-	113,00						
Total ACP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	840,80	18,52	5,60	0,11	4.534,00						

Fonte: Dados dos Relatórios do Comité ACP-CE de Cooperação para o Desenvolvimento(1997, 1998, 1999)

a) A Dotação total dos PIN's não reflecte os saldos transferidos do V FED.

b) Devido a sua entrada tardia em vigor, a excepção do VIII FED teve efectivamente início só no segundo semestre de 1998.

c) Taxa de execução dos PIN's após respectivamente 12, 8, e 2 anos de vida dos respectivos protocolos financeiros (FED VI, FED VII, FED VIII)

ANEXO N.º 5

Evolução dos Pagamentos Anuais do FED (MECU)

Ano	FED 1	FED 2	FED 3	FED 4	FED 5	FED 6	FED 7	FED 8	Total FED 1-7 Pagamentos
1961	19								19
1962	53								53
1963	65								65
1964	83								83
1965	85	22							107
1966	77	32							109
1967	62	43							105
1968	39	68							107
1969	26	89							115
1970	16	130							146
1971	11	121	23						155
1972	10	79	43						132
1973	10	49	99						158
1974	5	26	141						172
1975		25	183						208
1976		20	131	98					249
1977		17	80	148					245
1978		9	66	326					401
1979		4	37	423					464
1980		3	20	459					482
1981		1	21	446	196				664
1982			11	306	330				647
1983			14	285	419				718
1984			8	185	510				703
1985			6	106	586				698
1986			4	109	618	117			848
1987			2	70	413	353			838
1988				38	350	808			1196
1989				32	241	1024			1297
1990				22	194	1040			1256
1991					136	859	196		1191
1992					133	895	888		1917
1993					50	55	720		1320
1994						44	1322		1762
1995						262	1276		1538
1996						198	1040		1238
1997						166	1017		1183
1998						152	802	465	1419

Fonte: Relatório Anual do Comité ACP-CE de Cooperação para o Desenvolvimento 1999

Anexo N.º 6
Evolução dos Pagamentos Acumulados 1989 – 1998,
em MECU - Guiné-Bissau

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total 1989-1998 (10 anos)
PIN	9,09	2,45	2,52	3,7	3,51	5,97	5,4	6,3	6,3	6,9	52,14
FAS (PAE)	0	0	0	0	0	4,5	0	0	0	0	4,5
STABEX	0	0	0	0	0,36	0,39	0,11	0,4	0,4	0	1,66
Outros	5,0	0,12	2,4	1	0,16	2,96	3,62	1,3	1,3	1	18,86
Total	14,09	2,57	4,92	4,7	4,03	13,82	9,13	8,0	8,0	7,9	77,16

Fonte: Dados do Relatório Anual da Comissão Europeia – La Cooperation UE-ACP (1999)

Programa Indicativo Lomé II. Situação em 31-12-1992

Projecto n.º	Título	Montante C.F. Ou P.A.C. (1)	Decisões (2)	Pagamentos 31 12 1991 (3)	Pagamentos em 1992 (4)	Pagamentos 31 12 92 (5)	Saldos (1) (5) / (1)	Pagamentos em % de C.F. Ou P.A.C. (5) / (1)	Pagamentos em % das Decisões (5) / (2)
1	Formação 1981-1985	300	300	303.005	0	303.005	3.005	101	101
2	Manifest Int Prog Plurianual Estudo Inventário Classif	10.66	10.66	10.660	0	10.66	0	100	100
3	Floresta	484.986	484.986	484.986	0	484.986	0	100	100
	At Min Coordenação								
6	Económica	83.892	83.892	83.892	0	83.892	0	100	100
7	Pesca Tradicional Cacheu	1.955.000	1.929.190	1.850.548	0	1.850.548	104.452	95	96
9	Construções sanitárias	1.900.000	1.670.822	1.670.802	0	1.670.802	229.198	88	100
10	* Programa Micro realizações	116	116	109.694	6.218	115.912	58	100	100
11	Dev. Rural Zona Bafasa Gabu	6.800.000	5.884.761	5.601.319	249.903	5.851.222	948.778	86	99
13	At Planificação	570.859	570.899	570.859	0	570.859	0	100	100
16	Ponte sobre Rio Canyossa	2.346.825	2.346.825	2.346.825	0	2.346.825	0	100	100
17	IIº Prog Microrealizações	162.587	162.587	162.587	0	162.587	0	100	100
18	At Min Obras Públicas	45	45	45.000	0	45.000	0	100	100
22	At Reforma do Comércio	206.049	206.049	206.049	0	206.049	0	100	100
23	IIIº Prog Microrealizações	994	994	904.156	0	904.156	89.844	91	91
24	Estudo Pontes secund	75.09	75.09	75.090	0	75.09	0	100	100
25	At Reforma do Comércio	1.736.934	1.736.934	1.736.934	0	1.736.934	0	100	100
	Estudo Técnico Ponte Rio								
26	Cacheu	46.371	46.371	46.371	0	46.371	0	100	100
27	Estudo Problemas Monetários	24.599	24.599	24.599	0	24.599	0	100	100
28	Estudo Adequação Formação	244.99	244.99	244.99	0	244.99	0	100	100
29	Hidráulica Local	1.400.000	1.376.585	1.376.565	0	1.376.565	23.435	98	100
	Estudo Execução Pontes								
31	secundárias	133.05	133.05	133.05	0	133.05	0	100	100
32	At Execução linhas de créditos	77.408	77.408	77.408	0	77.408	0	100	100
33	At D.Geral de Planificação	910	757.589	753.492	4.087	757.579	152.401	83	100
34	At Prep Des Rural Lomé III	11.687	11.687	11.687	0	11.687	0	100	100
35	At Prep Formação Lomé III	35.675	35.675	35.675	0	35.675	0	100	100
36	At Concurso Pistas Rurais	31.029	31.029	31.029	0	31.029	0	100	100
	Estudo ordenamento								
37	micro agrícola	17.754	17.754	17.754	0	17.754	0	100	100
38	Avaliação concurso PADRL	6.921	6.921	6.921	0	6.921	0	100	100
39	Estudo Criação Banco de Desenvolvimento	23.238	23.238	23.238	0	23.238	0	100	100
40	Prog Reabilitação Infraestruturas	4.200.000	19.404.50	18.945.185	0	19.205.393	4.200.000	0	77
	Total	29.950.60	19.404.50	18.945.185	260.208	19.205.393	5.745.000	77	99

Anexo N.º 8
Programa Indicativo Lomé III, situação em 31.12.92

Projecto n.º	Título	Montante C.F ou PAC	Decisões	Pagamentos em 31-12-1991	Pagamentos em 1992	Pagamentos 31-12-1992	Saldos	Pagamentos % de C.F. Ou PAC
4	AT Estruturas Comerciais	3000000	2738319	2456691	132404	2589095	410905	86
7	Prog. Desenv. Rural	23800000	12560223	5439019	2839514	8278533	15521467	35
8	Bolseiros a Munique	17000	17000	13863	0	13863	3137	82
11	Estudo de reconhecimento sub-solo	40000	39000	33361	0	33361	6639	83
12	AT aos Prog. De Importação	123000	110000	105066	0	105066	17934	85
13	Programa Geral de Importação	4000000	4000000	4000000	0	4000000	0	100
14	Programa Geral de Importação	2000000	2000000	2000000	0	2000000	0	100
15	Conferência CILSS 1990	10000	5500	5281	0	5281	4719	53
16	Interpretação Confer. CILSS	125000	125000	111200	0	111200	13800	89
17	AT `Presidência da República	200000	200000	105115	75455	180570	19430	90
19	Plano de acção Floresta Tropical	185000	185000	50000	135000	185000	0	100
20	Programa de bolsas e estágios	200000	62905	0	20193	20193	179807	10
23	Dossier Informações Gerais	28000	25700	15427	3732	19159	8841	68
25	Análise Administração Rodoviária	50000	47500	0	19970	19970	30030	40
26	Actualização D'AO pontes	45000	43000	0	0	0	45000	0
27	Prog. Reabilitação Infra-estruturas	3600000	0	0	0	0	3600000	0
	Total	37423000	22159147	14335023	3226268	17561291	19861709	47

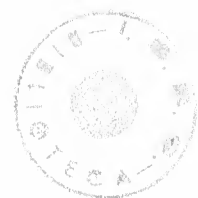
Fonte: Relatório Anual da Comissão Europeia, 1992

ANEXO nº 9

Anexo : Respeito dos calendários previsto para cada
Acção nos acordos de financiamento do PIN 8º do FED
(Situação no final de 1999)

Acção		Data de arranque	Data de conclusão	Outros aspectos
AT à DG de Infrastru- turas Terrestres	Realizado			Concurso AT lançada após o
	Previsto	Jan-00	Jan-00	Bloqueio provocado pela crise
Ponte S. Vicente	Realizado			Proposta de Financiamento Apresentada ao C.FED em Dezembro de 99
	Previsto	Dez-00	Dez-00	
Projecto de Hidráulica Local	Realizado			Proposta de Financiamento Apresentada ao C.FED em Novembro de 99
	Previsto	Nov-00	Jun-04	
Fora dos sectores de Concentração				
a) Projecto de reconstrução da cidade de Bissau	Realizado	Nov-99		Obras em curso
	Previsto	Nov-99	Set-01	
b) Apoio à administração	Realizado			Concurso em curso
	Previsto	Jan-00	Jan-00	
c) Apoio às eleições	Realizado	Nov-99		em curso
	Previsto	Dez-99	Jun-00	

Fonte: Conclusões da avaliação(Coutry Review) Relativa a Guiné Bissau em Abril de 2000



ANEXO N.º 10

Execução da Cooperação no Âmbito do VI e VII FED e, designadamente, Disponibilidade de Saldos Remanescentes de Anteriores PIN

FED 6 – Quadros de Síntese relativamente à Guiné-Bissau

Natureza	Decisões	% I/dot	Pagamentos	% p/II
Dot.Prog.Indicativo	37,500,000,00	0	0	0
Subvenções (Total)	37,470,389,07	0	35,146,936,88	96,5
II Tot. Prog. Indicativo	37,470,389,07	99,9	35,146,936,88	96,5
Ajuda de Emergência	80,394,49	0	80,394,49	100
Capitais de Risco	3,355,692,51	0	3,355,692,51	100
STABEX	2,881,708,00	0	2,881,708,00	100
Dot. Transfer. De outros Fundos	629,837,69	0	0	0
Transfer. De outros Fundos	499,284,77	79,3	303,195,93	65,3
Tot. Fora do Prog. Inidcativo	6,817,079,77	0	6,620,990,93	97,6
Totais:	44,287,468,84		41,767,927,81	
Saldos (dos Não...):			1,423,999,72	

FED 7 – Quadros de Síntese relativamente à Guiné-Bissau

Natureza	Decisões	% I/dot	Pagamentos	% p/II
Dot.Prog.Indicativo	37,000,000,00	0	0	0
Subvenções (Total)	36,886,014,52	99,7	19,101,062,61	55,4
Ajuda de Emergência	1,259,436,00	0	1,066,492,22	85,4
Capitais de Risco	4,630,326,35	0	4,630,326,35	100
STABEX	1,278,630,00	0	1,278,630,00	100
Dot. Transfer. De outros Fundos	5,708,056,35	0	0	0
Transfer. De outros Fundos	5,708,056,35	100	4,446,417,78	92,4
Dot. FAS	9,600,000,00	0	0	0
FAS	9,600,000,00	0	9,480,000,00	100
Tot. Fora do Prog. Inidcativo	22,476,448,70	0	20,901,866,928,96	97,4
Totais:	59,362,463,22		40,002,928,96	
Saldos (dos Não...):			15,942,572,27	

Fonte: Conclusões da Avaliação (Country Review) relativa à Guiné-Bissau, Abril 2000.

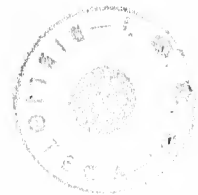
A execução dos 6º e 7º FED, é, globalmente, muito satisfatória: não há saldos disponíveis ao nível das autorizações primárias. A taxa de pagamento do 6º FED é muito elevada (96,5%); ao abrigo do 7º FED, a construção da Ponte João Landim – iniciada antes da sublevação militar e suspensa desde então – justifica o atraso verificados na taxa de pagamento (55,4%); o projecto acaba de rearrancar.

ANEXO N.º 11

Etapas de Programação da Ajuda da U.E. aos Estados ACP

- a) Notificação da ajuda programada ao Chefe de Estado ou de Governo do Estado ACP;
- b) Segunda notificação ao Chefe de Estado ou de Governo, relativo ao apoio ao ajustamento estrutural para o qual o país é elegível;
- c) Notificação ao Delegado da U.E. sobre o apoio ao ajustamento estrutural;
- d) Nota metodológica sobre a programação;
- e) Nota metodológica sobre o apoio ao ajustamento estrutural;
- f) Modelo de documento de preprogramação;
- g) Notas sectoriais;
- h) Análise de orientações para a programação;
- i) Documento de preprogramação;
- j) Análise do documento de preprogramação no Comité FED (cerca de dez semanas);
- k) Preparação e submissão pelo Estado ACP do projecto de programa indicativo;
- l) Análise do projecto de programa indicativo;
- m) Missão de programação e assinatura do programa indicativo;
- n) Entrada em vigor do programa indicativo (seis semanas);
- o) “Aprovação” facultativa do programa indicativo pelo Comité do FED.

Nota: Esta lista de procedimentos não é exaustiva, pois não tem em consideração as diferentes operações que comportam certas etapas, como por exemplo os trabalhos efectuados pelos Estados ACP para a elaboração do programa indicativo.



Anexo N.º 12

Ajuda da CE aos Prog. Indic. Regionais (1996-2000) em Mecu

	Lomé I	Lomé II	Lomé III	Lomé IV	Lomé IV - Bis
	PIR	PIR	PIR	PIR	PIR
África Austral	26,9	70	133,018	128,982	121
África Central	23,6	59,5	74,889	84	84
África Oriental	73,7	133,9	203,34	199,018	194
África Ocidental	94,9	141,2	202,978	228	228
Caraíbas	24,9	55,6	71,089	105	90
Oceano Índico	8,3	20	25,64	30	30
Pacífico	10	33,9	39	35	35
Total	262,3	514,1	749,954	810	782