



O NOVO ACORDO ACP – UE (COTONOU)

GUIA DO UTILIZADOR

Parte II

ACTORES NÃO ESTATAIS E O NOVO ACORDO DE PARCERIA ACP-UE

Elaborado por

**Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento
Harare
Zimbabwe**

Com o apoio da
Friedrich-Ebert Stiftung
Representação no Zimbabwe
No 6 Ross Avenue Belgravia
Box 4720 Harare, Zimbabwe
Tel.: 263-4-705587/723866
Fax. 263-4-723866
Email feszim@africaonline.co.zw

TRADES Centre
No 3 McMeekan Rd. Milton Park
Box 2459 Causeway, Harare, Zimbabwe
Tel./Fax: 263-4-740259
Email: trades@africaonline.co.zw

Tradução para Português: João Neves
Revisão: Filomena Andrade

Outubro 2000

INDICE

(i) Abreviaturas

(ii) Preâmbulo

1. Historial

2. Actores não estatais e o novo Acordo

3. Alargando a participação: factores a serem tidos em conta

4. O Delegado da UE e os actores não estatais

5. Quem são os actores não estatais?

6. Programação e actores não estatais

- Como será disponibilizada a ajuda da UE?
- A Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País e Programação
- Elaborando o Programa Indicativo

7. Actores não estatais e o processo de avaliação

8. Micro-projectos e cooperação descentralizada

ABREVIATURAS

ACCASUE	Acordos de Cooperação e Comércio entre a África do Sul e a União Europeia
ACL	Área de Comércio Livre
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
APE	Acordos de Parceria Económica
ARPE	Acordos Regionais de Parceria Económica
EUA	Estados Unidos da América
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FES	Fundação Friedrich Ebert
MCAAE	Mercado Comum para a África Austral e do Leste
Não - PMDs	Não-Países Menos Desenvolvidos
NAR	Novos Acordos Regionais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ON	Ordenadores Nacionais
ONGED	Organização Não Governamental Europeia de Desenvolvimento
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Política Agrícola Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SGP	Sistema Generalizado de Preferências
UE	União Europeia

PREÂMBULO

O Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento (TRADES CENTRE), com o apoio da Fundação Friedrich Ebert – Zimbabwe, levou a cabo uma iniciativa de elaborar guias de utilizador sobre o Acordo ACP-UE de Cotonou em quatro séries, cobrindo as principais áreas de cooperação ACP-UE, nomeadamente aspectos ligados ao comércio, à cooperação técnica e financeira, ao papel dos actores não estatais e ao diálogo político. O Guia do Utilizador procura guiar os actores interessados através das várias determinações da Convenção de Lomé, fornecer uma análise a partir de uma perspectiva ACP sobre as novas disposições, identificar questões que se possam levantar durante o curso da implementação e informar, em linguagem simples, sobre os conteúdos do novo acordo. O Guia do Utilizador fornece uma introdução básica e simplificada ao novo Acordo ACP-UE para aqueles que, nos ACP, têm probabilidades de ser envolvidos na sua implementação. O grupo alvo são os oficiais governamentais dos Estados membros ACP, actores não estatais nos Estados ACP procurando ser envolvidos na cooperação ACP-UE, parlamentares ACP com responsabilidade na implementação da cooperação ACP-UE, os *media* dos países ACP, académicos e instituições ACP e público em geral. Eles procuram não só apresentar o novo acordo, mas também colocá-lo no contexto dos esforços dos países ACP para a promoção do seu próprio desenvolvimento económico e social.

O novo Acordo ACP-UE apresenta algumas inovações no que toca à inclusão e papel dos actores não estatais, cujas implicações permanecem ainda incertas para os envolvidos no trabalho diário das questões ACP-UE.

Os objectivos específicos deste Guia dos actores não estatais e os acordos de parceria ACP-UE são definir, de forma simplificada, as prescrições em relação aos actores não estatais, definir actores não estatais, destacar factores a ter em conta no alargamento da participação, avaliar o papel dos actores não estatais na programação, formulação e definição dos programas de apoio ao desenvolvimento dos países e elaboração dos programas indicativos. O Guia do Utilizador também procura destacar o papel dos actores não estatais no processo de avaliação, micro-projectos e cooperação descentralizada.

O Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento (TRADES CENTRE) e a FES partilham a esperança de que através destes Guias do Utilizador, os países ACP possam estar em melhor posição para tirar vantagem das inovações no novo acordo, bem como torná-los capazes de tomar medidas apropriadas para mitigar os efeitos negativos que resultam do novo compromisso. Estamos convencidos que este Guia na secretária de cada actor não estatal servirá de importante fonte de informação. É imprescindível para todos os actores não estatais. Pela importância dos conteúdos abordados nestes Guias do Utilizador, a representação da FES em Angola encomendou a tradução para português das brochuras produzidas pelo TRADES Centre. Esperamos que estas brochuras sejam instrumentos úteis de divulgação do Acordo de Cotonou nos países africanos lusófonos.

Dr. M Tekere
Director
TRADES CENTRE

Dr. F. Schmidt
Representante Residente
FES Zimbabwe

Dr. S. Fandrych
Representante Residente
FES Angola

1 Historial

Anteriores acordos ACP-UE estabeleceram um quadro de trabalho para a cooperação entre a Comissão Europeia e os Governos de África, Caraíbas e Pacífico. Entre 1975 – 1990 a cooperação ACP-UE estava quase totalmente centrada em **actividades de cooperação para o desenvolvimento conduzidas pelos Governos**. Isto não significava que os actores não estatais estivessem excluídos das actividades de cooperação ACP-UE. No entanto, estes últimos eram envolvidos nestas actividades na **justa medida da vontade individual de cada Governo ACP**.

Nos anos 80, ao abrigo de Lomé II, em países como o Zimbabwe, foram estabelecidos programas de micro-projectos em larga escala para encorajar iniciativas locais de auto-ajuda. A partir de meados dos anos 80 em diante, ao abrigo de Lomé III, organizações filiadas no sector privado também começaram a ser directamente envolvidas em programas de cooperação ACP-UE. No Zimbabwe, isto permitiu inicialmente o estabelecimento de programas de desenvolvimento do comércio virados para o sector privado, que evoluíram para **um programa de desenvolvimento do comércio liderado pelo sector privado, com a retirada do Governo da gestão diária das actividades do programa**.

Em todos estes casos, no entanto, o envolvimento de actores não estatais estava **à mercê das iniciativas dos Governos ACP, no quadro de trabalho da cooperação de Estado para Estado**.

Desde 1990, um crescente ênfase tem sido colocado na cooperação descentralizada e na promoção do envolvimento de **um leque mais variado de actores não estatais no processo de cooperação ACP-UE**. A este facto foi dada expressão máxima no novo Acordo ACP-UE.

COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA: O DESAFIO ADMINISTRATIVO

Enquanto a **nível de políticas** a UE tem vindo, desde 1990, a colocar grande ênfase na cooperação descentralizada, que implica uma variedade de actores não estatais para o processo de cooperação ACP-EU, a **nível operacional** as Delegações da UE verificaram que os programas de cooperação descentralizada eram um pesadelo administrativo. Posto de forma simples, numa perspectiva operacional é, de longe, mais fácil para as Delegações da UE administrarem um projecto de estradas de 10 milhões de EUR do que administrar um programa de micro-projectos de 10 milhões de EUR, envolvendo centenas de pequenas organizações não governamentais e grupos comunitários de auto-ajuda.

Na perspectiva das Delegações locais da EU, que são responsáveis pela supervisão da implementação das actividades de cooperação ACP-UE, a cooperação descentralizada e os micro-projectos podem resultar na sobrecarga do pessoal da Delegação da UE, com uma montanha de trabalho burocrático e um pequeno raio de controlo e monitoria efectivos. Na perspectiva das organizações locais de auto-ajuda, também pode resultar num processo demasiado burocrático e altamente frustrante, que deve ser superado antes mesmo de ser disponibilizada a assistência, mesmo que esta consista em pequenos valores.

Apesar de ter vindo a ser construída uma experiência considerável de cooperação descentralizada e de gestão de micro-projectos, as lições desse processo têm ainda de ser institucionalizadas no quadro de programas eficientes e efectivos de actores não estatais.

2 ACTORES NÃO ESTATAIS AO ABRIGO DO NOVO ACORDO

Apesar dos Governos ACP serem novamente autorizados a determinar os

“Princípios de desenvolvimento, modelos e estratégias das suas economias e sociedades com total soberania¹”

ao abrigo do novo Acordo, reconhece-se a importância da contribuição dos actores não estatais para o processo de desenvolvimento. Neste contexto, foi acordado que, sempre que apropriado, os actores não estatais devem:

- Ser informados e envolvidos nas consultas sobre políticas e estratégias de cooperação e sobre as prioridades para a cooperação, especialmente em áreas que os afectem directamente e no diálogo político;
- Serem-lhes fornecidos recursos financeiros, nas condições expostas no Acordo, de forma a apoiar o processo de desenvolvimento local;
- Ser envolvidos na implementação de projectos e programas de cooperação nas suas áreas de interesse ou onde estes actores tenham uma vantagem comparativa;

¹ O Acordo de COTONOU, Parte I, Título I, Capítulo 2, Artigo 4.

- Ser apoiados ao nível de criação de capacidades em áreas críticas, de forma a reforçar a capacidade destes actores, particularmente no que diz respeito à organização e representação e no estabelecimento de mecanismos de consulta, incluindo canais de comunicação e diálogo e promoção de alianças estratégicas²;

É explicitamente reconhecido o importante papel que os actores não estatais podem desempenhar no processo de cooperação para o desenvolvimento e procura-se dar expressão concreta ao compromisso de alargar a participação no processo de cooperação ACP-UE. **Mas isto deixa ainda um poder considerável na mão dos Estados ACP na determinação de que actores não estatais devem ser envolvidos nas actividades de cooperação ACP-UE e a base na qual eles podem ser envolvidos.**

3 ALARGANDO A PARTICIPAÇÃO: FACTORES A SEREM TIDOS EM CONTA

A extensão da participação de actores não estatais representativos na cooperação ACP-UE será, em grande parte, determinada por:

- O grau de receptividade de cada Governo ACP ao envolvimento de actores não estatais;
- O capacidade dos actores não estatais para participarem, de forma significativa, no processo de cooperação ACP-UE;
- As disposições específicas a elaborar para envolver os actores não estatais na cooperação ACP-UE;

As influências secundárias que irão determinar a extensão do envolvimento dos actores não estatais nas actividades de cooperação ACP-UE deverão incluir:

- O grau de compromisso por parte dos serviços da Comissão Europeia, que lidam com cada país ACP, na promoção da participação de actores não estatais nos países ACP em que trabalham;
- A disponibilidade dos representantes locais da Comissão Europeia para dar assistência financeira e logística ao envolvimento de actores não estatais;

² O Acordo de COTONOU, Parte I, Título I, Capítulo 2, Artigo 4.

- A pressão possível sobre a Comissão Europeia e cada Governo ACP para darem expressão concreta aos seus compromissos com o alargamento da participação no processo de cooperação para o desenvolvimento.

Enquanto os Governos de cada país ACP mantêm um considerável poder discricionário na determinação dos actores não estatais que devem ser envolvidos em futuras actividades de cooperação ACP-UE, a UE procura agora jogar um papel mais activo para assegurar a representatividade da participação dos actores não estatais. O Delegado local da UE deve jogar um importante papel no que toca a esta questão.

A NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PROFUNDO

As dificuldades que envolve a integração dos actores não estatais no processo de cooperação ACP-UE não devem ser subestimadas. As organizações não estatais nos países ACP deverão fazer um diagnóstico profundo dos custos e benefícios associados à integração no processo de cooperação ACP-UE. Os programas de assistência da UE aos países ACP têm um historial de burocracia e grandes atrasos na implementação. Antes de se iniciarem esforços para alargar a participação a todo o processo de programação, algumas questões têm de ser encaradas pelas ONGs ACP e outros actores não estatais:

- Estarão as ONGs locais e outros órgãos da sociedade civil interessados em serem mais envolvidos na programação e na implementação dos programas de cooperação financiados pela UE?
- Têm as ONGs locais e outros órgãos da sociedade civil a capacidade organizacional para preparar um diálogo com o Governo sobre as prioridades e tipos de assistência mais apropriados na perspectiva da UE?
- Têm as ONGs locais e outros órgãos da sociedade civil a base de informação necessária para preparar um diálogo com o Governo sobre as prioridades e tipos de assistência mais apropriados na perspectiva da UE?
- Estarão os Governos ACP dispostos a apoiar este processo de alargamento do envolvimento no processo de programação?
- Poderão os actores não estatais organizar-se suficientemente rápido para estarem presentes, como uma frente comum, face ao Governo em qualquer diálogo de programação? Têm os actores não estatais os recursos e a capacidade de trabalhar em conjunto no diálogo com o Governo?

Só quando estas questões forem seriamente reflectidas poderá existir uma perspectiva realista de alargar a participação no processo de programação para lá dos sectores dos Governos ACP.

4 O DELEGADO DA UE E OS ACTORES NÃO ESTATAIS

O delegado da UE em cada país ACP deve jogar um papel duplo na promoção do envolvimento dos actores não estatais: como **observador crítico** e como **facilitador**. Na qualidade de **observador crítico**, será responsabilidade do Delegado da UE garantir que o envolvimento dos actores não estatais seja representativo e não constitua simplesmente uma “fachada” dos programas governamentais e uma política de apadrinhamento a actores não governamentais por parte do Governo. Num contexto em que a desregulação e a privatização conduziram à criação de um sem número de organizações não governamentais, sendo um número considerável delas patrocinadas pelo Estado em alguns países ACP, isto está longe de ser uma tarefa simples. Irá exigir que os delegados da UE detenham um **conhecimento local bastante detalhado** e que **estejam dispostos a utilizar este conhecimento quando a tendência dominante for do envolvimento de “fachada”** de actores não estatais nos programas de cooperação ACP-UE.

Este processo também vai exigir que os actores não estatais independentes nos países ACP se organizem e articulem as suas visões e preocupações. A este respeito, as organizações não governamentais europeias de desenvolvimento (ONGED) podem jogar um papel importante no fornecimento de apoio financeiro e logístico aos actores não estatais locais.

No seu papel de **observador**, o Delegado da UE deve garantir que os actores não estatais locais estejam familiarizados com o processo de programação e estejam efectivamente envolvidos em todos os os seus estágios (ver a secção sobre “actores não estatais e programação”).

Como **facilitador**, o Delegado deverá:

- Dar apoio à capacitação para a participação dos actores não estatais;
- Estabelecer acordos de diálogo entre os actores não estatais e os Governos no processo de programação;
- Assegurar que os actores não estatais possam dialogar entre eles na preparação para a programação.

O PAPEL DO DELEGADO DA UE

A Comissão Europeia é representada em cada país ACP por um escritório regional, que é designado por **Delegação**. Este escritório local é dirigido por um **Delegado**. Como o nome sugere, o Delegado é o responsável do escritório local da UE nos países ACP e tem certos poderes que lhe são delegados/as. Ao abrigo do novo Acordo, o Delegado é mandatado para providenciar apoio para a preparação técnica das actividades de cooperação (preparando projectos e programas, avaliando *dossiers*, preparando propostas financeiras, supervisionando formalidades várias), com ênfase na procura de formas de simplificar propostas de programas e projectos e processos de implementação. O Delegado é também responsável por garantir que os programas e projectos são devidamente implementados e pela avaliação das actividades de cooperação.

O Delegado garante, acima de tudo, a principal via para as comunicações entre a UE e os Governos ACP no que toca à cooperação ACP-UE. Como tal, o Delegado tem um papel importante a desempenhar no diálogo com os Governos ACP, tanto na elaboração da **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País**, como do **Programa Indicativo**, que deve dar expressão concreta aos objectivos definidos naquela Estratégia.

Espera-se que cada delegado da UE facilite o diálogo entre os Governos ACP e os actores não estatais, de acordo com os seguintes passos:

- Designando um ponto de contacto, na Delegação da UE, para lidar com os actores não estatais;
- Iniciando uma discussão com o Governo sobre as categorias de actores não estatais elegíveis para a participação no diálogo de programação e na implementação de programas de cooperação;
- Fornecendo assistência técnica aos actores não estatais para facilitar a sua participação;
- Estendendo o apoio directo a alguns actores não estatais na implementação de programas dentro do programa nacional de cooperação ACP-UE;
- Cooperando, de forma estreita, com outras agências e procurando promover a participação dos actores não estatais.

DE ONDE VIRÁ O DINHEIRO?

Embora o Delegado da UE deva empenhar-se em fornecer assistência técnica aos actores não estatais, tanto para o diálogo da programação, como para a implementação concreta de actividades de cooperação, não está claro de onde virá o dinheiro para financiar estas actividades. Se o dinheiro deve provir do **Programa Indicativo Nacional**, então isso irá exigir que o Ordenador Nacional (um oficial do Governo interessado) aprove esses gastos. Isto deixaria o Delegado da UE com poucas possibilidades financeiras para facilitar o envolvimento de actores não estatais, onde um Ordenador Nacional não apoie o seu envolvimento. A questão de como as actividades de facilitação do Delegado da UE serão financiadas é uma questão que deve ser vista urgentemente.

No entanto, devido aos constrangimentos em recursos humanos nas delegações da UE para uma gestão efectiva das actividades de cooperação existentes e a natureza muito mais intensiva do processo de diálogo que pressupõe a nova abordagem da UE à programação, é uma questão em aberto saber se as Delegações da UE terão a capacidade de, efectivamente, jogar o papel pretendido de **observador crítico** e **facilitador**.

Apesar de tudo, a UE acredita que à volta de **15% da alocação inicial a cada país seja dirigida para uso pelos actores não estatais**. Com o novo pacote de financiamento, que disponibiliza um total de 15.200 milhões de EUR para o financiamento de actividades de cooperação ACP-UE e outros 10.000 milhões de EUR para o financiamento de actividades de cooperação para o desenvolvimento nacional a longo prazo, **o potencial nível de financiamentos a serem disponibilizados para os actores não estatais através dos ACP é realmente considerável**.

A somar a isto, está a aparente vontade da Comissão Europeia em **ligar a extensão da participação dos actores não estatais em actividades de cooperação ACP-UE, ao abrigo das alocações iniciais de fundos, ao volume total de recursos a serem disponibilizados depois da avaliação intermédia**. Posto de forma simples, se os Governos ACP excluïrem, de forma deliberada, os actores não estatais do processo de cooperação ACP-UE, então **o nível de ajuda ao país depois da avaliação intermédia será provavelmente menor** do que no caso daqueles serem efectivamente envolvidos. No entanto, os cerca de 25% do total de financiamentos disponíveis retidos para alocação após a avaliação intermédia (com base no desempenho do país), podem vir a constituir um forte incentivo para que os Governos ACP envolvam efectivamente actores não estatais no estágio inicial das actividades de cooperação

ACP-UE. Os actores não estatais devem ter isto em conta ao organizar o seu diálogo tanto com o Delegado da UE, como com as autoridades nacionais do seu país.

5 QUEM SÃO OS ACTORES NÃO ESTATAIS?

Ao abrigo do Artigo 6º do novo Acordo ACP-UE, os actores não estatais são definidos como:

- Sector privado;
- Parceiros económicos e sociais, incluindo organizações de comércio;
- Sociedade civil em todas as suas formas, de acordo com as características nacionais.

COOPERANDO COM O DELEGADO DA UE

Sempre que possível, os actores não estatais nos países ACP devem **colectivamente** manter um encontro com o Delegado da UE para discutir como podem, na prática, ser envolvidos nas actividades de cooperação ACP-UE. A criação conjunta de uma **delegação representativa dos actores não estatais** e assegurar um encontro com o Delegado da UE, devem ser consideradas altas prioridades. O Delegado da UE deve ser encorajado a:

- Identificar actores não estatais representativos;
- Designar o ponto de contacto para os actores não estatais na Delegação;
- Iniciar um diálogo sobre os pré-requisitos para uma participação efectiva dos actores não estatais nas actividades de cooperação ACP-UE;
- Fornecer um esboço das actividades de cooperação da UE no passado;
- Trabalhar sobre as prováveis áreas prioritárias para a cooperação futura.

Na perspectiva da Comissão Europeia, a participação de organizações da sociedade civil no processo de cooperação para o desenvolvimento pode variar de *grupos de auto-ajuda, organizações comunitárias e organizações de caridade* até *organizações religiosas e associações de camponeses ou pesquisadores independentes e instituições académicas*.

Actualmente, a elegibilidade dos actores não estatais para envolvimento em actividades de cooperação ACP-UE irá depender de:

“irem de encontro às necessidades da população, competências específicas, serem organizados e terem uma gestão democrática e transparente”³.

³ O Acordo de Cotonou, Parte I, Título I, Capítulo 2, Artigo 6.2.

A definição de actores não estatais permite que um amplo leque de organizações se envolva em actividades de cooperação ACP-UE. No entanto, também permite o **envolvimento selectivo dos actores não estatais**. No Zimbabwe, por exemplo, o Governo foi capaz de estender ao sector privado ZIMTRADE, apoiado pela UE, a condução de programas de promoção do comércio e de micro-projectos e alegou, por isso, que cumpriu a sua obrigação de envolver actores não estatais. Isto é aceitável, na medida em que estes programas já representam mais de 15% do PIN do Zimbabwe. O Governo só envolveu organizações não estatais na cooperação ACP-UE com as quais se sentiu confortável para o fazer. No entanto, isto não determinou mudanças substantivas na forma como os programas de cooperação ACP-UE são geridos. Organizações ACP representando grupos marginalizados e os sectores produtivo, voluntário e sem fins lucrativos, terão de ser muito activas para garantir que sejam envolvidas, de forma representativa, no desenvolvimento do processo de cooperação ACP-UE, o que trará mudanças qualitativas na natureza das actividades de cooperação.

Na visão da Comissão Europeia, o envolvimento de actores não estatais na cooperação ACP-UE pode ser visto como integrando duas componentes distintas. **Primeiro, um envolvimento inicial no debate nacional sobre as prioridades de desenvolvimento, para o qual todos os tipos de organizações da sociedade civil serão encorajados a intervir de forma organizada e construtiva. Segundo, o próprio envolvimento de organizações não estatais na elaboração e implementação de actividades específicas de cooperação para o desenvolvimento.** Neste segundo caso, espera-se que apenas um número limitado de actores não estatais seja envolvido, com base na relativa experiência que alguns actores não estatais específicos têm no (s) sector(es) focal(s) de cooperação ACP-UE, definido na **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País** e no **Programa Indicativo**.

CLARIFICANDO QUEM DEVE SER ENVOLVIDO

Em alguns países ACP pode ser apropriado para os actores não estatais ter iniciativas junto dos representantes parlamentares à Assembleia Parlamentar Paritária, organizando uma mesa de redonda para discussões com o Governo sobre que actores não estatais devem ser envolvidos em actividades concretas da cooperação ACP-UE. Este facto pode ajudar os esforços de focar os actores não estatais na sua organização para o diálogo com o Governo.

Se isto acontecer, tornará mais fácil a gestão administrativa de todo o processo de envolvimento dos actores não estatais, o que não aconteceria se se fizesse um compromisso aberto para o envolvimento desses actores. É provável que isto signifique que enquanto a UE

vai encorajar um amplo leque de actores não estatais a envolverem-se no processo de cooperação ACP-UE, **só um número limitado de organizações não estatais irá realmente ser envolvido em actividades concretas de cooperação financeira e técnica.**

6 ACTORES NÃO ESTATAIS E PROGRAMAÇÃO

6.1. Como será disponibilizada a ajuda da UE?

Ao abrigo do novo Acordo, a ajuda da UE será disponibilizada de duas formas principais:

- Através de uma Facilidade de Apoio ao Desenvolvimento a Longo Prazo;
- Através de uma Facilidade de Investimento.

Para a maioria dos actores não estatais, o seu principal interesse estará na ajuda disponibilizada através da Facilidade para a Cooperação para o Desenvolvimento a Longo Prazo. No entanto, para empresários do sector privado é provável que haja mais interesse em operar com a Facilidade de Investimento. A Facilidade da Cooperação para o Desenvolvimento a Longo Prazo irá disponibilizar ajuda para cada país ACP com base nas necessidades e desempenho do país. A alocação da ajuda será dividida num “pacote básico”, que será alocado durante o ano 2000, e num “pacote adicional” que será determinado após uma avaliação intermédia, a realizar dentro de dois a três anos no novo ciclo da cooperação ACP-EU. Esta avaliação intermédia será baseada:

- Na utilização geral da ajuda e desempenho de cada país;
- No progresso conseguido no alcance dos objectivos acordados mutuamente;
- Em necessidades imprevistas que podem surgir com grandes quebras nas receitas de exportação e dificuldades orçamentais associadas⁴.

A utilização destes fundos alocados nacionalmente será objecto de uma discussão conjunta entre os Governos ACP-UE, num processo de planificação do uso da ajuda alocada pela UE conhecido como **processo de programação**.

⁴ Para mais detalhes ver o Guia “Como irá funcionar o Novo Acordo de Ajuda ACP-UE”, TRADE CENTRE, Zimbabwe, Junho 2000.

6.2. A Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País e a Programação

Ao abrigo do novo Acordo, a programação tem dois estágios distintos, mas interligados. O primeiro estágio envolve a preparação de uma **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País**. Ao abrigo deste mesmo Acordo, a EADP é vista como a base para a programação de todos os recursos de ajuda futuros da UE a cada país. Ela será elaborada em conjunto pelo Estado ACP e a UE, mas deve envolver:

*“consultas com um variado leque de actores no processo de desenvolvimento”*⁵

A **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País** deve ser baseada nas necessidades e circunstâncias específicas de cada Estado ACP e pretende-se que seja:

*“um instrumento para priorizar actividades e construir a apropriação local dos programas de cooperação”*⁶

O QUE É O EXERCÍCIO DE PROGRAMAÇÃO?

O exercício de programação é o processo de consulta entre a UE e cada Governo ACP durante o qual é planificada **a utilização do dinheiro alocado a cada país ACP pelo período convencionado de cinco anos**. Ela determina:

- Os sectores prioritários a apoiar;
- O tipo de assistência a ser fornecida;
- As agências mais apropriadas para a implementação.

Há necessidade dos países ACP se prepararem para o diálogo de programação, de forma a assegurar que o disponibilizar da assistência da UE seja coerente com os objectivos nacionais de desenvolvimento. No passado, a participação ACP no processo de programação foi quase restrita aos actores estatais; no entanto, ao abrigo do novo Acordo, é colocado uma ênfase considerável no envolvimento de actores não estatais no processo de programação.

⁵ O Acordo de Cotonou, Anexo IV, Capítulo I, Artigo 2.

⁶ O Acordo de Cotonou, Anexo IV, Capítulo I, Artigo 2.

Cada **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País** deve incluir os seguintes elementos:

- Uma análise do contexto político, económico e social do país, constrangimentos, capacidades e perspectivas, incluindo a identificação das necessidades básicas, tais como o rendimento *per capita*, universo da população, indicadores sociais e vulnerabilidade;
- Um esboço detalhado da Estratégia de Desenvolvimento de Médio Prazo do País, prioridades claramente definidas e necessidades de financiamento esperadas;
- Um resumo dos planos e acções relevantes de outros doadores presentes no país, incluindo, em particular, os dos Estados membros da EU na qualidade de doadores bilaterais;
- Estratégias de resposta, definindo em detalhe a contribuição específica que a UE pode fornecer. Estas irão, na medida do possível, permitir uma complementaridade com as operações financiadas pelo próprio Estado ACP e por outros doadores presentes no país;
- A definição da natureza e alcance dos mecanismos de apoio mais apropriados a aplicar na implementação da estratégia.

Está, no entanto, longe de ser claro **como** deverá o “**vasto leque de actores no processo de desenvolvimento**” ser integrado no processo de preparação da EADP. O Delegado da UE deve desempenhar um papel de facilitador do diálogo entre actores não estatais e o Governo e deve fornecer assistência técnica aos actores não estatais para facilitar a sua participação.

No entanto, o calendário inicial da UE para completar o processo de programação forneceu poucas possibilidades para um diálogo significativo entre actores não estatais e o Estado, já que consagrava apenas seis semanas para esse diálogo no início do processo. Dado o limitado alcance do envolvimento passado dos actores não estatais no processo de programação e um conhecimento local limitado nos países ACP sobre os procedimentos a serem seguidos, a inclusão de um período de seis semanas para consultas no início do processo (presumivelmente algures entre Setembro e Outubro de 2000) parece ser irrealista.⁷

⁷ Para mais detalhes ver o Guia “Como irão funcionar os novos Acordos de Ajuda ACP-UE”, TRADE CENTRE, Zimbabwe, Junho 2000.

O CALENDÁRIO INICIAL DA COMISSÃO

Inicialmente, a Comissão previu completar o processo de programação nacional das ajudas por volta de Março-Abril de 2001. Com nove etapas distintas para o processo, envolvendo o diálogo nos Estados ACP, discussões em Bruxelas e diálogo conjunto ACP-UE, pretendia-se que todo este processo demorasse à volta de seis meses. Dentro deste quadro temporal, seis semanas no início do processo eram destinadas a consultas entre actores não estatais e o Estado em cada país ACP. No entanto, depressa se tornou evidente que a UE não estaria em condições de aplicar em cada região ACP os propostos *workshops* regionais sobre os procedimentos a serem seguidos e que tinham sido agendados para o período de Junho a Setembro de 2000. O quadro temporal inicialmente proposto para a nova programação necessita, por isso, de ser revisto.

De facto, se se pretende que o diálogo entre os actores não estatais e o Estado em torno da **Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País** seja representativo, então será necessário um período muito mais longo do que seis semanas. Este facto irá provavelmente causar algum atraso no processo de programação, mas isto não deve ser fonte de preocupações desnecessárias; os procedimentos internos da UE para a ratificação do novo Acordo ACP-UE são tais que é pouco provável que os novos fundos alocados estejam legalmente disponíveis para serem gastos antes de meados de 2002.

Se a participação dos actores não estatais na formulação da EADP for significativa, a Comissão Europeia deve ser encorajada a:

- Permitir mais tempo para o processo de consultas internas ACP, no quadro do processo geral de programação;
- Fornecer os recursos necessários para a promoção de uma participação efectiva dos actores não estatais neste diálogo nacional;
- Estabelecer quadros temporais apropriados para diálogos significativos entre os actores não estatais e o Estado nos países ACP.

Para além do Delegado da UE, dos Oficiais do Governo ACP com responsabilidades no envolvimento dos actores não estatais no processo de cooperação para o desenvolvimento, o principal oficial governamental envolvido é o **ORDENADOR NACIONAL**. O Ordenador Nacional é um ministro ou pessoal sénior do Governo e constitui o principal ponto de

contacto para as negociações com a UE relativas à implementação das actividades de cooperação. Até à data, muito poucos Governos ACP envolveram actores não estatais na definição das prioridades nacionais para a cooperação com a EU ou os consultaram sobre os tipos de assistência mais apropriados para lidar com os desafios do desenvolvimento que enfrentam.

É, portanto, provável que um pesado fardo recaia sobre o Ordenador Nacional. O Ordenador Nacional terá que tentar coordenar, não só os *inputs* dos diferentes departamentos governamentais, mas também os *inputs* de um vasto leque de actores não estatais. Na maioria dos países ACP, isto irá ocorrer no contexto da necessidade de formular EADP mais substantivas e de inexistência de experiências anteriores deste tipo de processos consultivos alargados.

Nestas circunstâncias, **será necessário um grande esforço dos actores não estatais, se pretenderem desempenhar um papel tanto na determinação da trajectória da ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS, como nos conteúdos e prioridades dos PROGRAMAS INDICATIVOS subsequentes.** Com todo este processo, provavelmente caracterizado por indefinições e vazios, os actores não estatais necessitarão de ser muito claros na forma como pretendem organizar-se, de modo a assegurar que as suas vozes sejam ouvidas, tanto no processo de elaboração da EADP como do PIN. Os actores não estatais terão de formular **estratégias claras** para passar a sua mensagem ao Ordenador Nacional e a figuras políticas de relevo no Governo, que irão desempenhar um papel na determinação de como os fundos disponibilizados pela UE, e programados ao nível do país, serão gastos.

ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS: CONDUZIDA PELO DOADOR OU PELOS BENEFICIÁRIOS?

A elaboração conjunta de uma ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS substitui o anterior processo interno da UE de elaboração de um documento de estratégia do país. Devido aos constrangimentos nas capacidades existentes nas administrações de muitos Governos ACP levantam-se as seguintes questões:

- Será que a elaboração de um documento de EADP irá envolver substancialmente os Governos ACP no processo de definição das estratégias de país da UE?

ou

- Será que irá constituir um mero aval formal dos países ACP aos documentos de

estratégia e de apoio ao desenvolvimento do país elaborados pela UE?

Estas são questões importantes já que cada EADP tem a intenção de fornecer o quadro de trabalho para a disponibilização futura de **toda** a assistência UE ao país interessado.

Neste contexto, deve considerar-se o papel que os Comitês Parlamentares nos Parlamentos ACP podem desempenhar no encorajar de um amplo debate sobre as prioridades a encarar, os tipos de ajuda mais apropriados nas circunstâncias nacionais e actividades específicas a serem levadas a cabo.

GARANTIDO A TRANSPARÊNCIA NA PARTICIPAÇÃO DOS ACTORES NÃO ESTATAIS

Dentro dos procedimentos de implementação e gestão dos novos Acordos, são feitas disposições específicas para um **“amplo leque de actores”** a serem envolvidos na preparação da EADP. Existem também disposições para que **“actores não estatais elegíveis e os recursos alocados para actores não estatais”** sejam claramente identificados no esboço do **PROGRAMA INDICATIVO**. Levantam-se as seguintes questões:

- *Quem deve decidir quais os ACTORES NÃO ESTATAIS a envolver?*
- *Como serão os ACTORES NÃO ESTATAIS envolvidos neste processo?*
- *Como podem os vários grupos de ACTORES NÃO ESTATAIS organizar-se, de forma a facilitar e promover o seu efectivo envolvimento em todo o processo de programação?*

Uma questão importante para as ONGs e outros ACTORES NÃO ESTATAIS é a necessidade de garantir que o sistema para os envolver no processo de programação seja **transparente** e baseado em critérios **acordados em conjunto**.

Se os ACTORES NÃO ESTATAIS devem participar activamente na implementação do PROGRAMA INDICATIVO, então a base deste envolvimento deve ser claramente determinada antes de se iniciar o processo. Se este não for o caso, então as ONGs e outros actores não estatais poderão ver-se arrastados para discussões intermináveis com pouco ou nenhum sentido.

6.3. Elaborando o Programa Indicativo

Com base nos objectivos e prioridades contidos na ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS será então elaborado um **PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL**. Cada Governo ACP deve elaborar um PIN, especificando:

- O sector, sectores ou áreas focais em que a ajuda deve ser concentrada;
- As operações e medidas mais apropriadas para alcançar os objectivos e alvos no sector, sectores ou áreas focais;
- Os recursos reservados para programas e projectos fora do sector focal e/ou as definições gerais de tais actividades, bem como uma indicação dos recursos a serem alocados a esses programas e projectos;
- Identificação de actores não estatais elegíveis e os recursos a eles alocados;
- Propostas para programas e projectos regionais;
- Uma reserva para assegurar possíveis reclamações e para cobrir o aumento dos custos e contingências.

O esboço deste Programa Indicativo é então sujeito a uma troca de ideias com a UE, antes de ser formalmente adoptado e de se tornar efectivo tanto para o Governo ACP, como para a UE, como quadro do trabalho para a futura disponibilização da ajuda da UE ao país interessado.

É este processo de programação que irá determinar como **toda** a futura ajuda da UE a cada país ACP deve ser utilizada e **os canais através dos quais ela é disponibilizada**. Isto irá incluir a identificação de actores não estatais a envolver na implementação das actividades de cooperação ACP-UE e a forma como eles serão envolvidos. É este processo de programação que o novo Acordo ACP-UE inicialmente pensava poder ser completado nos 12 meses subsequentes à sua assinatura. Dada a importância do processo de programação pode existir um argumento forte para o alargamento do periodo de tempo para todos os estágios daquele processo interno ACP, a fim de se conseguir promover uma participação significativa dos ACTORES NÃO ESTATAIS.

**INFLUENCIANDO O PROCESSO DE PROGRAMAÇÃO:
O QUE DEVE SER FEITO?**

- Levar a cabo consultas internas entre os ACTORES NÃO ESTATAIS, de forma a alcançar um consenso sobre a forma mais apropriada da sua participação na programação e implementação;
- Abordar o Delegado da UE com um pedido de assistência técnica e financeira para facilitar a participação dos ACTORES NÃO ESTATAIS em todo o processo de programação;
- Obter informação sobre o padrão da assistência da UE no passado;
- Obter cópias do anterior PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL do país;
- Identificar áreas de actividade do PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL, que digam particularmente respeito à sua área de acção (organizações de mulheres, organizações de camponeses, sindicatos de comércio, etc.);
- Identificar o ORDENADOR NACIONAL do país;
- Desenvolver uma proposta concreta sobre os mecanismos de consulta a estabelecer para o diálogo entre os actores não estatais e o Governo;
- Solicitar ao ORDENADOR NACIONAL informação sobre o estado actual de preparação da ESTRATÉGIA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS e PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL;
- Procurar figuras relevantes no Governo para avaliar a extensão da sua abertura ao envolvimento de ACTORES NÃO ESTATAIS no PROCESSO DE PROGRAMAÇÃO;
- Procurar o Ministro responsável para saber até que ponto o seu sector será incluído no PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL e o papel que se espera joguem os ACTORES NÃO ESTATAIS.

7. ACTORES NÃO ESTATAIS E O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

O novo Acordo ACP-UE prevê um processo de avaliação abrangente e exige que o ORDENADOR NACIONAL e o Delegado da UE:

- Levem a cabo, anualmente, avaliações operacionais do Programa Indicativo;
- Levem a cabo avaliações intermédias e finais à EADP e ao PIN à luz das necessidades correntes e do desempenho.

Isto deve ser realizado na base dos anteriores relatórios anuais, que desde Lomé IV têm sido elaborados em conjunto pelo Delegado da UE e o Ordenador Nacional. O processo de avaliação anual deve cobrir:

- Os resultados alcançados no(s) sector(es) focal, medidos em relação aos objectivos identificados, indicadores de impacto e compromissos de políticas sectoriais;
- Projectos e programas fora do(s) sector(es) focal(ais) e/ou no quadro de trabalho dos programas multi-anuais;
- A utilização dos recursos destinados aos actores não estatais;
- A eficácia das operações correntes e o nível de cumprimento do quadro temporal dos compromissos e dos pagamentos;
- Uma extensão da perspectiva de programação para os anos seguintes⁸;

A avaliação anual é então submetida, no prazo de 30 dias, ao **Comité de Cooperação para o Financiamento do Desenvolvimento**. À luz destas avaliações anuais, o Ordenador Nacional e o Delegado da UE podem adaptar e rever a Estratégia de Apoio ao Desenvolvimento do País e o Programa Indicativo.

Para os ACTORES NÃO ESTATAIS uma questão chave é saber se estas avaliações operacionais anuais serão tornadas públicas e sujeitas a discussão e avaliação públicas. Se o amplo processo de cooperação ACP-UE for aberto, então existe a necessidade de estabelecer

⁸ O Acordo de Cotonou, Anexo IV, Capítulo I, Artigo 5.

mecanismos nacionais apropriados para comentários e discussão pública sobre os relatórios das avaliações operacionais anuais.

ALGUNS DESAFIOS PRÁTICOS NO ENVOLVIMENTO DE ACTORES NÃO ESTATAIS

É necessário reconhecer-se que o envolvimento de ACTORES NÃO ESTATAIS, no processo de elaboração da EADP, no PIN e nas avaliações anuais irá exigir um **nível significativo de assistência financeira e logística**. Não será fácil para os actores não estatais acompanhar a complexidade do processo de cooperação ACP-UE e os longos e frequentes períodos de tempo necessários para se conseguir levar a cabo actividades concretas.

Como consequência, o envolvimento de ACTORES NÃO ESTATAIS irá provavelmente provar ser, pelo menos no início, um processo difícil e doloroso. É necessário reconhecer que, se, por um lado, a participação de actores não estatais no amplo processo de programação deve ser encorajada, por outro, **será necessário um tempo considerável para pôr este processo em andamento**. Os **objectivos de desempenho** definidos para países que demoram tempo a envolver, de forma substancial, os actores não estatais no processo de programação, terão que contemplar esta realidade, se os Governos ACP não quiserem ser penalizados financeiramente por não o fazerem.

Um possível caminho para garantir uma ampla discussão pública do desempenho do PIN é solicitar que as avaliações anuais sejam submetidas aos Parlamentos Nacionais ACP, através de comités ou estruturas parlamentares relevantes. A avaliação operacional anual poderá, então, ser objecto de uma discussão aberta, com o Estado e com os actores não estatais, convidados a submeter as suas opiniões aos comités parlamentares sobre os progressos na implementação. Tais mecanismos são necessários, uma vez que está longe de ser claro como os procedimentos **do Comité de Cooperação para o Financiamento do Desenvolvimento** irão permitir que os actores não estatais joguem um efectivo papel relativamente às conclusões das avaliações operacionais anuais programadas para cada país ACP.

Tal abertura da cooperação ACP-UE a nível nacional ao escrutínio público irá constituir um radical “novo começo” em relação ao envolvimento de actores não estatais no amplo processo de cooperação. Irá permitir o surgimento de um fórum, no qual os **compromissos gerais para o envolvimento de actores não estatais e a promoção do focus na pobreza, desenvolvimento sustentável, sensível ao género, poderá ser regularmente testada**. Irá

permitir também uma avaliação ampla do grau de abrangência da consulta aos beneficiários finais sobre as prioridades e os tipos de intervenções ao abrigo do PIN.

8. MICRO-PROJECTOS E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Como era o caso ao abrigo de anteriores Acordos ACP-UE, foram elaboradas disposições para MICRO-PROJECTOS e COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA. Através destas disposições, foi estabelecido um quadro de trabalho que conduz à extensão da cooperação ACP-EU, para lá do Estado, às comunidades locais, grupos de auto-ajuda e a um amplo leque de actores não estatais. Micro-projectos e, mais recentemente, programas de cooperação descentralizada têm sido integrados num grande número de Programas Indicativos Nacionais de países ACP. O novo Acordo ACP-UE alarga estas disposições gerais, para permitir que seja disponibilizado apoio a:

“MICRO-PROJECTOS a nível local, que tenham um impacto económico e social na vida das pessoas, que vão de encontro a uma necessidade prioritária observada e demonstrada, e que sejam levados a cabo por iniciativa e com a participação activa da comunidade local beneficiária”;

e

“COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA, em particular onde tais operações combinem esforços e recursos de agentes locais dos Estados ACP e os seus parceiros da comunidade. Esta forma de cooperação irá possibilitar a mobilização de capacidades, métodos de trabalho inovadores e recursos dos agentes locais para o desenvolvimento do Estado ACP”⁹

Uma vez mais, no entanto, tal assistência será estendida

“no quadro de trabalho definido à luz das regras e legislação nacional dos Estados ACP interessados e nas disposições dos programas indicativos.”¹⁰

Isto quer dizer que para os micro-projectos e actividades de cooperação descentralizada serem financiados ao abrigo do PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL, tais actividades devem ser consideradas nesses programas. Se nenhuma disposição for tomada nesse sentido, então não haverá possibilidades de financiamento por parte da UE para micro-projectos ou actividades de cooperação descentralizada.

Ao abrigo do novo Acordo, a contribuição a partir de fundos do PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL

⁹ O Acordo de Cotonou, Parte IV, Título II, Capítulo 5, Artigo 70.

“não deverá normalmente exceder $\frac{3}{4}$ do custo total de cada projecto e não pode exceder o limite definido no PROGRAMA INDICATIVO”¹¹

Os restantes fundos devem ser fornecidos:

- Pela comunidade local interessada, no caso dos micro-projectos (tanto sob a forma de serviços, como em dinheiro e adaptado à sua capacidade de contribuição);
- Pelos agentes de cooperação descentralizada (agentes locais), desde que os recursos financeiros, técnicos e materiais de tais agentes não sejam inferiores a 25% do custo estimado do projecto/programa; e
- Excepcionalmente, pelo Estado ACP interessado, tanto sob a forma de contribuição financeira, como através do uso de equipamentos públicos ou fornecimentos de serviços;¹²

Os critérios para elegibilidade e os procedimentos para candidatura a financiamento para micro-projectos ou actividades de cooperação descentralizada devem estar definidos na proposta de financiamento submetida ao abrigo do PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL, para estabelecimento do fundo. Se os ACTORES NÃO ESTATAIS desejarem tirar vantagem do estabelecimento de um fundo para micro-projectos ou actividades de cooperação descentralizada, então uma atenção considerável deve ser dada aos procedimentos de candidatura e aos critérios de elegibilidade definidos na proposta de financiamento. Se os critérios de elegibilidade forem definidos de forma muito ampla, então consideráveis poderes discricionários poderão ser deixados ao oficial encarregue da administração do esquema. Se os critérios de elegibilidade forem definidos de forma muito restrita, muitos ACTORES NÃO ESTATAIS poderão encontrar-se excluídos *a priori* de qualquer fundo para micro-projectos ou actividades de cooperação descentralizada estabelecido ao abrigo do novo Acordo.

Os actores não estatais terão igualmente de prestar muita atenção às disposições estabelecidas para o processamento de candidaturas e o desembolso de fundos. No passado, frequentemente eram criados múltiplos níveis de tomada de decisão, o que deixou as organizações de base confusas sobre quem realmente toma as decisões e os critérios com base nos quais essas decisões são tomadas. Sempre que possível, os ACTORES NÃO ESTATAIS devem procurar garantir o estabelecimento de um processo de tomada de decisão singular, operando ao abrigo

¹⁰ O Acordo de Cotonou, Parte IV, Título II, Capítulo 5, Artigo 70.

¹¹ O Acordo de Cotonou, Parte IV, Título II, Capítulo 5, Artigo 71.

¹² O Acordo de Cotonou, Parte IV, Título II, Capítulo 5, Artigo 71.

de critérios e orientações claros, com quadros temporais de compromisso e desembolso curtos. Se se prestar atenção ao estabelecimento de programas de fundos de micro-projectos e cooperação descentralizada, então eles poderão fornecer um importante veículo para uma participação efectiva dos ACTORES NÃO ESTATAIS no processo de cooperação ACP-UE.

O QUE É A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA?

De acordo com a Comissão Europeia, a COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA permite a um maior número de parceiros locais, independentes da administração, submeter projectos de desenvolvimento e obter assistência financeira da UE. Esta mudança foi introduzida, em 1990, ao abrigo da Convenção de Lomé IV. O seu objectivo era promover, com base na experiência de micro-projectos, **“um maior envolvimento das pessoas directamente interessadas pelos programas de desenvolvimento”**. A cooperação descentralizada é vista como indo, a par e passo, com o compromisso da UE de apoiar a democratização e a promoção do respeito pelos direitos humanos. Procura estabelecer relações directas com organizações locais representativas e apoiar a sua capacidade para elaborar e implementar as suas próprias iniciativas de desenvolvimento. No entanto, COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA tem sido sempre vista como parte integrante da relação oficial entre a UE e o Governo dos países em desenvolvimento. No entanto, em muitos países ACP, o conceito da UE de COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA provou ser muito difícil de implementar.