



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

CORRIGENDUM : ce document
annule et remplace le COM(2001) 473 final
du 05.09.2001 (concerne toutes les langues)

Bruxelas, 12.09.2001
COM(2001) 473 final/2

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Avaliação e orientação futura do Regulamento (CE) n° 1292/96 do Conselho relativo à
política e à gestão da ajuda alimentar e às acções específicas de apoio à segurança
alimentar**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Avaliação e orientação futura do Regulamento (CE) n° 1292/96 do Conselho relativo à
política e à gestão da ajuda alimentar e às acções específicas de apoio à segurança
alimentar**

Índice

1.	Introdução	3
2.	Avaliação do regulamento	3
2.1	Quadro geral.....	3
2.2.	Conclusões e recomendações da avaliação.....	4
2.3.	Resposta da Comissão à avaliação	5
3.	Aplicação futura do regulamento	6
3.1.	Antecedentes	6
3.2.	Modificação do contexto de desenvolvimento	7
3.3.	Papel do regulamento e sua relação com os outros instrumentos comunitários	8
3.4.	Aplicação do regulamento e seus instrumentos	10
3.5.	Programação e gestão do programa.....	14
Anexo 1: ANTECEDENTES E OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) n° 1292/96.....		18
Anexo 2: AFECTAÇÕES FINANCEIRAS AO ABRIGO DO REGULAMENTO (CE) n° 1292/96 (1993-1999)		20
Anexo 3: PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO.....		22
Anexo 4: OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (ODI)		24
Anexo 5: CONVENÇÃO RELATIVA À AJUDA ALIMENTAR		25
Anexo 6: PREOCUPAÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....		27

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o disposto no artigo 32º do Regulamento (CE) nº 1292/96 relativo à política e à gestão da ajuda alimentar e às acções específicas de apoio à segurança alimentar¹, a Comissão realizou uma avaliação geral² das acções financiadas pela Comunidade ao abrigo do regulamento. Na presente comunicação são expostas as conclusões da avaliação e apresentadas propostas para o futuro do regulamento.

Com base na avaliação, a Comissão concluiu que não é necessário alterar o teor do regulamento embora seja preciso esclarecer o seu papel no contexto das prioridades salientadas na política de desenvolvimento da Comunidade Europeia³ e os progressos para o desenvolvimento de um quadro global tendo em vista a redução da pobreza. A presente comunicação definirá de modo mais claro:

- o papel do regulamento e a sua coerência com outras políticas e instrumentos da Comissão;
- os objectivos específicos e as aplicações dos vários instrumentos ao abrigo do regulamento;
- as medidas necessárias para aumentar a eficácia e melhorar a qualidade da gestão do programa em todas as fases da programação e do ciclo do projecto.

2. AVALIAÇÃO DO REGULAMENTO

2.1 Quadro geral

Ao abrigo do Regulamento (CE) nº 1292/96, a Comissão está habilitada a prestar apoio aos países em desenvolvimento tendo em vista ajudá-los a ultrapassar a escassez temporária de produtos alimentares, a gerir a recuperação e a reabilitação em período de pós-crise, e a resolver os problemas de insegurança alimentar a longo prazo (Anexo 1). Na abordagem à aplicação do regulamento é salientado o seguinte: i) a ajuda alimentar e a segurança alimentar deverão ser integradas na política geral de desenvolvimento; ii) a responsabilidade pelo planeamento da ajuda alimentar e da segurança alimentar incumbe aos Governos dos países beneficiários, cabendo à CE um papel de apoio.

O regulamento prevê três tipos de apoio:

- *Ajuda alimentar.* A ajuda alimentar em espécie constitui ainda uma componente importante do regulamento, embora as verbas afectadas tenham diminuído de 90% em 1993 para cerca de 40% em 1999. A ajuda alimentar em espécie está a ser progressivamente reduzida e substituída pela ajuda financeira em apoio de acções que promovam a segurança alimentar.

¹ JO L 166 de 5.7.1996, p.1.

² "Evaluation of EC Food Aid, Food Security Policy, Food Aid Management and Programmes in Support of Food Security", Dezembro de 2000, Relatório de síntese do Instituto dos Recursos Naturais (NRI), Inglaterra, e do Instituto de Economia dos Países Baixos (NEI), Países Baixos.

³ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, COM (2000) 212 de 26 de Abril de 2000.

- *Acções em apoio da segurança alimentar.* Estas acções abrangem uma vasta gama de programas e projectos (incluindo a assistência técnica) concebidos para aumentar a segurança alimentar. Estas acções representaram 57% das verbas afectadas em 1999.
- *Sistemas de alerta rápido e programas de armazenamento.* Dado que muitos destes programas foram tradicionalmente abordados por outros instrumentos, as afectações a esta componente são limitadas, representando apenas 2% do financiamento total.

Para cada um destes instrumentos existem dois canais de execução do programa: *a ajuda directa*, gerida pelo Governo beneficiário, que poderá estabelecer uma parceria com outras entidades locais (ONG e sector privado) no contexto de uma estratégia acordada de apoio ao país; e *a ajuda indirecta*, prestada através de um contrato entre a CE e as organizações executoras, incluindo as agências das Nações Unidas e as ONG.

Nos últimos anos, as verbas de financiamento orientaram-se para a ajuda directa, que aumentou de 25% para quase 60% da totalidade das afectações entre 1993 e 1999. Esta modificação traduz a importância crescente das estratégias de desenvolvimento nacional/segurança alimentar e das estratégias comunitárias de apoio aos países (EAP) como base para a elaboração de programas de segurança alimentar.

O Anexo 2 resume as afectações financeiras durante o período de 1993 a 2000 segundo: i) o tipo de instrumento; ii) os canais de financiamento.

2.2. Conclusões e recomendações da avaliação⁴

Com início em Novembro de 1999, procedeu-se durante um ano a uma avaliação externa do regulamento. Os consultores apresentaram o seu relatório à Comissão em Dezembro de 2000. A avaliação incluía estudos no terreno e análises aprofundadas.

No âmbito da avaliação, verificou-se que os objectivos do regulamento traduzem a relação estreita existente entre a insegurança alimentar e a pobreza. Os avaliadores concluíram que “*é difícil avaliar o impacto do programa dado que este é relativamente recente e muitas actividades têm por objectivo o estabelecimento a longo prazo de soluções estruturais para a insegurança alimentar. A elaboração de políticas e programas é considerada potencialmente adequada para produzir resultados positivos. Contudo, um risco possível reside no impacto dos problemas de ordem operacional que continuam por resolver.*”

As principais conclusões da avaliação são expostas no Anexo 3 e as principais recomendações a seguir apresentadas.

⁴ Em seis países: Bangladesh, Bolívia, Haiti, Quirguizistão, Libéria e Moçambique. Estes países representam 24% das dotações globais afectadas ao abrigo do regulamento.

Recomendações da avaliação

O relatório de avaliação recomenda que a Comissão:

1. Mantenha o regulamento por este ser pertinente para a redução da pobreza.
2. Proceda a uma nova avaliação no prazo de dois ou três anos quando a aplicação do regulamento de 1996 tiver avançado suficientemente para se poderem obter resultados.
3. Desenvolva critérios específicos e indicadores verificáveis para todos os projectos e programas. O acompanhamento e a avaliação têm de ser realizados de modo sistemático no terreno de forma a que as informações estejam disponíveis para a avaliação dos projectos e programas.
4. Assegure que a adequação dos procedimentos de aplicação e a capacidade da CE e dos países beneficiários para absorver os recursos correspondem à disponibilidade dos recursos e aos compromissos assumidos. Até que tal tenha sido conseguido não faz muito sentido assumir novos compromissos.
5. Garanta que onde não tenham ainda sido aplicadas, as estratégias nacionais abrangem todos os instrumentos (e não unicamente a ajuda alimentar) para um dado país de modo coerente e complementar.
6. Promova as aquisições a nível local e as transacções de tipo triangular.
7. Simplifique a cadeia de comando de Bruxelas até ao nível do terreno.
8. Estabeleça um mandato mais pormenorizado para a RESAL ao nível nacional.
9. Reforce o papel do Comité da Ajuda Alimentar e da Segurança Alimentar, concentrando-o mais em questões estratégicas e sectoriais.
10. Considere o apoio aos objectivos de segurança alimentar através da assistência orçamental como contrapartida à facilidade em divisas no contexto de uma escassez alimentar e como instrumento autónomo para apoiar os programas sectoriais.

2.3. Resposta da Comissão à avaliação

Tendo em conta os recursos financeiros limitados e o pouco tempo consagrado a uma tarefa tão vasta e complexa, a Comissão considera que recebeu um relatório aceitável. Embora o quadro conceptual e estratégico mais vasto em que a Comissão presta apoio à ajuda alimentar e à segurança alimentar não seja avaliado em profundidade, a avaliação contribui positivamente para os esforços em curso que têm por objectivo reforçar a coerência das políticas e aumentar a eficácia dos programas no contexto de uma estratégia global de luta contra a pobreza. Além disso, a Comissão partilha o ponto de vista de que, três anos após a sua entrada em vigor, é ainda demasiado cedo para avaliar plenamente o impacto e a eficácia do regulamento.

Nesta fase, a Comissão conclui que o regulamento tem características distintas e específicas muito pertinentes para tratar a segurança alimentar como uma dimensão básica da pobreza em países de grande vulnerabilidade e em situação de insegurança alimentar, mas que é

necessário proceder a uma análise mais profunda para integrar completamente os objectivos e os instrumentos em matéria de segurança alimentar no esquema de desenvolvimento global da Comissão.

Contudo, existe uma necessidade imediata de definir de modo mais claro o papel do regulamento e dos seus vários instrumentos a fim de assegurar a coerência e a complementaridade com outras políticas e programas da Comunidade. Além disso, é também necessário reforçar a eficácia e a qualidade da gestão do programa em todas as fases da programação e do ciclo do projecto.

Em resposta às conclusões e recomendações da avaliação, são apresentadas na Secção 3 as propostas da Comissão relativas ao futuro funcionamento do regulamento.

3. APLICAÇÃO FUTURA DO REGULAMENTO

3.1. Antecedentes

A política comunitária em matéria de ajuda alimentar tornou-se um tópico de debate intensivo com a adopção do *Plano Pisani* em 1986. Este plano centrava o debate nas estratégias de segurança alimentar e, pela primeira vez, dissociava a ajuda alimentar da gestão dos excedentes agrícolas europeus, ligando-a de modo mais firme a preocupações em matéria de desenvolvimento.

Em Novembro de 1994, O Conselho Europeu adoptou uma Resolução sobre a segurança alimentar, que salientava a necessidade de:

- adoptar uma abordagem a longo prazo que ligasse a segurança alimentar a objectivos de desenvolvimento mais amplos;
- aumentar a coerência global entre as políticas e as estratégias comunitárias e, em especial, suprimir o desfasamento entre a ajuda de emergência e o apoio ao desenvolvimento.

A responsabilidade pela execução das acções de ajuda alimentar e segurança alimentar foi ainda aprofundada por uma decisão da Comissão, que estabelecia que a responsabilidade pela execução do programa devia ser repartida entre a DG DEV (acções de desenvolvimento) e o ECHO (acções de emergência)⁵.

O processo de reforma foi legalmente concluído em Junho de 1996 com a adopção do Regulamento (CE) n° 1292/96 do Conselho relativo à política e à gestão da ajuda alimentar e às acções específicas de apoio à segurança alimentar. A nova política constitui um instrumento poderoso que permite a orientação da assistência para aproximadamente 25 países considerados prioritários em todo o mundo a fim de os ajudar a resolver problemas de escassez alimentar temporária, a gerir situações de pós-crise para a recuperação alimentar e, por último, a abordar os problemas estruturais em matéria de segurança alimentar.

No âmbito do processo de reforma, em 1998, a Comissão e os Estados-Membros da UE definiram e chegaram a acordo quanto a um número de princípios básicos no que diz respeito

⁵ Decisão da Comissão de Dezembro de 1994, SEC(94)2164.

à utilização da ajuda alimentar em espécie⁶. Os principais elementos deste "Código de conduta relativo à ajuda alimentar" foram incluídos na nova Convenção relativa à Ajuda Alimentar (Anexo 5), que constitui parte do Acordo Internacional sobre os Cereais⁷.

3.2. Modificação do contexto de desenvolvimento

Mudanças recentes na concepção de desenvolvimento

Desde 1996, verificaram-se modificações fundamentais na concepção do desenvolvimento em toda a comunidade de dadores. Os principais aspectos são os seguintes:

- uma concentração na pobreza e nos objectivos de desenvolvimento internacional (ODI) enquanto objectivos gerais da cooperação para o desenvolvimento (ver Anexo 4);
- a elaboração por muitos países em desenvolvimento de Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP), que apresentam uma análise pormenorizada da natureza da pobreza em cada país e estabelecem os objectivos e as acções necessárias tendo em vista a sua atenuação;
- uma maior importância conferida a um ambiente favorável mais vasto e à reforma institucional e política a fim de conseguir um crescimento económico sustentado e uma redução da pobreza;
- uma definição mais clara do papel dos sectores público e privado nos processos de desenvolvimento;
- uma maior importância conferida a uma abordagem de tipo cooperativo e à propriedade local na identificação das prioridades em matéria de desenvolvimento;
- a globalização e a integração crescente dos mercados mundiais em termos de tecnologia, qualificações profissionais, capital e produtos de base (incluindo os produtos alimentares);
- a pressão para que seja realizada uma reforma dos regimes comerciais a fim de facilitar o acesso dos países pobres aos mercados onde possuem vantagens comparativas para a colocação dos seus produtos, cuja promoção favorece padrões de crescimento que beneficiam os países em situação económica mais desfavorecida.

Neste contexto, o conceito de segurança alimentar adquiriu um sentido muito mais vasto: a insegurança alimentar a nível nacional é geralmente um problema resultante de um desenvolvimento deficiente e de uma posição comercial fraca. A nível familiar, a insegurança alimentar é essencialmente uma consequência da pobreza. Por conseguinte, os objectivos em matéria de segurança alimentar são mais facilmente atingidos pela sua integração em

⁶ Proposta do grupo sobre a ajuda alimentar do Conselho tendo em vista o estabelecimento de um Código de Conduta relativo à ajuda alimentar da UE.

⁷ Acordo Internacional sobre os Cereais de 1995 que consiste em dois instrumentos jurídicos distintos: i) A Convenção sobre o Comércio dos Cereais e ii) A Convenção relativa à Ajuda Alimentar.

políticas/estratégias de erradicação da pobreza a longo prazo tanto a nível regional como nacional.

Política de desenvolvimento comunitária

A política de desenvolvimento comunitária tem por objectivo geral incentivar um desenvolvimento sustentado que conduza à redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Tendo reconhecido que as causas da pobreza são complexas, a política de desenvolvimento comunitária recorre a uma abordagem integrada, que inclui nomeadamente:

- o apoio aos países em desenvolvimento a fim de que estes se tornem capazes de lutar eles próprios contra a pobreza;
- a combinação do diálogo político, da cooperação para o desenvolvimento e do comércio;
- o desenvolvimento de uma política em matéria de segurança alimentar, prevenção de conflitos e gestão de crises, bem como de preparação e atenuação de catástrofes;
- a concentração do apoio num número limitado de actividades fundamentais consoante o seu impacto na redução da pobreza e no desenvolvimento sustentado e valor acrescentado e vantagens comparativas do seu fornecimento pela CE.

Neste contexto, a política de desenvolvimento da CE confirma que a segurança alimentar constitui um dos seis domínios prioritários para a obtenção de apoio comunitário tendo em vista a redução da pobreza.

Além destas políticas, o regulamento deverá também ser coerente com os compromissos assumidos pela CE a nível externo, tais como as obrigações contraídas ao abrigo da Convenção relativa à Ajuda Alimentar e do Código de Conduta associado, a rede geral de parcerias de cooperação para o desenvolvimento da Comissão e as relações comerciais no âmbito da OMC.

3.3. Papel do regulamento e sua relação com os outros instrumentos comunitários

Como já referido, a política de desenvolvimento da Comissão confirma que a segurança alimentar constitui um domínio prioritário para o apoio ao desenvolvimento prestado pela CE. Dado que a cooperação para o desenvolvimento está cada vez mais integrada no contexto das estratégias de desenvolvimento nacional, é necessária uma resposta coerente e holística por parte da Comissão. Embora do ponto de vista conceptual seja possível alcançar objectivos comuns como, por exemplo, a segurança alimentar através do recurso a instrumentos complementares, na prática tal tem-se revelado difícil. Por conseguinte, a fim de maximizar a coerência, a complementaridade e a eficácia, a Comissão integrará plenamente os objectivos e as estratégias de segurança alimentar no seu quadro de cooperação para o desenvolvimento tanto ao nível da política geral como ao nível da estratégia específica adaptada a cada país (documentos sobre a estratégia da CE para cada país). Além disso, a Comissão considerará as opções existentes para combinar o instrumento de segurança alimentar com os seus principais instrumentos de desenvolvimento regional a longo prazo.

Entretanto, é importante definir mais claramente o papel do regulamento e os seus vários instrumentos, bem como reforçar a eficácia e a qualidade da gestão do programa em todas as fases do ciclo do projecto.

Papel do regulamento

A manutenção de uma concentração específica no domínio da segurança alimentar através do Regulamento (CE) n.º 1292/96 neste momento justifica-se com base no seguinte:

- a necessidade de um instrumento de desenvolvimento específico para apoiar os esforços da CE na resolução: i) da situação de insegurança alimentar estrutural, como primeira medida para a redução da pobreza a longo prazo nalguns países; ii) das situações críticas de oferta alimentar a níveis nacional e regional; iii) dos problemas de nutrição específicos;
- a necessidade de suprimir o desfasamento existente entre as acções de emergência, reabilitação e desenvolvimento;
- os compromissos assumidos pela CE no âmbito de acordos internacionais e de iniciativas multilaterais a fim de estabelecer quadros estratégicos tendo em vista o combate à pobreza. Entre estes contam-se principalmente o apoio à realização dos objectivos de desenvolvimento internacional (ODI) e a Convenção relativa à Ajuda Alimentar (Anexos 4 e 5).

Relação com os outros instrumentos comunitários

É necessário esclarecer a repartição de responsabilidades entre o instrumento de segurança alimentar e os instrumentos de desenvolvimento a longo prazo da CE (FED, ALA, MEDA, TACIS e empréstimos macrofinanceiros) e entre o instrumento de ajuda alimentar geridos pela DEV/AIDCO e os programas humanitários de emergência a curto prazo geridos pelo ECHO.

As intervenções em matéria de segurança alimentar têm por objectivo abordar as causas estruturais subjacentes à situação de insegurança alimentar aos três níveis seguintes:

1. Disponibilidade alimentar inadequada a nível nacional;
2. Pobreza resultante de um acesso insuficiente aos produtos alimentares ao nível das famílias;
3. Utilização dos produtos alimentares e adequação da nutrição a nível individual.

Embora as políticas de desenvolvimento da Comissão com maior alcance (por exemplo, política comercial, gestão macroeconómica, desenvolvimento rural, desenvolvimento social, transportes e infra-estruturas) sejam mais importantes para a realização dos objectivos de segurança alimentar e redução da pobreza a longo prazo, as intervenções em matéria de segurança alimentar abordam em geral a insegurança alimentar estrutural como o ponto de partida para uma redução sustentável da pobreza a longo prazo em determinados países especialmente vulneráveis.

A ajuda alimentar em espécie prestada ao abrigo do regulamento relativo à ajuda alimentar/segurança alimentar e canalizada essencialmente através de programas directos do Governo, EuronAid/ONG e PAM, deverá ser mobilizada nas seguintes situações:

1. Em complemento do ECHO na prestação de ajuda de emergência em situações de crise grave⁸;
2. Como contribuição para as reservas estratégicas e as redes de segurança;
3. Na combinação da ajuda de emergência com a ajuda à reabilitação e o apoio ao desenvolvimento;

Em contrapartida, os programas de ajuda alimentar do ECHO permitem basicamente dar uma resposta rápida nas situações de emergência do ponto de vista humanitário.

3.4. Aplicação do regulamento e seus instrumentos

Princípios orientadores

A aplicação do regulamento e seus instrumentos obedecerá aos seguintes princípios gerais:

- As intervenções em matéria de segurança alimentar serão concebidas e executadas de modo a serem coerentes com a política de desenvolvimento da CE e as estratégias de apoio a nível nacional e regional (documentos de estratégia a nível nacional e regional);
- Na medida do possível, o apoio à segurança alimentar e à ajuda alimentar basear-se-á no estabelecimento de parcerias e será concebido no contexto das estratégias nacionais tendo em vista o combate à pobreza;
- Os programas de segurança alimentar apoiarão as modificações a nível das políticas mais vastas e do ambiente institucional necessárias para alcançar um crescimento económico sustentado e uma redução da pobreza;
- Todas as intervenções serão avaliadas em termos do seu impacto directo e indirecto no rendimento das populações mais desfavorecidas;
- Nas situações de pós-crise, o apoio à segurança alimentar concentrar-se-á na relação entre ajuda humanitária, ajuda de emergência e desenvolvimento a longo prazo;
- As intervenções em matéria de ajuda alimentar serão coerentes com o *Código de Conduta relativo à Ajuda Alimentar* acordado entre a UE e os Estados-Membros e, mais especificamente:
 - Os argumentos a favor ou contra a utilização de ajuda alimentar basear-se-ão na sua eficácia como instrumento para resolver os problemas de nutrição e facilitar o acesso aos produtos alimentares;
 - Será dada prioridade às aquisições a nível local e regional para a satisfação das necessidades de ajuda alimentar;
- A aplicação do regulamento basear-se-á nas capacidades comunitárias existentes e nas vantagens comparativas, bem como nas capacidades dos

⁸ A ajuda alimentar em espécie para as intervenções de emergência será sistematicamente programada/canalizada pela DEV/AIDCO em regime de consulta estreita com o ECHO.

parceiros de execução. Uma coordenação estreita em todas as fases da programação e do ciclo do projecto com os Estados-Membros e outros dadores principais assegurará a complementaridade.

Instrumentos específicos do regulamento

A Comissão continuará a recorrer aos diversos instrumentos directos e indirectos em matéria de ajuda e segurança alimentar a fim de reagir de modo flexível à grande variedade de problemas de segurança alimentar e às situações em que se encontram os países em desenvolvimento a nível familiar, local, nacional e regional, e de ter em conta os diferentes contextos nacionais, políticos, sociais e económicos. Em termos gerais, espera-se que prossiga a tendência a favor da *ajuda directa e estrutural*.

Apoio às políticas e estratégias do Governo

Ajuda ao programa

A ajuda ao programa (facilidade em divisas⁹) prevê a prestação de assistência financeira a partir do orçamento do Governo a fim de realizar os quatro objectivos seguintes:

- Apoio à política e à reforma institucional em matéria de segurança alimentar;
- Incentivo ao sector privado para a importação de produtos alimentares;
- Promoção do emprego e geração de rendimentos a fim de facilitar o acesso aos produtos alimentares;
- Apoio às redes de segurança.

Esta forma de assistência está a substituir gradualmente o apoio ao projecto e a ajuda tradicional em espécie, pois oferece algumas vantagens importantes:

- Reforça o papel da CE no diálogo macroeconómico pela inclusão de novos domínios (segurança alimentar, emprego e rendimentos para além da saúde e do ensino) paralelamente ao aspecto ligado aos resultados económicos;
- Reflecte as intenções estabelecidas na política de desenvolvimento da Comissão em favor do apoio orçamental;
- Facilita a propriedade por parte dos países parceiros;

⁹ A facilidade em divisas está prevista no artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1292/96 do Conselho relativo à ajuda alimentar e à segurança alimentar. O nº 5 do artigo 2º especifica que no caso dos países em vias de ajustamento estrutural e em conformidade com as resoluções relevantes do Conselho, os fundos de contrapartida gerados pelos diversos instrumentos de ajuda ao desenvolvimento constituem recursos que deverão ser geridos como elementos de uma política orçamental una e coerente no contexto de um programa de reformas. Além disso, estes fundos deverão ser utilizados em conformidade com as políticas e programas de segurança alimentar. Contudo, o Regulamento prevê também a possibilidade de deixar de visar os fundos de contrapartida para proceder a uma afectação mais global. Tal implicaria que em vez de dar um destino específico aos fundos de contrapartida, se desse mais importância à definição e satisfação dos indicadores de resultados ligados à segurança alimentar. Por razões de eficácia, os valores de contrapartida serão cada vez mais gerados através do fornecimento de divisas em vez de através da venda de ajuda alimentar.

- Permite uma abordagem orientada para a situação específica de insegurança alimentar de cada país;
- Tem um impacto benigno nos mercados locais de produtos alimentares contrariamente à ajuda alimentar em espécie;
- Transfere a responsabilidade pelas compras de produtos alimentares a nível local das agências internacionais para os agentes locais, aumentando assim a eficácia e promovendo o desenvolvimento do sector privado;
- Promove o comércio multilateral de produtos alimentares, incentivando deste modo as relações comerciais a nível regional e a integração económica.

Embora a avaliação confirme o impacto positivo de uma assistência financeira deste tipo, salienta a necessidade de recorrer à ajuda apenas em situações específicas e em condições bem definidas:

- Baixos rendimentos e países menos desenvolvidos;
- Países com uma sólida estrutura macroeconómica que permita a sustentabilidade orçamental;
- Países com boa governança, incluindo uma gestão sólida das finanças públicas e um sector público e privado eficazes;
- Existência de políticas e programas claramente em favor da promoção da segurança alimentar e da redução da pobreza.

A futura aplicação do instrumento incluirá também medidas destinadas a melhorar o controlo e a avaliação dos resultados do programa.

Apoio ao projecto

A Comissão continuará a dar apoio ao projecto quando a conjuntura política não permitir o apoio orçamental e, em termos gerais, a fim de:

- Assegurar que o apoio financeiro se destina aos grupos vulneráveis em situação de insegurança alimentar;
- Assegurar uma boa gestão da ajuda ao desenvolvimento quando a gestão do sector público for demasiado deficiente e não existam perspectivas realistas de uma melhoria da situação;
- Testar as abordagens-piloto para resolver as situações de insegurança alimentar;
- Realizar actividades específicas em situações em que ocorra um estrangulamento importante em matéria de disponibilidade alimentar e acesso aos produtos alimentares;
- Assegurar uma participação mais activa dos beneficiários na concepção e realização dos projectos.

Além disso, os projectos de segurança alimentar podem receber apoio por um período limitado em situação de transição da ajuda de emergência para o desenvolvimento a longo prazo ou em condições de insegurança alimentar estrutural. Estes projectos deverão procurar facilitar o acesso aos produtos alimentares através do apoio aos sistemas de produção, a outras actividades geradoras de rendimentos e às redes de segurança social.

Ajuda alimentar em espécie

A ajuda alimentar em espécie não é um instrumento adequado para promover a segurança alimentar a longo prazo. Contudo, em certas situações de escassez alimentar na transição entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento a longo prazo, a ajuda alimentar continua a ser um elemento essencial das estratégias da rede de segurança para certas camadas vulneráveis da população. A assistência deverá ser prestada segundo as orientações do Código de Conduta relativo à ajuda alimentar e deverá destinar-se aos grupos vulneráveis no respeito das suas necessidades e hábitos em termos alimentares.

Reforço das capacidades

Uma das principais limitações na formulação e execução de estratégias e programas eficazes a nível nacional para resolver o problema da insegurança alimentar e da pobreza reside no facto de as capacidades administrativas e técnicas a nível local serem insuficientes. Esta situação faz com que a capacidade de absorção permaneça fraca e que as administrações a nível nacional e local não estejam em condições de assumir a plena liderança dos programas. Por conseguinte, a Comissão atribui grande importância ao reforço das capacidades a nível local, pelo que apoia a assistência técnica, a formação nacional e os programas de reforma administrativa. Será consagrada especial atenção ao reforço das capacidades locais tendo em vista a análise e o acompanhamento das situações de segurança alimentar aos níveis nacional e regional e a formulação de políticas, estratégias e programas em matéria de segurança alimentar e luta contra a pobreza.

Canais da ajuda não governamental

Actualmente, o Programa Alimentar Mundial (PAM) é o parceiro não governamental mais importante em termos de canalização da ajuda. As ONG constituem a segunda categoria mais importante deste grupo de parceiros. Com base nas respectivas vantagens comparativas, estes canais de ajuda serão utilizados consoante as necessidades e os pedidos. A ajuda alimentar em espécie para as intervenções de emergência será sistematicamente programada e canalizada pela DEV/AIDCO em regime de consulta estreita com o ECHO.

Programa Alimentar Mundial

As contribuições para o PAM continuarão a ser prestadas em ajuda alimentar em espécie, e concentrar-se-ão em acções de ajuda de emergência e de ajuda aos refugiados no contexto de situações de crise grave e de períodos de pós-crise. As acções do PAM deverão ser programadas e executadas de modo a serem coerentes e a completarem as outras intervenções da CE num dado país.

ONG

Actualmente, os projectos das ONG recebem uma ajuda alimentar em espécie ou uma ajuda em numerário, ou uma combinação de ambos os tipos:

- A ajuda alimentar em espécie é fornecida unicamente através da EuronAid, que organiza: i) o transporte até ao país beneficiário e no interior do seu território; ii) as aquisições a nível local;
- A ajuda em numerário é prestada às ONG com base num "convite para a apresentação de propostas" anual¹⁰. As propostas de projecto serão avaliadas de acordo com estratégias nacionais ou regionais claramente definidas.

Na prática, revelou-se difícil combinar estes dois instrumentos num mesmo projecto devido à dificuldade em sincronizar os dois canais de fornecimento. Este facto limita: i) a capacidade de satisfazer as necessidades reais da população; ii) a capacidade de integrar a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento. A fim de resolver este problema, a Comissão tenciona reforçar ainda a ajuda em numerário, deixando deste modo às ONG a opção de serem elas próprias a adquirir os produtos alimentares a nível local ou de recorrerem aos serviços da EuronAid.

A fim de promover os projectos que abordam objectivos de segurança alimentar a mais longo prazo, é proposto o prolongamento da duração máxima dos projectos das ONG para lá do limite de três anos actualmente em prática.

3.5. Programação e gestão do programa

Programação geral dos recursos

A fim de fornecer um quadro mais dinâmico e eficaz para a programação, a Comissão propõe:

- Actualizar a lista dos países elegíveis de acordo com a lista dos países em desenvolvimento da OCDE/CAD.
- A partir da lista dos países elegíveis, continuar a identificar os países prioritários a fim de evitar uma dispersão dos recursos e fornecer recursos suficientes de modo a ter um impacto significativo na situação de segurança alimentar. A selecção dos países prioritários basear-se-á nos seguintes critérios:
 - Países com um elevado grau de pobreza, sendo a dimensão segurança alimentar medida por indicadores de consumo e nutrição;
 - O país beneficiário tem uma política de segurança alimentar a longo prazo e existem as condições necessárias para uma utilização eficaz dos fundos da CE;
 - A situação de insegurança alimentar é contemplada pela estratégia de apoio comunitário ao país em questão;
 - Os países onde a CE já tem experiência e uma vantagem comparativa ao nível da intervenção.

Além disso, pode ser concedida prioridade a qualquer país elegível¹¹ que enfrente uma crise grave de ordem alimentar ou se encontre numa situação de pós-crise.

¹⁰ coerente com o *Vade Mecum sobre a Gestão das Subvenções* acordado em Julho de 1999, que tem por objectivo harmonizar os procedimentos entre a Comissão e os seus parceiros operacionais.

- Aplicar o princípio da programação da segurança alimentar plurianual a todos os países beneficiários a fim de assegurar um maior planeamento a longo prazo e uma distribuição equitativa dos fundos disponíveis, excepto em caso de crise.
- Prolongar o período máximo de execução do programa para todos os instrumentos até cinco anos.

Programação a nível nacional

Os objectivos de segurança alimentar têm de ser integrados num quadro estratégico único da CE - os documentos da estratégia comunitária para cada país. É a este nível que as prioridades e as preocupações comunitárias se articulam com as dos Governos parceiros, os Estados-Membros da UE e as outras agências internacionais, e que se pode identificar e abordar os domínios onde existe acordo ou divergência.

A fim de ter acesso ao apoio a partir da rubrica orçamental ajuda alimentar/segurança alimentar, os documentos de estratégia para cada país deverão basear-se em determinados princípios:

- Num acordo entre as prioridades do Governo beneficiário e as da CE na luta contra a pobreza e no apoio à segurança alimentar. A abordagem deverá basear-se no documento sobre a estratégia para a redução da pobreza elaborado pelo Governo do país em questão;
- No diálogo com o Governo parceiro e a sociedade civil sobre as reformas políticas em favor das populações mais desfavorecidas e as prioridades das despesas públicas;
- Na coordenação com os Estados-Membros da UE e com os outrosadores no que diz respeito às estratégias nacionais a fim de minimizar a sobrecarga dos Governos parceiros.

Elaboração, avaliação e execução do programa

No que diz respeito à elaboração do programa, a Comissão propõe que futuramente os programas realizados ao abrigo do regulamento:

- Se baseiem cada vez mais nas estratégias nacionais ou regionais a fim de resolver a questão da coerência e complementaridade com outros programas financiados pela CE, pelos Estados-Membros da UE e por outrosadores;
- Se concentrem nos problemas de segurança alimentar mais importantes, resolvam as causas subjacentes a estes problemas, abordem a questão da escolha dos destinatários e consagrem mais atenção às medidas de referência, às relações de género, às questões de ambiente e aos indicadores de acompanhamento;

¹¹ Regulamento (CE) n° 1292/96 do Conselho, de 27 de Junho de 1996, lista dos países menos desenvolvidos (LLDC), dos países com baixos rendimentos (LIC) e dos países de rendimento médio inferior (LMIC) elegíveis.

- Sejam acompanhados de propostas de financiamento baseadas sistematicamente num quadro lógico em conformidade com os princípios da gestão do ciclo do projecto aplicáveis a todos os projectos da CE.

Enquanto as administrações nacionais continuarem a dar provas de uma capacidade de planeamento insuficiente, a assistência técnica continuará a ter um papel importante na preparação do programa. Terminados os contratos da Rede Europeia de Segurança Alimentar (RESAL)¹², serão celebrados novos acordos a fim de assegurar a continuidade da capacidade de análise e consultoria, a financiar pela rubrica orçamental B7-20, pelo que serão tomadas as seguintes medidas:

- O principal pessoal da RESAL será integrado na AIDCO e nas Delegações;
- Os peritos internacionais e regionais de alto nível serão cada vez mais mobilizados através de centros regionais de multidadores¹³;
- As unidades de segurança alimentar a nível local serão gradualmente transferidas e integradas em instituições nacionais.

Reconhece-se que existe um desfasamento excessivo entre o momento da concessão dos fundos e o lançamento do projecto, o que se deve essencialmente à superficialidade do processo de avaliação. Após a aprovação do programa/projecto, é normalmente necessário um trabalho considerável para elaborar as questões conceptuais, as questões de política e as condições, bem como as disposições de aplicação. São propostas as seguinte soluções:

- Concluir o processo de programação nove meses antes de um dado exercício orçamental.
- Lançar o processo de identificação e avaliação imediatamente após a conclusão do processo de programação a fim de que haja tempo suficiente para a análise, a elaboração e a avaliação dos programas e projectos.
- Proceder cada vez mais a uma programação plurianual.

Processo de aprovação do programa

A fim de aumentar a coerência e a complementaridade com os programas dos Estados-Membros da UE, propõe-se que o Comité de Ajuda Alimentar e de Segurança Alimentar desempenhe um papel cada vez mais importante nas questões estratégicas e na programação plurianual segundo as directrizes adoptadas pelos Comités Regionais da Comissão (FED, ALA, MEDA, TACIS).

Por último, as funções do Comité de Ajuda Alimentar existente deverão ser confiadas aos Comités Regionais da Comissão a fim de aumentar a coerência das políticas e racionalizar a comitologia.

¹² Rede Europeia de Segurança Alimentar estabelecida em 1998 e financiada a partir da rubrica orçamental B7-20. Membros que a aplicam: ADE, DRN, GOPA, IRAM-AEDES, MTL, SOLAGRAL e TRANSTEC.

¹³ Centros de peritagem/consultadoria regionais com o apoio de vários dadores que prestam aconselhamento actualizado e coordenado aos Governos e aos organismos regionais sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento rural e segurança alimentar. A sua organização e mandato devem ser determinados caso a caso de modo a ter em conta as especificidades regionais.

Acompanhamento e avaliação do impacto

A auditoria será sistematicamente introduzida para todos os projectos e programas de segurança alimentar a meio do percurso e aquando da conclusão do projecto. Os projectos pecuniários das ONG continuarão a ser objecto de uma auditoria anual em conformidade com os procedimentos de gestão das subvenções.

A Comissão tenciona introduzir um controlo sistemático dos projectos de segurança alimentar a fim de avaliar o seu impacto e o processo de selecção dos destinatários. Embora seja difícil avaliar directamente a situação de segurança alimentar, os indicadores de pobreza e nutrição são pertinentes para o problema a vários níveis, desde o nível individual até ao nacional no seu conjunto. No âmbito do acompanhamento do programa, a Comissão tentará assegurar a coordenação com as actividades dos outros dadores e o acompanhamento do processo DERP. Para o efeito, a Comissão apoiará o reforço das capacidades tendo em vista a obtenção de sistemas de acompanhamento sustentáveis em matéria de pobreza e segurança alimentar à escala nacional.

A Comissão reforçará a sua avaliação do programa de segurança alimentar com o objectivo de avaliar os instrumentos de ajuda directa numa base anual. Dado o número e a diversidade dos instrumentos de ajuda indirecta, as avaliações periódicas basear-se-ão numa amostra representativa dos projectos.

*

Em 2003-2004, será realizada uma segunda avaliação da aplicação do Regulamento (CE) n° 1292/96 relativo à política e à gestão da ajuda alimentar e às acções específicas de apoio à segurança alimentar.

No âmbito desta avaliação, deverá ser aprofundado o quadro conceptual e estratégico de desenvolvimento mais vasto em que a Comissão presta apoio em matéria de ajuda alimentar e de segurança alimentar e deve também ser abordada a questão da coerência das políticas. Em especial, deverão ser consideradas as opções para integrar/unir plenamente os objectivos e os instrumentos de segurança alimentar num projecto de desenvolvimento global. Deverão igualmente ser estudadas possíveis opções para definir de modo mais claro a repartição de responsabilidades entre a DEV/AIDCO e o ECHO no que diz respeito à programação, canalização e movimentação da ajuda em espécie.

ANEXO

Anexo 1: ANTECEDENTES E OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) n° 1292/96

Antecedentes do Regulamento (CE) n° 1292/96

A ajuda alimentar europeia em cereais teve início em 1967, no âmbito da Convenção Internacional sobre o Trigo.

Na sua fase inicial, a ajuda alimentar europeia estava em larga medida dependente da gestão das existências da CE. Passou-se algum tempo até que se tornassem evidentes as limitações de uma tal política orientada para a oferta. No contexto dos Acordo de Iaundé e posteriormente de Lomé, o objectivo desta política era promover a "auto-suficiência alimentar", com base na ajuda alimentar e no apoio técnico e financeiro.

À medida que a reflexão sobre o desenvolvimento começou a concentrar-se mais em conceitos ligados à "segurança alimentar", a política comunitária evoluiu para uma compreensão instrumental da ajuda alimentar enquanto parte da melhoria da situação de segurança alimentar num contexto de desenvolvimento global.

Durante os anos 80, o quadro da política de desenvolvimento advogado pelo Plano Pisani levou à adopção dos seguintes princípios:

- concentração financeira em todos os aspectos da segurança alimentar;
- definição e execução de políticas em conjunto com os países ACP;
- maior integração dos diferentes tipos de ajuda;
- coordenação crescente entre os dadores;
- dissociação da ajuda alimentar da gestão dos excedentes das existências alimentares comunitárias;
- incentivo à utilização progressiva de aquisições triangulares e locais.

Estes princípios foram integrados em decisões sucessivas do Conselho de Ministros:

- aumento da cobertura alimentar das populações beneficiárias (1982);
- ajuda em casos de emergência (1982);
- contribuição para um desenvolvimento económico e social equilibrado (1982);
- redução dos défices da balança de pagamentos (1983);
- promoção da segurança alimentar nos países e regiões beneficiários (1986);
- apoio ao aumento da produção alimentar a nível local (1986);
- política de ajuda humanitária e criação do ECHO (1992).

Após a crise alimentar de 1991-1992, a Comissão realizou uma avaliação externa das suas políticas e instrumentos. Esta avaliação pôs em evidência as limitações da ajuda alimentar (custos elevados, resultados a curto prazo), o facto de a insegurança alimentar se ter tornado um indicador fundamental de subdesenvolvimento e a necessidade de uma maior concentração nas causas estruturais da insegurança alimentar.

Mais recentemente, as acções de ajuda alimentar e de segurança alimentar adquiriram uma importância crescente no contexto da atenuação da pobreza. A segurança alimentar, prioridade crucial na redução da pobreza, foi objecto de uma resolução do Conselho de Ministros em Novembro de 1994, uma resolução que salientava a importância da adopção de uma política de segurança alimentar a longo prazo a níveis regional, nacional e familiar.

O Regulamento (CE) n° 1292 do Conselho, de 27 de Junho de 1996, situa a segurança alimentar no contexto da política de desenvolvimento comunitária e, mais especificamente, no contexto da luta contra a pobreza.

Objectivos do Regulamento (CE) n° 1292/96

Os objectivos das acções em apoio da ajuda alimentar e da segurança alimentar, incluindo a facilidade em divisas, são estabelecidos no n° 3 do artigo 1° do regulamento.

Estes objectivos são os seguintes:

- promover uma segurança alimentar orientada para o combate à pobreza, a favor da população dos países e regiões em desenvolvimento, ao nível das famílias, ao nível local, nacional e regional;
- elevar o nível nutricional das populações beneficiárias e favorecer o acesso dessas populações a uma alimentação equilibrada;
- ter em conta a preocupação de assegurar o abastecimento de água potável à população;
- promover a disponibilidade e o acesso das populações aos géneros alimentícios;
- contribuir para o desenvolvimento económico e social equilibrado dos países beneficiários nos meios rural e urbano, dedicando uma especial atenção ao papel das mulheres e dos homens na economia familiar e na estrutura social; as acções de ajuda comunitária terão como objectivo final transformar os beneficiários em agentes do seu próprio desenvolvimento;
- apoiar os esforços dos países beneficiários no sentido de melhorarem a sua produção alimentar ao nível regional, nacional, local e familiar;
- reduzir a dependência desses países em relação à ajuda alimentar;
- promover a independência alimentar desses países, quer através do aumento da produção, quer através da melhoria e do aumento do poder de compra;
- contribuir para as iniciativas de luta contra a pobreza numa perspectiva de desenvolvimento.

**Anexo 2: AFECTAÇÕES FINANCEIRAS AO ABRIGO DO REGULAMENTO (CE)
n.º 1292/96 (1993-1999)**

Fonte: "Evaluation of EC Food Aid, Food Security Policy, Food Aid Management and Programmes in Support of Food Security", Relatório de Síntese do Instituto dos Recursos Naturais (NRI) e do Instituto de Economia dos Países Baixos (NEI), Novembro de 2000.

Afectação por instrumento[#], 1993-1999 (milhões de euros)

Instrumentos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 Prov.
1. Ajuda alimentar em espécie	511,0 (89%)	514,3 (87%)	564,7 (87%)	308,0 (55%)	267,1 (51%)	275,2 (48%)	207,9 (41%)	181,6 (39%)
da qual: produtos de base	342,1 (60%)	329,6 (56%)	374,6 (58%)	213,2 (38%)	181,2 (35%)	154,6 (27%)	114,9 (23%)	n.d.
custos de transporte	168,9 (29%)	184,7 (31%)	190,1 (29%)	94,7 (17%)	85,9 (16%)	120,4 (21%)	93,0 (18%)	n.d.
2. Acções em apoio da segurança alimentar	63,0 (11%)	74,8 (12%)	81,6 (13%)	238,7 (42%)	253,5 (49%)	301,6 (52%)	287 (57%)	275,8 (59%)
Divisas	-	-	-	57,9 (10%)	139,1 (27%)	106,1 (18%)	106,8 (21%)	64,7(14%)
Projectos	19,8 (3%)	19,6 (3%)	38,8 (6%)	124,1 (22%)	84,1 (16%)	154,3 (27%)	116,1 (23%)	163,6 (35%)
Assistência técnica e acompanhamento	43,2 (8%)	55,2 (9%)	42,8 (7%)	56,7 (10%)	30,3 (6%)	41,2 (7%)	64,1 (13%)	47,3 (10%)
3. Alerta rápido e armazenamento	n.d.	n.d.	n.d.	13,5 (2%)	3,0 (1%)	1,6 (0%)	10,1 (2%)	5,0 (1%)
Total	574,0	589,1	646,3	560,2	523,6	578,4	505,0	462,2

Afectação por canal[#], 1993-1999 (milhões de euros)

Canais	Ano								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993-1995	1996-1999
Directos	137,4	183,2	202,2	272,2	287,3	271,9	258,7	29%	50%
<i>Entre os quais as ONG</i>	0	0	0	31,3	11,2	21,8	43,9	0%	5%
Indirectos	393,4	350,7	401,3	231,4	220,7	276,5	214,6	63%	44%
<i>Entre os quais:</i>									
<i>ONG</i>	160,1	154,5	214,4	106,5	87,2	113,6	85,0	29%	18%
<i>PAM</i>	158,5	144,2	137,5	111,5	111,0	141,5	104,1	24%	22%
<i>ACNUR</i>	15,7	10,6	12,7	-	-	-	-	2%	0%
<i>UNRWA</i>	-	-	-	n.d.	11,9	12,3	13,0	0%	2%
<i>CICV</i>	21,0	20,3	23,0	n.d.	10,6	9,2	-	4%	1%
<i>OUTROS</i>	38,1	21,2	13,6	13,4	-	-	12,5	4%	1%
Outros (AT, acompanhamento, etc.)	43,2	55,2	42,8	56,6	15,6	29,9	31,7	8%	6%
Total (milhões de euros)	574,0	589,1	646,3	560,2	523,6	578,4	505,0	100%	100%

[#] Nota: Os dados referem-se unicamente às afectações. Não existem dados disponíveis sobre as autorizações e pagamentos efectivamente realizados. A avaliação externa verificou, todavia, que os níveis de pagamento são muito inferiores às expectativas, o que teve por resultado níveis consideráveis de fundos não utilizados.

A Comissão recorre às seguintes rubricas orçamentais para financiar a aplicação do regulamento:

- B7-200: para os produtos mobilizados ao abrigo da Convenção relativa à Ajuda Alimentar (dotações obrigatórias e ligadas aos compromissos internacionais da CE);
- B7-201: para as intervenções relacionadas com os programas de segurança alimentar;
- B7-202: para os custos incorridos com os transportes, distribuição, logística, acompanhamento e avaliação.

Anexo 3: PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

Objectivos da política

- O regulamento reflecte conceitos recentes sobre as causas da insegurança alimentar e constitui uma manifestação importante da política da CE em matéria de ajuda alimentar e segurança alimentar. Os objectivos do regulamento reflectem a estreita ligação existente entre a insegurança alimentar e a pobreza.
- A definição da política está em processo de modificação e deixou de considerar a insegurança alimentar como uma escassez de produtos alimentares (essencialmente a nível nacional) para passar a considerá-la uma dimensão da pobreza (essencialmente a nível familiar). Contudo, a nível nacional, as políticas sobre a segurança alimentar concentram-se essencialmente na produção agrícola e no crescimento económico, ficando aspectos como a geração de rendimentos e as questões sociais frequentemente por aprofundar.
- O regulamento substitui vários instrumentos anteriormente existentes em matéria de ajuda alimentar e segurança alimentar, sendo com eles coerente. É igualmente coerente com vários regulamentos sobre a cooperação para o desenvolvimento. É, todavia, menos coerente com os regulamentos sobre questões comerciais e alguns regulamentos sobre contratos públicos.
- É necessária uma abordagem comunitária completa e global a nível nacional que abranja todos os instrumentos da CE.
- A ajuda alimentar em espécie é um instrumento oneroso, mas que se justifica em situações em que não exista alternativa como, por exemplo, as situações de emergência, os casos em que não exista um Governo eficaz, ou em que a ajuda em espécie tenha vantagens comparativas em relação a outros tipos de ajuda aos grupos especialmente vulneráveis.
- A passagem da ajuda em espécie para a facilidade em divisas e para as acções em apoio da segurança alimentar é lógica, evitando custos elevados e conferindo maior flexibilidade aos programas para que possam satisfazer as necessidades reais e as expectativas dos beneficiários.
- A maioria dos documentos sobre os projectos não refere especificamente as questões de género, e existem poucas informações a partir dos estudos de impacto ou das medidas de referência que permitam tirar conclusões sobre o impacto no género.

Acções e procedimentos de gestão

- Um problema-chave no que diz respeito à eficácia reside nos atrasos consideráveis entre as afectações e as autorizações. Além disso, verificam-se graves atrasos na conclusão dos pagamentos e na execução dos contratos. As fracas capacidades institucionais e de gestão provocam frequentemente atrasos adicionais ao nível da execução do projecto e do programa.
- Uma conclusão fundamental é que as capacidades de aplicação e absorção da Comissão e dos países beneficiários foram sobrestimadas. O pessoal das unidades de segurança alimentar a nível comunitário e nacional é insuficiente para assegurar uma preparação atempada das propostas e um acompanhamento adequado dos programas em curso.
- Foram comunicados problemas importantes no que diz respeito à aprovação dos projectos e a atrasos nos pagamentos às ONG.
- Muitas ONG realizam actividades que levam anos a produzir resultados. O período máximo estabelecido de três anos é frequentemente considerado demasiado curto. No futuro, deverá ser possível celebrar contratos com uma duração máxima de cinco anos.
- Surgiram dificuldades em sincronizar a componente ajuda pecuniária dos projectos das ONG e a ajuda alimentar em espécie canalizada através da EuronAid.
- A inexistência de medidas de referência e de melhores sistemas de acompanhamento torna difícil uma avaliação eficaz do impacto dos programas e também não permite dar uma orientação às novas políticas e programas. Foram poucas as avaliações efectuadas.
- Falta de descentralização do processo de tomada de decisão da DG DEV para as delegações.
- No âmbito da avaliação, verificou-se que as aquisições a nível local e as transacções de tipo triangular tinham diminuído em favor dos fornecimentos a partir da Europa. As regras comunitárias sobre os contratos públicos e a aplicação das normas de saúde comunitárias, e possivelmente a dimensão dos contratos, tornaram muito difícil para os comerciantes locais concorrer com os comerciantes europeus no mercado europeu. O procedimento para o agrupamento dos concursos para a adjudicação de contratos públicos para a EuronAid teve por resultado o aumento de contratos públicos na Europa.
- A nível geral, a RESAL está a surgir como um instrumento importante. É, contudo, questionável a sua relação custo/eficácia.
- O Comité da Ajuda Alimentar e da Segurança Alimentar constitui um recurso importante para a coordenação, coerência e eficácia dos programas de ajuda alimentar da Comunidade. O Comité gasta, no entanto, uma boa parte do seu tempo debatendo os vários projectos propostos pela Comissão. Ora, uma parte deste tempo seria sem dúvida melhor aproveitada se fosse utilizada para debater os aspectos de ordem estratégica e sectorial dos programas da CE e dos Estados-Membros.

Anexo 4: OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (ODI)

Trata-se de objectivos adoptados em 1996 pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, que apelou para a criação de uma parceria geral para prosseguir uma estratégia de desenvolvimento centrada em objectivos fundamentais do desenvolvimento. Os Ministros do Desenvolvimento membros do CAD e os presidentes das agências de ajuda comprometeram-se a:

Bem-estar económico

- Proceder a uma redução para metade da proporção da população que vive em condições de extrema pobreza até 2015.

Desenvolvimento social

- Tornar universal o ensino primário em todos os países até 2015;
- Avançar para a igualdade entre os sexos e favorecer o poder das mulheres através da eliminação da desigualdade entre os sexos nos ensinos primário e secundário até 2005;
- Até 2015, reduzir em dois terços as taxas de mortalidade dos bebés e das crianças de idade inferior a cinco anos e reduzir em três quartos a mortalidade materna;
- No âmbito do sistema de cuidados de saúde primários, facultar o acesso de todos os indivíduos em idade adequada aos serviços de saúde ligados à reprodução o mais rapidamente possível, e o mais tardar até 2015.

Sustentabilidade e regeneração do ambiente

- Prosseguir a aplicação em curso das estratégias nacionais tendo em vista o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, de modo a garantir que a actual tendência para a perda de recursos ambientais seja efectivamente invertida, tanto a nível nacional como mundial, até 2015.

Anexo 5: CONVENÇÃO RELATIVA À AJUDA ALIMENTAR

A União Europeia, incluindo tanto a Comunidade como os seus Estados-Membros, é co-signatária da Convenção relativa à Ajuda Alimentar¹⁴. A Convenção, que foi renegociada em 1999, tem por objectivo contribuir para a segurança alimentar a nível mundial e melhorar a capacidade da comunidade internacional para dar resposta a situações de emergência alimentar e satisfazer outras necessidades alimentares dos países em desenvolvimento. A fim de realizar este objectivo são tomadas as seguintes medidas:

- Disponibilização de níveis adequados de ajuda alimentar numa base previsível, tal como estabelecido pela referida Convenção;
- Incentivo aos membros para que assegurem que a ajuda alimentar prestada seja em especial canalizada para atenuar a pobreza e a fome dos grupos mais vulneráveis e seja coerente com o desenvolvimento agrícola nesses países;
- Inclusão de princípios para maximizar o impacto, a eficácia e a qualidade da ajuda alimentar prestada na qualidade de instrumento ao serviço da segurança alimentar;
- Criação de um contexto para a cooperação, coordenação e intercâmbio de informações entre os membros sobre as questões relacionadas com a ajuda alimentar e aumento da eficácia das acções de ajuda alimentar sob todos os aspectos, bem como uma maior coerência entre a ajuda alimentar e os outros instrumentos.

Estas orientações políticas colocam a ajuda alimentar no contexto mais vasto da segurança alimentar, atenuação da pobreza e da fome.

Outras alterações recentes à Convenção incluem:

- O alargamento da lista dos produtos elegíveis;
- A inclusão sistemática dos custos de transporte no fornecimento da ajuda alimentar;
- A possibilidade para osadores de expressar o seu compromisso em termos de tonelagem ou valor, ou numa combinação de ambos;
- A obrigação de que pelo menos 80% da sua ajuda alimentar seja prestada sob a forma de ajuda não reembolsável;
- A promoção de transacções de tipo triangular e de aquisições a nível local.

¹⁴ Decisão 1999/576/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1999, sobre a assinatura e notificação, em nome da Comunidade Europeia, da aplicação a título provisório da Convenção relativa à Ajuda Alimentar de 1999, artigo 1º (JO L 222 de 24 de Agosto de 1999, p.38). Ver também a Decisão 2000/421/CE de 13 de Junho de 2000 sobre a conclusão, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção relativa à Ajuda Alimentar de 1999, artigo 1º (JO L 163 de 4 de Julho de 2000, p.37).

Código de conduta relativo à ajuda alimentar

A Comissão e os Estados-Membros da UE acordaram quanto a um número de princípios de base no que diz respeito à utilização da ajuda alimentar em espécie. Estes princípios foram incorporados num *Código de Conduta relativo à Ajuda Alimentar*, que está agora incluído na Convenção relativa à Ajuda Alimentar:

- A ajuda alimentar só deverá ser prestada se, depois de avaliadas as necessidades, se tiver chegado à conclusão de que este é o meio mais eficaz e adequado de assistência.
- A ajuda alimentar para distribuição gratuita deverá destinar-se aos grupos vulneráveis e respeitar as necessidades nutricionais e os hábitos dos beneficiários.
- O fornecimento da ajuda alimentar em situações de emergência deverá ter em conta os objectivos de reabilitação e de desenvolvimento a mais longo prazo no país beneficiário.
- A ajuda alimentar, em especial aos países menos desenvolvidos, deverá assumir a forma de subvenções.
- A ajuda alimentar prestada ao abrigo da Convenção relativa à Ajuda Alimentar sob a forma de subvenções deverá representar pelo menos 80% da contribuição dos dadores.
- As transacções de ajuda alimentar deverão ser conduzidas de modo a evitar uma interferência prejudicial nos padrões normais de produção e do comércio internacional. As políticas de ajuda alimentar têm de ser coerentes com as políticas de desenvolvimento e com outras políticas sectoriais como, por exemplo, a agrícola e a comercial.
- Dever-se-á considerar o reforço da ajuda alimentar por outros meios (assistência financeira e técnica), a fim de aumentar a sua capacidade para garantir a segurança alimentar e de incentivar o Governo e a sociedade civil a desenvolverem estratégias de segurança alimentar a todos os níveis (no âmbito do processo DERP sempre que possível).
- A fim de promover o desenvolvimento agrícola a nível local, o reforço dos mercados locais e regionais e de garantir uma segurança alimentar sustentada, as contribuições em numerário directas poderão ser utilizadas para a aquisição de produtos alimentares no país beneficiário ou noutros países em desenvolvimento.
- Sempre que a ajuda alimentar seja vendida num país beneficiário, a venda deverá realizar-se, na medida do possível, através do sector privado e basear-se num estudo do mercado. As receitas provenientes dessas vendas destinar-se-ão prioritariamente a projectos que procurem melhorar a segurança alimentar dos beneficiários.

Anexo 6: PREOCUPAÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Excepto em situações de emergência, como guerras ou catástrofes naturais em larga escala, em que a preocupação imediata é assegurar a sobrevivência da população, as questões de segurança alimentar põem-se normalmente a três níveis:

- **Disponibilidade de produtos alimentares de qualidade aceitável.** A disponibilidade diz respeito à oferta de produtos alimentares a nível mundial e nacional. A nível mundial, existe a preocupação de que a produção alimentar não consiga acompanhar o ritmo do crescimento demográfico. A nível nacional, a disponibilidade alimentar pode ser assegurada através da combinação da produção nacional com o comércio regional e internacional. Os países com economias em desenvolvimento bem sucedidas, uma situação comercial externa sólida e mercados que funcionam eficazmente não precisam de ter grandes preocupações com a disponibilidade alimentar geral. A ajuda capaz de incentivar um desenvolvimento geral bem sucedido é, pois, o melhor meio para promover uma disponibilidade alimentar geral. É de salientar que, a nível nacional, a segurança alimentar não é sinónimo de auto-suficiência alimentar. A promoção da auto-suficiência como um objectivo em si mesmo pode impedir o aumento da segurança alimentar se prejudicar a política e as reformas institucionais concebidas para incentivar o crescimento numa base mais ampla ou se provocar uma subida dos preços dos produtos alimentares;
- **Acesso aos produtos alimentares por parte das famílias.** O acesso diz respeito à procura e ao poder de compra dos consumidores a nível urbano e rural. O agregado familiar é a unidade económica e social constituída para tomar medidas em matéria de consumo alimentar. A falta de acesso aos produtos alimentares, que pode ser transitória ou crónica, é basicamente uma consequência da pobreza. Por conseguinte, é necessário reorientar as preocupações de segurança alimentar para o contexto mais vasto das estratégias de combate à pobreza;
- **Utilização dos produtos alimentares e adequação alimentar a nível individual.** A utilização dos produtos alimentares relaciona-se com as questões de consumo e de nutrição e é afectada pelas práticas alimentares. No contexto do agregado familiar, por exemplo, a distribuição dos produtos alimentares no seio da família, as práticas de alimentação mãe-criança e a preparação dos alimentos afectam os aspectos de qualidade. Certos programas específicos, tais como a educação nutricional, ou as transferências de rendimento para as mulheres, podem ser necessários como complemento de uma estratégia mais vasta de luta contra a pobreza. Uma preocupação conexas é a da qualidade e a da segurança alimentar, em especial no que se refere ao impacto do regime alimentar na saúde.

Fundamentalmente, a segurança alimentar é uma dimensão essencial da pobreza. Por consequência, os objectivos de segurança alimentar a longo prazo são mais facilmente atingidos se forem integrados em políticas de luta contra a pobreza a longo prazo que forneçam um quadro coerente para as estratégias de desenvolvimento nacional.

Fonte: Integração dos objectivos de segurança alimentar num contexto de luta contra a pobreza, documento da Comissão, DEV/A/1/uw D (99)