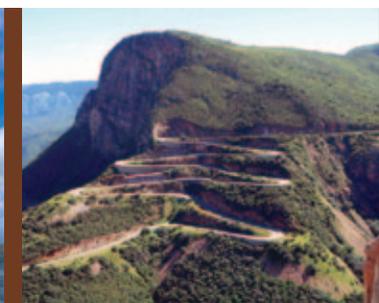




*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

# AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO **ANGOLA**



DESENVOLVIMENTO HUMANO eficácia COORDEN  
eficiência COORDENAÇÃO E PARCERIA sustent  
APROPRIAÇÃO NACIONAL relevância GESTÃO  
sustentabilidade GESTÃO POR RESULTADOS E  
ENVOLVIMENTO capacidade de resposta COO  
relevância APROPRIAÇÃO NACIONAL eficácia  
DENAÇÃO E PARCERIA eficiência DESENVOLVI  
NTO HUMANO relevância COORDENAÇÃO efica  
sustentabilidade GESTÃO POR RESULTADOS E  
VOLVIMENTO eficiência APROPRIAÇÃO NACIO





*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

# AVALIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO **ANGOLA**

## RELATÓRIOS PUBLICADOS DA SÉRIE DE ADRS

Afeganistão	Etiópia	Ilhas do Pacífico
Angola	Geórgia	Papua Nova Guiné
Argentina	Gana	Paraguai
Bangladeche	Guatemala	Peru
Barbados e OECD	Guiana	Filipinas
Benim	Honduras	Ruanda
Butão	Índia	Senegal
Bósnia e Herzegovina	Indonésia	Sérvia
Botsuana	Jamaica	Seicheles
Brasil	Jordânia	Somália
Bulgária	República Democrática	Sri Lanca
Burquina Faso	Popular do Laus	Sudão
Camboja	Libéria	República Árabe Síria
Chile	Líbia	Tajiquistão
China	Maláui	Tailândia
Colômbia	Maldivas	Tunísia
República Democrática do Congo	Moldávia	Turquia
República do Congo	Mongólia	Uganda
Costa Rica	Montenegro	Ucrânia
Costa do Marfim	Moçambique	Emirados Árabes Unidos
Jibuti	Nepal	Usbequistão
Equador	Nicarágua	Vietname
Egito	Níger	Lémen
El Salvador	Nigéria	Zâmbia

### AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO: ANGOLA

---

Direitos autorais PNUD 2013, todos os direitos reservados.  
Produzido nos Estados Unidos da América. Impresso em papel reciclado.

As análises e recomendações deste relatório não refletem necessariamente as visões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do seu Comitê Executivo ou dos Estados-Membro das Nações Unidas. Esta é uma publicação independente do Escritório de Avaliação do PNUD.

**Edição de cópia:** SkrivaneK Translation Services N.A.

**Design gráfico:** Laurie Douglas Graphic Design ([www.lauriedouglas.com](http://www.lauriedouglas.com))

**Impressão:** Consolidated Graphics

**Fotos da capa:** PNUD Angola

# AGRADECIMENTOS

Esta avaliação foi realizada pelo Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com Ana Rosa Soares como coordenadora e co-líder da avaliação. O escritório contou com os seguintes profissionais para apoiar a realização da avaliação: a Dra. Cristina Rodrigues co-liderou a equipa de avaliação, contando fortemente com as contribuições e empenho do Dr. Carlos Lopes e Dário Rodrigues. O apoio à pesquisa foi fornecido por Lisa Kleinhenz e o apoio administrativo por Sonam Choetsho.

O Escritório de Avaliação não poderia ter concluído a avaliação sem a participação de uma ampla gama de detentores de interesse. A equipa do PNUD e os seus parceiros na sede, escritório regional e do país generosamente partilharam o seu tempo e ideias ao longo do processo de avaliação.

Como parte dos acordos de garantia de qualidade, o Escritório de Avaliação convidou especialistas de renome para servir como avaliadores externos independentes para esta avaliação. Somos gratos ao Dr. João Paulo Machado Peixoto e Bebiana Deolinda de Almeida pelo seu tempo valioso e contribuição.



# PREFÁCIO

Este é o relatório de uma avaliação independente ao nível de país conduzida pelo Escritório de Avaliação do PNUD em 2012. A avaliação analisa o posicionamento estratégico de apoio do PNUD e as suas contribuições para os resultados de desenvolvimento em Angola, de 2005 a 2011.

As avaliações são realizadas ao abrigo das disposições gerais contidas na Política de Avaliação do PNUD com os objetivos de fornecer um apoio significativo à função de prestação de contas da administradora do PNUD para informar a Junta Executiva dos países membros; apoiar uma maior responsabilização do PNUD perante as partes interessadas e parceiros nacionais no país onde o programa é executado; servir como meio de garantia de qualidade das intervenções do PNUD a nível nacional e contribuir para a aprendizagem a nível institucional, regional e nacional.

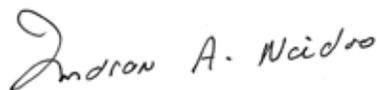
A avaliação constatou que as contribuições do PNUD têm sido importantes em termos de resposta para o contexto de mudanças nacionais, particularmente à luz da mudança de um contexto de pós-conflito para um mais focado em desenvolvimento. Durante o período abrangido pela avaliação, o apoio técnico do PNUD ao governo reforçou o desenvolvimento institucional e a formulação de políticas. O PNUD foi capaz de apoiar as decisões políticas nas áreas de género, biodiversidade nacional, ações de desminagem, violência doméstica, VIH-SIDA e da ciência, tecnologia e inovação. Também ajudou a desenvolver capacidades nas áreas de microfinanças, desminagem e VIH-SIDA, garantindo uma maior eficácia e sustentabilidade do trabalho e resultados mais facilmente identificáveis.

A avaliação também identificou uma série de áreas em que o PNUD poderá contribuir mais ao colaborar com Angola ao enfrentar os desafios que persistem. Estas áreas incluem a garantia de

apropriação nacional do necessário desenvolvimento de capacidades e gestão do conhecimento de todas as intervenções do PNUD, seguindo uma abordagem mais sistemática de programação e gestão do conhecimento para melhorar a aprendizagem, em linha com uma estratégia sólida voltada para o desenvolvimento humano mais capaz de alavancar as vantagens comparativas do PNUD, demonstrar efetivamente o seu valor acrescentado e promover sinergias entre as intervenções e áreas programáticas.

Ao avançar haverá a necessidade de se lidar melhor ainda com as áreas do combate à pobreza, descentralização e empreendedorismo, que requerem uma estratégia de mais longo prazo. Além disso, a avaliação do PNUD recomenda o reforço dos meios formais e informais de diálogo proativo com o governo de Angola de forma a ter um impacto maior sobre o cumprimento do mandato do PNUD e a sua contribuição para as prioridades nacionais.

Hoje, Angola olha para um novo caminho de desenvolvimento como um país de rendimento médio e o PNUD tem procurado reposicionar-se para fortalecer a sua relevância no novo contexto. A avaliação fornece recomendações que permitem ao PNUD construir a partir das lições aprendidas com o seu programa nos últimos anos. Esperamos que os insumos aqui apresentados sejam úteis para o PNUD de Angola, bem como para os seus parceiros nacionais e internacionais e que ajude o PNUD a continuar a dar um contributo significativo para atingir a meta do desenvolvimento nacional.



Indran Naidoo  
Diretor, Escritório de Avaliação  
PNUD



# ÍNDICE

<b>Siglas</b>	<b>ix</b>
<b>Sumário executivo</b>	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1 Introdução</b>	<b>1</b>
1.1 Objetivos	1
1.2 Âmbito da avaliação	1
1.3 Metodologia	2
1.4 Estratégias para superar as limitações da avaliação	3
1.5 O processo de avaliação	4
1.6 Estrutura do relatório	6
<b>Capítulo 2 Desafios de desenvolvimento e estratégias nacionais</b>	<b>7</b>
2.1 Contexto nacional e os desafios de desenvolvimento	7
2.2 Estratégias nacionais de desenvolvimento	13
2.3 O papel da cooperação para o desenvolvimento, a cooperação sul-sul, a sociedade civil e o sector governamental e privado	14
2.4 Problemas de desenvolvimento ao nível regional	16
<b>Capítulo 3 Respostas e estratégias do PNUD em Angola</b>	<b>17</b>
3.1 Estratégia e coordenação do PNUD com o sistema das Nações Unidas	17
3.2 A programação e a organização do escritório de país do PNUD em Angola	20
3.3 O PNUD em Angola nos últimos anos: trajetória, estrutura e organização	27
<b>Capítulo 4 Contribuição do PNUD para os resultados do desenvolvimento</b>	<b>33</b>
4.1 Redução da pobreza e alcance dos ODM	36
4.2 Governação democrática	42
4.3 Ambiente e desenvolvimento sustentável	47
4.4 Prevenção e recuperação de crises	50
4.5 Temas transversais	52
4.6 Avaliação do posicionamento estratégico do PNUD	52
<b>Capítulo 5 Conclusões e recomendações</b>	<b>57</b>
5.1 Principais conclusões	57
5.2 Recomendações	59
<b>Anexos</b>	
Anexo 1 Termos de referência	63
Anexo 2 Lista de entrevistas	75
Anexo 3 Documentação referida	77
Anexo 4 Amostra de projetos analisados	79

## Figuras

Figura 1.	Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) – Angola 2009-2010 por sector	15
Figura 2.	Distribuição temporal dos documentos programáticos chave no período da ADR	20
Figura 3.	Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD	23
Figura 4.	Número de projetos administrados pelo PNUD por área temática	24
Figura 5.	Evolução do número de projetos por área (2005-2011)	25
Figura 6.	Evolução do tipo de execução (DIM/NIM) entre 2005 e 2011	26
Figura 7.	Gestão Sénior em Angola durante o período da avaliação	28
Figura 8.	Evolução do orçamento executado (2005-2011)	29
Figura 9.	Evolução do orçamento executado pelo PNUD (2005-2011) por áreas temáticas	29
Figura 10.	Distribuição dos fundos por doadores (2005-2011)	31
Figura 11.	Doadores por Ano ( 2005-2011)	32
Figura A1.	Angola ADR 2012 áreas Temáticas	79

## Tabelas

Tabela 1.	Angola – Dados Básicos	8
Tabela 2.	Angola – Principais indicadores macroeconómicos 2008-2011	10
Tabela 3.	IBEP 2008-2009 – Indicadores demográficos e sociais	12
Tabela 4.	Média dos 10 principais doadores – Angola 2009-2010	15
Tabela 5.	Áreas temáticas – CCF e CPD17	22
Tabela 6.	Resultados previstos no CPD 2005-2008	22
Tabela 7.	Resultados previstos no CPD 2009-2013	22
Tabela 8.	Distribuição do orçamento executado por áreas temáticas e períodos	30
Tabela 9.	Executado em programa e gestão por ano (2005-2011)	31
Tabela A1.	Lista de outcomes por ciclo de programação	65
Tabela A2.	Panorama financeiro e programático	66

# SIGLAS

AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
CCIA	Câmara de Comércio e Indústria de Angola
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CNIDAH	Comissão Nacional Intersectorial de Desminagem e Assistência Humanitária
CPLP	Comunidade de Países de Língua oficial Portuguesa
FAS	Fundo de Apoio Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
IDA	International Development Association (Banco Mundial)
INAD	Instituto Nacional de Desminagem
IRSEM	Instituto de Reintegração Socioprofissional dos Ex-Militares
MAPESS	Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social
MAT	Ministério da Administração do Território
MINAMB	Ministério do Ambiente
MINARS	Ministério da Assistência e Reinserção Social
MINEA	Ministério da Energia e Águas
MINFAMU	Ministério da Família e Promoção da Mulher
MININT	Ministério do Interior
MINJUSDR	Ministério da Justiça e Direitos Humanos
MINPLAN	Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Territorial
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MYFF	Quadro de Financiamento Multianual ( <i>Multi-Year Funding Framework</i> )
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OHCHR	Alto Comissariado nas Nações Unidas para os Direitos Humanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAEC	Projeto de Apoio à Educação Cívica
PARMJ	Projeto de Apoio à Reforma e Modernização da Justiça e do Direito em Angola
PEA	Programa Empresarial de Angola

PIB	Produto Interno Bruto
PGDL	Programa de Descentralização e Governação Local
PRIMA	Projeto de Modernização da Administração Pública
RBA	Bureau Regional de África (Regional Bureau for Africa)
ROAR	Relatório Anual Orientado aos Resultados ( <i>Results-oriented annual report</i> )
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral ( <i>Southern Africa Development Community</i> )
UAN	Universidade Agostinho Neto
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCT	Equipa Nacional das Nações Unidas ( <i>United Nations Country Team</i> )
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
UNHRO	Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas
UNICRI	Instituto Inter-regional das Nações Unidas de Pesquisa sobre o Crime e a Justiça
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNIFEM	Organização das Nações Unidas para a Mulher
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNV	Voluntários das Nações Unidas

# SUMÁRIO EXECUTIVO

A Avaliação dos resultados de desenvolvimento (*Assessment of Development Results – ADR*) de Angola conduzida pelo Escritório de Avaliação do PNUD em 2012 visou aferir o desempenho e analisar a contribuição do PNUD em Angola para os resultados de desenvolvimento do país, durante os ciclos programáticos referentes aos períodos de 2005-2008 e de 2009 a 2011. Visou ainda extrair lições e fornecer recomendações para o futuro posicionamento estratégico do PNUD em Angola e insumos para o seu novo Documento de Programa no País para a cooperação em Angola.

A ADR-Angola foi realizada em torno de dois eixos: i) a análise da contribuição dos resultados de desenvolvimento por área temática, e; ii) a análise do posicionamento estratégico do PNUD em Angola.

A análise dos resultados de desenvolvimento por área temática orientou-se pelos critérios de relevância programática em resposta às prioridades nacionais; eficácia; eficiência e sustentabilidade. A análise do posicionamento estratégico do PNUD, por sua vez, considerou as seguintes dimensões: a relevância global e em relação ao mandato do PNUD; a capacidade de resposta às solicitações nacionais e ao mandato do PNUD; o valor acrescentado e vantagens comparativas do PNUD; o desenvolvimento humano (focado em género e equidade); as parcerias e a cooperação sul-sul; e a contribuição do PNUD para a coordenação do Sistema ONU.

A avaliação adotou um foco multimetodológico tanto para a recolha de informações como para a análise desenvolvida. Para a recolha de informações, foram usadas fontes secundárias e primárias. Na análise foram usadas técnicas de triangulação, tendo-se recorrido a diversas fontes e métodos de verificação e validação, tais como reuniões internas da equipa e discussões com

grupos de funcionários e diferentes parceiros do PNUD sobre as constatações preliminares.

As principais conclusões e recomendações da avaliação foram as seguintes:

## CONCLUSÕES

**Conclusão 1. Os programas implementados pelo PNUD em Angola foram relevantes na medida em que estão alinhados com as prioridades nacionais e adaptados às mudanças de contexto nacional, sobretudo no que diz respeito à passagem de um contexto de pós-conflito para um mais focado para o desenvolvimento.**

Os objetivos e áreas de trabalho identificados nos documentos de programação estratégica do PNUD foram coerentemente alinhados com a orientação das políticas nacionais em Angola. Durante o período abrangido por esta avaliação ocorreram transformações importantes no contexto nacional em Angola. Houve uma mudança no foco das políticas e programas do Governo e do PNUD, adaptados de uma perspetiva de emergência pós-guerra para uma abordagem de desenvolvimento. O PNUD demonstrou flexibilidade e capacidade de resposta aos novos desafios do país. Houve uma clara mudança da ênfase na reconstrução nacional pós-conflito, para um foco mais forte na promoção do desenvolvimento, no segundo ciclo.

**Conclusão 2. Durante o período avaliado, o PNUD Angola nem sempre foi capaz de avançar as suas vantagens comparativas ou de demonstrar efetivamente o seu valor acrescentado no trabalho de desenvolvimento no país.** Com exceção da área da descentralização, o Governo considera que a ação do PNUD poderia ser mais proativa. As evidências indicam que o PNUD tentou responder às muitas e diversificadas demandas do governo, mas sem uma

estratégia bem definida e integrada que visasse garantir resultados sustentáveis. A adaptação do programa para a abordagem de desenvolvimento, desviado o foco da assistência pós-guerra, foi caracterizada inicialmente pela dispersão de recursos limitados e pela falta de uma orientação mais estratégica.

**Conclusão 3. O PNUD foi mais eficaz particularmente na prestação de certas assessorias técnicas e política e apoios especializados ao Governo, transferindo tecnologias e promovendo formações de capacidades.** O programa apresentou os seus melhores resultados na introdução do debate sobre a descentralização, na promoção de capacitação e apoio técnico a instituições governamentais e da sociedade civil em diversas áreas, na transferência de tecnologia para desminagem de explosivos terrestres, na promoção do microcrédito e no apoio à luta contra o VIH-SIDA. O PNUD foi capaz de apoiar decisões políticas nas áreas de género, biodiversidade, violência doméstica, VIH-SIDA e ciência, tecnologia e inovação. Ajudou ainda a desenvolver capacidades específicas, nomeadamente nas áreas das microfinanças, da desminagem e do VIH-SIDA, garantindo uma maior eficácia e sustentabilidade do trabalho e resultados mais facilmente identificáveis.

**Conclusão 4. As contribuições significativas do PNUD Angola para resultados sustentáveis são mais visíveis nas áreas da desminagem, do combate ao VIH-SIDA, da Igualdade de Género, do Ambiente e das Microfinanças.** Na área da desminagem, o apoio prestado ao INAD e à CNIDAH permitiu a transferência de tecnologia e a continuidade do trabalho nesta área, crescentemente sob liderança de instituições nacionais. A capacidade de gestão criada no âmbito do programa nacional de VIH-SIDA foi também avançada pelo apoio dado pelo PNUD através da administração do Fundo Global do PNUD. Os esforços do PNUD para promover a igualdade de género e reforçar a capacidade do Ministério da Família e promoção da Mulher, bem como o trabalho realizado com o Ministério do Meio Ambiente e as atividades desenvolvidas na área

das microfinanças foram igualmente importantes por terem influenciado na preparação de diversos documentos estratégicos e de orientação de política, assegurando maiores possibilidades de continuação do trabalho nestas áreas e sustentabilidade dos resultados.

**Conclusão 5. O programa não contribuiu o esperado para resultados ligados à redução da pobreza e iniquidade, para o desenvolvimento de capacidades para a descentralização e para o avanço na área do empreendedorismo como inicialmente esperado.** Resultados na área da Pobreza são pouco evidentes, um dos fatores explicativos para a limitada contribuição é a dispersão dos recursos em variados projetos de pequena escala, limitada continuidade e sustentabilidade. As competências do PNUD também foram de utilidade reduzida ao nível da gestão local de projetos, que se focaram na realização de seminários e workshops sem o devido planeamento estratégico com foco na sustentabilidade dos resultados e contribuições de efeitos prolongados. A dispersão dos recursos pelos diversos projetos fez também com que os escassos fundos existentes só permitissem a realização de atividades muito limitadas e de curta duração.

**Conclusão 6. Os programas do PNUD registaram pouca eficiência, sendo este um aspeto comum às diferentes áreas programáticas.** A ineficiência verificada deve-se principalmente à baixa implementação e alcance de metas, mas não necessariamente à baixa execução dos recursos. Deve-se ainda ao incumprimento de prazos e ao custo-eficiência do uso dos recursos investidos. As exigências do modelo de gestão e implementação participativa nos projetos não têm contribuído para a eficiência, eficácia, apropriação compartilhada e sustentabilidade como esperado, nem se adequam ao contexto nacional ou ao perfil de representantes governamentais que o PNUD tem sido capaz de mobilizar. A falta de linhas orientadoras de gestão de projetos melhor adequadas ao contexto e de uma estrutura organizacional mais robusta, como a existência de líderes para cada um dos projetos ou comissões de gestão de fundos, contribuíram para frequentes

atrasos e desperdícios de recursos. As iniciativas-piloto de carácter demasiado restrito também se revelaram de pouca eficiência e sustentabilidade, uma vez que contribuíram para a dispersão e a fragmentação do programa em diversos projetos de pequena escala que se traduziram num reduzido contributo para os resultados programáticos esperados.

**Conclusão 7. A falta de uma gestão de conhecimento apropriada acrescenta dificuldades para a promoção de sinergias entre os diferentes níveis de programação de forma integrada, coordenada e alinhada com uma estratégia de resultados focada na promoção de aprendizagens e desenvolvimento humano.** O trabalho no âmbito da programação do UNDAF (Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas) é claramente orientado para a prossecução de objetivos comuns entre as agências e programas da ONU, mas ao nível de projetos conjuntos, os resultados são ainda escassos. Verifica-se que a sistematização de conhecimentos e o aproveitamento de sinergias entre agências são ainda pouco significativos, traduzindo-se de maneira mais evidente apenas no número relativamente reduzido de programas conjuntos e frequentemente com duplicações de esforços e baixo custo-eficiência e eficácia. A articulação com instâncias regionais ficou limitada ao projeto Okavango mas a facilitação da participação de Angola em atividades de âmbito internacional tem bons resultados em especial ao nível da captação de fundos (do GEF e do Fundo Global) e da participação em algumas cimeiras e reuniões internacionais.

**Conclusão 8. Os programas e os projetos do PNUD não têm sido capazes de transmitir uma visão articulada sobre a forma como o PNUD espera conseguir produzir resultados sustentáveis com suas intervenções e contribuições.** Este fato relaciona-se com a falta de uma abordagem orientada para os resultados baseada numa clara teoria de mudança. Não é possível aferir com o devido rigor metodológico que o PNUD Angola desenvolve, planeia e gere os seus projetos e programas com base numa teoria da mudança (*theory*

*of change*) claramente articulada e sustentada por evidências de que os meios (investimentos, atividades e produtos) para o alcance dos resultados (*outcomes*) irão, de fato, contribuir de forma eficiente, eficaz para mudanças de comportamento que contribuirão de forma sustentável e apropriada por diversos atores para o melhoramento do desenvolvimento humano em Angola.

**Conclusão 9. Ainda há espaço para melhorias em relação à contribuição do PNUD para a coordenação das Nações Unidas, da sua programação e da harmonização de ações interagenciais em Angola.** Apesar da planificação conjunta para o marco cooperativo das Nações Unidas - UNDAF, as sinergias entre as agências da ONU não têm sido bem aproveitadas. A falta de um trabalho verdadeiramente interagencial conjunto foi detetado especialmente no sentido de que após o UNDAF ser assinado, cada agência define as suas atividades sem procurar sinergias e complementaridades nas outras agências irmãs da ONU, levando, às vezes, à duplicação de esforços e o uso ineficiente de recursos. Alguns projetos buscaram reunir agências da ONU na coordenação e planeamento de atividades, mas foram essencialmente iniciativas apenas bilaterais, com cada agência a executar as suas atividades por si só e na maioria das vezes de forma desassociada, dada a ausência de uma coordenação mais adequada. Parcerias existiram, mas de uma forma que tarefas eram distribuídas e implementadas individualmente por cada agência, sem muitas trocas sinérgicas e colaborações.

## RECOMENDAÇÕES

**Recomendação 1. O PNUD Angola em coordenação com o Bureau Regional da África, deve estudar meios para melhorar os trabalhos interagenciais, verificando o que tem funcionado em outros países da região, para fortalecer a coordenação do sistema ONU e reduzir a dispersão, duplicação de esforços e o baixo custo-eficiência do uso de recursos, particularmente para futuros projetos interagenciais.** O PNUD em Angola deve apostar mais em projetos e atividades coordenadas entre agências, programas e

fundos, mas verdadeiramente implementadas em sinergia e não de forma isolada por cada agência. Projetos interagenciais assim como os recursos e responsabilidades não devem ser simplesmente divididos entre agências, devem ser compartilhados para uma ação coordenada para melhores resultados. O objetivo de ações interagenciais é de estimular o empenho dos variados valores que cada agência tem a agregar e compartilhar. Iniciativas interagenciais não devem ser compostas por um aglomerado de ações separadas, divididas e isoladas em propriedades e áreas de atuação de agências de forma desassociada onde não se aproveita a oportunidade de um compromisso sinérgico interagencial onde vantagens comparativas são compartilhadas. Caso os programas interagenciais/conjuntos tenham continuidade, em particular os que envolvem financiamento gerido em conjunto, o PNUD precisa de desenvolver meios para melhorar a eficiência da gestão e coordenação estratégica e integrada da programação, tendo em vista um melhor aproveitamento das sinergias existentes no âmbito dos Grupos Temáticos e das próprias vantagens comparativas de cada agência, de forma a justificar os investimentos nas iniciativas conjuntas, que normalmente envolvem esforços adicionais, mas que apenas se justificam se produzirem melhores resultados.

**Recomendação 2. O Escritório do PNUD Angola deve reforçar os mecanismos formais e informais de diálogo mais proativo com os parceiros angolanos aos níveis mais elevados de tomada de decisão e com os técnicos de implementação, sobretudo nas áreas sensíveis onde o PNUD pode trazer maior impacto no cumprimento do seu mandato e contribuindo de forma mais significativa para as prioridades nacionais.** O Governo de Angola reconhece relevância na contribuição do PNUD para o desenvolvimento do país, mas espera maior proatividade, estreitamento do diálogo e melhor comunicação, particularmente ao nível ministerial, de forma a melhor levar a cabo o mandato do PNUD e destacar de forma mais eficaz o valor acrescentado do Programa, indicando às autoridades as áreas principais nas quais o PNUD pode intervir, com

propostas que claramente alinhem as necessidades de desenvolvimento do país com as competências específicas e vantagens comparativas de se trabalhar com o PNUD. É necessário estabelecer estratégias de relacionamento específicas para articular melhor as relações com as atividades e aproveitar sinergias. O PNUD deve considerar uma nova ronda de negociações sobre o potencial financiamento de atividades e suporte, para permitir que os pontos focais do PNUD sejam novamente introduzidos às agências prioritárias, para que possam trabalhar, ou de alguma forma estar mais próximos, para a melhoria da eficácia dos diálogos, superação de obstáculos e identificação sistemática de áreas mais inovadoras de ação para o PNUD.

**Recomendação 3. O Escritório do PNUD Angola deve concentrar a intervenção em menos áreas nas quais a instituição possua mais valor a acrescentar e evitar o seu envolvimento na gestão e implementação de projetos de financiamento reduzido e restrito a áreas nas quais a contribuição do PNUD não possa ser sustentável.** Nesta área, a mudança de uma lógica de projeto para uma abordagem de programa focado numa gestão orientada para os resultados tem de se tornar mais evidente e de se materializar numa programação inovadora, em contraste com a forma tradicional de gestão do PNUD. Isto ajudaria a evitar longos períodos de intervenção e permitiria criar mecanismos, a começar pelo desenho do programa e de iniciativas capazes de assegurar a sustentabilidade das contribuições, com estratégias de saída alinhadas com meios coordenados, de forma a promover a apropriação dessas iniciativas por parte das contrapartes angolanas. O PNUD deve reforçar a sua estratégia de modo a ter uma influência mais direta na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento humano, com foco em medidas destinadas a promover a capacitação de beneficiários e a garantir a sustentabilidade de iniciativas que podem ser, eventualmente, apropriadas pelo Governo ou outra parte local. O trabalho com o desenvolvimento de negócios, os sectores privado e informal, podem contribuir de forma significativa neste âmbito, devendo ser-lhes dada mais

atenção, de modo a melhorar a sua eficiência e garantir a eficácia e sustentabilidade das intervenções. As áreas do ambiente, da prevenção e redução de riscos, da descentralização/municipalização e do VIH-SIDA devem ter uma atenção permanente na programação futura, evitando-se projetos de pequena escala, de âmbito e financiamento limitados, que consomem tempo e esforços, mas deve proceder-se à retirada crescente e orientada do PNUD para apropriação pelas partes nacionais. Recomenda-se uma estratégia integrada e coordenada entre estas áreas e mais diretamente relacionada com as vantagens comparativas mencionadas, de forma a reforçar o papel do PNUD e a sua contribuição para o desenvolvimento de Angola.

**Recomendação 4. O Escritório do PNUD Angola deve melhorar a gestão do conhecimento, bem como a comunicação dos resultados obtidos, reforçando, desta forma, a troca de conhecimentos e utilização de redes especializadas do PNUD para gerar e promover aprendizagens que possam estrategicamente contribuir no tempo adequado para tomadas de decisão melhor informadas e ajudar Angola a avançar na promoção da cooperação sul-sul conforme os interesses do país.** O PNUD-Angola deve aproveitar melhor as oportunidades para se posicionar estrategicamente através da partilha do seu conhecimento e dos resultados de uma forma mais sistemática, de produção de aprendizagens e comunicação de resultados e através de intercâmbios mais frequentes com os seus recursos especializados, como as redes das Nações Unidas, a comunicação social local, o Governo, a sociedade civil e académica. O PNUD demonstrou capacidade de apoiar o Governo em parcerias Sul-Sul, como no caso do projeto Okavango, e no apoio à participação do país em cimeiras internacionais relevantes. Esta é claramente uma das competências do PNUD, para a qual o Governo de Angola poderia aproveitar apoio especializado para fortalecer o seu papel na cooperação Sul-Sul. O Escritório do PNUD Angola com o suporte do Bureau Regional de África necessita poder demonstrar ao governo que o PNUD pode trazer um valor acrescentado para ajudar Angola a dar

uma contribuição mais significativa para o melhoramento do Desenvolvimento Humano na região. O PNUD pode também, através das suas redes, melhorar o processo de recrutamento de pessoal qualificado nas áreas em que o governo está mais aberto à colaboração e o PNUD traz vantagens comparativas para contribuir de forma estratégica. Outra questão relacionada que precisa de ser abordada é o fato de o PNUD não ter suporte especializado de comunicação em Angola, nem mesmo um website na língua oficial do país. O PNUD precisa de ter um website em português, de melhorar a sua capacidade de diálogo com o Governo, de potencializar os seus resultados e de projetar uma estratégia de comunicação capaz de apoiar o programa, de forma a reforçar e expandir a imagem do PNUD, facilitando o diálogo entre os parceiros e, inclusive, ajudando a monitorizar resultados e sistematizar aprendizagens, para que possam ser mais bem explicados, divulgados e replicados. Tem sido difícil para o escritório do PNUD Angola encontrar um profissional adequado de comunicação. O Bureau Regional de África precisa de ajudar, possivelmente abrindo um posto internacional temporário se necessário para prover o escritório do PNUD Angola com o suporte necessário para uma melhor aproximação com o governo e a sociedade angolana.

**Recomendação 5. O PNUD Angola precisa de melhorar a eficiência da área de operações e deve investir numa análise do fluxo de valor acrescentado dos processos atualmente utilizados e não adequadamente compreendido por alguns funcionários de programa e operações.** Os processos, da forma como conduzidos no PNUD Angola, têm-se revelado excessivamente complexos, mal compreendidos por alguns funcionários que se queixam de ter insuficiente orientação, ocasionando erros frequentes que geram repetições, duplicação de esforços, prolongamentos e atrasos nos processos, por vezes prejudicando a eficiência do trabalho do programa e a imagem do PNUD sem agregar valor. A ideia não seria alterar ou ignorar procedimentos corporativos, mas sim melhor orientar e simplificar a compreensão e aplicação das diretrizes, revendo com o staff onde se poderia simplificar, reduzir

ou eliminar o máximo possível processos repetitivos de revisões que forçam processos a voltarem ao ponto inicial. Empenhar o staff nesse processo de revisão é necessário para que se obtenha um maior compromisso e adequada compreensão, para que haja uma mudança de comportamento junto de simplificação. Esse processo de revisões e aprovações tem o objetivo de evitar erros, mas na verdade tem reforçado um comportamento de responsabilização diluída e promovido duplicação de trabalhos que frustram requerentes que diante das várias revisões e repetidos erros e contratempos se vêm por vezes obrigado a recomençar e voltar ao início de um processo, caso em alguma etapa algo tenha passado despercebido ou tenha sido processado erroneamente em etapas anteriores. Orientações melhor adaptadas ao contexto angolano, possivelmente linhas de responsabilização, listas de verificação e outros instrumentos devem ser considerados para ajudar a simplificar processos, prevenir erros, poupar tempo e ganhar eficiência. A equipa de operações precisará de dedicar mais tempo ao desenvolvimento de mecanismos e revê-los frequentemente com o programa, para uma melhor compreensão e fixação das regras; especial atenção deverá ser dada ao ajustamento de rotinas locais inclusive.

**Recomendação 6. O PNUD Angola precisa de melhorar a eficiência das áreas de programa também para evitar atrasos e promover uma melhor articulação e comunicação entre operações e programa e entre o PNUD e os demais interessados.** O PNUD deverá desenvolver medidas para a resolução de certos constrangimentos ao nível do funcionamento da sua estrutura local, ligados ao seguimento de planos, metas, ações e acordos de forma adequada e dentro dos devidos prazos. As estruturas de gestão de projetos também devem ser revistas, tornando-as mais simples e mais bem adaptadas ao tipo de projetos, carga de trabalho, recursos humanos disponíveis e capacidades internas, recorrendo

quando possível a modelos mais flexíveis e bem alinhados ao potencial de cada funcionário e parceiros. Também o PNUD Angola deve discutir com os parceiros, o escritório regional e a sede os meios de extensão da estabilidade e permanência do pessoal técnico e promover uma maior integração das equipas através de competências sociolinguísticas, especialmente ao nível mais elevado de responsabilidade política e técnica.

**Recomendação 7. O Bureau Regional da África do PNUD deverá auxiliar o escritório em Angola no desenvolvimento do próximo programa, com claras orientações baseadas em teorias de mudanças para cada um dos resultados esperados, de forma alinhada a uma gestão mais orientada para resultados com foco nas contribuições para os objetivos de desenvolvimento e não somente a entrega de produtos e serviços isolados de limitada contribuição sustentável.** É necessário garantir que os funcionários, parceiros e doadores consigam compreender a lógica de resultados e onde cada interessado se integra de forma adequada a contribuir, monitorizar e avaliar a relevância, eficiência, eficácia e sustentabilidade das contribuições do PNUD. É importante, com base nesta análise, desenhar um programa que considere a necessidade de informações mais frequentes e mais precisas para apoiar tomadas de decisão, promover aprendizagens e quando necessário proceder às modificações de rumo. No próximo ciclo de programação, o escritório do PNUD em Angola deve preparar o seu programa e projetos de forma a incluir linhas de base e indicadores mais adequados aos produtos e ao nível de contribuições dos resultados de desenvolvimento, seguindo minimamente os critérios de relevância, efetividade, eficiência e sustentabilidade. Deve-se avançar na alimentação e uso dos instrumentos corporativos de monitorização já existentes que facilitem avaliações mais precisas no futuro, para melhor inferir o valor acrescentado das intervenções do PNUD.

# INTRODUÇÃO

### 1.1 OBJETIVOS

A *Assessment of Development Results* – ADR – de Angola é uma avaliação independente conduzida em 2012 pelo Escritório de Avaliação do PNUD e uma equipa de três consultores independentes.

O objetivo de uma ADR é apoiar a responsabilização do PNUD em relação ao seu Conselho Executivo, as partes interessadas, parceiros e o público em geral, bem como contribuir para a melhoria das estratégias futuras do PNUD. A ADR de Angola será disponibilizada para o Conselho Executivo do PNUD e, em linha com a Política de Avaliação do PNUD, também será tornada pública no repositório de avaliações do escritório de avaliação do PNUD – *Evaluation Resource Centre*.

Os objetivos da ADR de Angola são:

- capturar evidências de avaliação das contribuições do PNUD para resultados de desenvolvimento em Angola durante os ciclos anterior (2005-2008) e atual (2009-2012) do programa;
- através dessas evidências, avaliar a contribuição das atividades dos programas do PNUD para o desenvolvimento humano em Angola e para o bem-estar do seu povo; focando na relevância, eficácia e eficiência das atividades do programa para alcançar os resultados desejados dos programas, e a sustentabilidade potencial dos resultados alcançados pelas atividades;
- analisar ainda as evidências e avaliar o posicionamento estratégico e abordagens que o PNUD tenha tomado; focando nas sinergias com as estratégias e prioridades nacionais de desenvolvimento, valores defendidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e

nas vantagens comparativas do PNUD como organização;

- tirar conclusões e fazer recomendações gerais com o objetivo de trabalhar os principais desafios identificados para fortalecer as contribuições do PNUD para os resultados de desenvolvimento. Estas serão apresentadas de forma a facilitar adicionais futuras consultas com os parceiros e partes interessadas para gerar opiniões ou alternativas para melhorar a futura estratégia do programa.

### 1.2 ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

A ADR de Angola cobre um período de sete anos, de 2005 a 2011, sendo os marcos programáticos do PNUD-Angola o Quadro para a Cooperação com o país (CCF) 2005-2008 e o Documento do Programa de País (CPD) 2009-2013. Entre os principais documentos e planos estratégicos do Governo relativos a esse período estão a Estratégia de Combate à Pobreza para o período 2004-2006 e o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o período 2009-2013. A avaliação também levou em conta os documentos programáticos do Sistema das Nações Unidas em Angola e orientações do Conselho Executivo do PNUD para o mesmo período.

O alcance geográfico da avaliação abrange ações em todo o país ou partes do território nacional, como províncias e municípios. Do ponto de vista temático, são analisadas quatro áreas principais: a redução da pobreza e o alcance dos ODM; a governação democrática; o ambiente e desenvolvimento sustentável; e a prevenção e recuperação de crises. São também analisadas quatro áreas transversais: direitos humanos, igualdade de género, desenvolvimento de capacidade e gestão de conhecimento. A contribuição do PNUD

para o desenvolvimento do país é analisada em termos de atividades e produtos relacionados com projetos específicos e iniciativas fora do âmbito de projetos, como consultoria, advocacia, diálogo político e outras atividades não relacionadas com projetos.

Durante os ciclos avaliados (2005-2008 e 2009-2011), o programa do PNUD em Angola teve uma execução de mais de 176 milhões de dólares americanos da sua carteira de projetos. O PNUD financiou 13% desta carteira, enquanto o governo de Angola e doadores externos financiaram 9% e 78% respetivamente. O programa assistiu a uma significativa redução no orçamento ao longo dos anos, de 35 milhões de dólares americanos em 2008 – o ano da maior implementação – para 24 milhões de dólares em 2010 e 12 milhões de dólares em 2011. As razões para esta redução serão discutidas no Capítulo 3. Quanto ao número de projetos ativos, o país teve uma média de 32 projetos ativos por ano durante o período de avaliação, com um máximo de projetos ativos em 2007 (41) e um mínimo em 2011 (22).

### 1.3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada segue as orientações do *Manual da ADR* (janeiro de 2011), instrumento do Escritório de Avaliação do PNUD que orienta as avaliações independentes, assegurando, assim, não só o rigor metodológico, mas também a comparabilidade das ADR nos países onde o PNUD atua.

Embora a avaliação seja baseada numa análise documental e entrevistas, ela não é um somatório de avaliações de projetos. É uma análise da relação entre os investimentos e resultados que contribuíram para o desenvolvimento do país. A avaliação exige a recolha de evidências que apontem para os resultados esperados (*outcomes*) face aos resultados obtidos e/ou resultados inesperados, bem como a capacidade do PNUD para responder aos desafios, prioridades e evolução do contexto nacional. O resultado da análise segue uma sequência lógica que começa com a definição de critérios e subcritérios que orientam as

questões de avaliação e concluída com a proposição de recomendações.

Embora a avaliação se refira a dois períodos de programação, o desempenho do PNUD foi analisado como um todo. Isto é porque os projetos do PNUD-Angola tiveram, em geral, uma duração média de quatro anos. Além disso, 29 dos 60 projetos foram implementados durante os dois períodos de programação.

A análise dos resultados de desenvolvimento por área temática orientou-se pelos seguintes critérios:

- relevância programática em resposta às prioridades nacionais
- eficácia
- eficiência
- sustentabilidade

A análise do posicionamento estratégico do PNUD, por sua vez, considerou seis dimensões:

- relevância global e em relação ao mandato do PNUD
- capacidade de resposta às solicitações nacionais e ao mandato do PNUD
- valor agregado e vantagens comparativas do PNUD
- Desenvolvimento Humano
- Parcerias e Cooperação Sul-Sul
- contribuição do PNUD para a coordenação do Sistema ONU

A seleção da amostra baseou-se nos seguintes critérios:

- temporalidade (ou seja, abrangência dos dois ciclos programáticos em análise, 2005-2008 e 2009-2011, tendo em conta projetos encerrados e projetos em curso)
- distribuição geográfica (provincial, municipal; cooperação sul-sul; programas regionais)
- áreas temáticas (Redução da Pobreza e

alcance dos ODM, Governação Democrática, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Prevenção e recuperação de crises), incluindo atividades externas que se cruzam com diversas áreas temáticas

- execução orçamental (pequenos e grandes projetos) e modelo de execução NEX/NIM (execução/implementação nacional) e DEX/DIM (execução/implementação direta pelo PNUD).

A lista de projetos e não-projetos da amostra, bem como as suas características relativamente a estes critérios, encontra-se no Anexo 4. O que se segue é a informação sobre a qual se baseou a avaliação. As principais fontes primárias de informação foram os documentos de programa e de progresso dos projetos e entrevistas semiestruturadas com diferentes atores envolvidos na implementação de projetos e atividades: do PNUD e do governo, membros de ONG e universidades, pessoal atual e aqueles anteriormente ligados ao PNUD-Angola (ver lista de pessoas consultadas no anexo 2). Também foram realizadas entrevistas com altos funcionários do governo e líderes das áreas temáticas e com parceiros estratégicos. As entrevistas seguiram um protocolo desenvolvido pela equipa de avaliação, com foco em temas específicos sobre o posicionamento estratégico do PNUD e relacionadas com a pertinência, eficácia, eficiência e sustentabilidade das contribuições para o desenvolvimento feitas pelo PNUD. Também foram realizadas visitas de campo a projetos e atividades em Benguela e Huambo, permitindo a observação direta de atividades nestas províncias e entrevistas com informantes chave.

Além do programa do PNUD e dos documentos do projeto, a equipa de avaliação também reviu os relatórios de avaliação e de progresso e documentos estratégicos e programáticos do Governo de Angola. As principais fontes secundárias foram as avaliações e estudos realizados por consultores independentes e outros organismos internacionais, agências governamentais angolanas, bem como estudos académicos sobre as áreas temáticas examinadas. Finalmente, a

equipa usou material de imprensa e dados estatísticos de agências governamentais e organismos especializados.

Os projetos e programas vinculados a resultados de programas específicos do país foram avaliados de forma integrada, buscando identificar em que medida o desempenho do PNUD contribuiu para resultados – esperados ou inesperados – no curto e médio prazos. O papel do PNUD e outros fatores também foram identificados e analisados a fim de verificar por que a contribuição do PNUD foi mais ou menos eficaz e/ou em que medida. A avaliação procurou responder como e porquê o PNUD tem contribuído de certa forma para o desenvolvimento de Angola.

A análise do posicionamento do PNUD-Angola como parceiro de desenvolvimento tem como objetivo compreender o seu papel na formulação de políticas e na construção de uma cultura institucional. A integração da análise também significa que os projetos que compõem a carteira do PNUD, embora analisados separadamente, sejam integrados com a investigação das respostas do PNUD às prioridades e desafios de desenvolvimento do país na época sob o mandato do PNUD.

#### **1.4 ESTRATÉGIAS PARA SUPERAR AS LIMITAÇÕES DA AVALIAÇÃO**

A metodologia utilizada foi limitada pelo próprio desenho do programa e dos seus projetos bem como pela qualidade da monitorização, as limitadas metas, indicadores e linhas de base disponíveis, não permitindo a utilização de um desenho *experimental* ou *quasi-experimental* com perguntas focadas em causas e efeitos. Assim sendo, nenhuma das análises de atribuição pôde ser investigada por não ser possível contar com um grupo de controlo ou de comparação. A avaliação utilizou um desenho não-experimental e neste relatório apenas foi possível responder a perguntas descritivas e algumas normativas dada a falta de algumas metas mais claras e de linhas de base adequadas. Para fortalecer o rigor metodológico tendo em conta estas limitações, a equipa

utilizou estratégias e explicações alternativas ou concorrentes, procurando evidências através da precedência temporal<sup>1</sup>, conjunções constantes<sup>2</sup>, a força das associações<sup>3</sup>, gradiente biológico<sup>4</sup>, coerência<sup>5</sup> e analogias<sup>6</sup>.

A análise sustentou-se nas evidências trianguladas de diferentes fontes e métodos de recolha de dados visando conferir um maior rigor metodológico à análise e solidez às constatações. No entanto, algumas limitações na disponibilidade de dados e informações também afetaram a avaliação. De entre as limitações detetadas refere-se a ausência de relatórios de progresso, metas, indicadores e linhas de base objetivas em alguns documentos programáticos do PNUD, e em particular nos documentos relativos aos projetos, o que, no quadro do modelo não-experimental utilizado, dificultou a averiguação e conferência de dados para análise normativa. Algumas das propostas de projetos não previam metas passíveis de mensuração e o papel do PNUD estava definido de forma bastante geral, com ênfase em funções operacionais ou de apoio e suporte pouco detalhadas. Além disso, o escritório encontrou dificuldades e demorou a organizar de forma sistemática, e verificável nos sistemas do PNUD, os dados quantitativos necessários para a presente avaliação, o que trouxe desafios inesperados à equipa de avaliação.

Na decorrência destas dificuldades, o trabalho de avaliação revelou-se bastante dependente de entrevistas semi estruturadas e depoimentos, ativamente procurados pela equipa de avaliação. A equipa foi capaz de articular a preparação das entrevistas e visitas no terreno com os contactos diretos entre os informantes-chave e os avaliadores; mobilizar

esforços para a realização de visitas de terreno dentro dos prazos previstos; e recolher informação documental primária e secundária para além daquela disponibilizada pelo PNUD.

Verificaram-se, igualmente, algumas dificuldades na localização de alguns informantes, tanto antigos funcionários do PNUD como gestores governamentais e não-governamentais dos projetos, dada a constante rotatividade dos servidores do PNUD e do Governo. O estabelecimento de contacto com os funcionários do governo foi adicionalmente dificultado pela coincidência da missão no terreno com o período de campanha pré-eleitoral. Por fim, tendo em conta o contexto angolano, as disponibilidades das agendas dos informantes-chave e a realização de várias entrevistas num período de tempo relativamente curto – sobretudo em Luanda onde as dificuldades de circulação são muito limitativas – foi necessário conjugar da melhor forma estas condicionantes com o tempo destinado à recolha de dados no terreno. A equipa teve de estender o tempo de recolha de dados no terreno e fazer parte das entrevistas por email, telefone e Skype, o que permitiu superar estes constrangimentos. Em larga medida, a equipa conseguiu entrevistar informantes-chave em posições estratégicas em todas as áreas temáticas analisadas e, desta forma, garantir a qualidade das informações obtidas.

## 1.5 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

A avaliação enfatizou um processo participativo de forma a garantir que os detentores de interesse chave estavam envolvidos e que a informação obtida era verificada ao longo do processo.

---

1 O efeito foi observado apenas depois da intervenção ter sido iniciada, não antes.

2 O efeito foi observado em todos os locais onde a intervenção foi implementada.

3 A mudança observada foi mais forte onde o programa foi implementado do que noutros locais onde outras causas possíveis estiveram presentes.

4 Quanto maior o tratamento recebido, maior a mudança observada.

5 As relações entre a intervenção e a mudança observada encaixam logicamente com outros elementos que se conhecem sobre a intervenção e o resultado.

6 O padrão entre intervenção e as mudanças observadas assemelha-se ao padrão bem estabelecido entre uma intervenção relacionada e o resultado.

A avaliação envolveu o recurso a um Grupo de Referência Nacional cuja tarefa era a de fornecer uma supervisão metodológica através do comentário de resultados preliminares apresentados em duas reuniões realizadas em Luanda, o que ajudou a consolidar a autenticidade da avaliação.

A primeira etapa do processo de avaliação consistiu numa missão preparatória a Angola, em dezembro de 2011, pela Coordenadora da avaliação/co-líder da equipa (TM/CTL) do Escritório de Avaliação para apresentar e discutir o processo da avaliação com o escritório do PNUD em Angola e os parceiros nacionais chave. Durante esta missão foi selecionado um grupo de representantes do Governo, sociedade civil, sector privado, academia e doadores para participar num Grupo Nacional de Referência<sup>7</sup> e contribuir para a avaliação ao mesmo tempo que se assegurava a independência do exercício e a qualidade dos seus produtos.

Durante uma segunda missão a Angola para o desenho da avaliação, em março de 2012, a equipa local de consultores independentes recebeu orientação do TM/CTL da ADR em geral e da ADR-Angola em particular. O âmbito e a metodologia da avaliação foram ainda mais detalhados e foram preparadas ferramentas de recolha de dados. Os três consultores independentes em Angola, membros da equipa de avaliação, o TM/CTL do Escritório de Avaliação do PNUD, membros da equipa do PNUD Angola e representantes do Grupo de Referência Nacional participaram em discussões sobre como melhorar o desenho da avaliação. A equipa esclareceu dúvidas sobre as fontes documentais disponíveis, lacunas e contradições identificadas nas fontes de informação sobre os projetos e ainda definiu o âmbito e os detalhes da metodologia de avaliação. Nesta fase, a equipa conduziu entrevistas

de grupo e individuais com os funcionários do PNUD-Angola e representantes do Grupo de Referência Nacional.

A etapa seguinte do processo de avaliação consistiu no trabalho de campo e na recolha de dados, em particular através de entrevistas, cuja maioria foi realizada em Luanda, no período de 26 de março a 25 de maio. Os meses de abril e maio foram dedicados à análise dos documentos, ao cruzamento das informações das entrevistas com as demais fontes de informação. Na terceira missão a Luanda, em maio, os resultados obtidos foram discutidos entre a equipa de avaliadores. As principais constatações e conclusões preliminares e áreas para possíveis recomendações foram também apresentadas e discutidas com o PNUD-Angola e o Grupo Nacional de Referência, que forneceu valiosas informações à Equipa de Avaliação em reuniões realizadas em Luanda utilizando metodologias de grupos focais. A última etapa do trabalho consistiu na elaboração deste relatório com as devidas verificações e revisões por parte do Escritório de Avaliação, Escritório Regional de África, PNUD – Angola, Grupo Nacional de Referência, governo de Angola e revisores independentes externos. Revisões, traduções, edições e diagramações do relatório atrasaram consideravelmente a produção do produto final. No entanto com a extensão do Programa até 2013, os resultados ainda foram apresentados a tempo para uso da informação em discussões sobre o futuro ciclo de programa.

Relativamente à participação dos detentores de interesse na avaliação e à qualidade do relatório, o Escritório de Avaliação fez um esforço significativo para envolver todo o *staff* sénior e programático do escritório de Angola, tanto em grupo como individualmente, na revisão dos rascunhos dessa avaliação, assim como todos os membros

---

7 O Grupo de Referência é composto por representantes do Governo, da Sociedade Civil, do Sector Privado e de Académicos em Angola. Integrou representantes dos ministérios da Administração do Território, do Planeamento, do Ambiente e da Família e Promoção da Mulher; de organizações da sociedade civil (*Development Workshop*), da Câmara de Comércio e Indústria, da Cooperação espanhola, da Universidade Agostinho Neto. Para além da participação nas apresentações da avaliação e discussão dos resultados, os membros do grupo também receberam os diversos relatórios e enviaram os seus comentários por escrito.

do Grupo de Referência, a oficial encarregada de Angola no Escritório Regional de África e o seu assessor de avaliação.

A Avaliação foi ainda revista por três especialistas do Escritório de Avaliação, o Diretor Indran Naidoo; o assessor sénior de avaliação Oscar Garcia e o especialista em avaliação Roberto La Rovere. Dois revisores externos também reviram a avaliação – o Dr. João Paulo M. Peixoto, professor pesquisador associado do Centro de Estudos Avançados em Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília, com experiência no contexto nacional de Angola; a Sra. Bebiane de Almeida, funcionária aposentada do Governo, ex-Coordenadora Residente das NU, Representante Residente do PNUD, que participou também nas sessões de apresentação e discussão dos resultados<sup>8</sup>. A versão semi-final deste documento também foi partilhada com o Governo e parceiros-chave do

PNUD em Angola e discutida num workshop com os detentores de interesse no final do exercício, onde se apresentaram e validaram os resultados da avaliação.

## **1.6 ESTRUTURA DO RELATÓRIO**

O relatório está dividido em cinco capítulos. O Capítulo 2 fornece o contexto em que o PNUD tem vindo a trabalhar durante a última década e descreve os desafios que enfrenta. O capítulo 3 traça as estratégias da ONU e do PNUD para responder a esses desafios. E também detalha a resposta programática do PNUD, que é em si avaliada no Capítulo 4, onde também são analisadas as constatações do ponto de vista do posicionamento estratégico do PNUD. Finalmente, o Capítulo 5 apresenta as principais conclusões da avaliação, bem como recomendações para contribuir para os futuros programas do PNUD e para a sua implementação em Angola.

---

<sup>8</sup> Dois outros colegas de avaliação participaram gentilmente como revisores do relatório, a Sra. Patrícia Baptista, avaliadora portuguesa e o Sr. Rogério Silveira, avaliador brasileiro.

## Capítulo 2

# DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO E ESTRATÉGIAS NACIONAIS

Este capítulo apresenta o contexto nacional de desenvolvimento sobre o qual foi elaborado o programa de cooperação do PNUD nos últimos sete anos, realçando sobretudo as mudanças ocorridas no contexto nacional. O presente capítulo serve, assim, de pano de fundo para a análise do critério avaliativo da relevância da atuação do PNUD (Capítulo 4) e para a formulação das recomendações (Capítulo 5).

### 2.1 CONTEXTO NACIONAL E OS DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO

Angola, com uma população estimada de 19,1 milhões de habitantes, é uma nação africana que geograficamente ocupa uma superfície total de 1.246.700 km<sup>2</sup> e se encontra administrativa-mente dividida em 18 províncias. Pese embora a sua riqueza, proveniente sobretudo do petróleo e diamantes, atravessou, nas últimas décadas, períodos longos de conflitos militares, o que teve implicações claras no seu desenvolvimento.

#### 2.1.1 CONTEXTO POLÍTICO

Em Angola, a instauração da independência processou-se em clima de guerra civil entre três movimentos de libertação, com orientações ideológicas distintas e com apoios internacionais diferenciados. Os acontecimentos que se registaram nesta fase anteciparam as profundas transformações socioeconómicas e políticas que haveriam de se concretizar imediatamente após a independência do país (1975). Devem ser destacados os efeitos do êxodo da grande maioria da população de origem europeia e de uma fracção significativa dos assimilados no contexto de um processo de transição turbulento: o esvaziamento do aparelho administrativo, o abandono de diversas unidades produtivas, a diminuição ou a paralisia de uma parte significativa da atividade produtiva agrícola e industrial, a

disrupção dos circuitos de transporte e comercialização e uma acentuada carência de capacidades técnicas, profissionais e de gestão. A tudo isto deve ser acrescentado, com repercussões multiplicadoras negativas, o desentendimento e confronto armado entre os três movimentos de libertação legitimados pelos Acordos do Alvor de 15 de janeiro de 1975 (Frente Nacional de Libertação de Angola – FNLA, Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA e União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA).

Após a chegada à independência, em 1975, Angola adoptou um regime de partido único de orientação socialista. A proclamação da independência pelo MPLA em 11 de novembro de 1975 consubstanciou-se na aprovação de uma Lei Constitucional (1976) na qual, apesar de se acentuar o princípio da coexistência da propriedade estatal, cooperativa e privada, se apontava já claramente para a presença crescente de princípios organizativos de uma economia de direção central e planificada. No domínio político, Angola evoluiu de um regime de partido único de inspiração marxista, entre 1975 e 1991, para uma situação de representação parlamentar multipartidária, após a revisão constitucional de 1991. Contudo, na sequência das eleições para o Parlamento e para a Presidência da República, em setembro de 1992, assistiu-se, de novo, ao regresso à guerra civil e a um novo, complexo e prolongado processo de renegociação da paz, que se concluiu com a assinatura do Protocolo de Lusaka (1994). Embora se tivesse empossado o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN) em 1996, de acordo com o espírito do Protocolo de Lusaka, a guerra civil reacendeu-se, com maior intensidade, a partir de dezembro de 1998.

O conflito militar durou 27 anos, apenas tendo conhecido uma breve interrupção durante os

**Tabela 1. Angola – Dados Básicos**

Área: 1.246.700 Km <sup>2</sup>
População: 19 milhões de habitantes (estimativa de 2010)
Densidade populacional: 15,2 hab. /Km <sup>2</sup> (estimativa de 2010)
Designação oficial: República de Angola
Presidente e Chefe de Estado: José Eduardo dos Santos
Data da atual Constituição: janeiro de 2010
Principais Partidos Políticos: Governo: Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), com 191 lugares no parlamento. Oposição: União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), principal partido da oposição, com 16 lugares; os restantes três partidos - Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA), Partido Democrático Liberal (PDL) e Nova Democracia (ND) detêm 13 lugares no parlamento.
Capital: Luanda - 4,5 milhões de habitantes (estimativa de 2010)
Outras cidades importantes: Lubango (1,011 mil), Huambo (904 mil), Lobito (737 mil), Benguela (469 mil), Kuito-Bié (424 mil) e Cabinda (399 mil)
Religião: A maioria da população é cristã (Igreja Católica Romana), embora uma parte significativa pratique cultos e religiões locais
Língua: A língua oficial é o português, mas são faladas diversas línguas africanas (umbundo, kimbundu, kikongo, chokwe e kwanyama)
Unidade monetária: Kwanza de Angola (AOA) – 1 dólar americano = 91,91 AOA (2010 - EIU)
Grau da abertura e dimensão relativa do mercado (2010): Exp. + Imp. / PIB = 92,1%
Importações / PIB = 31,0%

Fontes: Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização Mundial de Comércio (OMC)

processos relativos aos Acordos de Paz de Bicesse (1991) que culminaram no processo eleitoral de 1992, em que a nível legislativo se registou uma vitória do MPLA e, a nível presidencial, se verificou a necessidade de uma segunda volta que nunca chegou a ocorrer. O Presidente José Eduardo dos Santos venceu a primeira volta das presidenciais com 49,57% dos votos e o MPLA obteve a maioria absoluta nas legislativas com 53,74% dos votos. A UNITA, o outro partido beligerante, não aceitou o resultado eleitoral, validado pela comunidade internacional e regressou à guerra, o que conduziu à imposição de um embargo de armas e petróleo à UNITA por parte da comunidade internacional em 1993<sup>9</sup> e de uma condenação pela continuação das atividades militares. O Protocolo de Lusaka pouco contribuiu para a paz, na medida em que o seu cumprimento foi sendo adiado e mesmo a formação de um Governo de Unidade

Nacional em 1998 não fez com que a guerra cessasse no país. A paz efetiva foi concretizada, através dos Acordos de Luena, em 2002. Em 2008 realizaram-se eleições que atribuíram 91 dos 220 lugares na Assembleia Nacional ao MPLA.

Em 2010 foi aprovada uma nova Constituição que estabeleceu um sistema presidencial de tipo parlamentar e que alargou os poderes do presidente, José Eduardo dos Santos, que está no poder há 32 anos. As eleições presidenciais foram suprimidas (é eleito presidente o cabeça de lista do partido vencedor das eleições legislativas) e o cargo de primeiro-ministro foi substituído pelo de vice-presidente, sob a autoridade direta do presidente. Foi definido o limite de dois mandatos presidenciais de cinco anos cada, estão marcadas novas eleições legislativas para o final de 2012 e o presidente permaneceu no poder.

9 (Resolução 864 do Conselho de Segurança das Nações Unidas)

### 2.1.2 RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A República de Angola é membro da Organização das Nações Unidas (ONU), fazendo parte das suas principais agências especializadas. Angola é ainda signatária do Acordo de Cotonou (2000), acordo este que sucedeu às anteriores Convenções de Lomé e ao qual aderiu em 1985, integrando o designado grupo dos Países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), no quadro de um acordo multilateral de cooperação com a União Europeia nos domínios técnico, comercial, financeiro, ambiental, social e regional, orientado para promover o desenvolvimento económico daqueles países.

Ao nível do continente africano, Angola faz parte da União Africana e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). No plano regional, é membro, desde 1994, da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), organização que tem por objetivo a integração regional nesta parte do continente. Angola integra ainda o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), organização que pugna pela liberalização do comércio regional e a promoção da cooperação em diversos sectores, e é também membro da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC).

Finalmente, e no espaço de língua portuguesa, é membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) desde a sua fundação em julho de 1996. Esta organização visa a promoção e a difusão da língua portuguesa bem como a cooperação nos domínios político-diplomático, económico, técnico-científico, social, jurídico e cultural.

A relação de Angola com o sistema ONU tem conhecido diferentes características e momentos. Na sequência do Acordo de Paz de Bicesse entre o Presidente angolano e o líder da UNITA, foram estabelecidos o cessar-fogo e as normas de convivência entre as partes, nomeadamente a constituição de um exército único e a marcação de eleições multipartidárias. As Nações Unidas, através da UNAVEM-II, fiscalizaram o cumprimento do

cessar-fogo no país e desempenharam um delicado papel de mediação no contexto de regresso à guerra após as eleições de setembro de 1992, não tendo este sido antecipado pelas NU. No decurso do conflito militar prolongado as diversas agências das Nações Unidas desenvolveram uma importante atividade no auxílio humanitário e de emergência. No domínio económico registou-se uma sinuosa e nem sempre cordial relação entre o Estado angolano e as instituições das Nações Unidas, que se tem vindo a distender nos últimos anos, nomeadamente em relação ao Banco Mundial, dado o peso reduzido da cooperação multilateral.

### 2.1.3 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Angola apresenta uma estrutura económica organizada de acordo com um padrão acentuadamente dualista. De um lado, o sector petrolífero caracterizado por taxas de investimento elevadas e pela presença dominante do capital estrangeiro, por níveis de produtividade e de remuneração igualmente elevados e funcionando com uma lógica de enclave em relação ao resto da economia. No lado oposto, uma economia baseada num aparelho produtivo precário, em que a fraqueza do sector agrícola e a insuficiência do sector industrial surgem associadas a um sector terciário no qual a atividade comercial é predominante e a um forte sector informal. Este abrange um largo espectro de atividades e adquiriu importância socioeconómica crescente, estando presente em praticamente todos os sectores da economia, desde o comércio à produção, até a um sistema financeiro informal fornecedor de crédito interno e que assegura a compra e venda de divisas.

O sector petrolífero tem sido a principal fonte de receitas e de divisas que permitiram garantir as importações, que têm um forte peso no comércio externo (o petróleo representa 95% das exportações de Angola) e na economia de Angola. Os bens de capital representam um terço da importação de bens com vista a responder à procura dos sectores de infraestruturas e habitação do Programa de Investimentos Públicos (PIP). O país é estruturalmente dependente da importação de alimentos, que representam mais de metade

**Tabela 2. Angola – Principais indicadores macroeconómicos 2008-2011**

	<b>Unidade</b>	<b>2008 (a)</b>	<b>2009 (a)</b>	<b>2010 (b)</b>	<b>2011 (c)</b>
População estimada	Milhões	18,0	18,6	19,1	19,6
PIB per capita	Dólares americanos	6.316	5.989	7.580	9.581
Crescimento real PIB	%	13,7 (b)	0,9 (b)	3,4	6,1
Taxa de inflação	%	12,5	13,9	14,5 (a)	14,3

Fonte: Fundo Monetário Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/index.htm>

Notas: (a) Valores efetivos; (b) Estimativas (c) Previsões

das importações de bens. Isto deve-se sobretudo aos longos anos de guerra que impediram o desenvolvimento agrícola, com efeitos até ao presente, sobretudo por causa da insegurança nas áreas cultiváveis, devido às minas.

Contudo, nos últimos anos, instalada a paz tem-se constatado algum crescimento do sector não-petrolífero, embora a diversificação económica continue a ser fraca. Os sectores da construção e infraestruturas são fortemente dependentes do Programa de Investimentos Públicos, enquanto o crescimento na agricultura se vai desenrolando progressivamente à medida que se vão atenuando os efeitos de 27 anos de guerra no país. A economia de Angola é fortemente determinada pelo investimento público e por um sector privado, frágil e incipiente, que só recentemente começou a ser alvo da atenção governamental. Angola ocupava o 171º lugar entre 183 países, no que respeita ao ambiente de negócios.<sup>10</sup>

O acesso ao financiamento também tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, em resultado do crescimento do número de instituições financeiras e da sua extensão pelo país, ainda que de forma desigual. No que se refere ao endividamento externo, em termos de estrutura, o stock da dívida de médio e longo prazo é composto por 50% de dívida comercial, 35% de dívida bilateral e 8% de dívida multilateral. Reino Unido, Portugal, Espanha e China

são os principais credores da dívida comercial enquanto a dívida bilateral é principalmente contratada com o Brasil e Portugal. Recentemente a Moody's colocou o *rating* da dívida soberana de Angola em Ba3 e a Standard & Poors procedeu ao *upgrade* da respetiva notação em moeda estrangeira para BB-. Estas classificações premeiam o esforço de reequilíbrio das contas públicas e externas e os progressos em termos de reformas estruturais levadas a cabo no âmbito do acordo *stand-by* assinado com o FMI.

As relações com os doadores estão a ser retomadas após o acordo com o FMI, em 2009. No entanto, os níveis da ajuda internacional são muito reduzidos, devido à capacidade financeira do país.

Desde o fim da guerra civil de 27 anos, em 2002, Angola teve um rápido crescimento económico, graças aos sectores petrolífero e diamantífero. Mas com o abrandamento do aumento do preço do petróleo e consequente baixa do PIB, sobretudo a partir de 2008, tornaram-se mais evidentes os desafios que o país tem de enfrentar para gerir as suas riquezas naturais e as suas dívidas de modo a garantir uma sustentabilidade a longo prazo, melhorar a sua competitividade económica e diversificar a sua economia. Nos últimos anos, após este período que acentuou os referidos desafios, o PIB tem crescido graças à fixação em alta do preço do petróleo. A economia angolana

<sup>10</sup> De acordo com o relatório *Doing Business* 2011, do Banco Mundial, em 2011 eram necessários 164 dias para abrir uma empresa, 174 dias para registar uma propriedade, 125 dias para ter acesso a eletricidade, 181 dias para a execução de contratos.

tem apresentado elevadas taxas de crescimento ao longo dos últimos anos, em resultado fundamentalmente do estabelecimento de um clima de paz no país, do bom desempenho do sector petrolífero – que representou, em 2010, 45,9% do produto interno bruto (PIB), 80% das receitas estatais e mais de 98% das exportações – e ainda da eficácia da estratégia de estabilização económica posta em prática pelas autoridades angolanas.

A inflação estabilizou, desde 2006, em pouco mais de 10%, com uma muito ligeira subida em 2010. Contudo, de 2000 a 2010 o índice de preços no consumidor registou um aumento de cerca de 375%.

O acentuado desequilíbrio regional (75% do PIB está concentrado em Luanda) é, a seguir à dependência petrolífera, um dos principais desafios para a economia angolana, verificando-se uma elevada variação dos níveis de pobreza e desigualdade entre as províncias.

O processo de desconcentração administrativa e de descentralização continua em curso, sendo necessário proceder à sua consolidação. A lógica da ação governativa continua centralizada, uma vez que o Governo Central gere 85% do Orçamento Geral do Estado. Em 2009, o Governo começou a proceder a desembolsos diretamente às autoridades a nível provincial e municipal, mas o processo enfrenta vários desafios, nomeadamente em termos da preparação das estruturas para gerir este modelo.

Indicadores socioeconómicos demonstram alguns avanços nos últimos 10 anos, mas muitos desafios permanecem. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Angola publicado em 2011 foi de 0,486. Trata-se de um país de rendimento médio pela riqueza que tem sido gerada, porém ainda com um baixo índice de desenvolvimento humano, ocupando, em 2011, a posição 148 (1-178) no *ranking* global. A distribuição de riqueza ainda é bastante desigual. É um país com uma fraca produção interna e com um nível elevado de importações, o que torna os níveis de vida extremamente caros, em especial na capital, Luanda.

Em relação ao alcance dos ODM, Angola indicia progressos na universalização da educação primária (ODM 2), redução da mortalidade infantil (ODM4) e melhorias na mortalidade materna (ODM 5). No entanto, aponta-se que ainda são necessários grandes esforços e reformas para que o país consiga alcançar os ODM, especialmente as metas ligadas à pobreza extrema (ODM 1) e ao ambiente (ODM 7). Em relação ao género (ODM 3), regista-se um aumento da participação de mulheres no Parlamento e no Governo como um todo, estando a paridade quase a ser alcançada nas escolas. No entanto, as mulheres permanecem ainda como as mais afetadas pela pobreza. Aponta-se em especial o recente avanço alcançado em 2011 com a aprovação da Lei contra a Violência Doméstica.

O processo de mudança tem sido lento, especialmente em termos de desenvolvimento inclusivo e melhoria das condições de vida dos mais pobres e, embora o fim da guerra tenha removido a principal causa de problemas, a paz trouxe para o primeiro plano uma série de outros desafios subjacentes que ainda precisam de ser resolvidos. Estes continuam a ser o direito à segurança pessoal e integridade física; a promoção dos direitos económicos, sociais e culturais; a preservação dos direitos constitucionalmente consagrados, como a liberdade de expressão, de reunião e manifestação; o acesso à justiça; e o direito à participação nos processos decisórios do país.

O diagnóstico de país elaborado pelas Nações Unidas em 2002 (CCA – sigla em Inglês para *Common Country Assessment*), e utilizado na elaboração dos programas de país do PNUD em avaliação, indicava que as principais questões para o progresso em 2002 diziam respeito ao pós-conflito e medidas de reconciliação nacional; ao combate à pobreza urbana; à promoção da recuperação das infraestruturas e a redução da pobreza, particularmente no meio rural. Os desafios do rápido crescimento populacional implicam questões de urbanização; promoção da diversificação económica e do desenvolvimento; à recuperação dos sectores sociais; à adopção de uma resposta nacional eficaz ao VIH - SIDA;

e à promoção da boa governação. As principais oportunidades identificadas diziam respeito à paz sustentável e às receitas crescentes do petróleo que poderiam promover grandes recuperações no pós-guerra e ajudar na promoção rápida do progresso no país para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). As principais ameaças à reconciliação nacional eram, e continuam a ser, a crescente desigualdade social, o VIH-Sida bem como a malária, a tuberculose e outras doenças transmissíveis, como a cólera, face às incipientes infraestruturas de saneamento e o deficiente acesso a água potável.

O risco de eventuais conflitos sociais devido à crescente frustração e ao ressentimento ressaltado pela falta de oportunidades é outra das ameaças à coesão nacional. Por último, os acidentes de viação constituem, mais recentemente, uma verdadeira ameaça à integridade física das populações.

Angola nos últimos anos caminhou de um país em situação pós-guerra para um país que aos poucos passa a focar, cada vez mais, em planos de médio e longo prazo para um desenvolvimento

sustentável e sustentado. Isto implica enfrentar os desafios relacionados com a necessidade de diversificação da economia e melhorar, de forma sustentada, os seus indicadores sociais. Espera-se um crescimento no PIB do país de cerca de 8,5% em 2012-13, impulsionado pelo aumento da produção petrolífera e pelo início de um grande projeto de exploração de gás natural (Angola LNG). Ao nível das políticas nacionais, destaca-se um conjunto de programas focados na redução da pobreza e na procura da reconstrução, como elementos centrais das orientações do governo angolano. Em termos de afetação de recursos orçamentais, registou-se um aumento claro da percentagem do PIB para as áreas da saúde – de 2,36% em 2002 para 4,56% em 2009. Na área da educação, Angola registou uma taxa de escolarização no ensino primário superior à média regional, acima dos 85%.

A estrutura etária da população angolana caracteriza-se pelo predomínio das classes mais jovens – entre 0 e 30 anos – o que coloca pressões fortes sobre os sistemas de educação, de saúde e de produção. A economia nacional não tem mostrado capacidade para absorver a quantidade de

**Tabela 3. IBEP 2008-2009 – Indicadores demográficos e sociais**

População: 48% de homens e 52% de mulheres População urbana: 54,8% População rural: 45,2%			
Descrição	Nacional	Urbano	Rural
% crianças com 0-17 anos de idade que não vivem com os pais biológicos	12,1	13,9	10,0
% crianças com 3-5 anos de idade em programas de educação pré-escolar	9,3	11,0	7,3
% crianças com 6-17 anos de idade que nunca frequentaram a escola	20,3	10,5	32,5
% população com 15 ou + anos de idade que sabe ler e escrever	65,6	81,8	0,95
Taxa de mortalidade infantil (0-11 meses) por mil nados-vivos	115,7	94,8	138,0
Taxa de mortalidade infanto-juvenil (menos de 5 anos) por mil nados-vivos	193,5	154,3	233,2
Incidência da pobreza (% da população que vive abaixo da linha nacional da pobreza <sup>11</sup> )	33,6	14,9	56,2
% população que usa uma fonte apropriada de água para beber	42,0	57,9	22,8
% população com acesso a eletricidade	40,2	66,3	8,6
% população com acesso a telefone móvel	40,4	67,5	8,15
% população com acesso ao computador	4,1	7,6	0,2

Fonte: IBEP Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População 2008/09 – Relatório de Tabelas Vol II

11 Construída pelo INE a partir do método das Necessidades Básicas.

mão-de-obra que anualmente ingressa no mercado de trabalho, embora se tenham registado evoluções de sentido positivo na área do acesso à educação.

De acordo com o Inquérito Integrado sobre o Bem-Estar da População (IBEP 2008-2009), 33,6% da população vive abaixo da linha nacional de pobreza. Embora esta proporção indique uma redução da incidência da pobreza, reconhece-se o seu significado negativo; tanto o Programa Estratégico do Governo de Longo Prazo (2025) como o Plano de Desenvolvimento Sustentável 2009-2013 colocam em destaque a necessidade de redução da pobreza; a erradicação da fome; a promoção do desenvolvimento equitativo, sustentável e harmonioso; e a promoção do desenvolvimento humano.

## 2.2 ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

No período analisado, o programa do PNUD-Angola foi orientado pelas diretrizes contidas em quatro documentos. Os dois primeiros são da autoria do Governo de Angola e dois outros são do PNUD, preparados com a participação dos seus parceiros governamentais:

- Estratégia de Combate à Pobreza para o período 2004-2006;
- Plano de Desenvolvimento Sustentável do país para o período de 2009-2013;
- Quadro da Cooperação do país com o PNUD Angola (*Country Cooperation Framework – CCF*) para o período 2005-2008;
- Documento do Programa de País do PNUD Angola (*Country Programme Document – CPD*) para o período 2009-2013.

O documento de país alinhado ao CCF foi, sobretudo a Estratégia de Combate à Pobreza, produzida pelo governo de Angola, embora outros planos tivessem sido tomados em consideração para a elaboração deste documento. O documento de país, alinhado ao segundo CPD (2009-2013), foi o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo de Angola.

Tratando-se de documentos com uma correspondência temporal adequada aos programas do PNUD, eles são orientados também, a um nível mais geral, pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (2025) que, conseqüentemente, orientou também a formulação dos programas do PNUD para Angola (ver Anexo 7).

A Estratégia de Combate à Pobreza angolana, tendo como objetivo geral a consolidação da paz e a unidade nacional através da melhoria sustentada das condições de vida, estabeleceu como objetivos específicos o foco nas seguintes áreas:

- a reinserção social;
- a segurança e a proteção civil;
- a segurança alimentar e desenvolvimento rural;
- o controlo do VIH - SIDA;
- a educação;
- a saúde;
- as infraestruturas básicas;
- o capital humano e o emprego;
- a governação;
- a gestão macroeconómica.

Já o Plano de Desenvolvimento Sustentável 2009-2013 mantém o enfoque em áreas críticas para o desenvolvimento do país, revelando terem sido já ultrapassados alguns dos constrangimentos críticos relacionados com a fase pós-conflito:

- combate à fome e à miséria, com redução da pobreza;
- sustentação do desenvolvimento económico;
- continuidade da reconstrução nacional;
- modernização do sector público;
- diversificação e modernização da economia;
- modernização e fortalecimento do sistema financeiro;
- aceleração de desenvolvimento industrial;
- desenvolvimento rural integrado;

- capacitação da população;
- desenvolvimento da classe empresarial;
- aumento do emprego e rendimento;
- melhoria das condições de vida do povo angolano.

Para além de programas sectoriais, o governo angolano definiu também um Programa Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (2025), incidindo sobre:

- a criação de emprego;
- a redução da pobreza;
- o aumento do PIB;
- a redução da inflação;
- a coesão nacional;
- a paz e a tranquilidade;
- o desenvolvimento económico;
- a distribuição justa dos rendimentos;
- a estabilidade macroeconómica;
- o desenvolvimento das regiões do país;
- a construção de uma sociedade democrática e participativa;
- os direitos e liberdades dos cidadãos;
- a promoção da inovação, a qualificação dos recursos humanos e o conhecimento;
- a promoção do desenvolvimento humano.

### **2.3 O PAPEL DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, A COOPERAÇÃO SUL-SUL, A SOCIEDADE CIVIL E O SECTOR GOVERNAMENTAL E PRIVADO**

Angola recebe ajuda de diversas agências bilaterais e multilaterais. No plano bilateral, os maiores doadores líquidos nos últimos anos (2006-2008) foram os EUA, seguidos de Portugal. O Reino Unido, Japão, Espanha, Itália, Noruega e Alemanha são igualmente doadores bilaterais importantes. No quadro multilateral destacam-se o apoio da Comissão Europeia, da IDA, do Fundo Global e do UNICEF.

Em termos de sectores apoiados externamente, o país beneficia sobretudo do apoio nas áreas da educação, da saúde e de outros sectores sociais.

À semelhança dos restantes países africanos, também o relacionamento entre Angola e a China ao nível da cooperação evoluiu de forma significativa a partir de 2000. As relações entre os dois países intensificaram-se em especial desde 2004, com a assinatura do primeiro acordo de crédito com o Banco ExIm para a disponibilização de uma verba no valor de 2 mil milhões de dólares americanos, seguido de alguns outros reforços do crédito. De acordo com a OCDE, a cooperação centra-se sobretudo nas áreas da energia e águas, educação, saúde, obras públicas e agricultura, mas tem-se expandido gradualmente a outros sectores na sequência da evolução socioeconómica do país.

Ao nível da cooperação sul-sul propriamente dita, destaca-se a crescente participação de Angola no quadro regional, nomeadamente através de ações no âmbito da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), no Golfo da Guiné ou na Conferência Internacional para os Grandes Lagos, entre outras. Ao nível da SADC, Angola tem vindo a aumentar a sua participação em programas ao nível regional, nomeadamente em matérias relacionadas com o crime transfronteiriço organizado, incluindo o terrorismo e o genocídio. As áreas de cooperação regional estendem-se por um conjunto alargado de temas, incluindo segurança alimentar, infraestruturas agrícolas e fundiárias, comércio, finanças, investimento e mineração, o desenvolvimento social e humano, programas especiais de ciência e tecnologia, recursos naturais e ambiente, bem-estar social, informação, cultura, política, diplomacia, relações internacionais, paz e segurança.

Ainda, no âmbito da CPLP, Angola participa num conjunto alargado de parcerias para o desenvolvimento e para a cooperação, ao mesmo tempo que viu aumentar, nos últimos anos, o número de parcerias bilaterais e multilaterais com outros

países do sul, através de programas globais ou através de projetos específicos. As áreas principais da cooperação no âmbito desta organização, que implicaram a assinatura de diversos Protocolos de Cooperação com organizações internacionais e entidades da sociedade civil, compreendem a agricultura e segurança alimentar, a ciência e tecnologia, o desporto, educação e recursos humanos, juventude, ambiente e energias renováveis, migrações, o plano estratégico para Timor-Leste, a saúde, telecomunicações e governo eletrónico e o trabalho e solidariedade social.

Se as organizações da sociedade civil, nomeadamente as ONG angolanas e internacionais desempenharam um papel bastante visível no país até há bem poucos anos, nos últimos anos assistiu-se não só a uma redução do número de doadores em Angola, resultado da crise económica e do alto custo de operação no país, como a uma consolidação de menos organizações focadas em áreas específicas, como os direitos humanos, VIH - SIDA, educação, saúde e agricultura. De acordo com o Índice de Sustentabilidade das ONG em Angola, produzido pela USAID em 2010, a maioria das ONG no país não consegue garantir

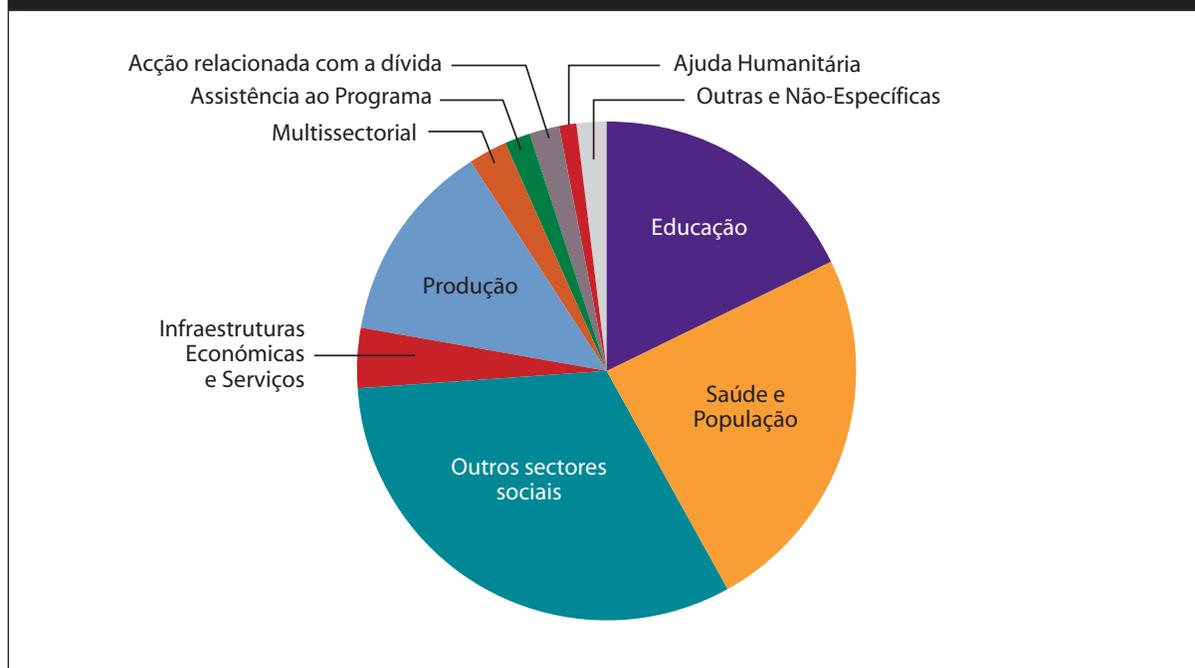
**Tabela 4. Média dos 10 principais doadores – Angola 2009-2010 (AOD, em milhões de dólares americanos)**

Estados Unidos	50
Instituições da União Europeia	32
Coreia	24
Japão	22
Espanha	22
IDA (Banco Mundial)	18
Fundo Global	18
Portugal	17
Noruega	16
Reino Unido	11

Fonte: OCDE, 2012

sustentabilidade financeira. Em 2010, apenas 4,7% receberam mais de 200.000 dólares americanos de doadores estrangeiros, enquanto 40,3% receberam menos de 50.000 dólares americanos. As estimativas mais recentes disponíveis, de 2007, apontavam para a existência de 127 ONG internacionais, 464 ONG nacionais, 25 organizações ligadas à igreja e 19 fundações, sem contar com os milhares de

**Figura 1. Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) – Angola 2009-2010 por sector**



Fonte: Assistência Oficial ao Desenvolvimento Bilateral. OCDE, 2012, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/38/1867209.gif>

organizações baseadas na comunidade a operar em todas as regiões do país e numa variedade de campos programáticos.

No entanto, como referido, na linha dos programas e estratégias governamentais, o sector privado é uma das grandes apostas para a reconstrução e desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a promoção do investimento privado – estrangeiro e nacional – foca essencialmente a promoção genérica de condições propiciadoras e o desempenho sustentado à realização do investimento, tanto de origem nacional como estrangeira, regulados pela Lei de Bases do Investimento Privado em Angola (Lei nº 11/03, de 13 de maio), contribuindo para o contexto de adequação e eficiência do investimento através da promoção de: apoios de alianças entre investidores nacionais e estrangeiros; parcerias entre o empresariado nacional e o estrangeiro, numa base mutuamente vantajosa e sustentável; projetos que visem a internacionalização das empresas e da economia angolana; estímulos e apoios ao investimento, seja sob a forma de capital de risco, nos termos da legislação aplicável, seja de outros instrumentos ou sub-instrumentos financeiros que se revelarem necessários à realização da sua missão; de ações promocionais de captação de investimento, com maior destaque para os sectores não petrolíferos; investimento na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento do interior e para a redução das assimetrias regionais; sistemas de informação geral e sectorial direccionados para os investidores nacionais e estrangeiros; integração do investimento na política e diplomacia económicas, em particular através da participação em organizações ou reuniões internacionais sobre questões ligadas ao investimento e realização no estrangeiro de ações promocionais que visem a captação de investimentos.

## **2.4 PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO AO NÍVEL REGIONAL**

Ao nível da principal plataforma regional em que Angola participa, a Comunidade para o

Desenvolvimento da África Austral (SADC), o alcance dos objetivos ligados ao bem-estar económico, à melhoria das condições e qualidade de vida, à liberdade, à justiça social, à paz e à segurança, estão ainda por cumprir. A missão desta organização, refletida na Declaração de 1992 e no artigo 5 do Tratado que a estabeleceu, centrada sobretudo no crescimento económico e no desenvolvimento socioeconómico, encontra-se ancorada na criação e consolidação de sistemas produtivos eficientes, numa cooperação e integração aprofundadas, na boa governação e na paz e segurança duradouras. As questões específicas relativas à região incluem uma priorização da erradicação da pobreza, do combate ao VIH - SIDA, da igualdade de género, do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, da melhoria da informação, do ambiente e do desenvolvimento sustentável, do desenvolvimento da área das estatísticas, da promoção do comércio e da liberalização económica, da cooperação em termos de infraestruturas e da segurança alimentar e do desenvolvimento humano e social.

Os principais desafios identificados por esta aliança dizem respeito aos recursos necessários para a implementação do Plano Regional Estratégico Indicativo de Desenvolvimento adoptado em 2003; à coordenação institucional; ao alinhamento com outras iniciativas e atividades; ao envolvimento dos Estados membros; ao papel atribuído às comissões nacionais da SADC; à mudança de paradigma no sentido de uma abordagem programática; à coordenação de parceiros da cooperação.

Os dados e as análises deste capítulo orientam os demais capítulos desta ADR. Guiam, especialmente, a avaliação da participação do PNUD na agenda de desenvolvimento nacional e o seu posicionamento face às grandes transformações ocorridas em Angola no período analisado e acima descritas. O capítulo seguinte discute a forma como as estratégias do PNUD em Angola visaram o desenvolvimento do país.

## Capítulo 3

# RESPOSTAS E ESTRATÉGIAS DO PNUD EM ANGOLA

Este capítulo apresenta uma síntese da presença da ONU em Angola, dos documentos programáticos das suas agências no período abrangido pela ADR, destacando as suas propostas em resposta aos desafios do desenvolvimento nacional. É ainda analisada a trajetória do PNUD em Angola nos últimos sete anos, a sua programação específica, bem como a evolução da sua carteira de projetos e dos seus recursos humanos e financeiros.

### 3.1 ESTRATÉGIA E COORDENAÇÃO DO PNUD COM O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

A relação entre o governo de Angola e as agências do Sistema das Nações Unidas foi formalizada no dia 1 de dezembro de 1976. O artigo 12.º da Constituição angolana estabelece os princípios sobre os quais o país assenta a sua política externa através da seguinte disposição: *A República de Angola respeita e aplica os princípios da Carta da Organização das Nações Unidas e da Carta da União Africana e estabelece relações de amizade e cooperação com todos os Estados e povos.* O PNUD, como parte integrante das Nações Unidas, executa as suas atividades segundo o Acordo Básico de Assistência Técnica (SBAA – Standard Basic Agreement) com a Organização das Nações Unidas e as suas agências especializadas, acordo esse que foi aprovado pelo Governo e pelo PNUD através do SBAA em fevereiro de 1977.

O mandato original da missão foi estabelecido pelo Conselho das Nações Unidas, Resolução 696 (1991), aprovado em 30 de maio de 1991. O governo de Angola e o PNUD rubricaram o acordo básico de assistência técnica no dia 18 de fevereiro de 1997 com base no artigo 1.º, parágrafo 2, do acordo básico de assistência

técnica (SBAA), incluindo a aplicação das provisões previstas na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas realizou quatro missões de paz sucessivas em Angola. A primeira operação de manutenção da paz em Angola das Nações Unidas, a UNAVEM I (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola), foi criada em 1989. Posteriormente foram criadas a UNAVEM II, III e MONUA (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola). No entanto, apesar de todos os esforços enviados com o intuito de restabelecer a paz e a reconciliação nacional, a situação deteriorou-se novamente em maio de 1998. No início de dezembro de 1998, o conflito armado foi retomado em partes do país. As intervenções das Nações Unidas para auxiliar no processo de paz nem sempre foram bem vistas e algumas vezes até dificultaram e afetaram relações com o governo.

Angola é signatária de 15 convenções da iniciativa das Nações Unidas e de uma série de outros protocolos, tratados e acordos internacionais. Contudo, não é signatária de outros documentos importantes como a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.

O Sistema das Nações Unidas está representado por agências especializadas, fundos e programas que desenvolvem as suas atividades em função dos seus mandatos específicos. No âmbito do governo angolano e de acordo com os seus documentos oficiais<sup>12</sup>, o Ministério do Planeamento tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos angolanos de cooperação técnica na área do desenvolvimento, a executar com base nos acordos assinados por

12 <http://www.minplan.gov.ao/>

Angola com outros países e organismos internacionais, incluindo o sistema das Nações Unidas. No domínio das políticas e estratégias de desenvolvimento, está encarregue de promover a reflexão sobre o desenvolvimento estratégico do país e sobre as políticas de desenvolvimento; coordenar a elaboração das estratégias de desenvolvimento estratégico de longo prazo e dos planos de desenvolvimento, em colaboração com os outros órgãos do sistema de planeamento económico e social e os agentes económicos e sociais, privados e públicos; coordenar a elaboração das principais opções estratégicas e a formulação das políticas de desenvolvimento económico e social, no quadro da estratégia de desenvolvimento.

Os organismos que compõem a equipa das Nações Unidas em Angola (sigla em inglês UNCT - *United Nations Country Team*) são coordenados por um Coordenador Residente, posto normalmente ocupado pelo Representante Residente do PNUD, que tem, entre as suas principais funções, a responsabilidade de definir estratégias, coordenar o trabalho do UNCT e partilhar informações<sup>13</sup>. O Coordenador Residente tem também a incumbência de elaborar iniciativas conjuntas entre os diversos escritórios, avaliar o trabalho das Nações Unidas no país, coordenar a ação dos diversos grupos interagenciais e apoiar a preparação do CCA e do UNDAF, bem como o seu processo de seguimento na medida em que estes são instrumentos-chave do programa de Reforma do Secretário-geral. O principal objetivo desta coordenação é maximizar o trabalho da ONU para que o Sistema possa proporcionar uma resposta coletiva, coerente e integrada nas prioridades e necessidades nacionais, no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e nos demais compromissos internacionais. De acordo com a informação recolhida junto do PNUD, o escritório do Coordenador Residente em Angola organiza reuniões mensais de coordenação, assegura os fluxos de informação pertinente a todas as agências das Nações Unidas a operar em Angola e monitoriza a eficiência do funcionamento das equipas interagenciais.

O Sistema das Nações Unidas é representado em Angola por agências, fundos, programas e comissões regionais, algumas delas residentes (PNUD, UNICEF, PAM, FNUAP, FAO, UNHCR, OHCHR, OMS, UNAIDS, Banco Mundial, UNICRI, UNESCO e IOM), ou com representação no país através do PNUD (UNV), e apoia o trabalho no país de agências não residentes no país.

A forma de apoio prestado pelo UNCT a Angola varia de uma agência para outra na medida em que estas desenvolvem as tarefas indicadas pelos seus respetivos mandatos e actuam em áreas específicas. De acordo com as informações recolhidas no âmbito da avaliação, em geral, as agências desenvolvem projetos em conjunto com o governo – tanto ao nível nacional como local (provincial e municipal) –, com a iniciativa privada, instituições de ensino, ONG e sociedade civil, sempre com o objetivo de, conjuntamente, procurar soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum a favor do desenvolvimento humano equitativo.

O papel do PNUD como agente administrativo em Angola inclui a receção de fundos dos doadores e a sua gestão eficiente pelas diversas organizações implementadoras das atividades. O PNUD é também responsável pelos contratos das equipas e pelas compras de várias outras agências, com recursos canalizados por estas, avaliando ainda o processo de licitação dessas mesmas agências. O PNUD-Angola funciona, tal como noutros países, também como máquina operacional do Sistema das Nações Unidas.

Ao nível dos programas conjuntos interagenciais, o PNUD articula o seu trabalho com melhores resultados na área da saúde, do género e dos ODM. No período em análise, foram desenvolvidos cinco programas conjuntos envolvendo diversas agências das Nações Unidas. Atualmente, estão em fase de finalização dois destes programas. O PNUD lidera o programa conjunto de Governança de Água e Saneamento.

---

13 <http://mirror.undp.org/angola/>; entrevistas realizadas.

O PNUD, através dos projetos interagenciais, tem procurado maximizar a sua contribuição no âmbito da coordenação do sistema das Nações Unidas. Verifica-se, contudo, que o aproveitamento de sinergias entre agências é ainda pouco significativo, traduzindo-se parcialmente no número reduzido de programas conjuntos e em duplicações de esforços e recursos – liderando o grupo de Redução de Riscos de Desastre (DRR) em anos anteriores (actualmente liderado pela FAO) e do relatório dos ODM –, no fornecimento de apoio a agências não residentes e na colaboração ao nível dos procedimentos operacionais. Destaca-se um esforço, sobretudo no segundo ciclo programático em análise para o alinhamento dos resultados no UNDAF, sem que contudo, tenham sido ainda potenciados mais resultados de programação e atuação conjunta interagencial para além de alguns programas conjuntos com limitados resultados sustentáveis.

Em relação ao programa Criança, Segurança Alimentar e Nutrição em Angola<sup>14</sup>, constatou-se a falta de um verdadeiro trabalho conjunto entre as agências das Nações Unidas, no qual cada uma define as suas atividades sem procurar sinergias e complementaridades que possam dar lugar a duplicações e à utilização pouco eficiente dos recursos. Outra consequência da falta de coordenação tem sido a falta de harmonização dos procedimentos administrativos e financeiros.

Quanto ao Programa de Governação de Água e Saneamento<sup>15</sup> também se verificou que, embora o programa tenha facilitado uma aproximação das agências da ONU para a coordenação e planificação de atividades, esta foi feita essencialmente de forma bilateral. Cada agência tem implementado as suas atividades de forma individual, faltando uma entidade coordenadora das ações do programa. No Programa Interagencial Conjunto de VIH - SIDA, o mesmo tipo de estrangimentos foi identificado<sup>16</sup>: os participantes não

planeiam as atividades, a sua implementação e avaliação de forma conjunta. A parceria existiu apenas na medida em que os participantes distribuíram as tarefas entre si. A avaliação de 2009 do Programa Interagencial Conjunto de Género, embora focando mais a necessidade de coordenação entre o MINFAMU e as agências das Nações Unidas envolvidas, não deixa de destacar também a necessidade de uma participação mais ativa do PNUD na área do género, sobretudo em termos de coordenação e liderança.

Nesse sentido, o PNUD em Angola recorreu às suas ferramentas principais, elaborando dois documentos: (a) o CCA (*Common Country Assessment*), que analisa a situação do país e identifica os seus principais desafios, tendo sido o último elaborado em 2002; e (b) o UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*), no qual são definidas prioridades programáticas comuns às agências, cobrindo dois períodos – 2005-2008 e 2009-2013. O UNDAF tem como objetivo estabelecer um quadro de planeamento comum de orientação das agências das Nações Unidas no país para um conjunto de resultados acordados conjuntamente. Complementarmente, o UNDAF é elaborado com a participação dos parceiros governamentais.

Apesar do trabalho de planeamento conjunto ao nível do UNDAF, em termos gerais, verifica-se que o aproveitamento de sinergias entre agências é ainda pouco significativo, traduzindo-se num número reduzido de programas conjuntos e em duplicações de esforços e recursos. Embora a programação preveja uma articulação dos projetos e uma orientação no sentido dos objetivos do 'Delivering as one UN', a sua concretização é ainda incipiente e pouco visível. As reformas preconizadas pelas Nações Unidas em 1997 incluem uma revisão dos instrumentos de programação, visando sobretudo uma maior coordenação e complementaridade no âmbito da organização.

---

14 Último relatório de avaliação de 2011 (MDG Achievement Fund, 2011).

15 Última avaliação (MDG Achievement Fund).

16 Avaliação de 2009 (Mammo & Kaabunga, 2009).

### 3.2 A PROGRAMAÇÃO E A ORGANIZAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE PAÍS DO PNUD EM ANGOLA

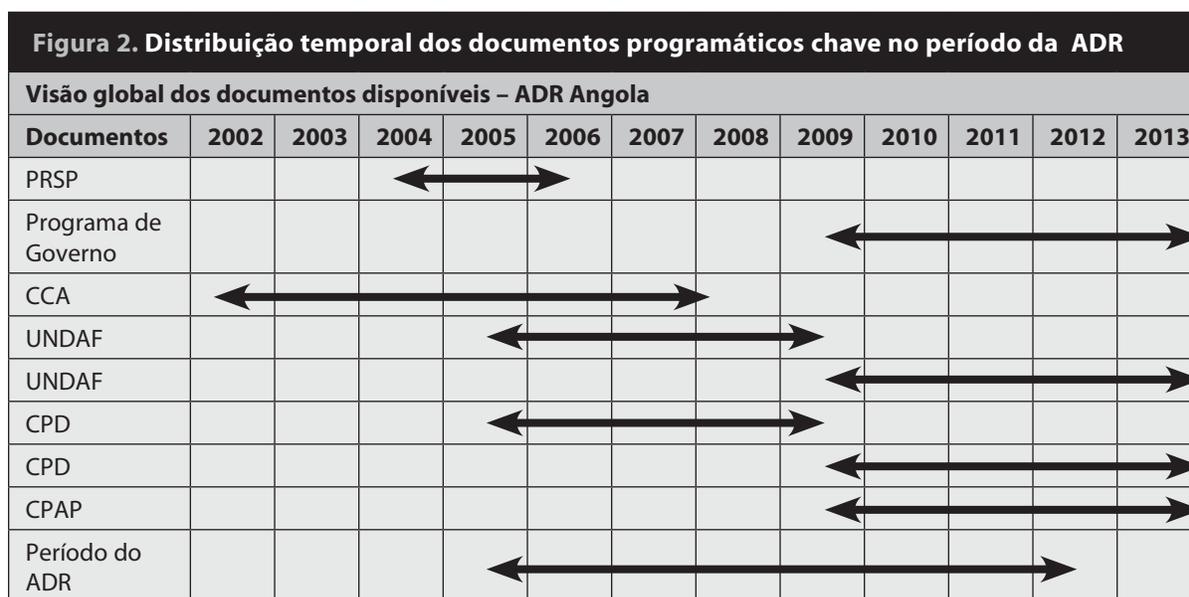
O PNUD definiu as prioridades da sua cooperação nos documentos de programa do país CCF – *Country Cooperation Framework* – (2005-2008) e no CPD – *Country Programme Document* – (2009-2013), ambos alinhados com os objetivos e prioridades estabelecidos pelo governo de Angola nos seus documentos de política nacional, consubstanciados na Estratégia de Combate à Pobreza para o período 2004-2006, e no Plano de Desenvolvimento Sustentável do país para o período de 2009-2013. Na redação dos programas de país, foi tido também em conta o documento CCA de diagnóstico do país elaborado pelas Nações Unidas em 2002 e o Quadro Conjunto para Cooperação das Nações Unidas (UNDAF – sigla para United Nations Development Assistance Framework). Foram preparados dois UNDAF. Enquanto o primeiro não foi assinado, o segundo foi, o que reflete uma mudança positiva na relação entre as NU e o Governo angolano. O processo de desenvolvimento dos documentos estratégicos (CPD, CPAP e UNDAF) implica o envolvimento do Governo de Angola e outras partes interessadas.

O quadro abaixo mostra a distribuição temporal dos principais documentos que regem a avaliação

do posicionamento do PNUD face aos desafios de desenvolvimento nacional.

Os documentos programáticos do governo de Angola destacam os temas: combate à fome e à miséria com a redução da pobreza; sustentação do desenvolvimento económico; continuidade da reconstrução nacional e modernização do sector público, como as grandes componentes do desenvolvimento. Foram identificadas seis diretrizes estratégicas: (a) promover a unidade nacional e a coesão e a consolidação da democracia e das instituições nacionais; (b) garantir o desenvolvimento económico sustentável e a estabilidade macroeconómica, a transformação e diversificação das estruturas económicas; (c) promover o desenvolvimento humano e o bem-estar social; (d) estimular o desenvolvimento do sector privado e apoiar o empreendedorismo nacional; (e) promover o desenvolvimento equitativo do território nacional; (f) e reforçar a competitividade nacional no comércio internacional.

O PNUD apoia de forma especializada o governo de Angola no âmbito de conferências internacionais como a Cimeira do Milénio, as Cimeiras do Ambiente Sustentável e a Conferência das Nações Unidas Rio +20. O PNUD é ainda um parceiro importante para o governo de Angola na



Fonte: EO 2012

captação de financiamento internacional – nomeadamente dos fundos GEF e do Fundo Global – apoiando também o Governo na elaboração de documentos internacionais de relevo, como o pedido de extensão do prazo das atividades no âmbito da Convenção de Otava, em curso.

No que respeita aos documentos da orientação estratégica do PNUD, o CPD de 2005-2008 enfatizava cinco temáticas principais:

- 1) Redução da Pobreza e Alcance dos ODM;
- 2) Governação Democrática;
- 3) Prevenção e Recuperação de Crises;
- 4) Conservação e Proteção do Ambiente
- 5) Resposta ao VIH - SIDA.

No âmbito do tema Redução da Pobreza e Alcance dos ODM, o programa do PNUD concentrou-se na área da reforma das políticas pró-pobres para alcançar os objetivos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – ODM. Em relação à promoção da Governação Democrática, focou-se nos sistemas e processos eleitorais (educação cívica); na descentralização, governação local e desenvolvimento urbano e rural; e na reforma da administração pública e combate à corrupção, bem como na reforma e modernização do sistema judicial. Na área da Prevenção e Recuperação de Crises, o programa abordou a redução de armas, o desarmamento e a desmobilização, atividades que se estenderam até ao início do primeiro ciclo em análise, embora de forma indireta, através do apoio ao IRSEM e ao programa de desmobilização do governo; e a ação de remoção de minas, mais concretamente através da destruição de minas e de capacitação do INAD e da CNIDAH. Na temática da Conservação e Proteção do Ambiente, foi desenvolvido o quadro do programa e estratégias para o desenvolvimento sustentável. Em relação à Resposta ao VIH - SIDA, o programa concentrou-se no desenvolvimento de liderança e capacidades para lidar com o VIH - SIDA

No CPD actual de 2009-2013 a tónica geral do documento assenta sobre as seguintes três áreas temáticas:

- 1) Redução da pobreza e alcance dos ODM;
- 2) Ambiente e desenvolvimento sustentável;
- 3) Promoção da governação democrática.

Sobre a primeira área – Redução da Pobreza e alcance dos ODM, o PNUD abordou as questões do planeamento do desenvolvimento com base nos ODM, tendo em vista a promoção do crescimento inclusivo e a geração de rendimento; a promoção de um ambiente empresarial capaz de incentivar o desenvolvimento do sector privado pró-pobres; a abordagem transversal efetiva do VIH - SIDA e a sua implementação ao nível do desenvolvimento nacional e local. Relativamente à área do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o programa focou o reforço das capacidades nacionais para integrar a área do ambiente nos planos e programas de desenvolvimento nacionais. Quanto à Governação Democrática, foi dado destaque ao reforço das capacidades institucionais dos órgãos do Estado, aos níveis nacional e local; à aceleração da coesão/democratização nacional; e à consolidação da segurança humana através do reforço das capacidades nacionais para gerir o impacto de desastres naturais e ação de remoção de minas.

O foco do trabalho durante a vigência dos dois programas (2005-2011) foi, prioritariamente, o desenvolvimento de capacidades institucionais relacionadas com:

- a) a Governação, a Justiça, a Informação e Dados Estatísticos para o desenvolvimento;
- b) o Sector social, em particular, o VIH - SIDA; e
- c) o Desenvolvimento económico sustentável.

De forma sintética, a tabela abaixo mostra as áreas temáticas que constam de cada um dos dois documentos.

Em termos dos resultados esperados para a programação em ambos os ciclos, é notória a incidência sobre o desenvolvimento de capacidades em várias áreas relacionadas com o desenvolvimento do país e no âmbito das temáticas definidas pelo PNUD. A maior ênfase colocada na área da segurança, durante o primeiro ciclo, traduz um

**Tabela 5. Áreas temáticas – CCF e CPD<sup>17</sup>**

Período 2005-2008 (CCF)	Período 2009-2013 (CPD)
1. Melhorias na governação económica e redução da pobreza, incluindo a mitigação do impacto do VIH - SIDA, da malária e da tuberculose	1. Redução da pobreza e alcance dos ODM
2. Governo pronto a atender temas emergentes relacionados com a justiça, descentralização e melhoria da participação pública	2. Governação democrática
3. Desenvolvimento ambientalmente sustentável	3. Ambiente e desenvolvimento sustentável
4. Consolidação da segurança humana e da liberdade de acesso sob o tema mais amplo da prevenção e recuperação de crises	4. Prevenção e recuperação de crises

Fonte: EO 2012

**Tabela 6. Resultados previstos no CPD 2005-2008**

1. Instituições públicas fortalecidas a nível nacional e provincial, para uma governação económica sustentada e redução da pobreza
2. Capacidade nacional fortalecida para a organização de eleições livres e justas
3. Governação descentralizada de forma eficiente e eficaz com aumento da participação e representação
4. Mais eficiência e transparência em termos de prestação de contas e responsabilização na administração pública e no serviço público; Estado de direito fortalecido, direitos dos cidadãos protegidos e maior acesso à justiça
5. Segurança e acesso consolidados: capacidade nacional fortalecida para definir e implementar o plano de desarmamento; capacidades de líderes comunitários fortalecidas para a prevenção e resolução de conflitos
6. Segurança e acesso consolidados: capacidades nacionais fortalecidas para gerir, coordenar e priorizar todos os aspetos relativos a ações com minas explosivas (assistência às vítimas, educação para a redução de riscos com minas, desminagem) e para implementar obrigações nacionais sob a convenção de Otava. Ação contra as minas operacionais e destruição de stocks
7. Plano de ação ambiental e estratégia nacional de biodiversidade implementados
8. Capacidade institucional desenvolvida junto do governo, da sociedade civil e do sector privado para planear e implementar estratégias multisectoriais que limitem a disseminação do VIH - SIDA e que mitiguem o seu impacto social e económico

**Tabela 7. Resultados previstos no CPD 2009-2013**

1. Planeamento do desenvolvimento nacional baseado nos ODM que promovem o crescimento inclusivo e a geração de rendimentos
2. Ambiente de negócios favorável à promoção do desenvolvimento do sector privado focado nos mais pobres
3. Questões relacionadas com o VIH - SIDA integradas de forma eficaz e implementadas com vista ao desenvolvimento nacional e local
4. Capacidades nacionais fortalecidas à integração da dimensão ambiental nos planos de desenvolvimento e programas nacionais
5. Capacidades fortalecidas de órgãos do Estado a nível nacional e local
6. Coesão nacional e democratização acelerada
7. Segurança humana consolidada através do fortalecimento de capacidades nacionais para gerir o impacto de desastres naturais e ação contra minas explosivas

<sup>17</sup> O CPAP (*Country Programme Action Plan*), plano de ação da implementação do CPD e que se constitui em acordo firmado entre o PNUD e o governo de Angola, foi assinado em maio de 2009. Para informações sobre os documentos do PNUD enviados à sede, ver <http://www.undg.org/unct.cfm?module=Benchmark&CountryID=ANG&page=CountryBenchmarkPreview&ListType=HarmonizedCycle>.

alinhamento claro com as prioridades do contexto pós-guerra, enquanto no segundo ciclo são introduzidos objetivos relacionados com o desenvolvimento económico. O quadro seguinte apresenta a lista dos resultados de desenvolvimento previstos (outcomes) para os dois ciclos de programa objecto de avaliação.

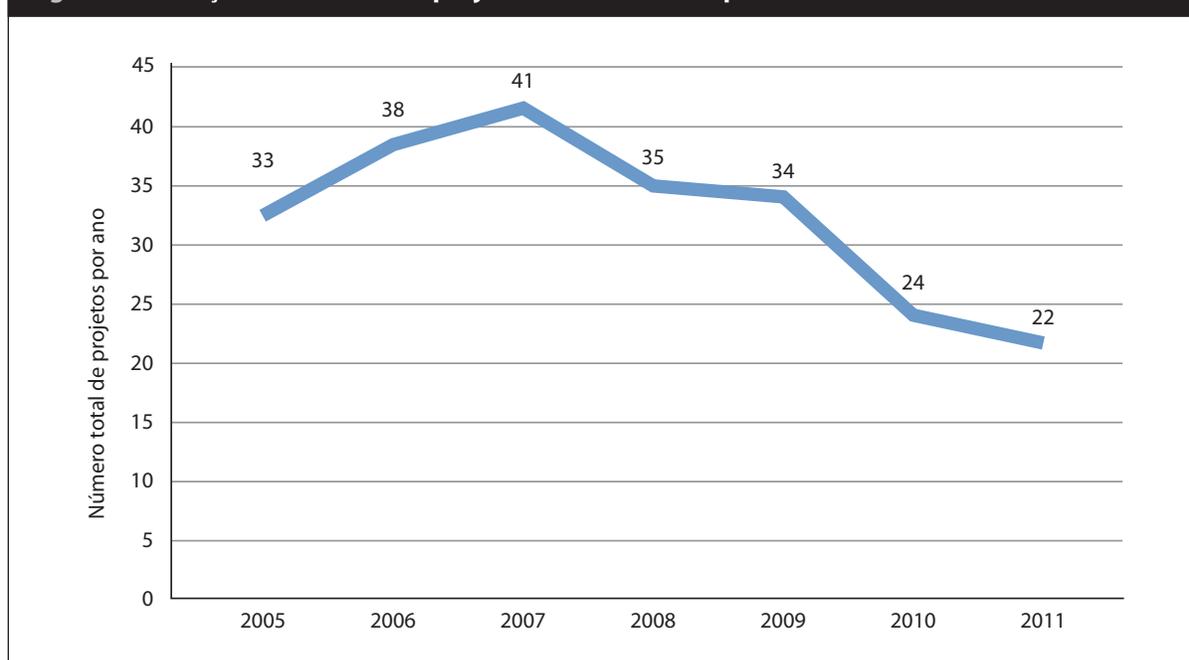
O gráfico abaixo mostra a evolução do número de projetos administrados pelo PNUD, apontando para uma evolução positiva até 2007 relativa ao número de projetos e um decréscimo acentuado em 2010. O crescimento até 2007 deve-se sobretudo: à grande diversificação de áreas de atuação, que constituiu uma tendência do programa, bem como à finalização de muitos projetos iniciados logo após o final da guerra no país, os quais possibilitaram uma maior captação de fundos de doadores internacionais.

O PNUD executou em média 32 projetos por ano, com uma média de 3,6 milhões de dólares americanos por projeto, verificando-se o maior número de projetos verificado em 2007 (41 projetos) e o menor número de projetos em 2010 (24). O número elevado de projetos administrados

pelo PNUD no ano de 2007 reflete o culminar do investimento no apoio pós-emergência. Para o decréscimo no número de projetos verificado em 2010, contribuíram os seguintes fatores: mudanças profundas no escritório das Nações Unidas com a entrada de novos líderes ao nível das agências – Representante Residente, Diretor de país do PNUD, UNAIDS e OMS – tendo ficado por ocupar, durante vários meses, o lugar de Diretor de Programas, área essa que foi remodelada; saída de anteriores responsáveis de projeto, nomeadamente nas áreas da governação, descentralização e desenvolvimento empresarial. Começam também nesta altura a notar-se mais os elevados custos das operações em Angola – com a atualização de salários – o que teve implicações nos recursos humanos disponíveis. Estes constrangimentos começaram a notar-se logo em julho de 2007 quando decorria um maior número de projetos ao mesmo tempo que, devido aos fundos disponíveis, tiveram que ser fechados os escritórios locais no Uíge, Benguela, Huíla e Huambo.

Em relação às áreas temáticas abrangidas, observase o predomínio da atuação na área da Pobreza e dos ODM durante ambos os ciclos. Segue-se

**Figura 3. Evolução do número de projetos administrados pelo PNUD**



Fonte: Angola Project Stakeholder List, ATLAS, Executive Snapshot

a área da Prevenção e Recuperação de Crises, bastante impulsionada pela situação pós-conflito vivida pelo país sobretudo no primeiro ciclo.

Durante o período em avaliação (2005-2011), a área temática da pobreza realça-se em termos de projetos realizados (30), enquanto a área do ambiente e desenvolvimento sustentável apresenta o menor número de projetos (7). Esta desproporção traduziu-se igualmente em termos de orçamentação para cada uma destas áreas, revelando o trabalho do PNUD maior incidência na área da Redução da Pobreza e Alcance dos ODM. Há, contudo, que ressaltar que a área da pobreza e ODM inclui projetos de âmbito diversificado – desde o VIH - SIDA ao Programa Empresarial ou o Programa de Género – e que, por essa razão, acolhe um maior número de temáticas e projetos.

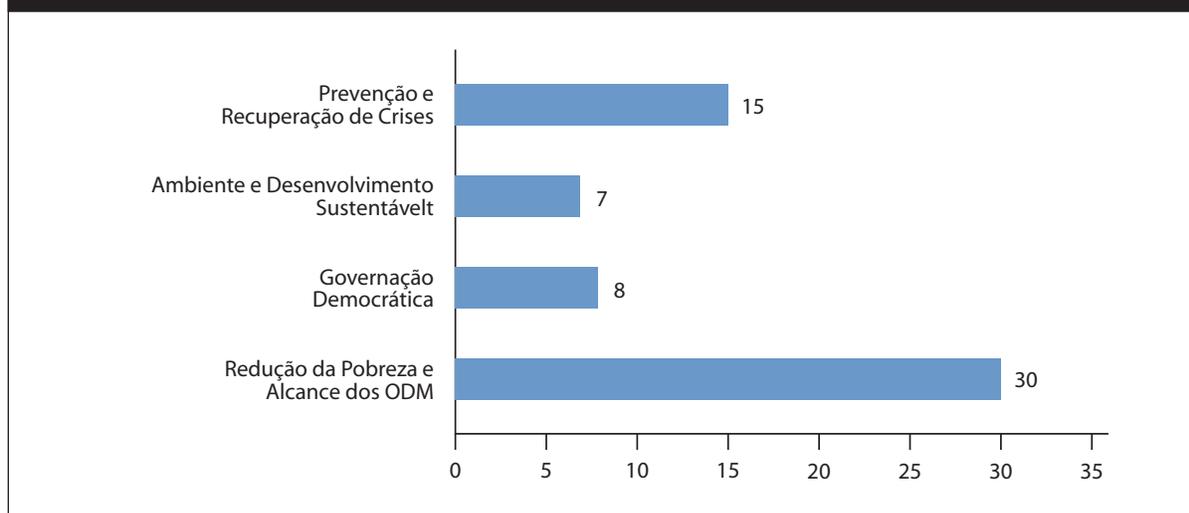
Registaram-se igualmente evoluções dentro de cada uma das subáreas que importa realçar, nomeadamente a inclusão de apenas mais um projeto na área da Pobreza e o aumento mais acentuado do número de projetos em todas as restantes áreas em 2011.

O detalhe da evolução do número de projetos por área temática é apresentado a seguir, sendo a descrição da evolução financeira feita mais adiante.

De acordo com o gráfico acima, o número de projetos realizados na área temática de redução da pobreza e alcance dos ODM demonstra um aumento até 2009, ano em que se registou o ponto mais alto, com uma ligeira queda em 2010, explicada pelas mudanças do escritório do PNUD e a transferência do Fundo Global.

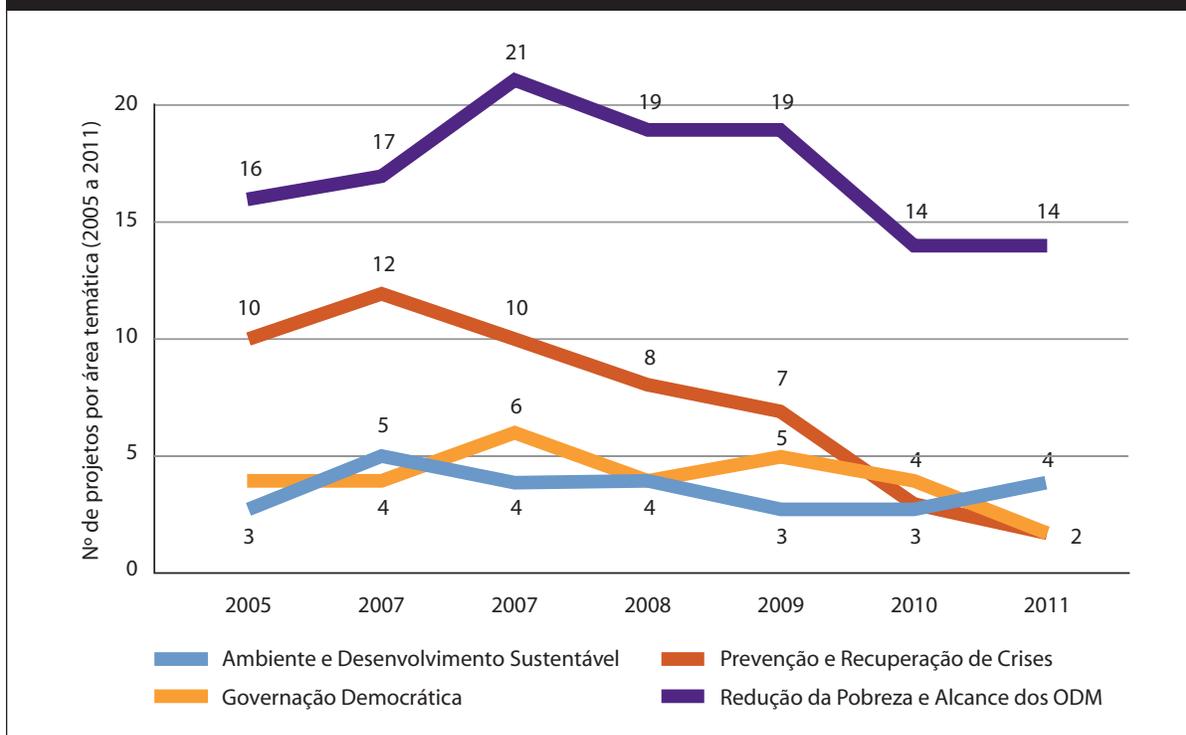
Relativamente à área temática de Governação Democrática, após uma fase com um número constante de projetos realizados até 2007 (7), verificou-se uma queda, sendo o ponto mais baixo registado no ano de 2011, com apenas dois projetos. Esta descida em muito se deve ao abrandamento do processo de descentralização em Angola nestes anos, já que esta área se concentrava sobretudo neste tema. De acordo com o escritório do PNUD Angola, contribuíram adicionalmente para o abrandamento registado algumas hesitações por parte do governo angolano em relação à contribuição das organizações internacionais para o quadro de temas relacionados aos direitos humanos ou justiça. Tal redução está também correlacionada com o limitado nível de alcance de resultados, nomeadamente na área da Justiça, o que determinou que não avançasse para novos ciclos de projeto. No caso da descentralização, os problemas de eficiência detetados também contribuíram para a referida diminuição da vitalidade. O aumento do número de projetos

**Figura 4. Número de projetos administrados pelo PNUD por área temática**



Fonte: PNUD Angola 2012

**Figura 5. Evolução do número de projetos por área (2005-2011)**



Fonte: ATLAS, PNUD Angola 2012

na área da governação que novamente se verifica em 2011 está relacionado com o novo impulso dado à temática da descentralização, prevendo-se que em 2013 sejam retomadas as colaborações com o Governo na área dos direitos humanos.

A relevância crescente das questões ambientais e desenvolvimento sustentável traduziu-se num aumento substancial de projetos em 2011. Entre 2007 e 2010 o número de projetos manteve-se constante. Este aumento é explicado não só pela introdução do tema do Ambiente na agenda nacional de forma mais explícita e ativa como, também, pela capacidade que o PNUD demonstrou, junto do MINAMB, de poder contribuir para a captação de fundos relevantes (sobretudo do GEF) e de capacitar o Ministério em termos de formulação de políticas.

Já o quadro da área de Prevenção e Recuperação de Crises reflete a mudança de contexto do país, bem como a evidência, a partir da reformulação das

áreas dos projetos, a transição de uma abordagem de emergência para uma abordagem mais orientada para o desenvolvimento. O maior número de projetos em curso foi registado nos anos de 2005, 2006 e 2007, tendo-se reduzido acentuadamente em 2010 devido à finalização de dois projetos na área da desminagem. A muito clara recuperação em 2011 deve-se sobretudo à inclusão de ações e atividades na área da prevenção de riscos e desastres, alterando-se substancial e tendencialmente o foco desta área para ações mais ligadas à proteção civil e à prevenção de riscos.

Em termos da modalidade de execução – NIM (execução nacional) ou DIM (execução direta pelo PNUD) há uma leve preponderância dos projetos e atividades geridos pelas contrapartes nacionais. Esta opção deve-se, por um lado, a uma orientação para um melhor aproveitamento dos recursos humanos nacionais, a qual se reflete nos documentos do PNUD<sup>18</sup> e, por outro lado, à forte incidência do trabalho do

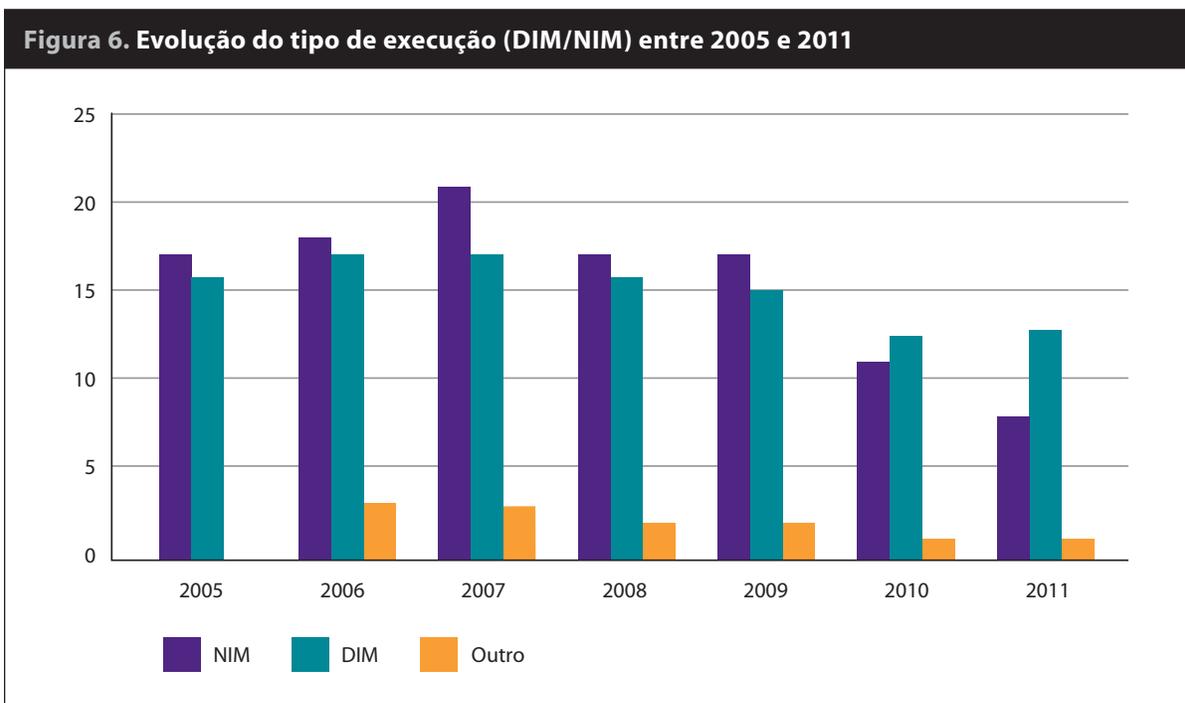
18 <http://mirror.undp.org/angola/>.

PNUD na capacitação ao nível nacional. Para além do trabalho com várias instâncias governamentais especializadas (incluindo administrações de nível provincial e municipal), os projetos do PNUD em Angola têm envolvido ministérios-chave, incluindo o Escritório do Primeiro Ministro, o MINPLAN, o MINFIN, MINEA, MINADERP, MINAMB, MINJUS, MAT, MINED, MINARS e MINFAMU<sup>19</sup>.

Em relação às áreas temáticas, a execução nacional é claramente dominante nas áreas da Prevenção e Recuperação de Crises – sobretudo devido ao trabalho direto com o INAD e com a CNIDAH – e na área da Governação, fato que se deve, particularmente, ao programa da descentralização. Nas outras áreas – Ambiente e Pobreza – destaca-se a execução direta dos projetos por parte do PNUD (DIM), sobretudo face à existência de um maior número de projetos e programas relacionados com fundos internacionais (GEF e Fundo Global) nestas áreas. Note-se ainda a execução reduzida de projetos por parte de outros parceiros em três das áreas e da participação de nenhum deles na área da governação.

A preponderância da execução dos projetos pelas instâncias nacionais é mais visível entre 2005 e 2009 – o que corresponde ao primeiro ciclo – tendo a mesma vindo a decrescer a partir deste último ano. Este decréscimo está relacionado com a conclusão de programas referentes a fundos internacionais – nomeadamente os do Fundo Global e do GEF, que são de execução nacional – e com o lançamento de novas áreas de atuação do PNUD, como sejam o desenvolvimento empresarial, o ambiente e a redução de riscos de desastres.

No que respeita ao conjunto de atividades e projetos do PNUD, deve ainda salientar-se o fato de os mesmos recorrerem sistematicamente ao trabalho em conjunto com organizações não-governamentais, sendo mais de 30 as envolvidas ao longo dos períodos em análise. O PNUD articula ainda os projetos com o sector privado – como o Banco Sol, a Câmara do Comércio e Indústria, a Chevron Texaco, a KPMG, a ITLA, a Odebrecht ou o Novo Banco – e, pontualmente, com a academia e com os media. Os projetos envolvendo o sector privado foram



Fonte: ATLAS, PNUD Angola 2012

19 Ver Siglas.

sobretudo os da área do desenvolvimento empresarial, contribuindo para tal e, em larga medida, o Programa Empresarial Angolano.

Em síntese, os documentos de orientação do PNUD e das Nações Unidas apoiam-se em bons resumos das dificuldades do país, resumos que contêm um eixo condutor de análise coerente com o mandato da ONU e com os desafios do desenvolvimento nacional. O esforço programático conjunto das agências é também uma oportunidade para a geração de consenso. Por fim, todos os documentos produzidos mostram alinhamento tanto entre si como com as diretrizes do governo Angolano. As áreas temáticas priorizadas no CCF e no CPD mostram que a resposta do PNUD aos desafios do desenvolvimento angolano foi consistente com o contexto nacional, analisado no Capítulo 2. A contribuição do PNUD para essas áreas temáticas será descrita abaixo e analisada de forma mais detalhada no Capítulo 4.

### **3.3 O PNUD EM ANGOLA NOS ÚLTIMOS ANOS: TRAJETÓRIA, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO**

O PNUD, através da sua Comissão Executiva, da qual o governo de Angola faz parte, estabelece as normas e regulamentações sobre questões operacionais e diretrizes programáticas relacionadas com a implementação de projetos de cooperação nos países onde atua.

#### **3.3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PNUD**

O escritório do PNUD em Angola, em termos de pessoal, encontra-se presentemente organizado da seguinte forma:

- Unidade de Programas (14 funcionários + 17 funcionários de projetos);
- Unidade de Voluntários (1 funcionário);
- Unidade de Operações (17 funcionários);

O número de postos autorizado por sede do PNUD é maior na área das operações do que ao

nível do programa. De acordo com a informação do website do PNUD (anterior a 2012), a equipa do PNUD Angola contava com 71 funcionários, sendo 33 efetivos e 38 em regime de contrato temporário, ou seja, contratos para o desempenho de serviços específicos e com uma duração superior a seis meses. Ao longo do período em análise, verificaram-se vários constrangimentos ao nível do recrutamento dos quadros seniores pela sede do PNUD, tanto em relação à coincidência do final dos contratos em determinadas alturas, como em relação à duração máxima destes contratos (entre três e quatro anos) e ainda relativamente à diminuição global dos fundos do PNUD com a crise económica e consequente escassez de fundos provenientes dos doadores. Também ao nível do recrutamento de pessoal nacional se registou uma saída massiva de quadros qualificados, mais notória a partir de 2008, fato que se deveu à crise económica e subsequente redução dos fundos do PNUD, ao estabelecimento de limites orçamentais e também às oportunidades de trabalho entretanto criadas em Angola devido ao crescimento económico e o desenvolvimento do governo que permitiram a integração destes quadros em postos governamentais ou em empresas privadas.

De acordo com o PNUD Angola, a redução do pessoal ao serviço do PNUD entre 2011 e 2012 ocorreu pela redução do orçamento mas também devido ao fato de alguns projetos estarem a terminar nessa altura. Em 2011, dois grandes projetos foram redimensionados/fechados (Fundo Global e ação de minas), o que causou um decréscimo de 27 funcionários (na sua maioria pessoal afecto a projetos) e de janeiro a julho de 2012 registou-se novo decréscimo de funcionários (também associados a projetos). Relativamente aos funcionários efetivos, no período entre janeiro de 2011 e julho de 2012, registaram-se os seguintes motivos para o decréscimo: reforma (3), rescisão (1), abolição de posto devido a realinhamento/financiamento (2).

Desde a implementação do programa UNV em 1984, mais de 350 voluntários das Nações Unidas trabalharam em Angola, principalmente nas áreas

da assistência humanitária, manutenção da paz e desmobilização no âmbito do processo de paz. Atualmente o número de voluntários ascende a 31 (9 nacionais, entre eles uma mulher e 22 internacionais entre eles 8 mulheres), estando distribuídos por Luanda, Huambo, Lubango, Malanje e Moxico e envolvidos nas atividades dos diferentes projetos das Nações Unidas em Angola. A evolução do número de voluntários desde 2009 mostra um aumento de uma média de quatro voluntários por ano para oito voluntários em 2012.

A figura abaixo mostra os períodos em que cada Representante Residente, Diretor no País e de Diretor Adjunto no País (Programação e Operações) do PNUD serviram em Angola.

### 3.3.2 ASPETOS DA GESTÃO FINANCEIRA DO PNUD

A análise da gestão financeira do PNUD considera, em primeira instância, a relação entre os gastos das atividades finais, ou seja, os gastos com o apoio ao programa, e os gastos relativos à

manutenção do escritório. A figura seguinte ilustra os recursos administrados pelo PNUD.

A evolução do orçamento executado anualmente pelo PNUD entre 2005 e 2011 apresenta o seu ponto mais alto no ano de 2008, o que coincide com o final do ciclo do primeiro UNDAF. O ponto mais baixo desta evolução registou-se em 2011, o que se deveu essencialmente à redução dos desembolsos provenientes do programa do Fundo Global para a área de VIH – SIDA que não transferiu os fundos atempadamente, fato que se refletiu no orçamento global do PNUD de forma muito acentuada já que este Fundo representa uma importante fatia do todo.

Em relação à distribuição do orçamento pelas diferentes áreas temáticas, o gráfico seguinte mostra também a descida acentuada dos valores em 2011 devido às quebras no financiamento do Fundo Global inserido na área da Pobreza e ODM.

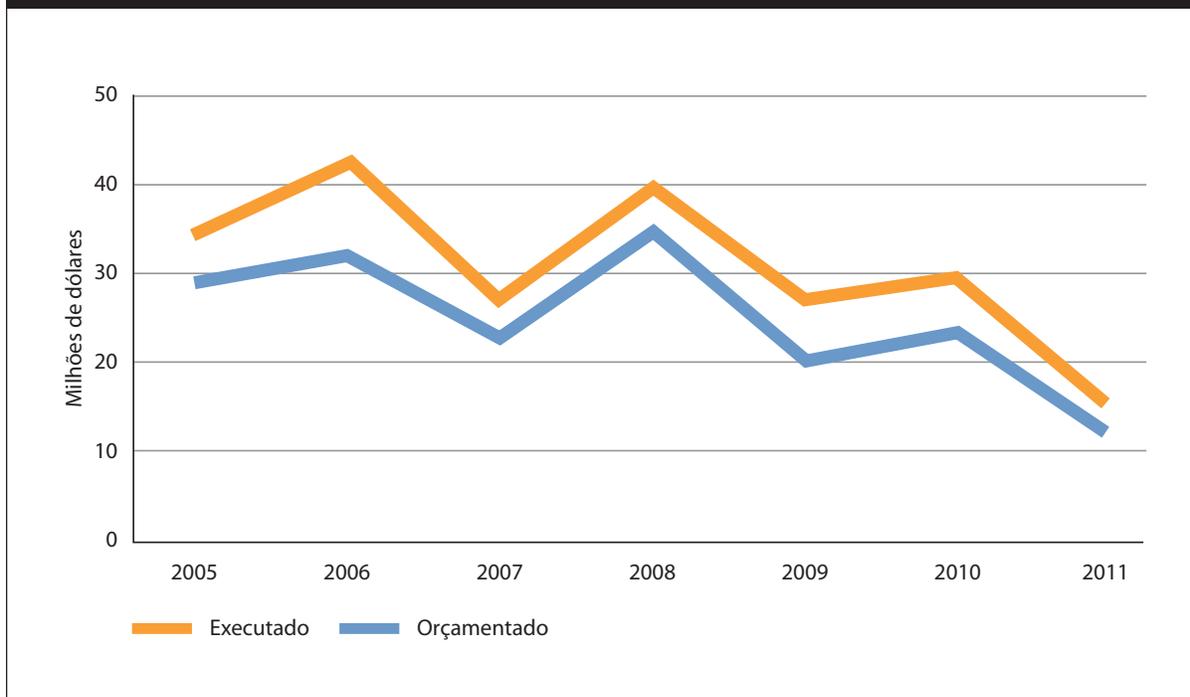
A evolução do orçamento executado por área temática mostra, a par da evolução do número

**Figura 7. Gestão Sénior em Angola durante o período da avaliação**

Nome	Título	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Meados 2012
Pierre François Pirlot	RR	←→								
Joceline Bazile Finley	RR					←→				
Maria do Valle Ribeiro	RR								←→	
Gita Welch	CD			←→						
Samuel Harbor	CD							←→		
Boubou Camara	DCD/Programa	←→								
Alfredo Teixeira	DCD/Programa			←→						
Olaf Juergensen	DCD/Programa								←→	
Thierry Randrianarijaona	DCD/Operações	←→								
Carlyse Hessic	DCD/Operações		←→							
Kwaku Abrefa	DCD/Operações					←→				
Betty Wabunoha	DCD/Operações								←→	

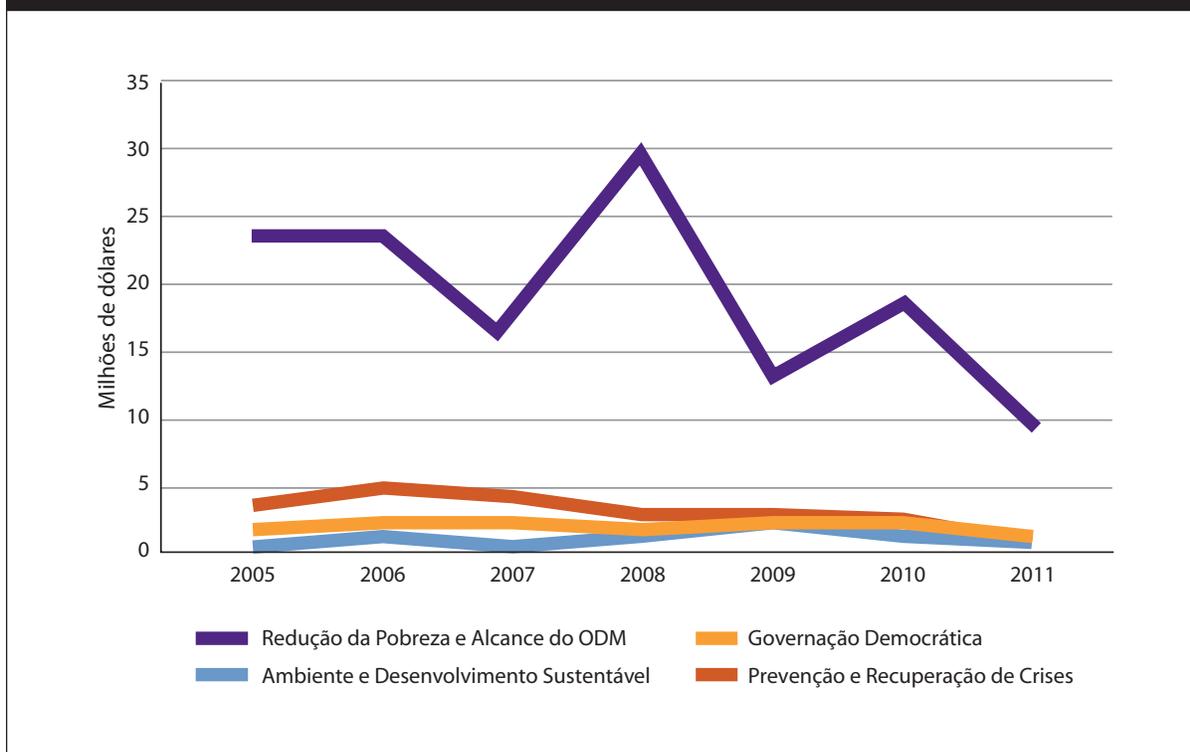
Fonte: PNUD Angola 2012 RR – representante residente; CD – diretor no país; DCD – diretor adjunto no país

**Figura 8. Evolução do orçamento executado (2005-2011)**



Fonte: PNUD Angola 2012

**Figura 9. Evolução do orçamento executado pelo PNUD (2005-2011) por áreas temáticas**



Fonte: ATLAS, PNUD Angola 2012

de projetos em curso, que a Redução da Pobreza e Alcance dos ODM se destaca no conjunto dos projetos e atividades, embora com uma significativa redução em 2009 e em 2011. O ano de 2008 é aquele em que se regista uma maior movimentação financeira na área da Pobreza e ODM, enquanto nas restantes áreas a execução orçamental é muito semelhante em todos os anos. Em larga medida, e como referido acima, estas flutuações estão diretamente relacionadas com os desembolsos e transferências dos montantes provenientes do Fundo Global para a área do VIH – SIDA, o que, conseqüentemente, alterou também os montantes da execução.

Considerando ainda o período abrangido por esta avaliação, para cada um dos ciclos programáticos, a tabela abaixo mostra a distribuição, por área temática, do volume financeiro total executado nos dois períodos. Observa-se uma evolução decrescente das taxas de execução na área da Pobreza, enquanto a Governação e Ambiente registam subidas muito acentuadas na execução, ultrapassando no segundo ciclo o valor orçamentado disponível. A área da Prevenção e Recuperação de Crises, entre os dois ciclos, registou também uma ligeira subida. As altas taxas de execução na Governação e no Ambiente prendem-se sobretudo com a utilização de fundos do ciclo anterior. Relativamente ao Projeto de Descentralização e Governação Local (PGDL) e ao Programa Empresarial Angolano

(PEA), a cooperação espanhola aponta o uso inadequado de recursos, particularmente relacionado com gastos efetuados de forma indiscriminada e desnecessária – compras de viaturas, etc. – tendo em vista apenas o cumprimento do calendário de desembolsos orçamentais. A redução das taxas de execução na área da Pobreza está relacionada com a revisão da afetação de recursos, utilizados com maior contenção no segundo ciclo. Também nesta área, parte dos resultados da execução é atribuída aos ritmos de desembolsos e transferências do Fundo Global que sofreram muitos atrasos no segundo ciclo.

O quadro abaixo apresenta os gastos com a execução total do programa (o que inclui os projetos e não projetos, subprojetos e outras atividades referentes à programação) administrados pelo PNUD em Angola e os gastos relativos às despesas de administração do escritório. O quadro traduz o referido aumento das taxas de execução em 2008, coincidentes com o final do primeiro ciclo, enquanto demonstra que a manutenção dos níveis de despesas com a gestão aumentou gradualmente entre 2007 e 2009 – após o reconhecimento da elevação dos custos de operação em Angola, tornando novamente a descer em 2010 devido ao não preenchimento de quadros (sobretudo seniores) do escritório e retomando, em 2011, os valores de 2009. A percentagem alocada à gestão do escritório corresponde a cerca de 12%

**Tabela 8. Distribuição do orçamento executado por áreas temáticas e períodos (dólares americanos)**

Área Temática	2005-2008		2009-2011		Total (2005-2011)
	Execução	Montante	Execução	Montante	
Redução da Pobreza e Alcance dos ODM	82%	93.182.623,57	73%	40.798.116,73	133.980.740,30
Governação Democrática	82%	7.372.324,88	104%	6.335.093,41	13.707.418,29
Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	70%	3.553.219,62	104%	4.058.828,73	7.612.048,35
Prevenção e Recuperação de Crises	82%	14.813.224,49	88%	6.090.737,69	20.903.962,18
Gestão		13.784.000,00		10.914.000,00	24.698.000,00
<b>Total</b>		<b>118.921.392,56</b>		<b>57.282.776,56</b>	<b>176.204.169,12</b>

Fonte: ATLAS, PNUD Angola 2012

**Tabela 9. Executado em programa e gestão por ano, 2005-2011 (dólares americanos)**

Gastos / Executado	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Programas	31.217.000	32.488.000	23.157.000	35.564.000	20.786.000	24.524.000	12.630.000
Gestão	3.035.000	3.746.000	3.374.000	3.629.000	3.760.000	3.392.000	3.762.000
% da administração para programas	9,7	11,5	14,6	10,2	18,1	13,8	29,8

Fonte: PNUD Angola 2012

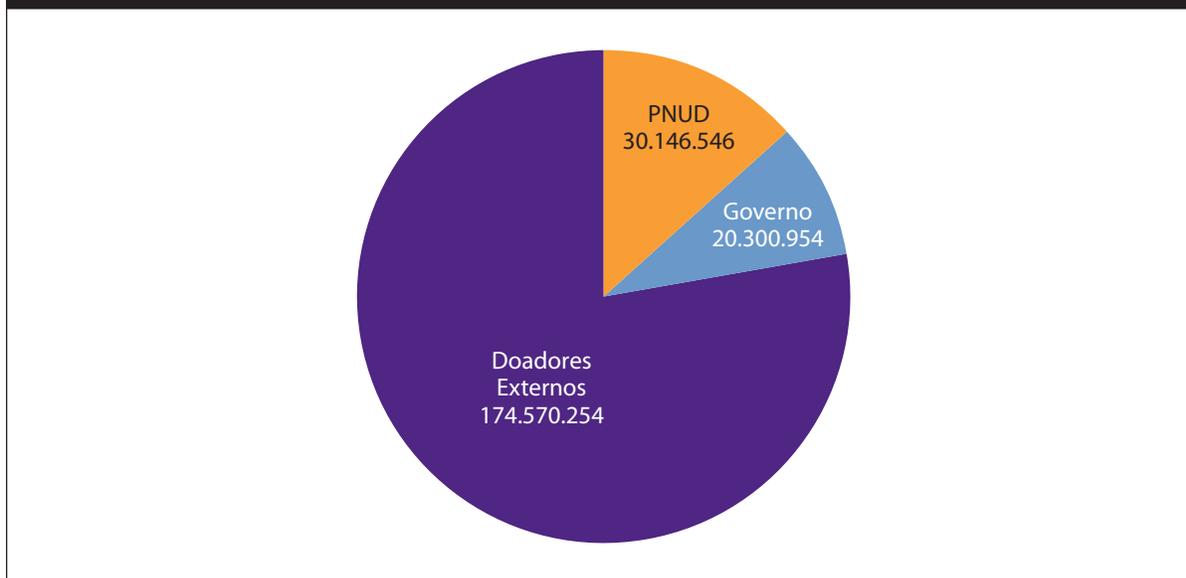
do orçamento programático no primeiro ciclo, tendo-se elevado para 19% no segundo, em parte devido ao aumento dos preços de operações em Angola, referenciados nos relatórios do PNUD.

Relativamente aos doadores, a maior fatia cabe aos doadores externos, que contribuíram com 78% dos fundos, enquanto o PNUD e o governo contribuíram com 13% e 9% respetivamente (figura 10).

No período entre 2005 e 2011, no que respeita à evolução das percentagens de financiamento provenientes do PNUD, do Governo e doadores externos, observa-se uma elevada contribuição destes últimos em 2005, 2006 e 2008 devida, sobretudo, ao peso que os fundos provenientes do Fundo Global tiveram, em particular no primeiro ciclo. A quebra acentuada desta proporção em

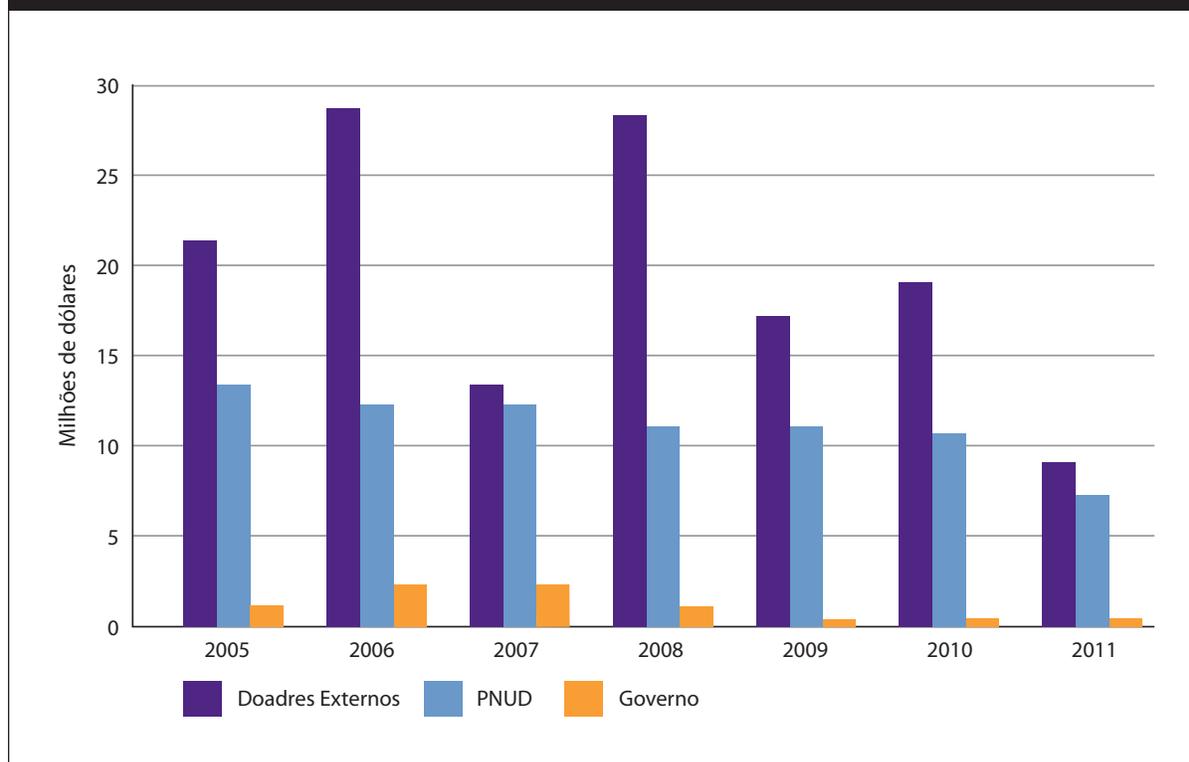
2007 ilustrada pelo gráfico abaixo justifica-se novamente pelos atrasos registados em termos dos desembolsos e pagamentos deste tipo de programas de maior vulto. Os valores do financiamento de todos os envolvidos caíram gradualmente entre 2005 e 2011, tendo sido nula a contribuição financeira do Governo, nos últimos dois anos, nomeadamente devido às mudanças observadas no país em termos da crise económica, de acordo com os informantes.

Em síntese é seguro dizer que o Sistema ONU tem em Angola uma presença pouco significativa em termos financeiros em Angola, gerindo um financiamento que, embora limitado em termos proporcionais e relativamente à restante ajuda ao desenvolvimento, se concentra em áreas importantes para o desenvolvimento.

**Figura 10. Distribuição dos fundos por doadores (2005-2011)**

Fonte: PNUD Angola 2012

**Figura 11. Doadores por Ano ( 2005-2011)**



Fonte: PNUD Angola 2012

## Capítulo 4

# CONTRIBUIÇÃO DO PNUD PARA OS RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO

Esta secção visa analisar a relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade da carteira de projetos do PNUD Angola, bem como analisar cada área programática e temas transversais, procurando responder às questões levantadas na Matriz de Avaliação (anexo 6), as quais estão relacionadas com os critérios principais acima mencionados. Destaca-se aqui, em particular, e tal como apresentada no Capítulo 2, a contribuição da organização para o desenvolvimento humano de Angola e para a agenda nacional de desenvolvimento.

A avaliação identificou que a ação do PNUD foi relevante, tendo em conta as orientações programáticas que mostram um alinhamento coerente com as necessidades e prioridades de desenvolvimento do país. Em termos de eficiência, as evidências realçam que os atrasos e interrupções em operações e programa interferiram com a entrega atempada de produtos e com a contribuição esperada para os resultados de desenvolvimento. As taxas de execução não se mostraram exatamente baixas, mas a taxa de implementação mostrou-se aquém do esperado. Isto afetou de forma negativa a apropriação das iniciativas do PNUD por parte do Governo, que se mostrou reticente em relação à eficiência de algumas ações. O PNUD demonstrou eficácia flexível e capacidade de adaptação ao contexto angolano, o que teve um papel determinante para a promoção dos valores das Nações Unidas e do Desenvolvimento Humano. No entanto, o que respeita à eficácia, apesar da relevância programática das suas ações, o PNUD não foi tão eficaz como poderia ter sido em termos de utilização e demonstração das suas vantagens comparativas nem mobilizou, com a frequência e amplitude desejáveis, as redes de conhecimento especializado que tem ao seu dispor.

A informação de que o PNUD dispõe sobre os projetos nos quais a agência tem estado envolvida

é de acesso limitado e está insuficientemente organizada, em especial no que respeita à clareza sobre os resultados alcançados. A maioria dos documentos de projeto (PRODOC) examinados têm uma natureza mais formal e não demonstram de forma evidente os objetivos fundamentais estabelecidos. Os quadros lógicos são confusos e muitos deles não apontam claramente quais os resultados para os quais os projetos e os produtos contribuem. A falta de linhas de base e de indicadores mais apropriados também limitaram a avaliação de resultados; isto pode ser também interpretado como limitador da eficiência em termos de gestão do conhecimento, correções e sistematização das aprendizagens.

A intervenção do PNUD, através de advocacia ou de apoio a projetos, teve relevância nas diferentes áreas abrangidas por esta ADR. O PNUD perfilou-se como parceiro do governo angolano, demonstrando-se suficientemente disponível e flexível para responder às suas solicitações e adaptando-se às mudanças de contexto, reajustando a sua carteira de projetos ao processo de transição de uma lógica de pós-conflito para uma lógica de desenvolvimento e de agenda e, reajustando ainda, a sua oferta de projetos com flexibilidade e com rapidez. É consensual a tese de que a atuação do PNUD, que adveio da resposta a solicitações governamentais, está em sintonia estreita com as necessidades de desenvolvimento do país, e com as estratégias e políticas definidas pelos seus responsáveis, com os compromissos que envolvem Angola no contexto da sua participação nas organizações internacionais e com os valores que substanciam o mandato do PNUD, inscritos nos Quadros de Cooperação e nos Documentos de Programa do PNUD em contexto angolano. No entanto, a necessidade de dar resposta às referidas solicitações conduziu a uma atuação em áreas muito diversificadas e com uma possibilidade

de produção de resultados de vulto questionável, dada a escassez dos recursos do PNUD. Tal revela simultaneamente, uma menor proatividade na procura de especializações temáticas do PNUD em Angola, onde seria possível demonstrar uma maior vantagem comparativa e valor agregado do PNUD.

Contudo, a presença do PNUD não se processou, com a mesma intensidade, com a mesma extensão e com o mesmo grau de sucesso ao tentar trabalhar em tantas áreas. Fatores diversificados e, em alguns casos, cumulativos, concorreram para que os níveis de eficácia fossem diferenciados em função das áreas e também em função do ciclo histórico em que ocorreram. Por um lado, em alguns momentos, a dinâmica de país era mais facilitadora que noutros; por outro, as estruturas técnicas do PNUD foram particularmente afetadas por mudanças ou ausências prolongadas de responsáveis de projeto.

De acordo com as evidências recolhidas, as áreas da Prevenção de Crises e Recuperação e do Ambiente e Energia indicam avanços mais positivos e concretos na contribuição para os resultados de desenvolvimento, comparativamente às áreas da Redução da Pobreza e da Governação Democrática. No âmbito das diferentes áreas, as situações são diversas em termos de aferição de eficácia, algumas por serem ainda intervenções muito recentes, outras porque, pela sua natureza, os efeitos que geram necessitam de um tempo mais longo para se traduzirem em resultados ou, ainda, por se tratar de áreas relativamente às quais o governo angolano se mostra pouco permeável e disponível no que toca a interferências exteriores (como por exemplo, o eixo de aprofundamento da democratização e dos direitos humanos). Verificam-se, contudo, algumas falhas e dificuldades que serão detalhadas mais abaixo.

Parte dos informantes auscultados e, também, dos relatórios de progressos e execução analisados

apontam, do lado do PNUD alguns fatores cruciais, sobretudo relacionados com questões de eficiência, que tiveram repercussões negativas no plano da eficácia e da sustentabilidade. De entre as questões relativas à eficiência sobressaem os constrangimentos associados aos processos burocráticos internos (para efeitos de libertação de verbas, para efeitos de recrutamento de pessoal, para efeitos de credenciamento e autorização de ações) que, em alguns casos<sup>20</sup>, afetaram os ritmos de implementação das atividades programadas e, noutras circunstâncias, até mesmo o seu conteúdo de forma significativa. Alguns informantes referiram-se a graus menos desejáveis de envolvimento dos quadros recrutados exclusivamente para projetos, bem como fizeram referência a uma elevada rotatividade, com efeitos de desaproveitamento de competências adquiridas, de relações de confiança estabelecidas e com efeitos adversos sobre a continuidade dos projetos, ou seja, sobre a eficácia e sustentabilidade<sup>21</sup>.

Outra das constatações registadas refere-se ao reduzido grau de sinergias exploradas, quer no interior das áreas específicas de intervenção do PNUD, quer entre elas. Num quadro de mais ampla dimensão, é ainda mencionado um défice substancial de colaboração cooperativa com outras agências do universo das Nações Unidas. Para além do já referido número limitado de projetos conjuntos e da falta de colaboração, os projetos que estão em curso e que envolvem outras agências – como por exemplo o de Água e Saneamento – funcionam de forma quase autónoma relativamente à gestão dos projetos e dos seus resultados.

Verificaram-se, ainda que em menor grau, evidências que indicam algumas insuficiências que podem ter sido geradas ao nível do desenho dos projetos. Estas dizem respeito à produção de conhecimento aplicável e replicável e a insuficiências ao nível da efetividade da monitorização e acompanhamento relativas, por sua vez, à

20 Por exemplo no projeto Crescimento de Negócios Sustentáveis ou no projeto Gestão Sustentável de Terras.

21 O caso do PEA – Programa Empresarial Angolano – ilustra o impacto que alguns dos fatores acima identificados produziram sobre os níveis de alcance, aquém dos resultados esperados.

comunicação e à articulação entre as estruturas técnicas e as estruturas alargadas de parceiros que participam na coordenação e gestão dos projetos.

Verificou-se ainda que é alargado o leque dos que consideram que a responsabilidade por não alcançar os resultados e dos constrangimentos à sustentabilidade assenta na falta de apropriação das iniciativas do lado da contraparte governamental, salientando que nem sempre o perfil, a competência técnica, o envolvimento, o poder de decisão e a capacidade de interlocução com as estruturas de poder são os mais desejáveis ou adequados.

As evidências recolhidas através de entrevistas comprovam que, mesmo quando não surgem explícitos nos documentos de projeto, os valores associados ao mandato do PNUD são incorporados na filosofia e nas rotinas de procedimentos, nomeadamente, os que se referem à promoção de ações orientadas para os ODM, para a equidade de género e para o suporte aos mais desfavorecidos. Do mesmo modo, alguns informantes consideram positivo o processo de transferência de conhecimentos relacionados com algumas metodologias de trabalho, com práticas de boa gestão, com conhecimento técnico, bem como a cultura e as práticas de transparência e responsabilização subjacentes à atuação regular da instituição PNUD e dos seus membros. A rápida reação e readequação do PNUD verificada a propósito de práticas não exatamente adequadas, como a utilização de verbas com finalidades exclusivas de cumprimento de metas orçamentais<sup>22</sup>, são referenciadas de modo positivo por alguns dos informantes.

Comprovou-se de forma significativa a importância atribuída ao processo alargado e diversificado de capacitação e formação de recursos humanos dos diferentes níveis da Administração Pública, bem como dum grupo alargado de instituições da sociedade civil, com maior destaque para as ONG. Contudo, alguns exemplos demonstram um baixo

nível de eficácia e uma conseqüente redução da sustentabilidade, na medida em que implicaram atividades de curta duração, como é o caso da capacitação para a produção de Perfis Municipais no projeto de Descentralização, os quais não foram atualizados posteriormente; ou o caso das formações de curta duração na área da desminagem, principalmente nas províncias; ou ainda dos seminários e workshops conduzidos no âmbito do programa de Género. Estas atividades não tiveram a duração e o envolvimento necessário para garantir a sustentabilidade dos resultados.

Por outro lado, registam-se vários casos de transferência dos quadros técnicos qualificados e com experiência do PNUD para instituições governamentais. Apesar de, por um lado, este ser um fato apontado como positivo em relação ao papel e contribuição do PNUD para o desenvolvimento do país, por outro, é também um potencial fator de fragilização da capacidade de intervenção do próprio PNUD.

A totalidade dos informantes considerou de grande importância o apoio do PNUD prestado ao governo angolano no quadro das iniciativas de promoção de desenvolvimento. Não obstante, alguns dos depoimentos referem uma perda de relevância e de capacidade de influência junto das autoridades angolanas, bem como algum questionamento sobre a efetividade das vantagens comparativas subjacentes à posição estratégica do PNUD, nomeadamente, a capacidade técnica e operacional na gestão de projetos. Mais raras, mas singulares e desafiantes, são as constatações que surgem em algumas perspetivas acerca da pouca ousadia e da pouca firmeza na defesa dos pontos de vista do mandato do PNUD, que manifestam uma atitude excessivamente diplomática face à postura pouco cooperativa e dialogante da contraparte angolana. O PNUD não é tido, de uma forma geral, como um parceiro estratégico relevante, sobretudo em termos da contribuição financeira, o que se reflete ao nível da atuação nas diversas áreas. Embora ao

---

22 Casos encontrados no PEA e PGDL.

mais alto nível governamental o valor do PNUD, enquanto instituição de apoio técnico e político e não financeiro seja reconhecido, ao nível dos responsáveis intermédios e, principalmente, das organizações não-governamentais e da sociedade civil, tal reconhecimento demonstra-se mais reduzido.

Finalmente, foram documentadas insuficiências ao nível da abordagem e da adaptação ao contexto local, correlacionadas com dificuldades no estabelecimento de canais de comunicação formais e informais efetivos com os responsáveis angolanos. Tal fato resulta de um menor domínio da língua portuguesa por parte de alguns responsáveis e quadros do PNUD (apesar de entre 2005 e 2010 todo o pessoal sénior ser bilingue), e da língua inglesa por parte de representantes e dirigentes angolanos. Se estas dificuldades se refletiram a um nível mais elevado da atuação do PNUD em Angola, já no âmbito das áreas temáticas, o PNUD fez uma abordagem mais eficaz através da contratação de técnicos com um melhor domínio da língua portuguesa.

#### **4.1 REDUÇÃO DA POBREZA E ALCANCE DOS ODM**

O PNUD em Angola demonstra nos seus documentos uma diretriz orientada para a redução da pobreza, constituindo os projetos e atividades nesta área a maioria no conjunto de todas as atividades, quer em termos de número, quer em termos de orçamento. É, no entanto, necessário referir que muitas atividades afetam a esta área – como apoios gerais ao desenvolvimento ou a políticas; inovação em ciência e tecnologia ou o apoio à realização de inquéritos ou estudos – contribuem para o aumento do número de projetos e orçamento da mesma, sem que as referidas atividades estejam orientadas, de forma coordenada, para a redução da pobreza ou indiquem alguma contribuição ou influência direta sobre o impacto desse indicador.

Para esta área, nos dois ciclos analisados, os objetivos identificados, ou resultados esperados, focam-se no objetivo mais geral de aceleração do

desenvolvimento humano, sendo os resultados esperados os seguintes:

- Reforço das instituições públicas (AGO\_OUTCOME51);
- Desenvolvimento do Sector Privado e Comunitário através de Gestão Sustentável de Negócios (GSB) (AGO\_OUTCOME41);
- Eficiência, representatividade e transparência na administração pública; direitos dos cidadãos e justiça (AGO\_OUTCOME43);
- Planeamento do Desenvolvimento Nacional com base nos ODM para o Crescimento Inclusivo e Geração de Rendimento (AGO\_OUTCOME47);
- Promoção de Ambiente de Negócios para fomentar o Desenvolvimento do Sector Privado Pró-Pobres (AGO\_OUTCOME48);
- VIH/AIDS – Desenvolvimento nacional e local eficazmente implementado e incluído (AGO\_OUTCOME49).

Os resultados globais planeados são demasiado gerais para serem medidos em termos reais, o que significa que a medição de resultados por área temática enfrenta desafios devido à falta de definição prévia, o que limita uma análise rigorosa. Contudo, o trabalho na área de redução da pobreza e ODM foca mais a participação do PNUD na elaboração de relatórios de ODM e de Desenvolvimento Humano do que as atividades que contribuem diretamente para a redução da pobreza. Foram elaborados para Angola, com o apoio das Nações Unidas, em especial do PNUD, dois relatórios dos ODM (em 2003 e 2005), tendo o terceiro sido enviado para apreciação por parte do Governo em julho de 2010 e publicado em fevereiro de 2012. Em grande parte, o atraso verificado nesta publicação justifica-se pela reduzida articulação do trabalho conjunto do Governo, do INE e do PNUD em torno do relatório e da inclusão de dados mais completos, nomeadamente os produzidos pelo INE.

O Objetivo de Desenvolvimento do Milénio 3, visando a igualdade de género, constituiu um tema central em ambos os ciclos programáticos, tendo sido claramente introduzido nas políticas nacionais através de um apoio específico dado pelo PNUD e por outras agências das Nações Unidas. Também no âmbito do ODM 6, relativo ao combate ao VIH-Sida, foram em Angola produzidos resultados significativos com o apoio do PNUD. Em relação ao ODM 3, os resultados situam-se substancialmente ao nível do apoio à formulação de políticas e da inclusão do tema na agenda nacional, ao longo dos últimos anos. Relativamente ao ODM 6, os resultados são visíveis em termos da população abrangida ou do fornecimento de anti-retrovirais e, sobretudo, na medida em que o PNUD apoiou, ao longo dos últimos anos, o acesso do governo angolano ao Fundo Global, bem como a gestão de todo o programa e respetivos recursos.

Apesar destas contribuições significativas com relação ao alcance dos ODM, a análise conjunta de todos os projetos e programas na área do combate à pobreza não permite reconhecer facilmente uma estratégia planeada, que reflita uma visão integrada entre as áreas, no sentido específico do combate e redução da pobreza. A título de exemplo, estão incluídos nesta área projetos como “apoio a políticas” ou “reforço do sistema de educação” ou ainda uma “rede de desenvolvimento sustentável” cuja articulação com o objetivo do combate à pobreza é indireto e não muito evidente em termos estratégicos para a equipa de avaliação e outros informantes quando perguntados se poderiam perceber um pensamento estratégico integrado nessa área a partir das iniciativas implementadas.

Quanto aos Relatórios do Desenvolvimento Humano de Angola, o último foi publicado em 2005 e intitulado “Construindo uma paz social, Angola 2004”, este é o quarto no total de relatórios elaborado especificamente sobre o país (1997, 1998 e 1999). Significativa, pelas implicações consequentes, foi a enérgica reação do governo angolano em relação à publicação do Relatório do Desenvolvimento Humano Global

de 2011, que colocou em causa o rigor metodológico e objetividade do PNUD nos dados relativos ao país apresentados no referido relatório, e que levou, inclusive, a que o governo angolano tivesse declinado o convite e o patrocínio para o ato de lançamento oficial do referido relatório no território nacional. No centro da polémica esteve a não utilização de dados mais recentes resultantes do IBEP 2008/09, que estariam disponíveis para utilização pelo PNUD, em desfavor de dados mais antigos, com implicações na classificação do país e, conseqüentemente, na projeção de uma imagem não exata sobre a realidade do país para o resto do mundo. Para alguns informantes, em especial o Governo, o incidente criou um certo desconforto, embora temporário, entre o PNUD e a contraparte angolana. Afortunadamente, isto foi resolvido através da intervenção/clarificação do escritório dos Relatórios de Direitos Humanos da Sede que explicou por que razão certos dados nacionais que estavam indisponíveis no sistema estatístico internacional não podiam ser usados. No final, o “incidente” trouxe efeitos positivos no que conduziu a um debate quase ao nível nacional sobre o desenvolvimento humano e também à expressão de interesse por parte do governo num relatório de Desenvolvimento Humano futuro.

#### **4.1.1 RELEVÂNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A REDUÇÃO DA POBREZA E ALCANCE DOS ODM**

A ação do PNUD nesta área temática foi orientada para os objetivos nacionais de combate à pobreza e alcance dos ODM. Regista-se uma relevância em princípio do alinhamento da intervenção do PNUD com a priorização das necessidades nacionais. Entre os contributos mais relevantes, encontra-se o conhecimento técnico significativo do PNUD para a formulação de políticas públicas, designadamente nas áreas de género (por aprovar), da violência doméstica (aprovada) e das microfinanças (aprovada).

Contudo, regista-se em várias áreas uma insuficiente coordenação e/ou integração com iniciativas do Governo já existentes – como por exemplo, na área de trabalho sobre água e saneamento ou no programa empresarial – fato que

contribui para a falta de eficácia e sustentabilidade das iniciativas<sup>23</sup>.

Evidências apontam para uma decrescente importância do PNUD em termos políticos. Alguns informantes acreditam que isto se deve, em parte, ao fato de o Governo estar cada vez mais capacitado e, principalmente, pelo fato de o PNUD nem sempre ter sabido aproveitar as suas vantagens comparativas, nomeadamente em termos de visibilidade, o que leva o Governo a lembrar-se menos de uma imagem do PNUD enquanto parceiro interessante e com boa projeção. O mesmo não acontece com outras agências das Nações Unidas que estão mais próximas do Governo e que têm maior visibilidade, como a FAO ou o UNICEF. O PNUD não conta com um oficial de comunicação ou advocacy, nem tem uma estratégia para se projetar a si próprio e às temáticas do seu mandato na comunicação social ou para melhor informar a população e o Governo sobre o seu mandato, ações, resultados, vantagens comparativas e valor agregado. O mandato do PNUD, por si só, é de mais difícil assimilação do que os de outras agências irmãs, e o fato de o PNUD não comunicar bem os seus resultados, contribui para que o programa permaneça insuficientemente conhecido e compreendido, pondo em causa a perda da sua potencial relevância. Nem mesmo o sítio eletrónico do PNUD-Angola na internet está traduzido para o português.

Como mencionado anteriormente, no âmbito da procura do alcance dos ODM, uma das grandes áreas de atuação do PNUD em Angola diz respeito ao trabalho executado no combate e tratamento do VIH-Sida. Embora no primeiro ciclo programático o PNUD tenha também apoiado as áreas do combate à tuberculose e à malária, no segundo ciclo o foco centrou-se no VIH-Sida, sobretudo em virtude do acesso ao financiamento do Fundo Global. O PNUD é reconhecido nesta área como um parceiro eficaz, fiável e essencial: foi solicitada a continuação do PNUD na gestão

do programa financiado pelo Fundo Global e, ao longo dos anos, tem sido progressivo o aumento do número de centros de teste e tratamento de pessoas cobertas (beneficiários), tal como da expansão geográfica do trabalho na área do VIH-Sida. A principal razão para a solicitação da continuação do PNUD na gestão do Fundo Global prende-se com a dimensão do programa e com as exigências do mesmo em termos processuais, área em que o PNUD possui reconhecidas competências.

Em relação à temática do género, verifica-se que esta se encontra transversalizada nos documentos de programa e, em geral, nas diversas áreas de atuação social e económica do PNUD e do Governo. Os resultados visíveis da inclusão do tema na política nacional estão associados à contabilização e à promoção da igualdade de género em termos do número de cargos ocupados ao nível da administração governamental – incluindo ao nível provincial – ou do destaque dado às questões de género por parte do PNUD na sua programação. Reconhece-se um trabalho extensivo no que respeita à capacitação do MINFAMU e de várias organizações não-governamentais relevantes na área do género, tanto ao nível nacional como local, tendo sido incluída, de forma clara e sistemática, a preocupação com as questões do género em diversas áreas da política nacional e mesmo na comunicação social.

A dispersão e fragmentação do programa na área de redução da pobreza e alcance dos ODM por diversos projetos de pequena escala e baixo contributo para os resultados de desenvolvimento tiveram implicações claras para a relevância do PNUD em Angola. Para além dos projetos de conteúdo generalista já referidos, projetos-piloto como o projeto de apoio a pescarias artesanais no Ambriz ou o de Água e Saneamento, desenvolvido em três municípios de Luanda e três do Moxico, revelam esta dispersão e fragmentação, sem que se tenham gerado replicações dos mesmos ou reaproveitamento dos conhecimentos

---

23 Avaliação do Fundo ODM sobre o programa de Água e Saneamento.

ao encontro de uma estratégia integrada que trouxesse resultados visíveis que demonstrassem melhor a relevância da contribuição do PNUD para a redução da pobreza e alcance dos ODM.

Para concretizar o seu contributo no quadro da promoção de um ambiente de negócios para promover o Desenvolvimento do Sector Privado Pró-Pobres, durante o período em avaliação, o PNUD acionou duas iniciativas que merecem menção, cujo desenho, nível de interação e objetivos (apoiar, facilitar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas e os micro, pequenos e médios negócios) estão em sintonia com as prioridades e objetivos nacionais (nomeadamente a diversificação e modernização da economia, a modernização e fortalecimento do sistema financeiro, o desenvolvimento rural integrado e o desenvolvimento da classe empresarial) definidos nos diversos programas de Governo, no Programa Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (2025) e no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo de Angola (2009-2013).

Constatou-se uma estreita correspondência entre as ações desencadeadas, as prioridades governamentais (Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza) e o mandato do PNUD, nomeadamente enquanto contributos para a concretização dos ODM (como é o caso do fortalecimento das instituições de microfinanças ou das cooperativas de produtores de café enquanto instrumentos potenciais de geração de rendimentos e de redução da pobreza).

O desenho e os objetivos do PEA (Programa Empresarial de Angola) e do Projeto de Crescimento Sustentável de Negócios foram adequados às necessidades reais do país e da sua evolução, em particular em relação a um conjunto de dimensões associadas a um nível incipiente de funcionamento do sector privado, mais evidente nas áreas de negócios e atividades empresariais de escala mais reduzida (micro, pequenos e médios), que são dominantes no contexto angolano. Estes projetos têm um grande potencial, mas até ao momento falta-lhes rapidez operacional e coerência, uma vez que a estratégia muda

frequentemente, frustrando os parceiros que, por enquanto, não veem os processos caminhar com a eficiência esperada.

Os resultados dessas iniciativas mencionadas acima ainda não têm muito a reportar, mas em termos gerais, e em especial através dessa visão empresarial para o desenvolvimento pró-pobres, o PNUD demonstrou capacidades de adaptação, de flexibilidade e de resposta na transição da lógica pós-conflito para a lógica de desenvolvimento, adaptando temas emergentes da agenda internacional/nacional. Verifica-se que o PNUD tem espaço para fazer crescer novamente a sua relevância, especialmente através dessas intervenções que poderão contribuir para a diversificação da economia através do desenvolvimento de capacidades pró-pobres, embora as modalidades de articulação com os programas do Governo suscitem algumas adaptações.

#### **4.1.2 EFICÁCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A REDUÇÃO DA POBREZA E ALCANCE DOS ODM**

No que diz respeito à eficácia, o PNUD foi capaz de reforçar as capacidades nacionais para colocar e promover os temas dos ODM nos planos e programas de desenvolvimento nacionais. O PNUD apoiou ainda a elaboração do último relatório dos ODM, envolvendo de forma eficaz as contrapartes governamentais – em especial o INE –, o que demonstra uma capacidade crescente para a realização de ações em conjunto com o Governo e no sentido do seu mandato nas Nações Unidas.

Sobretudo na área da igualdade de género, o PNUD, em conjunto com outras agências das Nações Unidas, e através do apoio prestado ao MINFAMU, contribui eficazmente não só para o aumento da sensibilização para as questões de género no país, que passou a ter um maior número de mulheres em cargos de governação, como também para a inclusão desta temática no trabalho de diversas organizações governamentais e não-governamentais. Ao nível legislativo, o PNUD apoiou a elaboração da Política Nacional de Género (por aprovar) e da Lei da Violência Doméstica (aprovada em 2011).

Na área empresarial, os parceiros estratégicos foram mobilizados através da promoção do diálogo para a criação de uma plataforma de responsabilidade social empresarial. Reconhece-se, igualmente, a contribuição do PNUD para o fortalecimento de instituições de microfinanças no país, nomeadamente através da promoção de discussão e de capacitação, tendo o PNUD participado nas atividades do grupo multisectorial de finanças que contribuiu para a criação de uma unidade de microfinanças no Banco Nacional de Angola. Nota-se também o fortalecimento do sector cooperativo na produção e comercialização de produtos agrícolas, resultado de uma parceria de sucesso com a FAO, através da implementação de cadeias de valor. Contudo, os resultados globais no âmbito de programas voltados para o empreendedorismo e desenvolvimento económico são ainda escassos, uma vez que estes começaram há relativamente pouco tempo.

Na área do VIH-SIDA, foram produzidos resultados muito significativos em termos da população abrangida pelo exame e tratamento, embora ainda se possa avançar mais nesta área. De acordo com os dados do Fundo Global em Angola, de um total estimado entre os 150 mil e os 250 mil infetados no país, 65 mil estão correntemente identificados e são objeto de monitorização, enquanto 45 mil têm acesso ao tratamento (em 2005 havia apenas cerca de 600 pessoas a receber tratamento). Em 2005 só havia um centro de exame e cinco centros de aconselhamento no país; em 2012 passou a haver 50 e 350, respetivamente. No ciclo de 2005-2008 esta área de intervenção também estava inscrita na redução da pobreza.

#### **4.1.3 EFICIÊNCIA DO PNUD-ANGOLA QUANTO À REDUÇÃO DA POBREZA E AO ALCANCE DOS ODM**

O PNUD registou uma baixa eficiência, comum às diferentes áreas de intervenção, verificada na implementação ineficiente ou na falta de

implementação adequada dos diversos projetos e atividades que deveriam ter contribuído mais para o alcance dos resultados de desenvolvimento apontados nos documentos de programa.

Vários fatores estiveram na base de uma menor eficiência em relação ao que era esperado do PNUD-Angola no período em análise. A inexistência prolongada de responsáveis, quer ao nível da gestão do programa quer ao nível dos projetos – devido a constrangimentos financeiros e de eficiência dos processos na contratação –, contribuíram para atrasos no desenvolvimento dos trabalhos. Incumprimentos nos programas, atrasos relativamente aos cronogramas, uma execução dos recursos financeiros menor que a esperada – em alguns projetos – e uma gestão desadequada de recursos contribuíram para a ineficiência e também para perdas em termos de eficácia, credibilidade e sustentabilidade<sup>24</sup>.

Um caso relevante é o do programa interagencial de Género, cujos atrasos e ineficiência na implementação não só causaram constrangimentos relativamente à imagem do PNUD como também à de outras agências das Nações Unidas, colocando em questão a credibilidade do modelo de gestão e implementação conjunta de projetos. Verificaram-se atrasos em termos de desembolsos que colocaram em causa a realização de atividades, como publicações e ações de formação.

No âmbito das iniciativas financiadas pelo Fundo Global para a área do VIH-SIDA, um dos projetos de maior envergadura do programa, registaram-se constrangimentos muito acentuados ao nível dos desembolsos esperados, cujas consequências – que punham em risco as vidas dos beneficiários em tratamento – apenas puderam ser contornadas através do adiantamento de fundos por parte do governo angolano.

Para além dos programas interagenciais, no geral constata-se que a burocracia e as exigências do

---

<sup>24</sup> Exemplos mais pontuais e visíveis de ineficiência observam-se na falta de continuidade de diversas ações do programa empresarial ou no apoio ao projeto da Bacia do Okavango.

modelo de gestão e implementação participativa nos projetos não têm contribuído para a eficiência e eficácia nem se adequam ao contexto nem ao perfil de representantes locais e governamentais que o PNUD tem sido capaz de mobilizar em Angola.

Outro exemplo que importa referir é o do programa de Água e Saneamento, que também registou atrasos na sua implementação, sobretudo devido às pesadas exigências de coordenação entre agências e parceiros, o que, somado ao fato de os protocolos com os municípios terem sido assinados muito tardiamente (ou de ainda não terem sido assinados), conduziu à necessidade de estender o programa até 2013.

No período em análise foram documentadas várias evidências de ineficiência, em especial ligadas aos atrasos registados na implementação e desembolsos, embora mais evidentes em alguns projetos que noutros, tendo em alguns casos sido comprometida a credibilidade do PNUD e a eficácia da sua intervenção. De acordo com entrevistados, a ineficiência verificada pela lenta execução resulta, nomeadamente, da existência de processos excessivamente burocráticos do PNUD, de diferentes interpretações das regras corporativas e das mudanças frequentes dos quadros do PNUD e das instituições suas parceiras. Neste âmbito, foram ainda apontados os seguintes fatores: a ineficácia do programa; a falta de liderança clara e de coordenação apropriada; a centralização excessiva, sem garantia da qualidade e rapidez da resposta; a falta de planeamento integrado e da coerência de uma visão única.

Verificou-se também que ainda existe um reduzido aproveitamento das sinergias internas (entre projetos; entre áreas) e externas (com outras agências das NU, com doadores, com parceiros, com implementadores). No entanto, importa realçar a capacidade de reação e eficiência demonstrada pelo PNUD na gestão do projeto da bacia do Okavango, com um prazo reduzido para cumprimento das atividades previstas. Embora recente, outra exceção que merece registo, desta vez relacionada com o aproveitamento de sinergias, é a

da convergência que tem vindo a ser estabelecida entre os projetos orientados para a promoção da área empresarial, na qual foi fixada uma plataforma comum de coordenação dos projetos.

#### **4.1.4 SUSTENTABILIDADE DO PNUD-ANGOLA PARA A REDUÇÃO DA POBREZA E ALCANCE DOS ODM**

No que diz respeito aos resultados esperados de desenvolvimento no âmbito da área de redução da pobreza e alcance dos ODM, a sustentabilidade é mais evidente nas áreas do VIH-SIDA, do Género, do Ambiente e das Microfinanças, uma vez que foram produzidos mecanismos e sistemas nacionais de suporte ao desenvolvimento destas áreas – organismos responsáveis, programas e políticas nacionais – tendo os referidos temas passado a integrar a agenda de desenvolvimento nacional.

O trabalho desenvolvido na área do VIH-SIDA apresenta os resultados mais expressivos de sustentabilidade, refletidos na apropriação e no crescimento constante do número de centros de tratamento e de pessoas abrangidas.

Os fatos apontam para uma reduzida eficácia e sustentabilidade das iniciativas na área de redução da pobreza, em particular no quadro do projeto das incubadoras empresariais. As causas apontadas, pelas contrapartes e beneficiários, para a reduzida eficácia e sustentabilidade das intervenções passam, nomeadamente: pela saída abrupta do PNUD na fase final do projeto; pela capacitação insuficiente dos beneficiários diretos; pelas mudanças ao nível dos responsáveis do projeto; pela não replicação de resultados; pela não apropriação pela contraparte governamental; e pela reduzida articulação com programas governamentais similares em curso.

Regista-se ainda a descontinuidade de alguns projetos, com implicações ao nível da sustentabilidade e consequente apropriação dessas intervenções pelo Governo, daí resultando algum desperdício de recursos. Refere-se, no entanto, que algumas iniciativas-piloto (como o projeto

de apoio a pescarias artesanais no Ambriz ou o de Água e Saneamento desenvolvido em três municípios de Luanda e três do Moxico) também não obtiveram a projeção desejada para garantir a sua continuidade e replicação. De forma geral, a desarticulação de alguns projetos com os programas governamentais em curso tiveram implicações na sua continuidade.

## 4.2 GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA

Os documentos e referências estratégicas do governo angolano revelam um compromisso com a agenda da boa governação, modernização do Estado e aperfeiçoamento dos processos administrativos, tendo em vista o desenvolvimento económico e social e a redução da pobreza, na sequência do processo de pacificação, de reabilitação e de promoção do desenvolvimento do país. O PNUD respondeu a esses desafios e solicitações e liderou o processo de partilha de informação, de discussão, de divulgação e de intervenção pioneira na área da descentralização. Em 2004 cumpriu-se o segundo ciclo do PRIMA (Projeto de Modernização da Administração Pública) e teve início o PDGL (Programa de Descentralização e Governação Local), atualmente financiado pelo PNUD e pela Cooperação Espanhola (AECID) até meados de 2011, que se encontra no terceiro ciclo do seu desenho e implementação. Este projeto, no qual o PNUD se comprometeu, assumindo, em parceria com o MAT (Ministério da Administração do Território), o desenho e a implementação de um projeto-piloto em 15 municípios de cinco províncias do país, gerou uma dinâmica de discussão e reflexão que culminou, a partir de 2007, na aprovação da Lei 2/07, através da qual o Governo angolano encetou um processo de desconcentração administrativa<sup>25</sup> orientado para uma futura descentralização.

O PDGL, nos seus dois ciclos (2004-2007 e 2008-2011, estendido para 2013), constituiu o núcleo de um conjunto de intervenções,

imediatamente antecedido pelo PRIMA, e que se concretizou também no PARMJ (Projeto de Apoio à Reforma e Modernização da Justiça e do Direito em Angola), que privilegiou a formação e o desenvolvimento de capacidades e que foi implementado em paralelo com um projeto destinado a promover a municipalização da justiça<sup>26</sup> e o PAEC, um projeto de Apoio à Educação Cívica desencadeado como forma de apoiar o processo eleitoral de 2008.

Apesar de, em sede do PNUD, diversos informantes, doadores e parceiros governamentais e não-governamentais enfatizarem a convicção de um contributo provido pelo PNUD a favor do desenvolvimento de Angola na área da descentralização, verificaram-se resultados muito aquém do esperado com o PARMJ, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos. Foram identificados problemas e lacunas a diferentes níveis, não atribuíveis ao PNUD, desde a coordenação à implementação, passando pela gestão, nomeadamente: falta de definição clara do modelo de relação entre o PARMJ e a comissão estatal para a Reforma Legal e Judicial (CRDJ); reduzidos níveis de participação dos parceiros e dos atores nas estruturas de aconselhamento e de coordenação do projeto; e uma reduzida taxa de realização de atividades previstas.

### 4.2.1 RELEVÂNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA

A intervenção do PNUD nesta área surgiu tendo em consideração as necessidades do país e as prioridades nacionais corporizadas em diferentes documentos estratégicos. No programa de Governo de 2009, a reforma e modernização do Estado surge como um objetivo fundamental ancorado em quatro eixos: Reforma da Administração Pública, Reforma da Justiça, Reforma da Administração Local e Reforma do sistema estatístico nacional. A contribuição do PNUD para o quadro da Governação

25 Processo de atribuição de autonomia financeira e prestação de serviços ao nível provincial, municipal e comunal.

26 Acesso e prestação de serviços de justiça ao nível municipal.

Democrática é a sequência lógica e natural dos trabalhos anteriores do PNUD, de apoio a iniciativas e solicitações dos responsáveis angolanos.

O primeiro ciclo do PRIMA, implementado entre 1996 e 2002, focalizou-se no desenvolvimento institucional e na modernização administrativa, na descentralização e na desconcentração administrativas. O PRIMA II, que teve lugar entre 2002 e 2005, fixou as seguintes áreas-chave de intervenção: fortalecer a capacidade nacional para gerir os assuntos públicos e prestar serviços públicos; reforçar o profissionalismo, os valores éticos e as normas junto do pessoal do governo central e local; estabelecer um quadro institucional e legal para a governação local, incluindo uma maior desconcentração da administração central; fazer uma base de conhecimento acessível sobre questões de governação em Angola. O projeto visou melhorar a prestação de contas, a eficiência e a transparência no sector público, bem como a formulação e a implementação de uma estratégia nacional de descentralização. Os resultados mais evidentes repercutiram-se ao nível da introdução destas temáticas na agenda governamental ao longo dos últimos anos e à sua inclusão nas políticas nacionais e no apoio à elaboração de perfis municipais. Contudo, os avanços lentos registados no país em termos da descentralização tiveram também repercussões nos resultados alcançados pelo programa do PNUD.

No caso da justiça, os documentos governamentais de referência<sup>27</sup> referem a sua fragilidade, resultante de fatores diversificados como a legislação inadequada, desatualizada e insuficiente; reduzidos níveis de capacidade institucional e de competências técnicas; e severas limitações no acesso de grande parte dos cidadãos aos mecanismos de defesa e representação legal. Em 1992, através de decreto presidencial, o Estado angolano criou a Comissão de Reforma Judicial e Jurídica (CRJD), que o PNUD apoiou através de um projeto específico. Essa comissão elaborou um Plano de Ação, a curto, médio e longo

prazos, que constituiu o enquadramento político que legitimou o lançamento do PARMJ.

Relativamente ao primeiro ciclo de avaliação, o resultado esperado – Outcome 1 do UNDAF 2005-2008 – enunciava a Governação Democrática e a Descentralização como instrumentos para concretizar alguns dos objetivos da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza através do fortalecimento das capacidades nacionais e locais, do empoderamento das comunidades e do incremento da sua participação nos processos de tomada de decisão. Na mesma lógica, o documento programático específico do PNUD (CPD), 2005-2008 focava o fortalecimento das instituições públicas aos diferentes níveis administrativos como instrumento para uma governação económica sustentável (Outcome 1) e fixava o aprofundamento da Governação Democrática, nomeadamente através do apoio à capacidade de organizar eleições livres e justas, à implementação de mecanismos de descentralização efetiva e à reforma da administração pública como elementos cruciais para promover o desenvolvimento (Outcome 2).

Em relação ao segundo ciclo da avaliação, o Outcome 1 do UNDAF 2009-2013 era especificamente direcionado para aspetos relacionados com a governação (desenvolvimento da capacidade institucional, implementação de mecanismos de responsabilização, alargamento dos níveis de participação, entre outros) enquanto o Outcome 2 do CPD 2009-2013 foca a concretização e aprofundamento da Governação Democrática, no mesmo sentido dos Outcomes 1 e 2 do CPAP 2009-2013, apontados para a promoção da Governação Democrática.

Assim, na área da Governação foram identificados resultados globais nos dois ciclos de programa:

- Governação eficaz, eficiente e descentralizada (AGO\_OUTCOME42)

---

27 Por exemplo, o *Projeto da Reforma Justiça* (2006) do Instituto de Estudos Judiciários.

- Reforço da capacidade institucional dos órgãos de Estado ao nível nacional e local (AGO\_OUTCOME51)
- Coesão nacional/Democratização acelerada (AGO\_OUTCOME52)

As evidências confirmam que a intervenção do PNUD em Angola, em particular na área da Governação, no horizonte temporal em apreço, decorreu de forma articulada com o mandato e com os objetivos estratégicos e programáticos da instituição, consubstanciando a sua relevância, apesar dos resultados terem ficado aquém daquilo que se esperava.

#### 4.2.2 EFICÁCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA

No que diz respeito à eficácia da intervenção, a maioria dos depoimentos refere-se ao Programa de Descentralização e Governação Local como um caso de sucesso. No entanto, são identificados alguns aspetos que colocam algumas reservas sobre esse grau de sucesso: o modelo de abordagem do projeto (a decisão de intervir apenas em alguns municípios das províncias-piloto, sem continuidade e expansão posterior para outros municípios); os padrões de gestão (nomeadamente o uso desadequado de verbas apenas para atingir metas orçamentais indispensáveis para o acesso a novas tranches de financiamento); a real sustentabilidade dos resultados adquiridos (por exemplo, na maior parte dos municípios interencionados não se tem verificado a atualização dos perfis municipais).

Uma das evidências mais positivas referentes à descentralização é o contributo do PNUD para a criação do Centro de Excelência em Governação e Políticas Públicas, instalado na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto. O Centro de excelência confere graus de formação avançada (Mestrados, etc.) em áreas relacionadas com a Governação e as Políticas Públicas e

o PNUD apoiou o estabelecimento de parcerias internacionais, nomeadamente com o Centro de Governação de Oslo (*Oslo Governance Center*), instituição filiada ao PNUD.

Registou-se unanimidade na perspetiva dos informantes sobre o papel do PNUD no alargamento da agenda estratégica nacional à reflexão e debate das temáticas associadas à descentralização. É ainda reconhecida, por alguns dos entrevistados, a antecipação do PNUD relativamente à promoção do debate destas questões num contexto em que o diálogo político não é fácil. Neste quadro, o PNUD promoveu a realização de vários estudos sobre a descentralização<sup>28</sup>.

Outro resultado geralmente considerado positivo foi o contributo do PNUD, em paralelo com intervenções de outros atores (FAS – Fundo de Acção Social, CARE (ONG internacional), etc.), para o conhecimento e apropriação pelas administrações locais de metodologias de trabalho; de criação de sistemas de planificação, informação e monitorização; e de geração e organização de dados estatísticos. O contributo do PNUD processou-se através de ações de capacitação e através de assessoria técnica especializada. Um dos produtos mais vezes referenciados é a produção de perfis municipais que se desenvolveu ao longo do ciclo do projeto, considerando os depoentes que, em alguns municípios-piloto, se verificou alguma apropriação de novas metodologias, sendo geralmente referenciados os municípios do Andulo (província do Bié) e Calandula (província de Malanje). Alguns depoimentos enfatizam o fato de, apesar de o contributo do PNUD ter sido importante, o mesmo ter ocorrido em simultâneo com intervenções de outros atores com os mesmos objetivos e que, portanto, também teriam contribuído para o sucesso da produção de perfis municipais. Contudo, o fato de os perfis municipais terem deixado de ser atualizados a seguir à intervenção aponta para os resultados limitados do processo de capacitação implementado no

<sup>28</sup> Por exemplo, *A Descentralização em Angola (2002)*, Ministério da Administração do Território do Governo de Angola / PNUD, Luanda.

âmbito do PGDL e coloca reservas em relação à sustentabilidade do mesmo.

A criação das unidades técnicas junto dos órgãos locais é um resultado apreciado positivamente, que dá um contributo importante em termos de capacitação, geralmente através da presença de um consultor nos órgãos locais.

A realização de seminários provinciais (Províncias de Malanje e Andulo) com a presença de representantes das administrações municipais e de diversos atores (FAS, AECID, etc.) é referida como uma atividade geradora de um ambiente de diálogo e de promoção de resultados. Embora consideradas importantes, em termos de abrangência e duração, estas atividades obtiveram resultados de alcance limitado, com implicações para a sustentabilidade e replicação.

Documenta-se ainda, de forma positiva, a criação de um grupo informal de reflexão sobre descentralização/governança local. No entanto, a atividade do grupo esteve parada por algum tempo, tendo sido retomada apenas em 2012.

O impacto da intervenção do PNUD na área da descentralização não se limita apenas a evidências positivas. Vários depoimentos sublinham o fato de a governação ser um sector muito delicado, de a abertura do Governo ao diálogo ser reduzida e de a capacidade de influir e contribuir com as orientações das políticas públicas ser limitada. Foi ainda manifestada a convicção de que, num sector tão sensível, ter um número significativo de funcionários estratégicos que não falem suficientemente o português pode constituir um sério constrangimento.

Por outro lado, a questão da rotatividade dos quadros do PNUD, que tem sido elevada<sup>29</sup> é outro constrangimento, uma vez que a manutenção do diálogo e da confiança entre as partes exige uma maior permanência. Esta rotatividade deve-se não só à referida saída de quadros do PNUD para instâncias governamentais mas também aos modelos de contratação das Nações

Unidas, que a fomentam através dos limites temporais de contratação. As implicações são grandes: os recursos empenhados para reconstituir ligações, contactos e processos são avultados e os programas alteram-se com a chegada de novos coordenadores e consultores, pois as mudanças de responsáveis no PNUD têm determinado mudanças na filosofia e orientações do programa, apesar de nem sempre se registarem modificações significativas nos documentos estratégicos de programa (CPD). Outras evidências apontam para o fato de a rotatividade dos recursos humanos afetar a continuidade natural dos projetos, sendo a mesma agravada pela elevada rotatividade dos responsáveis do Governo.

O nível a que se processa a interlocução por parte do PNUD (províncias e municípios) também é questionado. Passou-se da interlocução nacional para níveis mais baixos, o que coloca dificuldades, e não se verificam estratégias específicas para lidar com as questões de forma a garantir avanços positivos nessa direção e evitar retrocessos, desperdício de recursos e prejuízos de imagem para o PNUD.

Indícios levam a crer que a recente entrada em cena da Casa Civil da Presidência, por via dos Programas Municipais Integrados de Luta contra a Pobreza, é um dado que poderá alterar o trabalho. Intervirá na área da Governação, da parte do Estado, o Ministério do Plano, o Ministério da Administração do Território, o Ministério das Finanças e agora a Casa Civil da Presidência da República, o que gera dificuldades de coordenação da parte do próprio Governo e o PNUD não apresenta ainda nenhuma estratégia modificada ou articulada com os parceiros.

Em síntese, a intervenção do PNUD ao nível da Descentralização e Governação Local gerou contribuições significativas para o processo de desenvolvimento do país. Esse contributo resultou, nomeadamente, da implementação de ações de advocacia, de diálogo e de promoção da discussão crítica sobre as problemáticas associadas à

---

29 No PDGL, desde 2008, já houve três coordenadores de projeto.

descentralização (particularmente importante num contexto político de um Estado com níveis expressivos de concentração e centralização do poder de decisão); do aconselhamento e assessoria técnica; da criação de eventos para partilha de conhecimento sobre diferentes modelos de governação local; da promoção de intercâmbios e do fortalecimento de capacidades, nomeadamente das competências de gestão e monitorização dos órgãos de poder local. A intervenção do PNUD, combinada com o desempenho de outros atores estatais e de organizações da sociedade civil, possibilitou o alargamento dos níveis de participação da sociedade civil nos mecanismos de reflexão e de apoio à tomada de decisão estabelecidos por lei para as estruturas de poder municipal e provincial (Conselhos de Auscultação e Concertação Social – CACS).

A área da justiça constituiu um eixo de intervenção do PNUD em que os resultados gerados ficaram mais aquém das expectativas, tendo sido muito reduzidos. Para tal contribui a falta de sucesso na articulação com o beneficiário, tendo em vista a promoção do compromisso do Ministério da Justiça, apesar da oferta de ajuda financeira e assessoria técnica por parte do PNUD. Os resultados identificados como mais positivos prendem-se com ações pontuais de formação de magistrados (formação básica e complementar) e a publicação de alguns estudos, como o diagnóstico da justiça municipal e das infraestruturas do sector. Os esforços realizados, apesar de pequenos, foram os possíveis dadas as circunstâncias.

Relativamente ao resultado esperado de “capacidade nacional fortalecida para a organização de eleições livres e justas”, as evidências recolhidas apontam para a concretização de ações de educação cívica e eleitoral com informação e sensibilização, visando contribuir para eleições livres e justas. No entanto, e dadas as limitações do PNUD neste campo mais sensível, não existem evidências concretas do grau de contribuição do PNUD para a organização de eleições livres e justas. Não é, portanto, possível atribuir ou saber exatamente qual a contribuição dada às eleições através destas iniciativas com o rigor metodológico necessário, já que o desenho da intervenção carrega uma série de

questões de validade interna (internal validity) que desafiariam qualquer medição precisa. O momento em que o projeto decorreu pode ter tido um papel muito influente, mas, por exemplo, a população poderia já ter alguma maturidade e motivação nessa altura, fazendo com que os resultados obtidos fossem os mesmos com e sem a intervenção do PNUD. Partir de outros pressupostos que não desta precaução metodológica seria um exercício enviesado desde o início. Portanto, não é possível julgar com o devido rigor metodológico a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade dessas contribuições do PNUD, mas é possível considerar a iniciativa relevante devido ao seu claro alinhamento com as prioridades nacionais. O programa apenas contemplou esta área no primeiro ciclo – correspondente às eleições de 2008 – e, no segundo ciclo, não estando ainda previstas as eleições de 2012, não abordou esta componente. Contudo, algumas atividades foram realizadas nesta área, em particular a organização de um seminário em Luanda em novembro de 2011, apoio à participação de pessoal do CNE num workshop em Nairobi em março de 2012 e apoio a OSC para realizarem campanhas de educação cívica e formar os membros da rede em monitorização de eleições.

#### **4.2.3 EFICIÊNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA**

À semelhança daquilo que se verifica no quadro dos outros critérios de avaliação já apresentados, a análise da intervenção do PNUD no âmbito da Governação Democrática, de acordo com o critério de eficiência, identificou alguns aspetos a melhorar, nomeadamente ao nível da coordenação e gestão de programas e projetos.

O PDGL também enfrentou severos problemas de coordenação e de gestão eficiente de fundos, tendo a sua utilização, em momentos temporais bem identificados, sido mais orientada para o cumprimento de metas de gastos orçamentais exigidos pelos procedimentos de financiamento do PNUD do que para a concretização dos resultados previstos. Esta prática, cuja ocorrência foi validada quer por fontes internas do PNUD quer por fontes externas, justificou inclusive uma firme tomada de

posição de contestação por parte de um parceiro doador. Contudo, a generalidade dos depoimentos recolhidos indicou que a estrutura responsável do PNUD agiu de forma rápida e eficaz no sentido de repor a adequação das práticas associadas à utilização dos fundos. Este processo deu origem a saídas de recursos humanos e entradas de novos responsáveis pelos projetos.

Outro dos problemas já referido foi a frequente mudança de quadros técnicos do PNUD, que determinou mudanças nas orientações e nos padrões de relacionamento com os responsáveis das instituições angolanas. As demoras na contratação de responsáveis e consultores também foram mencionadas nesta área como tendo repercussões importantes sobre a eficácia e a sustentabilidade dos projetos. Do mesmo modo, a burocracia excessiva para a libertação de financiamentos ou para obtenção dos requisitos exigidos para desencadear quase todo o tipo de ações foi frequentemente identificada, em documentações e através de fontes internas e externas ao PNUD, como um dos principais constrangimentos à concretização dos resultados enunciados nos documentos de projeto.

#### **4.2.4 SUSTENTABILIDADE DO PNUD-ANGOLA PARA A GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA**

A intervenção do PNUD ao nível da formação de capacidades na área de governação é avaliada de forma positiva, o que por si só representa um potencial de sustentabilidade considerável. No entanto, documenta-se a escassa duração das ações de formação, sobretudo tendo em atenção o reduzido nível de qualificação e a fragilidade de formação geral verificada no caso dos recursos humanos das administrações municipais e comunais. Verificou-se uma reduzida variação nos participantes das ações de capacitação local, ou das ações de intercâmbio, sendo abrangidos os mesmos técnicos. Embora com implicações positivas ao nível do desenvolvimento pessoal, o impacto

ao nível institucional foi pouco significativo, na medida em que não foram assegurados mecanismos de partilha e disseminação dos conhecimentos adquiridos com outros colaboradores das administrações municipais e comunais. Os resultados alcançados no quadro da sustentabilidade foram influenciados pela existência de alguma fragilidade nos mecanismos de transmissão e apropriação efetiva do conhecimento por parte dos beneficiários. Um exemplo claro desta fragilidade é concretizado pela não atualização dos perfis municipais, resultado da não apropriação, pelas administrações locais, das metodologias e técnicas para a elaboração destes documentos.

Os casos de sucesso relativamente aos perfis municipais, de que é exemplo o do Andulo, surgem correlacionados com a estabilidade e com o perfil da Administração Local, sendo esta uma variável fundamental a ter em consideração na avaliação do grau de capacitação e de apropriação. Por outro lado, a rotação das Administrações Municipais e Comunais também é elevada. Novamente se nota que as intervenções não previram mecanismos que assegurassem a transmissão do conhecimento para as administrações municipais e comunais.

### **4.3 AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A área de atuação respeitante ao Ambiente e Desenvolvimento Sustentável registou uma evolução significativa ao longo dos dois ciclos programáticos em análise. O PNUD conseguiu desenvolver de forma positiva a sua articulação com o Governo na área do ambiente, trabalhando tanto em termos de formulação de políticas (Biodiversidade, Camada de Ozono, Mudança Climática – todas em fase de apreciação) como na captação de fundos como o GEF (*Global Environmental Facility*)<sup>30</sup>, para atividades na área do Ambiente (como, por exemplo, o projeto de GST – Gestão Sustentável de Terras), ou para a preparação de planos de ação regionais como a

---

30 Os fundos GEF, estabelecidos em 1990, apoiam financeiramente negócios que produzam soluções eficazes em termos de custos para desafios ambientais e energéticos.

gestão da Bacia do Okavango ou a gestão integrada do ecossistema da Corrente de Benguela.

#### **4.3.1 RELEVÂNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA O AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

As competências do PNUD na área do Ambiente são reconhecidas pelo governo angolano como relevantes para as prioridades nacionais. Numa área que recentemente se começa a desenvolver no país, fruto da guerra prolongada, o PNUD é visto como um parceiro fundamental para o desenvolvimento do enquadramento legal e de políticas relativas ao ambiente, bem como para o reforço de capacidades no sector. Os resultados esperados nesta área em ambos os ciclos foram ampliados entre 2005 e 2009, concentrando-se sobre as seguintes linhas de intervenção:

- Gestão Sustentável do Ambiente e Energia (AGO\_OUTCOME44);
- Reforço das capacidades nacionais para inclusão do Ambiente nos planos e programas nacionais de desenvolvimento (AGO\_OUTCOME50).

Em termos de alinhamento, a biodiversidade e a melhoria da gestão constituem prioridades no quadro do desenvolvimento e redução da pobreza no país, sobretudo devido à degradação provocada pela guerra e pela necessidade de crescimento e diversificação económica do país.

O PNUD provou ser um parceiro relevante na articulação entre as diversas partes envolvidas e para a capacitação da participação de Angola em projetos e programas de carácter transfronteiriço, como, por exemplo, o projeto de gestão da Bacia do Okavango.

A iniciativa de Gestão Sustentável de Terras surgiu enquadrada nas linhas programáticas do Programa Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo (2025) e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo de Angola (2009-2013). A referida iniciativa surge ainda na sequência da aprovação da Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza e da Lei das Terras (2004) e está alinhada com

a elaboração, ainda em curso, do Plano de Ação Nacional de luta contra a desertificação.

O Governo de Angola é signatário de importantes convenções internacionais (Protocolo de Kyoto e Convenção do Rio) e do conjunto de iniciativas que lhes são subsequentes. As prioridades internacionais de preservação do ambiente, da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável estão refletidas, no quadro do contexto angolano, na elaboração de estratégias e promulgação de leis, nomeadamente a aprovação da Estratégia Nacional de Biodiversidade, a criação de uma Unidade Nacional da Biodiversidade ou a criação de uma Comissão Ministerial para preparar o Programa Ambiental Nacional.

As iniciativas resultam ainda do fato de Angola ser signatária da Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação e dos problemas concretos no contexto angolano relacionados com a degradação e erosão dos solos, com o seu uso desadequado e com o aumento dos níveis de desflorestação.

O desenho e os objetivos das intervenções do PNUD nesta área foram adequados às reais necessidades do país para a sua evolução, e resultaram de um processo de participação relativamente alargado que envolveu representantes do Governo, das organizações internacionais e da sociedade civil, em particular as ONG.

#### **4.3.2 EFICÁCIA DO PNUD-ANGOLA PARA O AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

O PNUD é reconhecido como tendo facilitado de forma eficaz acordos de âmbito regional, como o referente à gestão da Bacia do Okavango. Apoiou ainda de forma eficaz a elaboração dos principais instrumentos de estratégia e a implementação do programa ao nível regional, conseguindo ultrapassar constrangimentos relativos à não execução do programa por parte do parceiro. O PNUD contribuiu ainda para o fortalecimento da academia, de ONG e instituições do Estado através do reforço da capacitação e transferência de conhecimento técnico na área do ambiente, em

especial através do projeto de Gestão Sustentável de Terras, com iniciativas de divulgação e promoção do debate em torno deste tema e com o apoio a cursos universitários específicos.

A tomada de iniciativas, a advocacia, a formação, a promoção de campanhas mediáticas e a realização de estudos constituíram elementos significativos desse contributo. Destacam-se, entre outras, as ações de formação/capacitação de representantes do Governo, de quadros das Estações de Desenvolvimento Agrário nacionais, de membros das ONG parceiras, como a ADRA (Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, uma ONG angolana) e outras ONG locais, nomeadamente no Huambo. Ainda nesta província, foi criado, com o apoio do PNUD, o Escritório de Estudos sobre Agricultura Camponesa na Faculdade de Ciências Agrárias (FCA), tendo também sido realizadas iniciativas de sensibilização e mobilização para a integração das temáticas GST em unidades curriculares de cursos da FCA e iniciados dois projetos de investigação relacionados com a temática GST, orientados por docentes da FCA que colaboram estreitamente com o projeto. A implementação de atividades de sensibilização às temáticas GST foi ainda estendida a outras províncias, como o Kwanza Sul e o Namibe.

A nível nacional, o PNUD apoiou ainda a realização de sete estudos técnicos e, em colaboração com a ONG Development Workshop, elaborou um Atlas ambiental que reflete as principais questões do país nesta área. Estes produtos foram objeto de apresentação pública e estão em processo de publicação. O PNUD apoiou ainda a criação e a implementação do *Programa Candengue Ambiental*, focado na educação ambiental para crianças.

#### **4.3.3 EFICIÊNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA O AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Foram verificados alguns atrasos relativos à disponibilização das verbas, associados ao excesso de burocracia no contexto dos financiamentos do GEF. Contudo, tais constrangimentos não chegaram a comprometer a realização de qualquer

atividade. Atrasos e incumprimentos mais significativos foram registados na elaboração dos produtos previstos pelo projeto Okavango, revelando não só a ineficiência da agência de implementação inicial, que não era o PNUD, mas também a eficiência do PNUD para dar resposta aos constrangimentos que daí advieram, avançando de forma rápida e eficaz, tendo em vista a prossecução dos objetivos e o alcance dos resultados. Notou-se que os mecanismos e procedimentos de monitorização funcionaram de forma regular e de acordo com a periodicidade definida no documento de projeto, com elaboração de atas das reuniões da Comissão de Gestão do Projeto, com avaliações periódicas sobre o andamento das atividades e sobre as iniciativas acionadas.

Verificou-se ainda que nas atividades que são implementadas e supervisionadas pelas ONG locais está institucionalizada a prática de prestação regular de contas, de modo a assegurar os níveis de responsabilização e transparência exigidos pelas intervenções do PNUD, sendo esta identificada como uma boa prática que se pauta pela eficiência.

#### **4.3.4 SUSTENTABILIDADE DO PNUD-ANGOLA PARA O AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Ao nível do apoio à capacitação e formulação de políticas, regista-se uma tendência para a sustentabilidade do trabalho iniciado com o apoio do PNUD. Contudo, em ações mais concretas, como o projeto de Gestão Sustentável de Terras – de âmbito geográfico limitado à província do Huambo – não se registam efeitos de replicação e apropriação dos resultados obtidos. O problema coloca-se portanto nos momentos subsequentes, pois se não existirem espaços, momentos ou oportunidades previstos para serem rapidamente postos em prática os conhecimentos de carácter técnico adquiridos, o seu domínio poderá ser diluído. A generalidade dos depoimentos considera que a importância da GST e de algumas das boas práticas que têm vindo a ser difundidas irão permanecer, pelo menos parcialmente, após o término do projeto, uma vez que a capacitação orientada para as crianças e para os estudantes registou um sucesso considerável. De igual modo

é avaliada a formação alargada que tem sido direcionada para os quadros das ONG locais.

#### **4.4 PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CRISES**

A área de atuação respeitante à prevenção e recuperação de crises registou resultados muito claros no quadro das ações realizadas no âmbito da desminagem – que correspondeu à maior parte das atividades dentro desta linha em ambos os ciclos – e uma evolução consistente com o contexto angolano no sentido do desenvolvimento da área da proteção civil ao longo dos dois ciclos programáticos em análise. Embora tenha contribuído para o programa de desmobilização do governo angolano iniciado logo após 2002 (apoio ao IRSEM, formação de ex-militares e apoio financeiro ao programa de desmobilização), o PNUD esteve envolvido mais diretamente com o processo de desarmamento através do programa de destruição de minas no âmbito da Convenção de Otava. O PNUD conseguiu desenvolver de forma positiva a sua articulação com o Governo nesta área, contribuindo para o trabalho de desminagem em Angola e para o cumprimento de metas internacionais, nomeadamente as estipuladas pela Convenção de Otava. Os resultados esperados para esta área concentraram-se, em ambos os ciclos, na segurança humana, sobretudo em termos de:

- Segurança Humana e Liberdade de Acessos (AGO\_OUTCOME45);
- Segurança Humana consolidada através do reforço de capacidades nacionais para gerir os impactos de desastres naturais e ação de minas (AGO\_OUTCOME539).

##### **4.4.1 RELEVÂNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CRISES**

A relevância do trabalho do PNUD na área da desminagem é inquestionável, em particular no desenvolvimento da capacidade institucional de gestão do trabalho de desminagem no país. O

trabalho de desminagem realizado no contexto de pós-guerra e de recuperação da economia assumiu uma elevada importância no quadro do desenvolvimento e crescimento económico. Até 1998, apenas sete províncias tinham programas de desminagem. Nos anos subsequentes, com o apoio de várias organizações, em especial do PNUD, foram criadas instâncias provinciais na área da educação para o risco de minas<sup>31</sup> e, em 2007, brigadas de desminagem, nomeadamente com o apoio do PNUD.

A expansão da área de Prevenção e Recuperação de Crises, por solicitação do governo angolano, representa uma adaptação clara às prioridades nacionais e às mudanças ocorridas no contexto de Angola. Uma maior aposta na área da redução dos riscos de desastres, incluindo o apoio à capacitação dos serviços de proteção civil do país, deverá ser objeto de maior atenção.

##### **4.4.2 EFICÁCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CRISES**

O PNUD contribuiu, através do apoio prestado ao Instituto Nacional de Desminagem (INAD) e à Comissão Nacional Intersectorial de Desminagem e Assistência Humanitária (CNIDAH), para o cumprimento, nos prazos estipulados, do artigo 4.º da Convenção de Otava, relativo à destruição de minas, tendo-se, inclusive, ultrapassado os resultados previstos. Em 2006, os resultados conjuntos registados pelas Forças Armadas Angolanas, INAD e Governo de Unidade e Reconciliação Nacional referiam-se à destruição de 596 minas, correspondendo a mais de 177.000 m<sup>2</sup> de área desminada, incluindo 120 km de estradas, o que permitiu o cumprimento da Convenção em 2007.

Ao nível de cada uma das províncias de atuação das brigadas de desminagem do INAD, registaram-se resultados importantes com impactos a diversos níveis. A título de exemplo, em Benguela, as brigadas do INAD desminaram um

---

31 Sobretudo em 2002/3, em áreas de aquartelamento dos militares da UNITA.

importante troço rodoviário de ligação interprovincial (Catengue), com impactos diretos positivos na agricultura de pequena escala e comercial, no acesso a mercados e a comunicações, nas oportunidades de emprego, no desenvolvimento comunitário e nas infraestruturas. A desminagem da área do farol de Santa Maria teve impactos diretos ao nível das comunicações marítimas e das infraestruturas. Por sua vez, a desminagem da aldeia de Santa Maria, teve impactos ao nível do acesso a mercados, das comunicações e do desenvolvimento industrial local. Foi igualmente desminada a refinaria do Lobito, que será a segunda maior do país, com impactos ao nível do sector petrolífero, das oportunidades de emprego, do desenvolvimento da indústria local e das infraestruturas. A desminagem do aeroporto da Catumbela, que irá assim tornar-se um aeroporto internacional, terá impacto ao nível do acesso a oportunidades comerciais, das comunicações, das oportunidades de emprego e das infraestruturas. Por fim, a desminagem de troços importantes da linha férrea de Benguela, tem impacto ao nível da reabilitação desta infraestrutura vital para o desenvolvimento económico nacional.

A capacitação fornecida pelo PNUD ao INAD e à CNIDAH permitiu a consolidação de estruturas na área da desminagem e da sua coordenação. O PNUD prestou um apoio importante na criação da CNIDAH, uma exigência internacional em relação à qual Angola se comprometeu neste âmbito e no quadro da Convenção de Otava. A contribuição do PNUD situa-se, assim, ao nível da capacitação e transmissão de conhecimentos, tendo-se conjugado de forma eficaz com o apoio a nível material do Governo a esta área. Há, contudo, a ressaltar que a fiabilidade da base de dados desenvolvida com o apoio do PNUD poderá estar comprometida. O Governo tem demonstrado não confiar totalmente nos dados por ela registados, que se baseiam numa metodologia própria deste instrumento, que apenas cobre amostras do terreno e não a sua totalidade. Por essa razão, o Governo tem recorrido a novas operações de desminagem de áreas consideradas limpas sempre que se iniciam projetos de maior envergadura.

#### **4.4.3 EFICIÊNCIA DO PNUD-ANGOLA PARA A PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CRISES**

Através do apoio do PNUD, a CNIDAH desenvolveu a base de dados IMSMA (*Information Management System for Mine Action*) e produziu o relatório do Levantamento do Impacto de Minas Terrestres em Angola (LIS). Informantes declaram que a articulação entre o PNUD, INAD e demais atores foi sempre feita de forma a procurar a maior eficiência no uso de recursos, promovendo-se, por isso, reuniões operacionais regulares de concertação de atividades. Contudo, a triangulação de dados e de fontes revela que o apoio prestado pelo PNUD ao nível provincial foi considerado de duração muito curta – o que nem sempre permitiu o seguimento da implementação nem a correção do trabalho dos técnicos do INAD – o que, conjugado com a alta rotatividade dos técnicos especialistas enviados às províncias, se traduziu numa menor eficiência. A título de exemplo, desde 2008 já passaram em Benguela – onde nunca permaneceram mais do que uma semana – seis técnicos enviados pelo PNUD, procedimento que só foi alterado com as recomendações da última avaliação: estas ações de formação passaram a ser mais longas – até um mês – o que foi considerado positivo pelos formandos.

#### **4.4.4 SUSTENTABILIDADE**

O PNUD contribuiu para a criação de instâncias nacionais capacitadas para a desminagem e para a coordenação de ações de desminagem no país. Estas instituições estão, atualmente, aptas a desenvolver a sua missão de forma autónoma. Contudo, ao nível da gestão da informação – sobretudo das bases de dados – e da sua atualização, subsistem necessidades em termos de quadros qualificados, o que pode colocar em causa a sustentabilidade dos resultados produzidos pelos programas. A título de exemplo, províncias consideradas de risco médio aquando do levantamento dos dados (por exemplo, Benguela em 2009) revelaram possuir muito mais minas do que o registado nas bases de dados, fato ainda a ser comprovado.

Outra questão relativa à sustentabilidade diz respeito à já referida falta de confiança do Governo nos dados fornecidos pelo mapeamento (apenas parcial) de minas em Angola feito pelo INAD, que poderá colocar em causa a sua utilidade e melhoria nos próximos anos.

#### **4.5 TEMAS TRANSVERSAIS**

Dos temas transversais considerados e explicitados no Capítulo 1 – Direitos Humanos, Género, Equidade, Desenvolvimento de Capacidades e Gestão do Conhecimento – o PNUD-Angola foi capaz de abordar as questões de Género com uma particular clareza e de focar a sua ação no Desenvolvimento de Capacidades nas diversas áreas. No âmbito do tema dos Direitos Humanos, o PNUD enfrentou diversos desafios relacionados com o contexto do país. Em relação à sua contribuição para a redução da pobreza revelou ainda fragilidades e contribuições limitadas.

O PNUD esteve envolvido numa gama diversificada de atividades e projetos, tendo contribuído de formas diferentes para as diferentes áreas temáticas aqui analisadas. O PNUD apresenta contribuições relevantes para o desenvolvimento de capacidades. Grande parte das atividades dos projetos e as referências à produção de resultados efetivos concentram-se na capacidade de transferir conhecimentos e competências na sua área de atuação, sobretudo ao nível das instâncias governamentais. Nesta área, as instâncias angolanas que se destacam em termos de um apoio mais continuado e sistemático são os Ministérios da Família e Promoção da Mulher, da Saúde (através do programa de combate ao VIH-SIDA) e do Ambiente, bem como a CNIDAH e o INAD, na área da desminagem. Estes resultados apresentam, porém, sustentabilidade e efeitos multiplicadores limitados em algumas áreas. Uma sustentabilidade mais evidente é notada nas áreas do VIH-SIDA, da desminagem ou do ambiente, conforme detalhado acima, na medida em que foi possível reconhecer uma expansão de competências e capacidades dos técnicos destes organismos, nomeadamente na preparação de estratégias e políticas, de organização do trabalho e da sua

execução, de preparação de relatórios e mesmo em termos de pedidos de novos financiamentos (como aos fundos GEF ou Fundo Global).

Em larga medida, o reconhecimento restrito das contribuições do PNUD para os resultados de desenvolvimento, em especial no que diz respeito à gestão do conhecimento, deve-se à fraca disseminação dos produtos, conhecimentos, processos e tecnologias em que esteve, ou está, envolvido. O conhecimento, o trabalho desenvolvido e os resultados alcançados em algumas áreas não chegam, de forma eficaz, compreensível ou adaptada, aos diferentes públicos para maior utilização – por exemplo, no que diz respeito ao trabalho nas áreas acima mencionadas e aos resultados alcançados. De uma forma geral, verifica-se uma insuficiente divulgação do trabalho do PNUD na comunicação social. Embora o website da organização seja um dos mais completos ao nível regional, e até em cumprimento das regras corporativas, nem sempre se tem revelado o melhor instrumento para comunicar com as instâncias governamentais parceiras e com a sociedade civil, uma vez que menos de 5% da população tem acesso a um computador e, possivelmente, menos ainda terá acesso à Internet. O fato de o website ser em inglês e não em português também não ajuda muito.

Em relação aos temas dos Direitos Humanos e da equidade de Género, como referido anteriormente, o trabalho do PNUD é, em termos da sua transversalidade, evidente nos documentos programáticos, sendo clara a contribuição desta abordagem para o combate à pobreza e alcance dos ODM, existindo ainda espaço para melhorias.

#### **4.6 AVALIAÇÃO DO POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO PNUD**

O objetivo desta secção é oferecer uma avaliação do posicionamento estratégico do PNUD no período de 2005 a 2011, considerando os aspetos da relevância e capacidade de resposta da organização; do uso das suas vantagens comparativas; da sua rede internacional de agências e parceiros e a promoção dos valores de desenvolvimento humano. Para tal, recorre-se aos aspetos

da atuação do PNUD em Angola discutidos nos capítulos anteriores.

#### **4.6.1 EVOLUÇÃO DA RELEVÂNCIA E CAPACIDADE DE RESPOSTA DO PNUD**

Nos últimos sete anos, o posicionamento estratégico do PNUD pode ser considerado relevante, pertinente e alinhado com as prioridades nacionais e institucionais, tendo em conta a análise dos documentos de programação. No entanto, esta relevância traduz-se em resultados variados nas diferentes áreas de atuação e é contrariada por uma relativamente lenta passagem da lógica de pequenos projetos para uma lógica de atuação coordenada e focada em áreas mais concentradas de atuação que permitam potenciar e gerir da melhor forma os recursos limitados e comparativamente escassos do programa. No seu conjunto, o apoio ao desenvolvimento desembolsado pelo PNUD e por outros organismos internacionais corresponde a menos de 1% do Orçamento de Estado de Angola, situando-se muito abaixo do apoio prestado por outros parceiros internacionais de cooperação, como por exemplo, a China.

As transformações no contexto nacional, apresentadas de forma sumária no Capítulo 2, colocaram desafios à intervenção do PNUD ao longo dos dois ciclos programáticos. Destaca-se uma mudança da abordagem de emergência pós-conflito para uma abordagem de desenvolvimento, tendo o PNUD demonstrado uma capacidade de resposta adequada às solicitações explícitas e diretas do Governo e de adaptação às prioridades nacionais. Porém, os resultados revelam graus variados de eficácia e sustentabilidade nas diferentes áreas em que o PNUD atuou.

Ao nível dos programas específicos, regista-se uma atuação paralela e não articulada com atuação do Governo em algumas temáticas, que se tem traduzido na ineficácia dos esforços, na descontinuidade e na falta de apropriação. Destacam-se, entre estes últimos, a não conjugação do projeto Governança da Água e Saneamento com o programa do Governo Água para Todos ou do Programa Empresarial

Angolano e o Programa de Desenvolvimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas.

Evidências recolhidas através de entrevistas comprovam que existe uma interlocução limitada do PNUD com os parceiros aos níveis mais elevados de tomada de decisão e aos diferentes níveis de implementação. O PNUD tem dificuldade em lidar com a estrutura hierárquica institucional angolana, nomeadamente devido a: disfuncionalidades de comunicação; comparativamente menor importância em termos de financiamento da cooperação e ajuda externa; falta de compreensão do Governo quanto ao valor acrescentado e às vantagens comparativas de se trabalhar com o PNUD-Angola; e pesada carga burocrática e perda de eficiência que lhe está inerente. Projetos que tiveram maiores impulsos em determinadas épocas específicas – como o da Descentralização ou da Reforma da Justiça – muito ficaram a dever à existência de parceiros com boas relações com o PNUD nas instâncias governamentais. De forma crescente – porém ainda insuficiente e de eficácia e sustentabilidade variável –, o PNUD apresenta aproximações relevantes para parcerias com parte da sociedade civil, com os governos locais e com o sector privado.

Dos aspetos mais importantes a realçar na atuação do PNUD em Angola destaca-se a capacidade de lançar alguns temas-chave para o desenvolvimento do país que tiveram um seguimento ao nível da preparação de políticas nacionais, principalmente na área da Descentralização e parcialmente nas áreas de Género, VIH-SIDA e Ambiente. Os principais documentos de carácter sectorial cuja elaboração pode ser atribuída, parcial ou fundamentalmente ao trabalho do PNUD em Angola são a Política Nacional de Género, a Estratégia Nacional da Biodiversidade, o Plano Estratégico de Ação de Minas, o Plano Nacional de Ação contra a Violência Doméstica, o Plano Nacional Estratégico de VIH-SIDA, a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação. A um nível mais específico, destaca-se por exemplo o programa-piloto do PDGL, que contribuiu para a conceção do programa integrado municipal de luta contra a pobreza, promovido pela

Casa Civil da Presidência da República, no início de 2011, especialmente pela incorporação das metodologias utilizadas no desenvolvimento de perfis municipais e ferramentas de planeamento de atividades.

Em termos de eficácia, eficiência e sustentabilidade registam-se, de uma forma geral, alguns desgastes, sobretudo devido ao fato de o programa ter áreas de fragmentação onde se encontram projetos curtos, de recursos limitados e menos estratégicos em termos de abrangência e contribuição para resultados de desenvolvimento, com um significativo grau de complexidade e exigência de esforço. Esta dispersão resulta, em parte, de uma herança da abordagem pós-conflito orientada para intervenções de menor escala que ainda não se consolidou num real foco em programas coordenados e integrados entre si, mesmo sendo agora maior a aposta no desenvolvimento. As implicações desta abordagem traduzem-se numa certa descontinuidade de projetos, o que tem implicações para a sustentabilidade e consequente apropriação das intervenções pelo Governo, o que reflecte desperdício na utilização de recursos. Mesmo ao nível das iniciativas-piloto, estas não têm sido capazes de obter a projeção desejada para a sua continuidade e replicação e regista-se desarticulação com alguns projetos do Governo.

As exigências burocráticas inerentes à organização nem sempre têm sido alteradas e adaptadas da melhor forma. Algumas exigências, como a existência de uma direção por projeto, têm implicações ao nível da flexibilidade dos processos e procedimentos de trabalho estabelecidos no PNUD e, consequentemente, ao nível da eficiência. A preparação de uma check list para os procedimentos relativos aos projetos poderá contribuir para a agilização dos processos inerentes à preparação e execução de projetos. Também as mudanças ao nível da coordenação de projetos, no PNUD, tiveram implicações ao nível da eficiência. A título de exemplo, o projeto de incubadoras de empresas teve pelo menos quatro coordenadores em 2004, cada um com uma filosofia diferente. Ao nível da eficiência, os atrasos

na implementação e nos desembolsos, mais evidentes nuns projetos que noutros, tem na sua base os processos excessivamente burocráticos do PNUD e as mudanças frequentes dos quadros do PNUD e instituições parceiras, às quais o PNUD ainda não foi capaz de responder de forma eficaz.

O PNUD tem demonstrado valor agregado e vantagens comparativas no que diz respeito ao apoio dado nas áreas de desminagem, do VIH-SIDA e, em menor medida, na área do ambiente, mas não tem aproveitado o seu capital de influência, que poderia ser concentrado e coordenado para evoluir de uma abordagem de projetos dispersos para uma de maior especialização. As áreas que lidam com a descentralização, governação, desenvolvimento humano e pobreza são as que mais carecem de uma abordagem mais coordenada e estratégica relativamente às necessidades e potencialidades nacionais, de modo a potenciar o contributo para os resultados de desenvolvimento do país.

#### **4.6.2 USO DA REDE INTERNACIONAL DE AGÊNCIAS E PARCEIROS**

A um nível mais alargado, o PNUD foi capaz de apoiar o governo angolano na participação em fóruns de âmbito internacional e mundial, destacando-se as cimeiras relativas aos ODM ou ao Ambiente. Nesta área, o PNUD surgiu como parceiro fundamental para a promoção da integração e participação de Angola ao mais alto nível, proporcionando conhecimentos e capacidades especializadas e mobilizando recursos específicos nestas áreas, com as quais está familiarizado. Simultaneamente, o PNUD, através do apoio prestado no âmbito da gestão de fundos como o GEF e o Fundo Global, desempenhou um papel importante junto dos parceiros governamentais, mobilizando as suas redes e os seus conhecimentos a este nível. Também em termos da mobilização de parcerias específicas com doadores – nomeadamente a cooperação espanhola – o PNUD demonstrou possuir mais-valias ao nível da mobilização de parceiros.

Ao nível da articulação regional subsistem várias dificuldades decorrentes da integração do

PNUD-Angola num grupo de países de língua inglesa, nos custos e dificuldades de circulação para Angola e na menor adequação de alguns programas às estruturas e forma de gestão angolanas, como o programa integrado de DRR, que envolve várias instituições governamentais, o que não é exequível em Angola, dada a forma como estão organizados os mecanismos interinstitucionais. Ainda, o apoio regional ao programa do PNUD em Angola, nomeadamente em termos de alocação de recursos humanos, ficou bastante aquém do solicitado pelo escritório em Angola, como referido nos relatórios desse escritório.

Com exceção do trabalho com o projeto regional do Okavango e de iniciativas emergentes na área do desenvolvimento empresarial, o PNUD não aparenta ter um papel expressivo ou apoiar uma estratégia coordenada e integrada do país para a cooperação sul-sul. Apesar de se verificarem ações pontuais de troca de conhecimento, estas tiveram pouco apoio, acompanhamento ou monitorização por parte do PNUD para que se possam aferir os resultados efetivos ou atribuir qualquer resultado mais expressivo à contribuição do PNUD.

#### 4.6.3 PROMOÇÃO DOS VALORES DA ONU

O PNUD tem apoiado a promoção do Desenvolvimento Humano em questões específicas de género e equidade e, pontualmente, em menor escala e de forma mais indireta, as questões ligadas a direitos humanos. Embora em 2012 tenha sido estabelecido um novo quadro de colaboração com o governo angolano nesta área para 2013.

A publicação do relatório nacional do Desenvolvimento Humano tem sido feita de forma irregular. O único relatório produzido no período da ADR foi o de 2005, o quarto no total de relatórios elaborados especificamente sobre o país (1997, 1998 e 1999). Apenas em 2011, e embora de forma pontual, foi retomada a discussão sobre desenvolvimento humano aquando da publicação do relatório global de DH, que foi bastante contestado pelo Governo de Angola

por não terem sido utilizados os dados do último IBEP. O Governo, entretanto, concordou em discutir a possibilidade de um novo relatório de DH de Angola para depois das eleições, o que indica que os constrangimentos relativos ao RDH global foram bem contornados.

A questão do género tem sido integrada de forma progressiva na agenda e programação governamental. Este resultado mostra que o trabalho no âmbito dos ODM tem sido promovido de forma sistemática. Contudo, no que diz respeito ao combate e redução da pobreza, a contribuição do PNUD é menos tangível. O programa do PNUD em ambos os ciclos em análise foi desenhado incorporando de forma apropriada a dimensão de género em todas as áreas temáticas. A perspetiva do PNUD relativamente ao género e à sua integração em todas as áreas de atuação foi também articulada com as estratégias nacionais de desenvolvimento, nomeadamente em termos da programação relativa aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. O CPD 2005-2008 previu especificamente uma abordagem sensível ao género das questões relacionadas com o combate à pobreza, com a capacitação e com o alcance dos ODM. O CPD 2009-2013 introduziu especificamente uma linha programática relativa à igualdade de género, com resultados esperados ao nível da integração do género nas políticas nacionais e sectoriais e ao nível da prevenção e combate à violência baseada no género. Os principais resultados nestas áreas situam-se ao nível da preparação e submissão da Política Nacional de Género para Angola – suportada por uma ampla divulgação das questões de género ao nível nacional – e pela aprovação da Lei contra a Violência Doméstica, na qual é abordada, de forma muito clara, a vulnerabilidade das mulheres. Relativamente ao trabalho no âmbito de programas específicos para a igualdade de género, o PNUD desenvolveu, durante os dois ciclos programáticos em análise, o Programa Conjunto de Género, envolvendo parcerias com outras agências das Nações Unidas a operar em Angola – UNIFEM e UNFPA – e o MINFAMU, contribuindo para a capacitação do ministério na área da igualdade de

género, tanto ao nível central como provincial. Finalmente, em termos dos recursos financeiros alocados à igualdade de género, o CPD 2005-2008 incluiu uma componente de cerca de 12 milhões de dólares na componente de combate à pobreza, capacitação e ODM (cerca de 30% do orçamento estimado), e no CPD 2008-2013 os recursos alocados à componente da igualdade de género representaram especificamente 10% do total do orçamento (cerca de 3 milhões de dólares).

Devido a limitações de tempo, a avaliação não aprofundou questões relacionadas com a medição de fidelidade do desenho do programa. Verifica-se, contudo, que ao comparar documentos de projeto e relatórios de progresso (como os próprios CPD, CPAP, ROAR, RCAR) o seguimento do que está planeado pelo PNUD nos documentos de programa, em especial no que diz respeito ao esforço de transversalização do género, não é observado com a abrangência prevista pelo *gender marker*<sup>32</sup>.

---

32 O *Gender Marker* é uma ferramenta que codifica os projetos humanitários numa escala de 0-2 baseada no desenho do projeto. Um projeto bem desenhado e que intencionalmente tem em conta as necessidades de mulheres/raparigas e homens/rapazes tem mais hipóteses de ser implementado de forma a apoiar todos estes grupos e melhorar as suas vidas.

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as principais conclusões sobre o desempenho e a contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento em Angola no período 2005-2011 e resume as recomendações produzidas pela Equipa de Avaliação, com base nas evidências recolhidas.

### 5.1 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

**Conclusão 1. Os programas implementados pelo PNUD em Angola foram relevantes na medida em que estão alinhados com as prioridades nacionais e adaptados às mudanças de contexto nacional, sobretudo no que diz respeito à passagem de um contexto de pós-conflito para um mais focado no desenvolvimento.**

Os objetivos e áreas de trabalho identificados nos documentos de programação estratégica do PNUD foram coerentemente alinhados com a orientação das políticas nacionais em Angola. Durante o período abrangido por esta avaliação ocorreram transformações importantes no contexto nacional em Angola. Houve uma mudança no foco das políticas e programas do Governo e do PNUD, adaptados de uma perspetiva de emergência pós-guerra para uma abordagem de desenvolvimento. O PNUD demonstrou flexibilidade e capacidade de resposta aos novos desafios do país. Houve uma clara mudança da ênfase na reconstrução nacional pós-conflito, para um foco mais forte no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento, no segundo ciclo.

**Conclusão 2. Durante o período avaliado, o PNUD Angola nem sempre foi capaz de avançar as suas vantagens comparativas ou de demonstrar efetivamente o seu valor acrescentado no trabalho de desenvolvimento no país.**

Com exceção da área da descentralização, o Governo considera que a ação do PNUD poderia ser mais proativa. As evidências indicam que

o PNUD tentou responder às muitas e diversificadas demandas do governo, mas sem uma estratégia bem definida e integrada que visasse garantir resultados sustentáveis. A adaptação do programa para a abordagem de desenvolvimento, desviado o foco da assistência pós-guerra, foi caracterizada inicialmente pela dispersão de recursos limitados e pela falta de uma orientação mais estratégica.

**Conclusão 3. O PNUD foi mais eficaz particularmente na prestação de certas assessorias técnicas e política e apoios especializados ao Governo, transferindo tecnologias e promovendo formações de capacidades.** O programa apresentou os seus melhores resultados na introdução do debate sobre a descentralização, na promoção de capacitação e apoio técnico a instituições governamentais e da sociedade civil em diversas áreas, na transferência de tecnologia para desminagem de explosivos terrestres, na promoção do microcrédito e no apoio à luta contra o VIH-SIDA. O PNUD foi capaz de apoiar decisões políticas nas áreas de género, biodiversidade, violência doméstica, VIH-SIDA e ciência, tecnologia e inovação. Ajudou ainda a desenvolver capacidades específicas, nomeadamente nas áreas das microfinanças, da desminagem e do VIH-SIDA, garantindo uma maior eficácia e sustentabilidade do trabalho e resultados mais facilmente identificáveis.

**Conclusão 4. As contribuições significativas do PNUD Angola para resultados sustentáveis são mais visíveis nas áreas da desminagem, do combate ao VIH-SIDA, da Igualdade de Género, do Ambiente e das Microfinanças.**

Na área da desminagem, o apoio prestado ao INAD e à CNIDAH permitiu a transferência de tecnologia e a continuidade do trabalho nesta área, crescentemente sob liderança de instituições nacionais. A capacidade de gestão criada no

âmbito do programa nacional de VIH-SIDA foi também alavancada pelo apoio dado pelo PNUD através da administração do Fundo Global do PNUD. Os esforços do PNUD para promover a igualdade de género e reforçar a capacidade do Ministério da Família e promoção da Mulher, bem como o trabalho realizado com o Ministério do Meio Ambiente e as atividades desenvolvidas na área das microfinanças foram igualmente importantes por terem influenciado na preparação de diversos documentos estratégicos e de orientação de política, assegurando maiores possibilidades de continuação do trabalho nestas áreas e sustentabilidade dos resultados.

**Conclusão 5. O programa não contribuiu o esperado para resultados ligados à redução da pobreza e iniquidade, para o desenvolvimento de capacidades para a descentralização e para o avanço na área do empreendedorismo como inicialmente esperado.** Resultados na área da Pobreza são pouco evidentes, um dos fatores explicativos para a limitada contribuição é a dispersão dos recursos em variados projetos de pequena escala, limitada continuidade e sustentabilidade. As competências do PNUD também foram de utilidade reduzida ao nível da gestão local de projetos, que se focaram na realização de seminários e workshops sem o devido planeamento estratégico com foco na sustentabilidade dos resultados e contribuições de efeitos prolongados. A dispersão dos recursos pelos diversos projetos fez também com que os escassos fundos existentes só permitissem a realização de atividades muito limitadas e de curta duração.

**Conclusão 6. Os programas do PNUD registaram pouca eficiência, sendo este um aspeto comum às diferentes áreas programáticas.** A ineficiência verificada deve-se principalmente à baixa implementação e alcance de metas, mas não necessariamente à baixa execução dos recursos. Deve-se ainda ao incumprimento de prazos e ao custo-eficiência do uso dos recursos investidos. As exigências do modelo de gestão e implementação participativa nos projetos não têm contribuído para a eficiência, eficácia, apropriação compartilhada e sustentabilidade como esperado nem

se adequam ao contexto nacional ou ao perfil de representantes governamentais que o PNUD tem sido capaz de mobilizar. A falta de linhas orientadoras de gestão de projetos melhor adequadas ao contexto e de uma estrutura organizacional mais robusta, como a existência de líderes para cada um dos projetos ou comissões de gestão de fundos, contribuíram para frequentes atrasos e desperdícios de recursos. As iniciativas-piloto de carácter demasiado restrito também se revelaram de pouca eficiência e sustentabilidade, uma vez que contribuíram para a dispersão e a fragmentação do programa em diversos projetos de pequena escala que se traduziram num reduzido contributo para os resultados programáticos esperados.

**Conclusão 7. A falta de uma gestão de conhecimento apropriada acrescenta dificuldades para a promoção de sinergias entre os diferentes níveis de programação de forma integrada, coordenada e alinhada com uma estratégia de resultados focada na promoção de aprendizagens e desenvolvimento humano.** O trabalho no âmbito da programação do UNDAF (Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas) é claramente orientado para a prossecução de objetivos comuns entre as agências e programas da ONU, mas ao nível de projetos conjuntos, os resultados são ainda escassos. Verifica-se que a sistematização de conhecimentos e o aproveitamento de sinergias entre agências são ainda pouco significativos, traduzindo-se de maneira mais evidente apenas no número relativamente reduzido de programas conjuntos e frequentemente com duplicações de esforços e baixo custo-eficiência e eficácia. A articulação com instâncias regionais ficou limitada ao projeto Okavango mas a facilitação da participação de Angola em atividades de âmbito internacional tem bons resultados em especial ao nível da captação de fundos (do GEF e do Fundo Global) e da participação em algumas cimeiras e reuniões internacionais.

**Conclusão 8. Os programas e os projetos do PNUD não têm sido capazes de transmitir uma visão articulada sobre a forma como o PNUD espera conseguir produzir resultados sustentáveis com as suas intervenções e contribuições.**

Este fato relaciona-se com a falta de uma abordagem orientada para os resultados baseada numa clara teoria de mudança. Não é possível aferir com o devido rigor metodológico que o PNUD Angola desenvolve, planeia e gere os seus projetos e programas com base numa teoria da mudança (*theory of change*) claramente articulada e sustentada por evidências de que os meios (*inputs*, atividades e *outputs*) para o alcance dos resultados (*outcomes*) irão, de fato, contribuir de forma eficiente, eficaz para mudanças de comportamento que contribuirão de forma sustentável e apropriada por diversos atores para o melhoramento do desenvolvimento humano em Angola.

**Conclusão 9. Ainda há espaço para melhorias em relação à contribuição do PNUD para a coordenação das Nações Unidas, a sua programação e a harmonização de ações interagenciais em Angola.** Apesar da planificação conjunta para o marco cooperativo das Nações Unidas – UNDAF, o aproveitamento de sinergias entre as agências da ONU não tem sido bem aproveitado. A falta de um trabalho verdadeiramente interagencial conjunto foi detetado especialmente no sentido de que após o UNDAF ser assinado, cada agência define as suas atividades sem procurar sinergias e complementaridades nas outras agências irmãs da ONU, levando às vezes a uma duplicação de esforços e ao uso ineficiente de recursos. Alguns projetos buscaram reunir agências da ONU na coordenação e planeamento de atividades, mas foram essencialmente iniciativas apenas bilaterais, com cada agência a executar as suas atividades por si só e na maioria das vezes de forma desassociada, dada a ausência de uma coordenação mais adequada. Parcerias existiram, mas de uma forma que tarefas eram distribuídas e implementadas individualmente por cada agência, sem muitas trocas sinérgicas e colaborações.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES

**Recomendação 1. O PNUD Angola em coordenação com o Bureau Regional da África, deve estudar meios para melhorar os trabalhos interagenciais, verificando o que tem funcionado em outros países da região, para fortalecer a**

**coordenação do sistema ONU e reduzir a dispersão, duplicação de esforços e o baixo custo-eficiência do uso de recursos, particularmente para futuros projetos interagenciais.** O PNUD em Angola deve apostar mais em projetos e atividades coordenadas entre agências mas verdadeiramente implementadas em sinergia e não de forma isolada por cada agência. Projetos interagenciais assim como os recursos e responsabilidades não devem ser simplesmente divididos entre agências, devem ser partilhados para uma ação coordenada para melhores resultados. O objetivo de ações interagenciais é de estimular o empenho dos variados valores que cada agência tem a agregar e partilhar. Iniciativas interagenciais não devem ser compostas de um aglomerado de ações separadas, divididas e isoladas em propriedades e áreas de atuação de agências de forma desassociada onde não se aproveita a oportunidade de um empenho sinérgico interagencial onde vantagens comparativas são partilhadas. Caso os programas interagenciais/conjuntos tenham continuidade, em particular os que envolvem financiamento gerido em conjunto, o PNUD precisa de desenvolver meios para melhorar a eficiência da gestão e coordenação estratégica e integrada da programação, tendo em vista um melhor aproveitamento das sinergias existentes no âmbito dos Grupos Temáticos e das próprias vantagens comparativas de cada agência, de forma a justificar os investimentos nas iniciativas conjuntas, que normalmente envolvem esforços adicionais, mas que apenas se justificam se produzirem melhores resultados.

**Recomendação 2. O Escritório do PNUD Angola deve reforçar os mecanismos formais e informais de diálogo mais proativo com os parceiros angolanos aos níveis mais elevados de tomada de decisão e com os técnicos de implementação, sobretudo nas áreas sensíveis onde o PNUD pode trazer maior impacto no cumprimento do seu mandato e contribuindo de forma mais significativa para as prioridades nacionais.** O Governo de Angola reconhece relevância na contribuição do PNUD para o desenvolvimento do país, mas espera maior proatividade, estreitamento do diálogo e melhor comunicação,

particularmente ao nível ministerial, de forma a melhor levar a cabo o mandato do PNUD e destacar de forma mais eficaz o valor acrescentado do Programa, indicando às autoridades as áreas principais nas quais o PNUD pode intervir, com propostas que claramente alinhem as necessidades de desenvolvimento do país com as competências específicas e vantagens comparativas de se trabalhar com o PNUD. É necessário estabelecer estratégias de relacionamento específicas para articular melhor as relações com as atividades e aproveitar sinergias. O PNUD deve considerar uma nova ronda de negociações sobre o potencial financiamento de atividades e suporte, para permitir que os pontos focais do PNUD sejam introduzidos às agências prioritárias, para que possam trabalhar, ou de alguma forma estar mais próximo, para a melhoria da eficácia dos diálogos, superação de obstáculos e identificação sistemática de áreas mais inovadoras de ação para o PNUD.

**Recomendação 3. O Escritório do PNUD Angola deve concentrar a intervenção em menos áreas estratégicas nas quais a instituição possua mais valor a acrescentar e evitar o seu envolvimento na gestão e implementação de projetos de financiamento reduzido e restrito a áreas nas quais a contribuição do PNUD não possa ser sustentável.** Nesta área, a mudança de uma lógica de projeto para uma abordagem de programa focado numa gestão orientada para os resultados tem de se tornar mais evidente e de se materializar numa programação inovadora, em contraste com a forma tradicional de gestão do PNUD. Isto ajudaria a evitar longos períodos de intervenção e permitiria criar mecanismos, a começar pelo desenho do programa e de iniciativas capazes de assegurar a sustentabilidade das contribuições, com estratégias de saída alinhadas com meios coordenados, de forma a promover a apropriação dessas iniciativas por parte das contrapartes angolanas. O PNUD deve reforçar a sua estratégia de modo a ter uma influência mais direta na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento humano, com foco em medidas destinadas a promover a capacitação de beneficiários e a garantir a sustentabilidade de iniciativas que podem ser, eventualmente, apropriadas pelo

Governo ou outra parte local. O trabalho com o desenvolvimento de negócios, os sectores privado e informal, pode contribuir de forma significativa neste âmbito, devendo ser-lhes dada mais atenção, de modo a melhorar a sua eficiência e garantir a eficácia e sustentabilidade das intervenções. As áreas do ambiente, da prevenção e redução de riscos, da descentralização/municipalização e do VIH-SIDA devem ter uma atenção permanente na programação futura, evitando-se projetos de pequena escala, de âmbito e financiamento limitados, que consomem tempo e esforço, mas crescentemente deve proceder-se de forma orientada à retirada do PNUD e apropriação das partes nacionais. Considerando o contexto angolano e as limitações de execução de projetos, bem como as interações entre os órgãos responsáveis e os de gestão local, uma abordagem concentrada, a longo prazo e focada em garantir a apropriação efetiva por parte do Governo vai certamente produzir resultados mais sustentáveis. No entanto, recomenda-se uma estratégia integrada e coordenada entre estas áreas e mais diretamente relacionada com as vantagens comparativas mencionadas, de forma a reforçar o papel do PNUD e a sua contribuição para o desenvolvimento de Angola.

**Recomendação 4. O Escritório do PNUD Angola deve melhorar a gestão do conhecimento, bem como a comunicação dos resultados obtidos, reforçando, desta forma, a troca de conhecimentos e utilização de redes especializadas do PNUD para gerar e promover aprendizagens que possam estrategicamente contribuir no tempo adequado para tomadas de decisão melhor informadas e ajudar Angola a avançar na promoção da cooperação sul-sul conforme interesse do país.** O PNUD-Angola deve aproveitar melhor as oportunidades para se posicionar estrategicamente através da partilha do seu conhecimento e dos resultados de uma forma mais sistemática de produção de aprendizagens e comunicação de resultados e através de intercâmbios mais frequentes com seus recursos especializados, como as redes das Nações Unidas, os media locais, o Governo, a sociedade civil e académica. O PNUD demonstrou capacidade de apoiar o Governo na definição de uma estratégia e apoiar parcerias Sul-Sul

e a participação de Angola em fóruns internacionais, como no caso do projeto Okavango e no apoio à participação do país em cimeiras internacionais relevantes. Esta é claramente uma das competências do PNUD, para a qual o Governo de Angola poderia aproveitar apoio especializado para fortalecer o seu papel na cooperação Sul-Sul. O Escritório do PNUD Angola com o suporte do Bureau Regional de África necessita de poder demonstrar ao governo que o PNUD pode trazer um valor acrescentado para ajudar Angola a dar uma contribuição mais significativa para o melhoramento do Desenvolvimento Humano na região. O PNUD pode também, através das suas redes, melhorar o processo de recrutamento de pessoal qualificado nas áreas em que o governo está mais aberto à colaboração e o PNUD traz vantagens comparativas para contribuir de forma estratégica. Outra questão relacionada que precisa de ser abordada é o fato de o PNUD não ter um departamento especializado de comunicação em Angola, nem mesmo um website na língua oficial do país. O PNUD precisa de ter um website em português e de melhorar a sua capacidade de diálogo com o Governo, de potencializar os seus resultados e de projetar uma estratégia de comunicação capaz de suportar o programa, de forma a reforçar e expandir a imagem do PNUD, facilitando o diálogo entre os parceiros e, inclusive, ajudando a monitorizar resultados e sistematizar aprendizagens, para que possam ser mais bem explicados, divulgados e replicados. Tem sido difícil para o escritório do PNUD Angola encontrar um profissional adequado de comunicação. O Bureau Regional de África precisa de ajudar, possivelmente abrindo um posto internacional temporário se necessário, para prover o escritório do PNUD Angola com o suporte necessário.

**Recomendação 5. O PNUD Angola precisa de melhorar a eficiência da área de operações e deve investir numa análise do fluxo de valor acrescentado dos processos em operações atualmente utilizadas e não adequadamente compreendidas por alguns funcionários de programa e operações.** Os processos da forma como conduzidos no PNUD Angola têm-se revelado excessivamente complexos, mal compreendidos por muitos

funcionários que acusam ter insuficiente orientação, ocasionando erros frequentes que geram repetições, duplicação de esforços, prolongamentos e atrasos nos processos, por vezes prejudicando a eficiência do trabalho do programa, a imagem do PNUD e não agregando valor. Reconhece-se que muitos dos processos seguem os procedimentos e diretrizes corporativas da sede, que podem não ser facilmente alteráveis. No entanto, a ideia não seria alterar ou ignorar procedimentos corporativos, mas sim melhor orientar e simplificar a compreensão e aplicação das diretrizes, revendo com o staff onde se poderia simplificar, reduzir ou eliminar o máximo possível processos repetitivos de revisões que forcem processos a voltarem ao ponto de inicial. Empenhar o staff nesse processo de revisão é necessário para que se obtenha um maior compromisso e adequada compreensão para que haja uma mudança de comportamento junto a uma simplificação. Esse processo de revisões e aprovações tem o objetivo de evitar erros, mas na verdade tem reforçado um comportamento de responsabilização diluída e promovido duplicação de trabalhos que frustram requerentes que diante das várias revisões e repetidos erros e contratempos se vêm por vezes obrigado a recomeçar e voltar ao início de um processo caso em alguma etapa algo tenha passado despercebido ou tenha sido processado erroneamente em etapas anteriores. Orientações melhor adaptadas ao contexto angolano, possivelmente linhas de responsabilização, listas de verificação e outros instrumentos devem ser considerados para ajudar a simplificar processos, prevenir erros, poupar tempo e ganhar eficiência. A equipa de operações precisará de dedicar mais tempo ao desenvolvimento de mecanismos e revê-los frequentemente com o programa, para uma melhor compreensão e fixação das regras; especial atenção deverá ser dada ao ajustamento de rotinas locais inclusive.

**Recomendação 6. O PNUD Angola precisa de melhorar a eficiência das áreas de programa também de forma a evitar atrasos e promover uma melhor articulação e comunicação entre operações e programa e entre PNUD e demais interessados.** O PNUD deverá desenvolver medidas para a resolução de certos constrangimentos

ao nível do funcionamento da sua estrutura local ligados ao seguimento de planos, metas, ações e acordos de forma adequada e dentro dos devidos prazos. As estruturas de gestão de projetos também devem ser revistas, tornando-as mais simples e mais bem adaptadas ao tipo de projetos, carga de trabalho, recursos humanos disponíveis e capacidades internas, recorrendo quando possível a modelos mais flexíveis e bem alinhados ao potencial de cada funcionário e parceiros. Também o PNUD-Angola deve desenvolver sistematicamente programas que se adaptem melhor ao contexto angolano, de forma a aumentar a agilidade dos processos, pelo menos internamente, e a discutir com os parceiros o escritório regional e a sede, os meios de extensão da estabilidade e permanência do pessoal técnico e promover uma maior integração das equipas através de competências sociolinguísticas, especialmente ao nível mais elevado de responsabilidade política e técnica.

**Recomendação 7. O Bureau Regional de África do PNUD deverá auxiliar o escritório em Angola no desenvolvimento do próximo programa, com claras orientações baseadas em teorias de mudanças para cada um dos resultados esperados, de forma alinhada a uma gestão mais orientada para resultados com foco nas contribuições para os objetivos de desenvolvimento**

**e não somente a entrega de produtos e serviços isolados de limitada contribuição sustentável.** É necessário garantir que os funcionários, parceiros e doadores consigam compreender a lógica de resultados e onde cada interessado se integra de forma adequada ao contribuir, monitorizar e avaliar a relevância, eficiência, eficácia e sustentabilidade das contribuições. É importante, com base nesta análise, desenhar um programa que tenha em consideração a necessidade de informações mais frequentes e mais precisas para apoiar as tomadas de decisão, promover aprendizagens e quando necessário proceder às modificações de rumo. No próximo ciclo de programação, o escritório do PNUD em Angola deve preparar o seu programa e projetos de forma a incluir linhas de base e indicadores mais adequados aos produtos e ao nível dos resultados, seguindo minimamente os critérios de relevância, efetividade, eficiência e sustentabilidade. Deve-se avançar na alimentação e uso dos instrumentos corporativos de monitorização já existentes que facilitem avaliações mais precisas no futuro, incluindo a possível introdução de modelos experimentais ou quasi-experimentais capazes de indicar mais precisamente quais as intervenções que resultam melhor e qual o nível de contribuição com melhor custo-eficácia que pode ser atribuído ou, pelo menos de forma mais metodologicamente rigorosa no futuro, inferido o valor acrescentado das intervenções do PNUD.

# TERMOS DE REFERÊNCIA

## 1. INTRODUÇÃO

O Escritório de Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realiza avaliações do programa no país, denominadas Avaliação de Resultados de Desenvolvimento (ADR, sigla do Inglês para *Assessment of Development Results*). Estas avaliações têm como propósito demonstrar a contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento a nível nacional. As avaliações são realizadas ao abrigo das disposições gerais contidas na Política de Avaliação do PNUD. Os objetivos gerais de uma ADR são:

- fornecer um apoio significativo à função de prestação de contas por parte do administrador do PNUD no sentido de informar a Junta Executiva dos países membros;
- apelar a uma maior responsabilização do PNUD perante as partes interessadas e parceiros nacionais no país onde o programa é executado;
- servir como meio para garantir a qualidade das intervenções do PNUD a nível nacional;
- contribuir para a aprendizagem a nível institucional, regional e nacional.

O Escritório de Avaliação (EO, *Evaluation Office*) conduzirá em 2012 uma ADR em Angola. Esta avaliação contribuirá para o novo planeamento estratégico do Programa de país a ser preparado, juntamente com os parceiros governamentais, pelo Escritório do PNUD em Angola.

A ADR será realizada em colaboração com o governo de Angola e com instituições da sociedade civil, do sector privado e da academia, as quais farão parte de um Grupo Nacional de Referência responsável por facilitar o acesso da

equipa de avaliação aos dados necessários e por salvaguardar a independência do exercício.

## 2. CONTEXTO

### ANÁLISE DA SITUAÇÃO EM ANGOLA

Angola é uma nação africana com uma população estimada de 19,1 milhões que geograficamente ocupa uma superfície total de 1.246.700 Km e que se encontra administrativamente dividida em dezoito províncias.

A estrutura etária da população angolana caracteriza-se pelo predomínio das classes mais jovens – entre zero e 30 anos – o que coloca fortes pressões sobre os sistemas de educação, de saúde e produção. A economia nacional não tem mostrado capacidade para absorver os contingentes que anualmente se dirigem para o mercado de trabalho.

Desde o fim da guerra civil de 27 anos, em 2002, Angola teve um rápido crescimento económico graças ao sector petrolífero e de diamantes do país. Mas, com a queda no preço do petróleo e a redução do PIB dos últimos anos, tornaram-se ainda mais evidentes os desafios que o país ainda enfrenta para gerir as suas riquezas naturais e dívidas de modo a garantir uma sustentabilidade a longo prazo; melhorar a sua competitividade económica e diversificar a sua economia.

Indicadores socioeconómicos demonstram alguns avanços nestes últimos dez anos, mas muitos desafios permanecem. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Angola publicado em 2011 foi de 0,486. Trata-se de um país de renda média pela riqueza que tem sido gerada, porém, é ainda um país com um baixo índice de desenvolvimento humano, ocupando, em 2011, a posição 148 (1-178)<sup>33</sup> no ranking global. A distribuição

33 Fonte: Human Development Report 2011.

de renda é ainda bastante desigual. É um país que ainda produz muito pouco internamente, que importa de tudo, o que torna o nível de vida extremamente caro, em especial na capital, Luanda.

Em relação ao alcance dos ODM, Angola aponta progressos na universalização da educação primária (ODM 2), na redução da mortalidade infantil (ODM 4) e melhorias ao nível da mortalidade materna (ODM 5). No entanto, aponta-se que grandes esforços e reformas são ainda necessários para que o país consiga alcançar os ODM, especialmente no que toca às metas ligadas à extrema pobreza (ODM 1) e meio ambiente (ODM 7). Relativamente ao género (ODM 3), reporta-se um aumento da participação de mulheres como um todo no Parlamento e no Governo, e a paridade está quase a ser alcançada nas escolas. No entanto, as mulheres permanecem ainda como as mais afetadas por cortes orçamentais e índices inflacionários. Aponta-se em especial o avanço alcançado em 2010 com a aprovação da Lei contra a Violência doméstica.

O Diagnóstico de país elaborado pelas Nações Unidas em 2002 (CCA – sigla do Inglês para *Commom Country Assessment*), ainda hoje útil, aponta que pouca coisa mudou, especialmente em termos de desenvolvimento inclusivo e da melhoria das condições de vida dos mais pobres. Embora a guerra tenha removido o principal fator causador de problemas, a situação de paz empurra para o primeiro plano uma série de outros problemas subjacentes que ainda precisam de ser resolvidos; estes continuam a ser: o direito à segurança pessoal e integridade física; o direito ao desenvolvimento; o direito à sobrevivência e uma vida longa e saudável; o direito à proteção; e o direito à participação nos assuntos públicos do país.

Em 2002, as principais questões identificadas para o progresso eram: o pós-conflito e as medidas de reconciliação nacional; o combate à pobreza urbana; a promoção da recuperação e a redução da pobreza rural; o confronto dos desafios do rápido crescimento populacional e a urbanização; a promoção da diversificação económica e o desenvolvimento; a reconstrução dos sectores sociais;

a montagem de uma resposta nacional eficaz ao VIH-Sida; e a promoção da boa governação. As principais oportunidades identificadas eram: a conjuntura para a paz sustentável e as crescentes receitas do petróleo, as quais poderiam promover grandes recuperações pós-guerra e ajudar na rápida promoção do progresso no país, bem como no alcance de metas de desenvolvimento internacionais. As principais ameaças eram e são ainda: a crescente desigualdade social, a epidemia do VIH-Sida e o risco de eventuais conflitos sociais devido à crescente frustração e ressentimento com a falta de oportunidades.

Angola, nos últimos anos, caminhou de um país pós-guerra para um país que, aos poucos, passou a focar cada vez mais planos de médio e longo prazo para um desenvolvimento sustentável e sustentado, passando pelos desafios de diversificar a sua economia e de melhorar de forma sustentada os seus indicadores sociais.

O país aprovou em 2010 uma nova constituição que estabelece um sistema presidencial parlamentarista. O presidente, José Eduardo dos Santos está no poder há 32 anos, assim como o seu partido político, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), o qual conta atualmente com 191 dos 220 lugares na Assembleia Nacional. No entanto, o resultado da revisão constitucional aponta-se como uma decepção para a oposição, pelo fato de privilegiar as hipóteses de manter o atual presidente e o MPLA no poder. Demonstrações antigoverno tomaram já lugar em Luanda e Benguela, mas ainda sem uma escala significativa. São esperadas eleições para o final de 2012.

## **A RESPOSTA DO PNUD ATRAVÉS DOS PROGRAMAS DE PAÍS (ENTRE 2005 E 2013)**

Durante o período em avaliação foram preparados dois documentos programáticos em colaboração com o governo Angolano:

1. O Documento de país (CPD – sigla do Inglês para *Country Programme Document*), cobrindo o período de 2005 – 2008 e

2. O Documento de país (CPD), presente-mente em execução, compreendendo o período de 2009 – 2013.

O CPD de 2005 – 2008 enfatizava quatro temáticas principais:

1. Melhorias na governação económica e redução da pobreza, incluindo a mitigação do impacto do VIH-Sida, malária e tuberculose;
2. Necessidade de um Governo pronto a atender a temas emergentes relacionados com a justiça, a descentralização e a melhoria da participação pública;
3. Desenvolvimento ambiental sustentável; e
4. Consolidação da segurança humana e da liberdade de acesso, sob o tema mais amplo da prevenção e recuperação de crises.

O CPD atual, de 2009 – 2013, trabalha com as seguintes quatro áreas temáticas:

1. Redução da pobreza e alcance dos ODM;
2. Governação democrática,

3. Prevenção e recuperação de crises e
4. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável

O foco do trabalho nestes anos foi prioritariamente o desenvolvimento de capacidades institucionais relacionadas com temas de:

- a) Governação, justiça, informação e dados para o desenvolvimento;
- b) Sector social, em particular, VIH-Sida; e
- c) Desenvolvimento económico sustentável.

Para a redação dos programas de país, foram tidos em conta o documento CCA de diagnóstico do país, elaborado pelas Nações Unidas em 2002, e o Marco Conjunto para Cooperação das Nações Unidas (UNDAF – sigla do Inglês para *United Nations Development Assistance Framework*).

Abaixo pode ver-se a lista dos resultados de desenvolvimento (*outcomes*) em avaliação para os dois ciclos de programa:

<b>Tabela A1. Lista de <i>outcomes</i> por ciclo de programação</b>	
<b>CPD 2005 - 2008</b>	
1.	Instituições públicas fortalecidas, ao nível nacional e provincial, para uma governação económica sustentada e redução da pobreza.
2.	Capacidade nacional fortalecida para a organização de eleições livres e justas.
3.	Governação descentralizada de forma eficiente e eficaz – aumento da participação e representação.
4.	Mais eficiência e transparência – prestação de contas e responsabilização na administração pública e no serviço público; estado de direito fortalecido, direitos dos cidadãos protegidos e maior acesso à justiça.
5.	Segurança e acesso consolidados – capacidade nacional fortalecida para a definição e implementação do plano de desarmamento; capacitação dos dirigentes comunitários fortalecida para a prevenção e resolução de conflitos.
6.	Segurança e acesso consolidados – capacidade nacional fortalecida para a gestão, coordenação e priorização de todos os aspetos de ações com minas explosivas (assistência às vítimas, educação para redução de riscos com minas, desminagem) e implementação de obrigações nacionais sob a convenção de Otava; ação contra as minas operacionais e destruição de <i>stocks</i> .
7.	Plano de ação ambiental e estratégia nacional de biodiversidade e plano de ação implementados.
8.	Capacidade institucional desenvolvida no governo, sociedade civil e sector privado para o planeamento e implementação de estratégias multisectoriais limitadoras da disseminação do VIH-Sida e mitigação do seu impacto social e económico.

**Tabela A1. Lista de outcomes por ciclo de programação**

CPD 2009 - 2013
9. Planeamento do desenvolvimento nacional baseado nos ODM que promovem o crescimento inclusivo e a geração de renda.
10. Ambiente de negócios favorável à promoção do desenvolvimento do sector privado com foco nos mais pobres.
11. Questões relacionadas com o VIH-Sida integradas e implementadas de forma eficaz para o desenvolvimento nacional e local.
12. Capacidades nacionais fortalecidas para a integração da dimensão ambiental nos planos de desenvolvimento e programas nacionais.
13. Capacidades dos órgãos do Estado fortalecidas ao nível nacional e local.
14. Coesão nacional e democratização acelerada.
15. Segurança humana consolidada através do fortalecimento de capacidades nacionais para a gestão do impacto de desastres naturais e ação contra minas explosivas.

A composição da carteira de projetos está distribuída pelas cinco áreas temáticas gerais do PNUD. Abaixo pode ver-se a distribuição financeira do escritório para o período a ser avaliado:

**Tabela A2. Panorama financeiro e programático**

	Total de gastos (2004-2011)	% do Programa	N.º de Projetos
Redução da Pobreza e alcance dos ODM	\$147.010.260	61,4%	65
Governança democrática	\$16.527.652	6,9%	29
Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	\$7.334.450	3,1%	13
Prevenção e recuperação de crises	\$21.786.408	9,1%	52
Não especificado	\$46.721.856	19,5%	64
TOTAL por área	\$239.380.626	100,0%	223

Fonte: Atlas

### 3. OBJETIVOS, ÂMBITO E QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

Os objetivos da ADR Angola são os seguintes:

- Proporcionar uma avaliação independente dos progressos feitos para atingir os resultados esperados (*outcomes*) nos documentos de programação do PNUD; o ADR também destacará resultados inesperados (positivos ou negativos), bem como eventuais oportunidades perdidas, se relevante.
- Apresentar uma análise do posicionamento estratégico do PNUD e do valor acrescentado da sua resposta, no que diz respeito às necessidades nacionais e a eventuais mudanças no contexto do desenvolvimento nacional.

- Mostrar os resultados atingidos, extrair conclusões, tornar evidente aquilo que funcionou bem e/ou menos bem, e proporcionar um conjunto de recomendações ao PNUD e ao Governo, para que possam ser feitos ajustes na estratégia do próximo Programa de país.

#### O ÂMBITO E FOCO DA ADR ANGOLA

A avaliação abrangerá o atual e o anterior Programa de país (2005-2008 e 2009-2013). A avaliação incidirá sobre o período de 2005-2011 e procederá a uma revisão global e integrada das atividades da carteira do programa do PNUD durante o período em análise, examinando especificamente a contribuição do PNUD para os resultados de desenvolvimento a nível nacional.

Não se trata de um somatório de avaliações de projetos, mas sim de uma macroanálise da relação entre os *inputs* (entre eles a carteira de projetos), os *outputs* e, principalmente, os *outcomes*. Os projetos e programas orientados para um determinado *outcome* devem ser analisados de forma integrada.

A ADR deverá analisar a experiência do PNUD em Angola, bem como a sua contribuição para a resolução dos desafios políticos, económicos e sociais do país. Esta análise deve ainda ser feita, tendo em conta um contexto nacional e institucional de mudanças relativas às estratégias de suporte disponíveis por parte do PNUD para prestar apoio a um país em fase de transição, um país a sair do pós-guerra, a caminhar para um contexto de trabalho que deixa de ser de cariz humanitário para passar a ser de desenvolvimento.

Será importante investigar como, e até que ponto, foi o PNUD capaz de contribuir para o desenvolvimento de capacidades para criar melhores condições de desenvolvimento humano. A relação e o acesso do PNUD ao Governo deverão ser analisados para uma melhor compreensão de como pode, e poderá no futuro, o Governo reconhecer o PNUD como um parceiro estratégico, não do ponto de vista financeiro, mas para o suporte técnico. As anteriores contribuições e a atual preparação do PNUD para o futuro contributo no processo de descentralização serão um ponto de observação relevante, assim como analisar também como se traduziu a contribuição do PNUD para o desenvolvimento institucional do Governo e da sociedade civil e ainda como contribuiu o apoio do PNUD para a promoção da diversificação da economia de Angola e para a melhoria da sua competitividade económica.

Temas a serem ainda considerados são os que se relacionam com a eficácia e a eficiência do PNUD no desenvolvimento de parcerias com diferentes atores para, juntos, serem capazes de influenciar e apoiar o Governo, promovendo assim a apropriação nacional de estratégias para mudanças sustentáveis e um crescimento inclusivo. Neste

contexto, será importante avaliar a habilidade do PNUD para comunicar às diferentes partes, as mensagens corporativas (ODM, desenvolvimento Humano, Direitos Humanos, Igualdade de Género, etc.), promovendo a agenda corporativa e valorizando e apoiando ainda as exigências e sensibilidades do país.

Esta avaliação deverá estudar ainda os avanços no apoio concedido ao Governo pelo PNUD no âmbito do trabalho de desenvolvimento e implementação de estratégias de médio e longo prazo para a promoção do desenvolvimento humano sustentável, a melhoria de condições socioeconómicas, a promoção da boa governação, o alcance da estabilidade económica para redução da pobreza, o desenvolvimento sustentável de longo prazo e, por fim, estudar ainda o modo como a parceria vem trabalhando para promover um uso mais sustentável dos recursos naturais do país.

Questões de avaliação por critério e/ou dimensão (ver matriz de avaliação no manual das ADR)

A avaliação tem dois componentes principais, a análise dos resultados por área temática e a análise do posicionamento estratégico do PNUD no país.

A avaliação vai incluir uma revisão global da atual e anterior carteira dos programas do PNUD, e uma avaliação dos resultados alcançados:

- intervenções-chave;
- progressos na execução do programa atual;
- fatores que influenciam os resultados (posicionamento estratégico do PNUD, capacidades/competências, alianças e apoio à formulação de políticas);
- contribuição do PNUD nas áreas temáticas e a sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e o UNDAF.

A avaliação deverá ainda identificar os desafios esperados e as estratégias possíveis para intervenções futuras.

## RESULTADOS POR ÁREA TEMÁTICA

Na análise dos resultados por áreas temáticas será utilizado um conjunto de critérios essenciais de avaliação relacionados com a conceção, gestão e implementação das intervenções em Angola:

### Relevância a nível temático:

- Em que medida a formulação das intervenções nas diferentes áreas tem sido relevante para as estratégias nacionais, para os desafios do desenvolvimento e para o próprio mandato do PNUD?

### Eficácia:

- Em que medida os resultados/*outcomes* planeados nos dois Programas de País do PNUD foram atingidos ou estão prestes a sê-lo? Quais são os pontos fortes e os pontos fracos dos dois programas? Houve resultados positivos e/ou negativos ou até mesmo inesperados?
- Há necessidade de se proceder a ajustes programáticos no atual ciclo? Ou de rever, para o novo ciclo, os princípios fundamentais para o modelo de cooperação entre o PNUD e o governo angolano?

### Eficiência:

- Em que medida os recursos (humanos, financeiros, procedimentos, mecanismos e sistemas de informação) do PNUD foram bem utilizados, tendo em conta os resultados previamente delineados?
- Os recursos são condizentes com os resultados esperados? O que poderia ser feito, a nível nacional e corporativo, para assegurar uma utilização mais eficiente dos recursos? Em que medida o modelo atual de financiamento do PNUD é o mais adequado para o contexto angolano?

### Sustentabilidade:

- Em que medida os resultados alcançados são sustentáveis depois do término do apoio do

PNUD? São os benefícios das intervenções do PNUD sustentáveis? De que forma os beneficiários (diretos e/ou finais) beneficiaram do apoio?

- Em que medida desenvolveu o PNUD uma estratégia de capacitação e transferência de conhecimentos? Foi preparada uma estratégia de saída do PNUD e do doador?

Note-se que, esforços adicionais serão feitos para examinar a contribuição do PNUD para o desenvolvimento de capacidades, de gestão do conhecimento e da igualdade de género.

## ANÁLISE AO NÍVEL ESTRATÉGICO

A avaliação incidirá sobre o posicionamento estratégico do PNUD, tanto do ponto de vista da organização<sup>34</sup> como do das prioridades do desenvolvimento do país. Assim, incluirá uma análise sistemática do nicho de atuação do PNUD, no âmbito da política de desenvolvimento de Angola; e um estudo da pertinência das estratégias utilizadas pelo PNUD, relativamente ao reforço da sua posição no campo do desenvolvimento, e do seu mandato em desenvolvimento humano.

Os critérios de avaliação relacionados com o posicionamento estratégico do PNUD a examinar, serão:

### Relevância Programática, importância estratégica e capacidade de resposta do PNUD:

- Até que ponto a resposta programática do PNUD (no seu todo), tem sido relevante face às necessidades e às prioridades nacionais?
- Tem tido o PNUD capacidade para dar resposta a um contexto de mudança nacional, e de uma procura urgente por parte dos seus parceiros? Por outro lado, existe a capacidade do PNUD se concentrar em questões de fundo, sem perder o seu fio condutor? De que forma a sua capacidade de resposta às prioridades nacionais tem sido igualmente coerente com o seu mandato?

34 UNDP's Strategic Plan, ver [www.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf](http://www.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf)

### Valor acrescentado:

- Em que medida a contribuição do PNUD traz valor acrescentado para o desenvolvimento de Angola? Em que medida tem o PNUD vindo a intervir em áreas nas quais tem vantagens comparativas relativamente a outros parceiros de desenvolvimento?

### Uso de redes e de experiências em outros países:

- Até que ponto usou o PNUD a sua rede global de conhecimento, recorrendo a experiências e conhecimentos específicos para encontrar soluções para os problemas e abordagens em Angola? Em que medida ajudou o governo angolano a aproveitar as oportunidades para a cooperação sul-sul? A estratégia de parcerias foi efetiva e apropriada?

### Valores das Nações Unidas:

- Em que medida promoveu o PNUD os valores das Nações Unidas a partir da perspetiva do desenvolvimento humano (contribuição para a igualdade de género, raças e etnias; questões de equidade, em geral, incluindo a capacidade de se concentrar nos pobres e nos grupos mais vulneráveis)?

A avaliação terá também em conta a influência das dificuldades administrativas que afetam o programa e, mais especificamente, a contribuição do PNUD (incluindo questões relacionadas com a relevância e eficácia do acompanhamento e avaliação).

Dentro do contexto de parcerias, a avaliação também tratará da contribuição do PNUD para a coordenação do sistema das Nações Unidas, destacando o tema específico do desenvolvimento de programas conjuntos com as demais agências, fundos e programas da ONU em Angola e na região.

Os critérios de avaliação constituem a base do processo de avaliação. Os avaliadores utilizam-nos como fundamento para a sua análise, tendo em vista a produção de achados (*findings*). Por sua vez, os resultados da análise são utilizados para identificar as conclusões e formular as recomendações.

## 4. MÉTODOS E ABORDAGENS PARA A AVALIAÇÃO

A equipa de avaliação é convidada a consultar e a alimentar o *share point* da ADR Angola:

Trata-se de um repositório de documentos e dados que foi inicialmente criado pelo Escritório de Avaliação do PNUD, o qual deve não só ser consultado pela equipa, como também alimentado com nova informação. Trata-se de um instrumento de trabalho para a equipa de avaliação.

A metodologia da avaliação deve ser coerente com a metodologia apresentada no Manual ADR (ver *share point*).

A avaliação documentará e analisará os resultados obtidos em relação aos resultados esperados (*outcomes*), e as ligações entre as atividades, produtos e efeitos.

### SELEÇÃO DA AMOSTRA

A seleção da amostra de projetos, programas e atividades de soft aid (não projetos), por exemplo, diálogo político, advocacy, aconselhamento técnico e capacidade de convocatória e coordenação, será realizada durante a missão de desenho (scoping) da avaliação.

Crerios para a seleção para a amostra dos projetos, programas e atividades de *soft aid*:

- temporalidade – cobrindo dois ciclos programáticos: 2005-2008 e 2009-2013;
- cobertura geográfica, abrangência:
  - nacional;
  - provincial;
  - local;
  - cooperação sul-sul;
  - programas regionais;
- tipo de parcerias com:
  - o governo;

- a sociedade civil;
- o sector privado;
- a academia;
- os media;
- atividades relativas à contribuição do PNUD para a coordenação do sistema das Nações Unidas, incluindo projetos conjuntos com outras agências.
- cobertura temática:
  - redução da pobreza e alcance dos ODM;
  - governação democrática;
  - prevenção de crises e reconstrução;
  - meio ambiente e desenvolvimento sustentável;
- Execução orçamental das intervenções; pequenos (relevantes) e grandes projetos.
- Modelo de execução – NEX/NIM (execução/implementação nacional direta) e DEX/DIM (execução/implementação por parte do PNUD).
- *Outliers* (projetos piloto inovadores – tanto aqueles que funcionaram bem, como os que não funcionaram).

## A RECOLHA DE DADOS

No cerne do processo de recolha de dados estará a matriz de avaliação (ver manual da ADR) que liga cada um dos critérios de avaliação e questões relacionadas às fontes de dados e métodos de recolha de informação. Ao fazê-lo, de acordo com a utilização dos critérios de avaliação, é garantida uma abordagem lógica.

Em termos da recolha de dados, a avaliação utilizará uma abordagem multimetodológica que pode incluir:

- a revisão de documentos (documentos do PNUD em Angola – CPD, CCA, UNDAFs; documentos relativos aos programas e projetos que serão objeto de avaliação, relatórios

de avaliação e monitorização, relatórios anuais de resultados – ROARs – *Results Oriented Annual Report*, dados demográficos de âmbito local ou nacional; relatórios nacionais e internacionais referentes ao objeto de estudo; indicadores e dados sobre a conjuntura socioeconómica e ambiental);

- *workshops*, entrevistas individuais e de grupo, grupos focais;
- visitas de campo;
- questionários; e
- estudos de caso.

Os métodos adequados serão definidos e devidamente justificados no relatório de desenho ou inceptção (*inception report*). Será muito importante a utilização de métodos qualitativos de análise de dados na organização e tratamento da informação, quer seja ela derivada de entrevistas ou da revisão de documentos (ver manual ADR).

## VALIDAÇÃO

A equipa de avaliação irá usar uma variedade de métodos para garantir que os dados sejam válidos, incluindo a *triangulação* e a utilização de métodos de análise de dados qualitativos. Os métodos precisos de validação serão detalhados no relatório inicial (*inception report* – ver manual da ADR).

## PARTICIPAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

A avaliação vai identificar as principais partes interessadas, incluindo representantes de ministérios e agências governamentais, organizações da sociedade civil, representantes do sector privado, as agências das Nações Unidas, organizações multilaterais e beneficiários, para tomarem parte num Grupo Nacional de Referência que comentará os produtos da avaliação, verificando se existem erros factuais ou de interpretação e/ou omissões ou *gaps* de informação; tal facilitará o contacto com informantes-chave e o acesso à documentação necessária e salvaguardará a independência do exercício.

## 5. PROCESSO DA AVALIAÇÃO

A avaliação será conduzida de forma independente, de acordo com as previsões da política de avaliação do PNUD. O Escritório de Avaliação irá direcionar todos os seus esforços no sentido de assegurar a participação ativa das partes interessadas no processo de avaliação, em particular do escritório do PNUD em Angola, do grupo nacional de referência e das autoridades nacionais.

Este processo pode ser dividido em três fases, cada uma com várias etapas.

### FASE 1: PREPARAÇÃO

Análise de documentos – inicialmente implementado pelo Escritório de Avaliação (identificação, recolha e mapeamento de documentos e outros dados relevantes) e continuado pela equipa de avaliação. A revisão vai incluir a análise de documentos gerais, relacionados com o desenvolvimento de Angola, bem como uma visão global do programa do PNUD durante o período em análise (ver ponto de recolha de dados).

Finalização do mapeamento de *principais atores e parceiros*, indicando a relação entre os diferentes grupos de *principais atores e parceiros*.

#### Missão de desenho da avaliação

Principais tarefas:

- Identificar e recolher informações adicionais; entrevistar os oficiais de programa do PNUD.
- Validar o mapeamento dos programas implementados no país. Finalizar a amostra de projetos, programas e atividades de *soft aid* a serem analisados com mais profundidade na avaliação, identificar os projetos que serão objeto de visitas de campo.
- Protocolo de avaliação – identificar todos os métodos adequados para a recolha e análise de dados.
- Abordar questões relacionadas com a gestão do resto do processo de avaliação, incluindo a divisão de tarefas entre os membros da equipa e a atualização do calendário.

Esta fase culmina com a elaboração de um relatório de iniciação/de desenho da avaliação. Será organizado um *workshop* com a equipa de avaliação para a preparação deste relatório (ver estrutura do relatório preparada pelo Escritório de Avaliação na nota – *Layout and structure of Inception Reports*).

### FASE 2: DESENVOLVIMENTO E ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DA ADR

Missão Principal – a Equipa de Avaliação Independente realizará uma missão de três semanas focada na recolha de dados, análise e validação de informação; a equipa consultará os principais parceiros e beneficiários, bem como o *staff* do PNUD; e realizará visitas de campo aos projetos previamente selecionados no relatório de iniciação.

Período de primeira análise (última semana) e apresentação dos resultados preliminares da avaliação ao grupo de referência.

Análise aprofundada, síntese e elaboração da primeira versão do relatório de avaliação. Esta versão será sujeita a um controlo de qualidade por parte do Escritório de Avaliação. A versão revista será então partilhada com o escritório do PNUD em Angola, com o Escritório Regional para a África (RBA) e com o grupo nacional de referência para comentários de ordem factual, eventuais erros de interpretação e/ou omissões. Uma terceira versão será então apresentada durante um *workshop* final com todos os parceiros do PNUD – Governo, sociedade civil, agências das Nações Unidas, embaixadas e *staff* do PNUD.

A equipa de avaliação, em consulta com a coordenadora da avaliação do Escritório de Avaliação, elaborará um cronograma de acompanhamento para apontar a forma como os comentários foram tidos em conta na revisão do relatório.

A equipa, em estreita colaboração com a coordenadora da avaliação do Escritório de Avaliação, concluirá o relatório de avaliação com base nos *inputs* recebidos.

### **FASE 3: RESPOSTA DA GERÊNCIA E DISSEMINAÇÃO**

O Escritório do PNUD em Angola, juntamente com o Escritório Regional para a África, deverá preparar uma resposta da gerência às recomendações da avaliação.

O relatório de avaliação será publicado *online*, em conjunto com a resposta da gerência, e amplamente distribuído pelos principais parceiros do PNUD em Angola e internacionalmente.

O relatório de avaliação estará disponível para a Junta Executiva do PNUD aquando da apresentação de um novo Programa de País.

## **6. AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

### **ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PNUD**

Cabe ao Escritório de Avaliação do PNUD, como órgão independente, coordenar o processo e assegurar a qualidade da avaliação. Caso seja necessário, participar na redação do relatório. O Escritório de Avaliação irá apoiar a equipa fornecendo *feedback* contínuo e garantindo a qualidade de todos os produtos das avaliações. Dependendo das necessidades, a coordenadora da avaliação do Escritório de Avaliação poderá participar nas missões. O Escritório de Avaliação irá cobrir todos os custos relacionados com o desenvolvimento da avaliação.

### **ESCRITÓRIO DE PAÍS DO PNUD EM ANGOLA**

Cabe ao escritório de país em Angola apoiar o Escritório de Avaliação neste exercício. A participação do Escritório de país é fundamental para a incorporação dos resultados e recomendações da avaliação. Além disso, cabe ao escritório de país atuar como *liaison* do Escritório de Avaliação junto do Governo e dos demais parceiros.

O escritório de país apoiará a equipa de avaliação nos contactos com os principais parceiros e colocará à disposição da equipa todas as informações necessárias relativas às atividades do PNUD

em Angola, além de ajudar a organizar reuniões com as partes interessadas. Também é solicitado apoio logístico ao escritório do país (por exemplo, espaço de escritório para a equipa).

O escritório nacional contribuirá com comentários para os relatórios de início e de final; e apoiará o Escritório de Avaliação na organização do *workshop* final para a apresentação da avaliação aos parceiros do PNUD em Angola.

### **GRUPO NACIONAL DE REFERÊNCIA**

A ADR será realizada em colaboração com o governo de Angola e com os membros do grupo nacional de referência.

Cabe ao grupo de referência, discutir e comentar os produtos da avaliação, verificando se existem erros factuais ou de interpretação e/ou omissões ou *gaps* de informação.

O grupo de referência vai facilitar a realização da avaliação pela equipa de avaliação, facilitando o acesso à informação necessária no interior do Governo e salvaguardando a independência da avaliação. Organizará, em conjunto com as partes interessadas, a reunião final para a apresentação dos resultados e recomendações da avaliação. Será responsável dentro do Governo pela utilização e divulgação dos resultados finais da avaliação.

### **A EQUIPA DE AVALIAÇÃO**

A equipa avaliadora trabalhará em constante contacto e coordenação com a coordenadora da avaliação do Escritório de Avaliação do PNUD em Nova Iorque, assim como, quando necessário, com os demais membros da equipa do PNUD em Angola. Caberá ao PNUD fornecer o suporte necessário para que a equipa avaliadora desenvolva o seu trabalho de acordo com a metodologia das ADR.

A composição da equipa contará com, pelo menos, três consultores, preferivelmente nacionais, ou internacionais a viver em Angola, os quais serão selecionados pelo Escritório de Avaliação.

Contudo, caso uma instituição se candidate, esta terá a liberdade de apresentar uma composição alternativa, fazendo uso, por exemplo, de investidores juniores para a recolha de informação, ou até mesmo de *networks* locais.

Equipa base:

1. **Líder da equipa, avaliador sénior** – a principal responsabilidade será a de proporcionar a direção, a liderança e a organização do processo de avaliação. Será ele/ela, o/a principal responsável, juntamente com os membros da equipa e a coordenadora de avaliação do Escritório de Avaliação, pelos produtos da avaliação, designadamente pelo relatório de desenho da avaliação e pelo relatório de avaliação final. Este avaliador deverá cobrir a análise de posicionamento estratégico do PNUD, coordenação do sistema ONU, programas conjuntos, valores ONU e temas transversais (igualdade de género, gestão do conhecimento, desenvolvimento de capacidades, desenvolvimento humano e VIH-Sida) – estimativa de 60 dias de trabalho.
2. **Especialista, preferencialmente avaliador, para cobrir áreas de redução da pobreza, ODM, meio ambiente e desenvolvimento sustentável** – irá fornecer os seus conhecimentos sobre as questões fundamentais da avaliação e será responsável pela elaboração de partes do relatório. Este consultor, preferencialmente com experiência em avaliação de programas, deverá cobrir a análise do *cluster* de pobreza, que inclui ainda o portfólio de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, desminagem, prevenção de crises e reconstrução, sector privado e desenvolvimento económico – estimativa de 50 dias de trabalho.
3. **Especialista, preferencialmente avaliador, para cobrir áreas de governação democrática e justiça** – irá fornecer os seus conhecimentos sobre as questões fundamentais da avaliação e será responsável pela elaboração de partes do relatório. Este consultor, preferencialmente com experiência em avaliação de programas, deverá cobrir a análise do *cluster* de governação, que inclui ainda o portfólio

de justiça, desenvolvimento de dados, desenvolvimento local e descentralização – estimativa de 50 dias de trabalho.

Qualificações do líder da equipa:

- Experiência comprovada em avaliação de programas complexos e/ou políticas públicas, e domínio de técnicas e métodos de análise qualitativa e quantitativa no campo de avaliação e/ou pesquisa. Assim como experiência na condução de entrevistas e grupos focais com diferentes tipos de parceiros.
- Conhecimento das questões de desenvolvimento humano e a sua vinculação com a realidade angolana, incluindo as questões da transversalidade de género, raça e etnia, e pensamento estratégico.
- Conhecimento da realidade socioeconómica angolana.
- Excelente capacidade de análise, síntese e redação.
- Disponibilidade e predisposição para o trabalho em equipa.
- Mestrado (preferencialmente doutoramento) na área das ciências sociais.
- Proficiência em inglês e fluência em português.

Especialistas membros da equipa:

- Devem ter conhecimento aprofundado sobre as questões de desenvolvimento humano e as áreas específicas de que estão a tratar.
- Conhecimentos em matéria de avaliação e/ou pesquisa, incluindo métodos e técnicas de recolha de dados, entrevistas e análise qualitativa e quantitativa.
- Graduação (preferencialmente mestrado) em cursos relacionados com as áreas a serem avaliadas.
- Pelo menos cinco anos de experiência profissional como avaliadores ou experiência nas áreas a serem avaliadas.

- Excelente capacidade de análise, síntese e redação.
- Disponibilidade e predisposição para o trabalho em equipa.
- Proficiência em inglês e em português.

A equipa de avaliação irá conduzir o seu trabalho de acordo com as regras e normas de avaliação do Grupo de Avaliação das Nações Unidas, aderindo também ao Código de Conduta Ética<sup>35</sup>.

## 7. OS PRODUTOS ESPERADOS SÃO

Um relatório inicial (com um máximo de 15 páginas para o líder de equipa; 5 para os especialistas):

- conceção, metodologia, matriz de avaliação (critérios e questões de avaliação, indicadores relevantes, fontes de informação, métodos de recolha de dados, codificação para a análise qualitativa), amostra de projetos, programas e *soft aid* com indicação das

regiões a visitar, processo de avaliação, divisão do trabalho entre a equipa de avaliação e cronograma actualizado;

Um relatório analítico principal (com uma média de 50 páginas, produto consolidado do líder de equipa; média de 15 páginas para o relatório parcial de cada especialista):

- resultados da avaliação, conclusões e recomendações (com um máximo de 60 páginas de texto, sem contabilizar os anexos – consultar o Manual Metodológico ADR) apresentadas juntamente com a matriz de controlo (*audit trail*) e expondo o modo como foram os comentários tidos em conta e, ainda, um quadro comparativo de evidências.
- Uma apresentação em Power Point para mostrar na reunião dos membros os resultados da avaliação e o relatório da própria reunião.

Apresentações em sessões de informação (caso necessário) e na reunião final das partes interessadas (*stakeholders meeting*).

---

<sup>35</sup> <http://unevaluation.org/unegn norms>  
<http://unevaluation.org/une gstandards>

## Anexo 2

# LISTA DE ENTREVISTAS

- Deolinda Bebiana de Almeida, Conselheira da Avaliação, Associação de Profissionais e Amigos de Combate à Pobreza
- Carlos Andrade, Técnico Superior do MINEA/GABHIC (Okavango)
- Stefano Bologna, Representante e Diretor do escritório regional da UNIDO para a África Austral
- Boubou Camara, PNUD – ex-representante residente
- Julião Capindala, Responsáveis de ONG locais
- Jorge Cardoso, Especialista de Programa do PNUD (Governança)
- Maria Idalina António Carlos, Diretora provincial MINFAMU (Delegação Provincial)
- Biali Camara, Representante UNAIDS Angola
- Gomes Cambuta, Coordenador dos setores de agricultura e pescas da Chevron
- Francisco Carranza, Coordenador de projeto da FAO – Terra
- Nuria Carriga, Diretor Nacional da Cooperação Espanhola (AECID) Governança/Desenvolvimento do Setor Privado e Consultoras
- Ana Carvalho, Banco Mundial de Angola – Oficial de Operações
- Kâmia de Carvalho, Conselheira da Direção Nacional do Ambiente
- Honoré Cassinda, Oficial do projeto PNUD (GST)
- António Catumbela, Gestor de Controlo de Qualidade, CNIDAH
- Camilo Ceita, Diretor do INE/ex-Especialista de Programa (Pobreza) PNUD
- Júnior Chinendele, DNUA/GP – Chefe do Departamento de Ambiente
- Abílio da Costa, Diretor GEPE/MINFAMU
- Flávio Couto, Economista, MINPLAN
- Laura Cristina, Diretor Nacional da Cooperação Espanhola (AECID) Governança/Desenvolvimento do Setor Privado e Consultoras
- Agostinho Dias, Delegado Provincial de Saúde, Governo Provincial de Benguela
- Paulino Diu, Chefe de secção, INAD
- Jacinto Domingues, Responsável INEFOP – Incubadora de Empresas
- José Félix, Especialista de Programa (Pobreza) PNUD
- Bento Ferraz, Técnico Superior, DNAICC – Ministério da Justiça
- Susete Ferreira, Consultora PNUD (Prevenção e Recuperação de Crises)
- Carlos Figueiredo, Responsável da DW
- José Filipe, Diretor Escritório Governador, Governo Provincial de Benguela
- Maria Leonor Fundanga, secretária provincial, programa de género, OMA
- Elsa Goncalves, Gestora PNUD (Finanças)
- Roque Gonçalves, Gestor de projeto, PNUD – GSB
- Samuel Harbor, Diretor do PNUD, Angola
- Victor Hugo, Diretor-executivo do Fundo de Apoio Social (FAZ)
- José Irias, Chefe de projeto de Descentralização e Governança Local, PNUD
- Faustina José, Programa VIH – Coordenadora
- António Kapela, Diretor, Twayovoka
- Olaf Jurgensen, Diretor Adjunto de país do PNUD Angola, PNUD

- Marco Kalbusch, Oficial de Direitos Humanos, Representante Regional do Escritório para a África Austral do Alto Comissariado para os Direitos Humanos
- Pedro Kiala, Chefe de Departamento, MINPLAN
- Yukiko Kumashiro, Ex-chefe de missão da OIM em Angola
- Virgínia Lacerda, Docente, Faculdade de Ciências Agrárias – Universidade JES
- Isabel Lopes, Responsáveis do MAT – Direção Nacional de Autarquias
- Greice Malengue, Consultora PNUD – Fundo Global
- José Marcelino, Administrador Municipal, Administração Municipal do Huambo
- Jacob Massunganhe, Responsável do Centro de Excelência (CEGPP) da UAN; ex-CTA/DLG
- Beryl Massya, Analista de Recursos Humanos, PNUD
- Leopoldo Muhongo, Administrador Municipal de Benguela, Administração Municipal de Benguela
- Olinda Nacachenhe, Diretora-geral, INEFOP
- Kourtout Nacro, Representante do FNUAP em Angola
- Gabriela Nascimento, Associada de Programa, PNUD (Ambiente)
- José Carlos Neto, Técnico Superior, MINPLAN
- João Neves, Consultor, JMJ consultants
- António Nhangá, Técnico de Controlo de Qualidade, CNIDAH
- Amaya Olivares, Analista de Programa, PNUD (Ambiente)
- Perpétua Chaluka, Grupo de mulheres com VIH-Sida, Direção Provincial de Saúde Pública/Ponto focal INLCS, Direção Provincial de Saúde
- Manuel Pessoa, Coordenador de projeto, USAID
- Samuel Pinocas, Técnico Superior do IFAL, ex-coordenador nacional do projeto de descentralização e governação local do PNUD
- Josep Puig, Diretor Nacional da Cooperação Espanhola (AECID) Governação/ Desenvolvimento do Setor Privado e Consultoras
- Manuel Quintino, Ex-Gestor de Projeto PNUD (Okavango)
- Maria do Valle Ribeiro, Representante Residente, PNUD
- Jorge Romero, Consultor, Fundo Global/ MINSAU
- Walter Sá, Responsáveis do MAT – Direção Nacional de Autarquias
- Maria Salette, Responsável ADRA – Antena Huambo
- Amílcar Salumbo, Oficial de projeto PNUD (Ambiente e Energia)
- Belisário dos Santos, Diretor do MAT – Direção Nacional de Governação Local
- Fátima Santos, Coordenação das Nações Unidas
- Glayson Santos, Conselheiro Técnico principal/ coordenador executivo de programa, PNUD (Desenvolvimento do Sector Privado)
- Leonardo Severino Sapalo, Diretor do INAD
- Alfredo Teixeira, Ex-Diretor Adjunto, PNUD Angola
- António Teixeira, Docente, Faculdade de Ciências Agrárias – Universidade JES
- Malaquias Tenente, Técnico Superior do ENAD, ex-assistente de programa PNUD
- Koen Vanirmelingen, Representante da UNICEF, Angola
- Betty Wabunoha, Diretor Adjunto de Operações, PNUD, Angola
- Gita Welch, Ex-Representante residente, PNUD, Angola

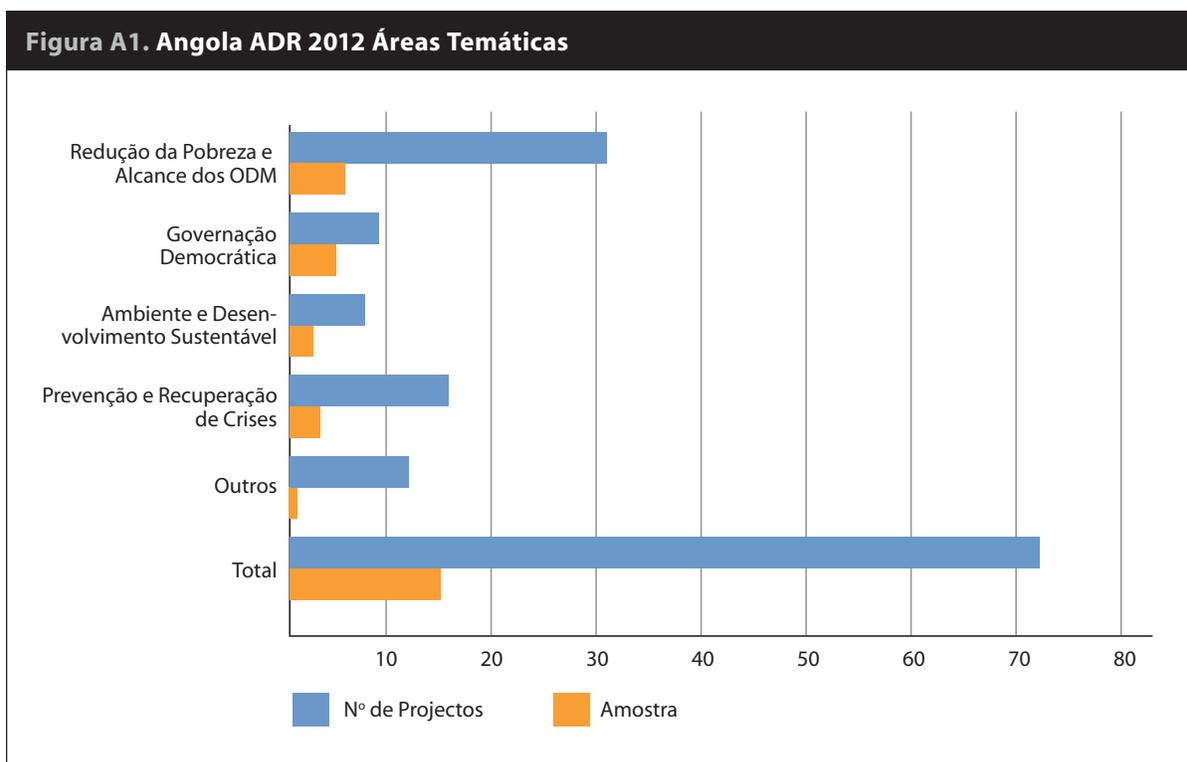
## Anexo 3

# DOCUMENTAÇÃO REFERIDA

- Government of Angola, *Constituição da República de Angola*, 2010. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Constituicao\\_Angola.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Constituicao_Angola.pdf)
- Government of Angola, *Estratégia de Combate à Pobreza*, 2004. <http://mirror.undp.org/angola/linkrtf/ecp-angola2005.pdf>
- Government of Angola/UNDP, *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, Angola, Final draft*, 2010.
- Government of Angola/UNDP, *Plano de Ação do Programa de Cooperação do País (2009-2013)*. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Country\\_Programme\\_Angola.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Country_Programme_Angola.pdf)
- Government of Angola/UNDP, *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, Angola 2005 report*. <http://mirror.undp.org/angola/nhdr2004.htm>
- Government of Angola/UNDP, *Objetivos de Desenvolvimentos do Milénio – Relatório de Progresso MDG/NEPAD, Angola*, 2003. <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/MDG%20Relatorio%20Outubro%20003.pdf>
- Government of Unity and National Reconciliation, *Programa Geral do Governo para o Biénio 2007-2008, Luanda*. September, 2006. [www.minfin.gv.ao/fsys/Programa\\_Geral\\_do\\_Governo\\_2007-2008.pdf](http://www.minfin.gv.ao/fsys/Programa_Geral_do_Governo_2007-2008.pdf)
- Mammo, Alemu and Kaabunga, Enid, *Outcome Evaluation of UNDP Angola's Support to the Government of Angola to respond to HIV/AIDS: Country Programme Action Plan 2009 – 2013*, 2009.
- MDG Achievement Fund, *Mid-term evaluation of the Children, Food Security and Malnutrition in Angola programme*, 2011. [www.mdgfund.org/sites/default/files/Angola%20-%20Nutrition%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report\\_0.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Angola%20-%20Nutrition%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf)
- MDG Achievement Fund, *Mid-Term Evaluation of the Governance of Water and Sanitation in Angola's Poor Neighbourhoods programme*, 2011. [www.mdgfund.org/sites/default/files/Angola%20-%20Eco%20Gov%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report\\_0.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Angola%20-%20Eco%20Gov%20-%20Mid-term%20Evaluation%20Report_0.pdf)
- OECD, *Bilateral ODA by sector – Angola*, 2010. [www.oecd.org/dataoecd/55/38/1867209.gif](http://www.oecd.org/dataoecd/55/38/1867209.gif)
- UNDP/Government of Angola, *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) in Angola 2009-2013*, 2009. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/UNDAF-AO-2009\\_2013-En.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/UNDAF-AO-2009_2013-En.pdf)
- UNDP, *Strategic Framework for UNDP Operations in Angola 2009-2013*, 2009. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Management\\_Strategy\\_2009-2013\\_AO.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Management_Strategy_2009-2013_AO.pdf)
- UNDP, *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009, Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos*, 2009. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/HDR\\_2009\\_PT.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/HDR_2009_PT.pdf)
- UNDP, *Strategic Plan, 2008-2011, Accelerating global Progress on Human Development*, 2008. [www.undp-aap.org/sites/undp-aap.org/files/UNDP%20strategic%20plan%20C%202008-2011.doc](http://www.undp-aap.org/sites/undp-aap.org/files/UNDP%20strategic%20plan%20C%202008-2011.doc)
- UNDP, *Strategic Framework for Programming and Operations, UNDP-ANGOLA 2006-2008*, 2006. <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/STPO-AO.doc>

- UNDP, *Quadro de Implementação do Programa de Cooperação entre o Governo de Angola e o UNDP, 2005*. [mirror.undp.org/angola/LinkRtf/CPAP.doc](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/CPAP.doc)
- UNDP, *Relatório de Desenvolvimento Humano, Construindo uma paz social, Angola, 2005*. <http://mirror.undp.org/angola/nhdr2004.htm>
- UNDP, *Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF) Angola 2005-2008, 2005*. [http://home.agrarian.org:8080/ANGOLA/ANGOLA%2012%2020%202009/ANGOLA%2010%202009/9%20T%20B%20R%20D%20\[9\]/UNDAF\\_English.pdf](http://home.agrarian.org:8080/ANGOLA/ANGOLA%2012%2020%202009/ANGOLA%2010%202009/9%20T%20B%20R%20D%20[9]/UNDAF_English.pdf)
- UNDP, *Relatório do Desenvolvimento Humano – Angola, 2005*. <http://mirror.undp.org/angola/nhdr2004.htm>
- UNDP, *Study on Deconcentration and Decentralization in Angola*, <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Study%20on%20Decentralization2.pdf>
- UNDP/UNFPA, *Final Country Programme Document for Angola 2009-2013, 2008*. [http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Country\\_Programme\\_Angola.pdf](http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/Country_Programme_Angola.pdf)
- UNDP/UNFPA, *Draft Country Programme Document for Angola (2005-2008), 2004*. <http://web.undp.org/execbrd/word/DCPAGO1.doc>
- UNDP/UNFPA, *Second Multi-Year Funding Framework, 2004-2007, 2003*. <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/MYFF.pdf>
- United Nations, Angola, *Angola: the post-war challenges*, Common Country Assessment, 2002. <http://mirror.undp.org/angola/LinkRtf/CCA2002.pdf>
- United Nations Conference on Trade and Development, *O Quadro Jurídico do investimento privado na República de Angola, Estudo Nacional, 2010*. [http://unctad.org/en/docs/dtlktcd20101\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/dtlktcd20101_en.pdf)
- USAID, *NGO Sustainability Index for Sub-Saharan Africa, 2010*. [www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/civil\\_society/angosi/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/civil_society/angosi/)
- Weimer, Markus, *The Peace Dividend: Analysis of a Decade of Angolan Indicators, 2002-12*. London: Chatham House, 2012.
- World Bank, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs, 2011*. [www.doingbusiness.org/~media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf)

# AMOSTRA DE PROJETOS ANALISADOS









*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

United Nations Development Programme  
Evaluation Office  
220 East 42nd Street, New York, NY 10017, USA  
Tel. (646) 781 4200, Fax (646) 781 4213  
Internet: [www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)