



EVALUATION OF THE EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION

STRATEGIC EVALUATION

AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA COM ANGOLA 2008-2020

Relatório de Avaliação

Fevereiro 2022

EVIDENCE

MATTERS

COOPERAÇÃO
UNIÃO EUROPEIA
ANGOLA

International
Partnerships

Preparado por:



O projeto é implementado pela GDSI Limited,
Block 15, Galway Technology Park, Parkmore, Galway, H91 AY0Y, Republic of Ireland

Pessoa de contacto: Pauric Brophy
Email: consulting@gdsi.ie

Contrato-quadro: EuropeAid/137211/DH/SER/Multi (COM 2015)

Nr. do Contrato 2020/415932

**Título do contrato: Avaliação da cooperação da União Europeia com Angola
2008-2020**

Relatório de Avaliação

Autores

Dr Arne DISCH, Líder da equipa

Dr Vegard BYE, Avaliador Sénior

Dr Torun REITE, Avaliadora Sénior

Sra. Gabriela COHEN, Perita Nacional

Sr. Nevanda JOSÉ, Perito Nacional

Sra. Syra KHAN, Assistente de Investigação

Sr José Maria ALVAREZ VEGA, Perito de Qualidade

Informação de Contacto:

Comissão Europeia

Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA)

Diretório D - Política de Desenvolvimento Sustentável e Coordenação

Unidade D.4 - Desempenho, Resultados e Avaliação; Comunicação Interna, Gestão do Conhecimento e Métodos Colaborativos

Email: INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu

B-1049 Bruxelas, Bélgica

Parcerias Internacionais UE:

https://ec.europa.eu/international-partnerships/our-impact/monitoring-and-evaluation_en

AVISO LEGAL

Este documento foi preparado para a Comissão Europeia, como parte das avaliações da Direcção-Geral das Parcerias Internacionais (INTPA). No entanto, reflete apenas a opinião dos autores, e a Comissão Europeia não é responsável por qualquer consequência decorrente da reutilização desta publicação. Mais informação sobre a União Europeia está disponível na Internet (<http://www.europa.eu>).

PDF	ISBN 978-92-76-52118-1	ISSN 2529-3338	doi: 10.2841/669049	MN-08-22-132-PT-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Manuscrito completo em fevereiro de 2022.

A Comissão Europeia não é responsável por qualquer consequência decorrente da reutilização desta publicação.

Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2022

© União Europeia, 2022



A política de reutilização de documentos da Comissão Europeia é implementada pela Decisão 2011/833/UE da Comissão, de 12 de Dezembro de 2011, relativa à reutilização de documentos da Comissão (JO L 330 de 14.12.2011, p. 39). Salvo indicação em contrário, a reutilização deste documento é autorizada ao abrigo de uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Isto significa que a reutilização é permitida desde que seja dado o devido crédito e que quaisquer alterações sejam indicadas.

Para qualquer utilização ou reprodução de elementos que não sejam propriedade da União Europeia, poderá ser necessário pedir autorização diretamente aos respectivos titulares de direitos.

Página de rosto do relatório: foto, fonte: shutterstock.com, Ref. No.1530996167

CONTEÚDO

1	RESUMO EXECUTIVO.....	1
2	Contexto e Introdução	11
2.1	Programa da UE em Angola	11
2.2	Alteração do Contexto	13
2.3	Estrutura do Relatório	13
3.	Abordagem Metodológica	15
3.1	Estudo de Avaliação.....	15
3.2	Olhando Para o Futuro e Recomendações	17
4.	Principais Considerações da fase de avaliação.....	19
4.1	Relevância, Eficiência e Eficácia.....	19
4.2	Impacto, Sustentabilidade, Valor Acrescentado, Coerência, Complementaridade.....	27
4.3	Desenvolvimento de Capacidades e Diálogo Político	36
4.4	Principais Considerações e Lições Aprendidas	42
5.	Olhando para o Futuro e Recomendações.....	45
5.1	Angola e as Prioridades da UE	45
5.2	Diversificação Económica e Desenvolvimento Induzido pela Agricultura	54
5.3	Desenvolvimento de Capacidades, Diálogo Político e Garantia da Qualidade	64

Lista de Tabelas

Tabela 1: Decisões do PIN financiadas ao abrigo do (FED-9), FED-10 e FED-11	12
Tabela 2: Matriz de Desenvolvimento de Capacidades	65

Lista de caixas de texto

Caixa de texto 1: Áreas Prioritárias para o Diálogo Político	41
Caixa de texto 2: Progressos atribuídos ao Diálogo Político.....	41
Caixa de texto 3: O Diagnóstico Sistémico do País do Banco Mundial	49
Caixa de texto 4: Primeiras Considerações do Exercício PEFA.....	51
Caixa de texto 5: A cadeia de valor do café: Principais Considerações do Estudo Setorial.....	56
Caixa de texto 6: Outros Estudos sobre a Cadeia de Valor no Setor Primário	57
Caixa de texto 7: Organizações versus Instituições	65
Caixa de texto 8: Porque é que um grande projeto de investimento falhou.....	70

Lista de abreviaturas

AAAA	Agenda de Ação de Adis Abeba
APE	Acordo de Parceria Económica
AT	Assistência Técnica
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CE	Comissão Europeia
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CIRGL	Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos
DC	Desenvolvimento de Capacidades
DUE	Delegação da União Europeia
EARM	<i>External Assistance Management Reports</i> , Relatórios sobre a Gestão da Ajuda Externa
ECAUE	Estratégia Conjunta África-UE
EM	Estado-Membro (da UE)
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FEDS	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável
GON	Gestor Orçamental Nacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEDDH	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estatística
INTPA	Direcção-Geral de Parcerias Internacionais (antiga DEVCO)
IVCDI	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional
JWF	<i>Joint Way Forward</i> , Caminho Conjunto
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PI	Parceiro Implementador
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIP	Programa Indicativo Plurianual
PIR	Programa Indicativo Regional
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
RAF	Reunião de Altos Funcionários
RAN	Reunião de Alto Nível
ROM	<i>Results-Oriented Monitoring</i> , Monitoria orientada aos resultados
SADC	<i>Southern Africa Development Community</i> , Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
TAIEX	<i>Technical Assistance and Information Exchange Instrument (EU)</i> , Instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (UE)
TdR	Termos de referência
TEI	<i>Team Europe Initiative</i> , Iniciativa Team Europe
UE	União Europeia

1 RESUMO EXECUTIVO

O programa de cooperação da UE com Angola 2008-2020 aconteceu em grande parte durante a Presidência de Eduardo dos Santos. A chegada ao poder do Presidente João Lourenço em 2017 alterou as condições para uma colaboração futura. A equipa foi, neste sentido, solicitada a fornecer recomendações neste contexto, levando a equipa a concentrar-se mais na parte prospetiva do exercício.

Este relatório de avaliação é composto por três volumes. O primeiro fornece as considerações, conclusões e recomendações da equipa; o segundo fornece os anexos; e o terceiro contém as avaliações dos projetos¹.

Contexto e Abordagem Metodológica

Esta avaliação analisou as intervenções financiadas ao abrigo do Programa Indicativo Nacional (PIN) 2008-2013 com €214 milhões e o PIN 2014-2020 com €157 milhões, onde os atores não-estatais receberam €40 milhões adicionais. A avaliação analisou 16 das 20 intervenções financiadas e resultados gerais dos 100 projetos implementados por atores não-estatais. As principais fontes de informação foram documentos disponíveis, partes interessadas entrevistadas, e um inquérito realizado online².

O exercício prospetivo teve as lições da avaliação, bem como uma análise crítica das condições político-económicas suscetíveis de prevalecerem no futuro, como ponto de partida para a identificação de áreas que podem fornecer as melhores opções para a colaboração entre a UE e Angola no próximo período de 2021-2027. A equipa realizou assim uma série de entrevistas com atores relevantes: Membros do Parlamento; funcionários do Governo; académicos; representantes do setor privado, tanto nacional como internacional; organizações da sociedade civil (OSC) tanto a nível nacional como local; parceiros internacionais de desenvolvimento; bem como funcionários da UE em Luanda e em Bruxelas.

Considerações: Relevância, Eficiência e Eficácia

RELEVÂNCIA

Os dois PIN eram *Altamente Relevantes* mas *não realistas* dada a escala do financiamento da UE. Houve uma dispersão em torno de demasiados objetivos e setores com capacidades limitadas para gerir e apoiar programas tão complexos. As análises de risco não forneceram opções realistas, uma vez que o Governo não estava verdadeiramente comprometido com os objetivos e reformas declarados.

Todos os projetos são *Altamente Relevantes* em termos de alinhamento com os PIN, prioridades nacionais e necessidades das partes interessadas. Existem ligações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em decisões recentes, mas sem ligações às *metas* dos ODS.

As prioridades da intervenção têm sido *Relevantes* para o contexto angolano mas muitas vezes irrealistas relativamente às suas expectativas. Com a crescente utilização das competências angolanas no desenho de projetos, estas fraquezas são reduzidas, ainda que o maior e recente projeto no PIN 2014-2020, o projeto de resiliência, segurança alimentar e nutricional (FRESAN) em três províncias do sul de Angola propensas à seca, seja visto como mal concebido, com um reduzido envolvimento do Governo de Angola (GdA), o que resulta num fraco desempenho do projeto.

¹ O Volume 1 (relatório de avaliação principal) está publicado em https://ec.europa.eu/international-partnerships/strategic-evaluation-reports_en. Os Volumes II e III estão disponíveis mediante pedido enviado para INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

Os projetos de apoio à sociedade civil, que recebem pouco mais de 10% da ajuda total da UE a Angola, são vistos como **Altamente Relevantes** pelas OSC, onde a UE tem sido a maior fonte de apoio à sociedade civil. Este apoio tem um alcance que vai muito para além de Luanda, pelo que estes projetos têm sido importantes para apoiar o papel e a voz das OSC nas discussões e tomadas de decisão a nível local.

EFICIÊNCIA

A maioria dos projetos sofreu atrasos significativos, particularmente no arranque, mas também durante a implementação. A **Eficiência Temporal** tem sido, por conseguinte, geralmente **Pobre**, embora para a maioria das intervenções tenha melhorado mais para a parte final do período, sendo o projeto FRESAN uma clara exceção.

O alcance dos Produtos tem estado frequentemente atrasado, mas em grande parte dentro do orçamento. Os quadros de resultados têm sido ajustados para ter em conta tais atrasos. Como consequência, apesar das expectativas irrealistas na fase de desenho, as medidas corretivas introduzidas ao longo do tempo melhoraram a **Eficiência dos Produtos** para o nível de **Aceitável**.

Se por um lado os resultados das infra-estruturas físicas têm melhorado, os resultados do desenvolvimento de capacidades pioraram. O alcance fora de Luanda tem sido geralmente mais pobre do que o alcance dentro de Luanda. O alcance no setor não-estatal tem sido geralmente melhor do que no setor público.

Gestores no país, com autoridade para chegar a acordos com os parceiros angolanos, tiveram o melhor desempenho. As tomadas de decisões pelos PI com sede no estrangeiro eram frequentemente vistas pelos angolanos como baseadas em informações incompletas. Projetos complexos, como os projetos regionais dos PALOP ou aqueles com vários componentes implementados por parceiros diferentes, tiveram custos de coordenação elevados. A rotação constante dos funcionários do setor público causaram perturbações que levaram a uma redução da eficiência dos projetos, embora muitas vezes apenas temporariamente.

As relações entre peritos estrangeiros e parceiros angolanos foram, no geral, consideradas boas, tendo sido ainda melhores entre parceiros no setor não-público.

Existiam barreiras externas à eficiência dos projetos: (i) os custos de vida em Angola são elevados, o que desencorajou os peritos estrangeiros a candidatarem-se a empregos; (ii) viver em Angola é difícil devido à falta de serviços públicos; (iii) é difícil para os cônjuges encontrar trabalho, pelo que casais em que ambos trabalham não se candidataram; (iv) a língua não era geralmente um problema quando os projetos chegaram à fase de implementação. Mas isto aconteceu em grande parte porque os peritos que não falam português podem não se ter candidatado ou não ter sido aceites nas listas de peritos, limitando o conjunto de peritos disponíveis. No entanto, um conjunto de barreiras estão a tornar-se cada vez menos onerosas, permitindo a melhoria da eficiência dos projetos no futuro.

EFICÁCIA

Os projetos estão geralmente bem concebidos no sentido em que os Produtos são estratégicos para a realização dos Resultados definidos. O desafio tem sido alcançar os Produtos esperados. Isto aplica-se aos Produtos concebidos para os projetos, mas também há casos em que os contributos complementares necessários do Governo não foram apresentados, impedindo a realização dos Resultados. A **Eficácia** global é, portanto, apenas **Aceitável**.

Impacto, Sustentabilidade, Valor Acrescentado, Coerência e Complementaridade

IMPACTO

O impacto nas instituições angolanas varia consideravelmente. Há casos de melhorias significativas ao nível de organismos mais técnicos, mas também no que diz respeito a instrumentos políticos, tais como instrumentos de planeamento e gestão. Há algumas histórias de sucesso no que se refere à política nacional (crianças/direitos dos jovens) e aos serviços nacionais (programa de transferências monetárias).

A cobertura do pessoal, a abrangência e a relevância da atualização de competências tem variado consideravelmente. As tentativas de desenvolvimento de capacidades fora de Luanda têm enfrentado desafios em termos de conteúdo, duração da formação e rotação do pessoal. Em particular, a rotação do pessoal é apontada como uma das razões principais pela qual os novos conhecimentos/competências tendem a perder-se com o tempo.

As mudanças na liderança política são um problema que afeta significativamente a capacidade dos organismos públicos de se manterem num caminho de desenvolvimento a longo prazo. Esta consistência é crucial para que as melhorias sejam incorporadas de modo a que se alcance um impacto real.

Em relação à prestação direta de serviços, os resultados são dispersos e, portanto, menos prováveis de serem permanentes. Os resultados fora de Luanda tendem a ser fragmentados, em pequena escala, sem possibilidade de serem replicados e tão dependentes das circunstâncias locais específicas como de questões estruturais. Embora o feedback das OSC seja mais positivo, os resultados são de pequena escala e dispersos, o que dificulta qualquer tipo de impacto social, embora a informação seja escassa a esse nível.

Os projetos com estruturas complexas de gestão ou coordenação sofreram geralmente uma deterioração ao nível do seu desempenho, apesar de terem sido concebidos para serem estratégicos no seu pensamento e funcionamento.

O principal fator limitativo durante os primeiros dez anos foi o facto de o Governo não ter estado muito empenhado no programa da UE, tendo até limitado atividades que não aprovava.

SUSTENTABILIDADE

No setor público, a sustentabilidade de novas competências é mais provável em organizações estáveis a nível central. A maior ameaça é a elevada rotação do pessoal, particularmente a nível provincial e municipal.

Quando o quadro de aplicação das novas competências estiver em vigor, por exemplo, quando as alterações ao nível das regras ou da legislação forem consolidadas, será mais fácil manter novas competências e comportamentos.

A sustentabilidade dos benefícios para os beneficiários finais dos serviços melhorados no setor público depende em grande medida da disponibilidade de financiamento público local para manter o fluxo de serviços. Com a crise fiscal do país, diversas revisões de projetos foram bastante pessimistas, enquanto os resultados dos inquéritos foram mais positivos.

Os inquiridos das OSC mostram-se positivos em relação à sustentabilidade dos novos conhecimentos, em grande parte porque os seus projetos se baseiam em mandatos centrais próprios, pelo que existe um compromisso forte em manter e aplicar novas competências. No entanto, as plataformas de aprendizagem e partilha de experiências necessárias em alguns dos projetos não estão claramente a funcionar, levantando questões relativas à sustentabilidade a longo prazo.

A mudança organizacional das instituições públicas pode ser sustentada desde que tal mudança seja apoiada por regras ou leis revistas. Caso contrário, tais mudanças são suscetíveis a questões políticas, onde novos ministros, em alguns casos, alteraram as prioridades de modo que os resultados previstos do projeto desapareceram gradualmente.

VALOR ACRESCENTADO, COERÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE

A UE é vista como tendo um papel construtivo na tentativa de proporcionar **valor acrescentado** às atividades dos Estados-membros (EM). Na prática, isto é limitado, visto que apenas alguns EM têm atividades de ajuda substancial em Angola.

O programa da UE é **coerente** em termos de alinhamento com o Plano Nacional de Desenvolvimento de Angola e com os próprios PIN da UE. No entanto, existem poucas ligações diretas entre os projetos da UE, e não é visível uma lógica global de programa, tal como uma abordagem clara de desenvolvimento de capacidades.

A **complementaridade** dos projetos da UE com estes atores em Angola é vista como positiva. Há colaboração com várias agências da ONU, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento em vários projetos, embora se note que o maior projeto no terreno, FRESAN, não tem estabelecido ligações com outras atividades nessas províncias.

No entanto, uma vez iniciada a implementação, os gestores dos projetos concentravam-se na implementação, seguindo os acordos formais e prestando menos atenção às possíveis sinergias com outros projetos. Este problema, no entanto, cabe em primeiro lugar aos responsáveis angolanos dos projetos de resolver.

Considerações: Desenvolvimento de Capacidades e Diálogo Político

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

A maioria das intervenções financiadas pela UE têm componentes de Desenvolvimento de Capacidades (DC). A UE presta também apoio a centros de formação formal e, mais recentemente, também ao ensino superior, embora não exista uma estratégia transversal de DC, o que significa que a estrutura e a abordagem variam consoante os projetos.

Embora muitos projetos tenham sofrido atrasos significativos no arranque das atividades, particularmente nos primeiros projetos, a assistência técnica (AT) foi em geral prestada atempadamente. Esta constatação algo contraditória explica-se em parte pelo facto de muitos dos atrasos terem acontecido por causa de aspetos formais do arranque dos projetos. Uma vez em vigor, grande parte da AT foi prestada mais ou menos dentro do prazo previsto.

A *relação custo-eficácia* foi questionada em alguns casos. Alegou-se que os projetos poderiam ter utilizado mais competências e empresas angolanas. Embora esta avaliação não estivesse em condições de validar esta alegação, esta é claramente uma questão importante a ter em conta.

Quanto à *adequação* da AT prestada, a AT a longo prazo foi considerada positiva, uma vez que permitiu aos peritos compreenderem melhor os problemas. Consequentemente, poderiam proporcionar uma melhor orientação e supervisão, bem como um desenvolvimento mais adequado de competências.

Embora os centros de formação apoiados se destinassem a satisfazer necessidades importantes, a experiência real tem sido mista: um dos centros nunca abriu; um segundo centro estava localizado numa cidade de difícil acesso; e o terceiro apenas recentemente começou a funcionar, pelo que ainda não há resultados. É lamentável que uma infra-estrutura tão crucial para o desenvolvimento de competências a longo prazo do país tenha um desempenho tão fraco.

Os relatórios dos resultados das atividades de DC são fracos. Faltam tanto as linhas de base como indicadores que permitam acompanhar desde o desenvolvimento das atividades até aos Produtos e finalmente aos Resultados esperados.

O desafio para os projetos é que nem o país nem a UE parecem ter um quadro analítico para identificar as necessidades e acompanhar o desempenho. Os custos de o fazer para cada projeto são muito altos, pelo que uma abordagem global seria útil para todos os projetos.

O DC é complicado e muitas vezes são necessários ajustamentos, no entanto, os acordos dos projetos restringem as partes a uma abordagem que pode acabar por não ser a melhor. Embora sejam possíveis adendas, estas podem ser complicadas e, muitas vezes, acontecem bastante tarde, enquanto a pilotagem inicial de projetos complexos pode testar pressupostos e permitir ajustamentos antes de se iniciar a implementação em grande escala. A UE está bem equipada para tal abordagem, uma vez que a revisão ROM é adequada para resumir as lições de um projeto-piloto.

A UE em Angola não aplicou um quadro global para o desenho e acompanhamento do desempenho de DC, apesar da UE ter uma abordagem estruturada. A utilização desse quadro asseguraria uma maior coerência entre os projetos e poderia também apoiar os esforços globais do GdA.

DIÁLOGO POLÍTICO

O diálogo político de alto nível, baseado na Parceria “Caminho Conjunto” (*“Joint Way Forward”*), tem evoluído em termos de abrangência, profundidade e regularidade com a presidência Lourenço. O diálogo centrou-se em questões políticas globais, promovendo uma melhor compreensão de ambos os lados. Até agora, o diálogo político não abordou várias questões relacionadas com os projetos, mas pode fornecer as bases para uma cooperação para um desenvolvimento mais abrangente, estendendo-se para além do setor público.

Conclusões

Embora a ajuda da UE represente apenas uma pequena fração do orçamento público, o GdA parece apreciar a contribuição catalisadora e estratégica que a assistência financeira externa pode fornecer. Isto pode permitir abordagens mais inovadoras de colaboração, com uma reflexão a mais longo prazo em torno de temáticas e setores a apoiar, assegurando sinergias entre intervenções para alcançar objetivos abrangentes.

Uma melhor compreensão das estruturas políticas e administrativas, da organização e das relações de poder será necessária para identificar os setores onde o apoio externo poderá ter maior impacto, incluindo o apoio à administração e ao desenvolvimento a nível local.

O setor privado precisa de desempenhar um papel central para que a diversificação económica possa acontecer. A este nível a adesão de Angola ao Acordo de Parceria Económica (APE) da SADC e novos instrumentos como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável + (FEDS+) e as Iniciativas *Team Europe* (TEI) abrem as portas a relações mais amplas e inovadoras.

O apoio aos atores não-estatais (ANE) deve ser aumentado, ser mais estratégico e a longo prazo, ajudando ao estabelecimento de espaços comuns para a partilha de experiências, colaboração, advocacia e ligações com as administrações locais. Isto requer um compromisso por parte do GdA para permitir mais espaço político para os ANE.

O desenvolvimento de capacidades deve ser um pilar central da ajuda da UE. Há necessidade de uma abordagem abrangente e estratégica baseada numa análise cuidadosa e numa aprendizagem e testagem sistemática. Dada a ambição de diversificação do GdA, esta estratégia deve ter uma perspetiva do mercado de trabalho e ligações claras ao setor da educação, fornecendo aos projetos individuais um quadro que assegure a complementaridade e a atenção à “criação de capacidades para produzir capacidades”.

Embora a abordagem *Team Europe* de mobilizar a comunidade mais vasta da UE seja altamente apropriada, os problemas encontrados pelo FRESAN como o maior, mais estratégico e mais complexo projeto em Angola apontam para questões a ter em conta ao conceber intervenções abrangentes como as TEI:

- O desenvolvimento sustentável de capacidades deve ser um objetivo-chave com uma lógica de intervenção realista e um cronograma previsto. O **compromisso** e as **capacidades** reais do setor público nas administrações nacionais, provinciais e municipais que devem contribuir e

beneficiar da intervenção devem ser claramente descritos, onde em particular o interesse e a capacidade de trabalhar para além das barreiras administrativas no setor público devem ser compreendidos e abordados.

- As prováveis lacunas do lado da oferta de competências necessárias para implementar os projetos devem ser analisadas no contexto do mercado de trabalho e de como o setor educativo pode lidar com as carências de oferta ao longo do tempo. O horizonte temporal para abordar estas questões está normalmente muito além do de um projeto. Por isso, o desenho do projeto deve ser realista em termos dos resultados esperados em termos de capacidades.
- A tomada de decisões e as estruturas administrativas têm de responder a duas preocupações de algum modo concorrentes: tornar a tomada de decisão e a autoridade de implementação o mais próximas possível dos níveis de impacto, assegurando ao mesmo tempo uma completa partilha de informação e processos consultivos entre os atores-chave a nível superior. É de particular importância que os atores nacionais se sintam plenamente envolvidos e consultados sobre questões-chave, tendo em conta que estes podem ter agendas divergentes.
- Sempre que possível, a geminação institucional pode proporcionar parcerias a longo prazo e o Instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (TAIEX) da UE a mais curto prazo pode fornecer apoio para o reforço das principais capacidades do setor público. Mas para que tais parcerias funcionem, deve haver um planeamento cuidadoso e um compromisso dos gestores de ambas as partes.
- Dadas as capacidades geralmente fracas, as fragilidades organizacionais e os altos custos de transação na implementação, deve fazer-se uso de alguma flexibilidade no desenho e implementação de acordos, aplicando uma abordagem experimental ou fases mais lentas de arranque; uma monitorização ativa para uma gestão de risco mais próxima da realidade; uma partilha proativa de experiências para uma maior aprendizagem entre atores; uma "reserva financeira estratégica" para explorar janelas de oportunidade. Embora uma boa lógica de intervenção com pressupostos-chave seja importante para uma implementação bem sucedida, a experiência demonstra que, uma vez iniciadas as atividades, uma série de problemas e oportunidades imprevistos surgirão, e a abordagem destes numa fase precoce é a chave para o sucesso.

Olhando para o futuro: Angola e as Prioridades da UE

PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO ANGOLANO

Angola elaborou o seu Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022 com seis áreas prioritárias: (i) desenvolvimento humano, (ii) desenvolvimento económico sustentável e inclusivo, (iii) infra-estruturas-chave, (iv) consolidação da paz, reforço do Estado democrático e do Estado de direito, boa governação, reformas estatais e descentralização, (v) desenvolvimento territorial equilibrado, e (vi) garantia da estabilidade e integridade de Angola. A operacionalização do *desenvolvimento económico sustentável e inclusivo*, um objetivo-chave, foi subsequentemente previsto no programa de apoio à produção, diversificação das exportações e substituição das importações, PRODESI, com uma série de estudos de cadeia de valor que detalham as necessidades ao nível do desenvolvimento e do investimento.

O PIP DA UE E A INICIATIVA TEAM EUROPE

A UE preparou o seu Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2021-2027 com três Áreas Prioritárias: (i) diversificação económica sustentável, (ii) governação transparente, responsável e eficaz (iii) desenvolvimento humano, enquanto o TEI deve contribuir para processos transformadores de diversificação da economia nacional, para um crescimento económico sustentável e inclusivo e para a criação de emprego.

O AMBIENTE OPERACIONAL ANGOLANO

Embora a presidência Lourenço tenha entrado em funções prometendo reformas políticas e económicas, os resultados continuam limitados, em parte devido à crise fiscal provocada pelo colapso do setor petrolífero, sendo esta acentuada pela pandemia. Mas o compromisso político em relação à agenda original de reformas não é claro agora, o que significa que as condições para a implementação futura do programa continuam sendo incertas.

CONCLUSÕES

O *sistema político* é estruturado para assegurar um controlo central. As reformas a partir do topo são, portanto, lentas e sempre com vista a manter o controlo centralizado.

O *sistema económico* continua baseado na procura de “lucro adicional” (“*rent seeking*”), onde uma elite político-económica e os seus parceiros estrangeiros controlam áreas-chave da economia e podem utilizar instrumentos do Estado para proteger os seus interesses. O espaço para outros atores económicos tem sido historicamente limitado, mas está agora a ganhar mais abertura. É provável que esta tendência continue com mais reformas macroeconómicas e com a adesão esperada de Angola ao Acordo de Parceria Económica (APE) UE-SADC.

O Governo está, contudo, muito consciente e preocupado com os sérios desafios económicos e, portanto, também políticos que o país enfrenta e está, por isso, aberto a medidas que os abordem - com a condição de que estas não desafiem significativamente o controlo central.

Existe claramente uma sobreposição significativa entre as prioridades do GdA e da UE, proporcionando importantes oportunidades de colaboração a longo prazo. Contudo, enquanto as reformas estão a avançar, especialmente no campo da gestão macroeconómica e no setor da justiça, são levantadas questões relativas às futuras reformas, sobretudo no que se refere à rapidez, à profundidade e ao espaço que, de facto, será concedido a novos atores e atividades. Existem, portanto, áreas fundamentais de reforma que a UE deve acompanhar: (i) democratização política; (ii) estabilidade e previsibilidade macroeconómicas; (iii) mercados transparentes e competitivos; (iv) melhoria dos procedimentos e processos administrativos.

Olhando para o futuro: Diversificação Económica e Desenvolvimento induzido pela Agricultura

Embora o Plano Nacional de Desenvolvimento de Angola, o PRODESI e o PIP considerem uma série de setores económicos para a diversificação de Angola, a equipa sugere que a UE preste particular atenção ao *setor agrícola*. Este permite um desenvolvimento económico sustentável e equitativo; pode gerar crescimento em todo o país; pode dar importantes contributos para a redução da pobreza, equidade de género e emprego, com particular ênfase no desemprego jovem; melhorará a segurança alimentar e o estado nutricional; fortalecerá a produção do setor primário resistente ao clima; pode apoiar iniciativas empresariais locais e contribuir para o reforço da governação participativa local com o objetivo de contribuir para os ODS.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento induzido pela agricultura requer compromisso e investimentos a longo prazo, e é de alto risco. A UE, com o seu horizonte de planeamento a longo prazo, com o maior orçamento de cooperação e com acesso a recursos financeiros complementares, tem os meios organizacionais e financeiros para ser o parceiro de que Angola necessita para este desafio transformador.

É de salientar que a equipa **não** recomenda que a UE se concentre exclusivamente no desenvolvimento agrícola, mas, se houver apoio governamental para tal, a proposta é que a UE se comprometa com um programa suficientemente grande e amplo para que este possa realmente ter um impacto transformador no setor.

Atividades referentes às Áreas Prioritárias 2 e 3 do PIP podem melhorar o desenvolvimento local através de processos complementares. No que diz respeito às questões de governação transparente, responsável e eficaz, estas devem centrar-se em permitir aos produtores e empresários locais a entrada nos mercados e acesso a recursos e serviços em condições competitivas. O desenvolvimento humano deve prestar atenção às necessidades do setor dos pequenos produtores.

Olhando para o futuro: Desenvolvimento de Capacidades, Diálogo Político e Garantia de Qualidade

Um desafio-chave para um processo de desenvolvimento local induzido pelo setor agrícola é de assegurar que as competências, conhecimentos e capacidades institucionais, organizacionais e individuais necessários sejam disponibilizadas, que estas sejam relevantes, e que sejam sustentáveis ao longo do tempo. Para Angola, isto significa construir algumas destas capacidades quase do zero e, por conseguinte, exigirá tanto tempo como financiamento para se tornar realidade. Outras capacidades podem ser desenvolvidas localmente ao longo do tempo (desenvolvimento educacional) ou podem ser encontradas no mercado de trabalho e contratadas daí.

Uma estratégia de desenvolvimento de capacidades a médio e longo prazo precisa assim de abordar as partes relevantes do setor educacional, uma análise do mercado de trabalho, e o que o próprio programa precisa de fornecer, a fim de assegurar uma sustentável "criação de capacidades para produzir capacidades" para o setor.

Um instrumento-chave para um programa de capacidade tão abrangente poderia ser a geminação com instituições semelhantes em países que cobrem as mesmas zonas agro-climáticas e de preferência com proximidade cultural e tecnológica para facilitar a partilha de conhecimentos/aprendizagem entre pares.

Neste contexto, o diálogo político UE-Angola proporciona oportunidades únicas para discussões políticas de alto nível em benefício de ambas as partes. Tem havido uma vontade por parte de Angola para abordar também questões politicamente mais sensíveis, o que justifica um investimento contínuo neste processo. A próxima reunião de alto nível deverá incluir a vontade por parte da UE de fornecer observadores eleitorais para as próximas eleições nacionais de Agosto de 2022; questões importantes para atrair investimentos estrangeiros, tais como para a "energia verde" em conformidade com os compromissos estabelecidos por Angola na Conferência sobre o Clima (COP26); e melhorias no ambiente operacional para a implementação dos projetos.

Uma consideração importante para o próximo PIP é o reforço da participação angolana na monitoria, avaliação, aprendizagem e construção da memória institucional relativamente às atividades apoiadas pela UE no país, tanto como uma forma de tornar o programa UE+EM mais conhecido/visível como também como contribuição para o debate nacional sobre as experiências de desenvolvimento do país.

Recomendações

1. A UE deve acompanhar o desempenho nas quatro áreas-chave (i) democratização política; (ii) estabilidade macroeconómica e previsibilidade; (iii) mercados transparentes e competitivos; (iv) melhoria de procedimentos e processos administrativos, para monitorizar até que ponto é que o Governo está a melhorar o ambiente para uma colaboração a longo prazo, previsível e ampla.
2. A UE deve concentrar-se no desenvolvimento induzido pela agricultura como uma preocupação central no âmbito da Área Prioritária 1 do PIP e expandir este compromisso com os Estados Membros com a Iniciativa Team Europe.
3. Embora a base de recursos naturais seja considerada muito boa, as fundações institucionais, jurídicas, infraestruturais, competências e serviços sociais básicos são geralmente fracos, pontos nos quais a UE se deve concentrar.

4. Ao trabalhar com os atores apropriados, a UE deve apoiar o desenvolvimento de uma estratégia sectorial politicamente assumida, tecnicamente sólida e financeiramente viável como base para o seu apoio a um programa de desenvolvimento induzido pela agricultura. No caso de que se venha a verificar que há pouco interesse em comprometer-se com tal abordagem, a Delegação deveria reavaliar a sua disposição de atribuir recursos significativos a este setor.
5. Com base numa estratégia de desenvolvimento de setor induzido pela agricultura, a UE deve apoiar a identificação de uma capacidade de "necessidades mínimas" do setor público com um plano diretor de 5 a 10 anos para melhorar a situação.
6. A UE poderia oferecer-se para financiar um trabalho abrangente do setor que inclui uma atualização da legislação das terras; identificar quais os princípios de alocação de títulos de terras, direitos de usufruto e o uso de terra como garantia para empréstimos; apoiar o desenvolvimento de um sistema cadastral com enfoque em áreas de alta produtividade, mas que inclua os vários esquemas de exploração de terras sob os quais os atuais utilizadores estão a explorar terras agrícolas. A UE poderia oferecer-se para financiar um trabalho mais abrangente do setor que inclua uma atualização da legislação das terras; identificar os princípios de alocação de títulos de terras, direitos de usufruto e o uso de terra como garantia para empréstimos; apoiar o desenvolvimento de um sistema cadastral com enfoque em áreas de alta produtividade, mas que inclua os vários esquemas de exploração de terras sob os quais os atuais utilizadores estão a explorar terras agrícolas.
- 7.
8. A UE pode ajudar os atores locais a desenvolverem abordagens mais integradas do desenvolvimento rural, incluindo "pacotes" de investimentos públicos que permitirão à juventude investir na produção agrícola.
9. A UE pode apoiar o desenvolvimento de um sistema de crédito rural viável a longo prazo através do apoio à partilha de riscos e abordagens inovadoras ao crédito rural.
10. A UE deve utilizar esta abordagem de desenvolvimento induzido pela agricultura como base para o seu apoio à Iniciativa Team Europe, proporcionando oportunidades aos Estados-Membros e a outros atores para desenvolverem ações complementares, tais como o desenvolvimento da cadeia de valor através de investimentos privados.
11. A UE deve assegurar que uma parte significativa do projeto PASCAL seja atribuída aos municípios identificados como importantes para o desenvolvimento induzido pela agricultura. O projeto PASCAL nestas áreas deve incluir assistência para promover um ambiente favorável às empresas locais e à produção agrícola e ajudar a combater todas as formas de barreiras aos mercados locais competitivos.
12. A UE deve ajudar a reforçar o planeamento local e, em particular, os processos de investimento público local para assegurar que as zonas rurais e as atividades agrícolas sejam inteiramente tomadas em consideração.
13. A UE deve alargar o seu apoio contínuo à educação e formação técnica e profissional (TVET) e ao ensino superior para incluir formação, educação e investigação relevantes para o setor primário, com especial atenção às necessidades do setor dos pequenos produtores.
14. A UE deve apoiar um programa de capacitação de organizações que respondam às "necessidades mínimas" para que o crescimento e o desenvolvimento induzido pela agricultura sejam viáveis.
15. A UE deve explorar opções de acordos de colaboração para criar capacidades sustentáveis no setor agrícola, com especial ênfase em possíveis parceiros da América Latina/Brasil.

16. A UE deve continuar o diálogo político de alto nível com Angola, mas deve abordar mais questões relacionadas com a cooperação bilateral e, em particular, procurar encontrar soluções para os entraves políticos e administrativos na implementação das intervenções.
17. A UE deve deixar claro que está disposta a atender a qualquer pedido de observadores eleitorais e que o considera importante para documentar melhorias no campo da democratização.
18. A UE deve estabelecer financiamento para participações angolanas nas atividades de monitoria e garantia de qualidade ao longo da cadeia da intervenção; para apoiar a partilha de experiências e espaços de aprendizagem bem como ajudar a construir a memória institucional local no que respeita a realizações e desafios nas atividades financiadas pela UE.

2 CONTEXTO E INTRODUÇÃO

O objetivo desta avaliação é rever os resultados da colaboração entre a UE e Angola entre 2008 e 2020 e apresentar recomendações para o próximo período, em conformidade com o mandato:

- Avaliar o desempenho do apoio da UE – diálogo político e assistência financeira – a Angola.
- Fazer o balanço dos resultados alcançados pelo apoio da UE e identificar os fatores contributivos e limitativos.
- Identificar áreas com espaço para melhoria e boas práticas para a elaboração de orientações e diretrizes para a implementação do atual programa (FED-11) e da futura assistência financeira.
- Apoiar a preparação do novo programa nacional 2021-2027 no contexto do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI).
- Contribuir para futuras iniciativas de programação conjunta, caso a oportunidade se apresente.

2.1 PROGRAMA DA UE EM ANGOLA

O Programa Indicativo Nacional (PIN) da UE para Angola 2008-2013, assinado em novembro de 2008, apresentou o quadro estratégico para a cooperação entre a UE e Angola, financiado ao abrigo do 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED-10). Com um orçamento de €214 milhões, o programa financiou intervenções³ para apoiar a governação, as reformas económicas e institucionais, o desenvolvimento humano e social, o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e a desminagem. O PIN 2014-2020 (FED-11) tinha orçamentos num montante total de €210 milhões e concentrava-se (i) no ensino e na formação técnica e profissional e no ensino superior; (ii) agricultura sustentável; e (iii) água e saneamento. Na sequência de uma revisão intercalar em 2017, o orçamento foi reduzido para €132 milhões e foi introduzido um novo setor prioritário, iv) a governação económica e o setor privado, em substituição da água e saneamento. No entanto, o Banco Europeu de Investimento (BEI) concedeu um empréstimo de €100 milhões para apoiar a implementação de projetos relacionados com a água. Em 2020, foi adicionado um apoio orçamental de €20 milhões para apoiar o trabalho do Ministério da Saúde no combate à pandemia da COVID-19 e apoiar os esforços do país para fazer face às consequências económicas e sociais da pandemia. Uma subvenção adicional de €5 milhões, combinada com um empréstimo de €50 milhões do BEI, foi concedida ao Ministério da Saúde. Assim, o FED-11 acabou por ascender a €157 milhões.

Foram financiadas 19 decisões através do FED-10 e do FED-11, devendo a avaliação incluir igualmente a intervenção sanitária do FED-9 (Tabela 1). Um projeto de desminagem e outro de apoio à gestão de uma floresta nacional não foram revistos (destacados a amarelo)⁴ e dois projetos que prestam apoio ao Gestor Orçamental Nacional (GON) também não foram incluídos (azul claro) devido à falta de documentação, embora o conteúdo esteja, em grande medida, incluído na *Facilidade de Diálogo de Angola D-40914*.

Foram consideradas três intervenções não pertencentes ao PIN para inclusão na análise:

- Programas Indicativos Regionais (PIR).
- Mecanismo de Cooperação Técnica (TCF).
- Os programas das organizações da sociedade civil e autoridades locais (OSC-AL) e do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH).

³ O financiamento é atribuído de acordo com decisões formais (com a numeração “D-x”). Podem existir vários projetos ao abrigo de uma decisão, pelo que as atividades ao abrigo de uma determinada decisão podem, por razões de simplicidade, ser designadas por “intervenções”.

⁴ A ação de desminagem (D-21028) foi um projeto de prestação direta de serviços que aborda uma questão específica, enquanto o projeto nacional de biodiversidade (D-22929) se centrou num parque nacional específico e não numa preocupação ambiental estrutural, mas também porque não estava relacionado com outras intervenções e não abordava uma questão na qual a Delegação tivesse indicado que pretendia centrar-se no futuro.

No que diz respeito aos projetos do PIR, os três países de língua portuguesa (PALOP) beneficiaram de financiamento do FED e, por conseguinte, estão incluídos no quadro 1: *D-20847 Recursos humanos para o setor da saúde nos PALOP*; *D-21808 Apoio ao Estado de Direito nos PALOP*; e *D-24373 Instituto de formação para a gestão financeira e económica nos PALOP*. Nenhum outro projeto regional foi significativo e, por conseguinte, não foi incluído na análise.

Tabela 1: Decisões do PIN financiadas ao abrigo do (FED-9), FED-10 e FED-11

FED #	Decisão #	Nome da decisão	Orçamento aquando da assinatura, euros €	Data da assinatura
9	20847	Desenvolvimento de Recursos Humanos para o Setor da Saúde nos PALOP	10,000,000	01-01-08
10	21027	Apoio Institucional aos Setores de Abastecimento de Água e Saneamento	17,000,000	01-04-09
10	21028	Ação de Desminagem	20,000,000	01-04-09
10	21418	Programa de Apoio ao Setor da Saúde II (PASS II)	25,000,000	01-11-12
10	21626	Modernização das Capacidades Institucionais de Planeamento Público	13,500,000	01-01-10
10	21647	Programa de Desenvolvimento Local (LDP) através do Fundo de Apoio Social (FAS IV)	30,000,000	01-04-13
10	21808	Apoio ao Estado de Direito nos PALOP	8,400,000	01-01-13
10	21954	Programa de Apoio aos Atores Não Estatais (PAANE)	3,000,000	01-03-11
10	22495	Mecanismo de Cooperação Técnica (TCF) III	3,000,000	01-03-11
10	22953	Uma Política Eficaz para a Proteção Social e a Solidariedade (APROSOC)	32,300,000	01-04-14
10	22929	Projeto Nacional de Biodiversidade: Conservação do Parque Nacional do Iona	10,000,000	01-02-13
10	22990	Programa de Apoio ao Comércio (ACOM)	12,000,000	01-12-14
10	23004	Identidade e Justiça para as Crianças	17,000,000	01-01-14
10	23005	Criação de um Centro de Formação Profissional para o Setor da Água	11,800,000	01-04-14
10	24373	Instituto de Formação, Gestão Financeira e Económica nos PALOP	5,400,000	01-12-13
11	37953	Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola (FRESAN)	70,080,000	01-08-17
11	38134	Ensino e Formação Técnicos e Profissionais (RETFOP)	22,000,000	01-12-16
11	38769	TCF e Apoio ao Gestor Orçamental Nacional	5,000,000	01-08-16
11	40911	Gestão das Finanças Públicas (GFP) e Reforma do Setor Financeiro	5,000,000	01-01-19
11	40914	Facilidade de Diálogo UE-Angola	4,000,000	01-01-19

O TCF foi utilizado para fins de preparação de projetos e, por conseguinte, não produziu resultados independentes. No entanto, o financiamento da UE para atores não-estatais foi importante, com um total de 100 projetos financiados pelo IEDDH (€9,8 milhões) e pelas OSC-AL (€30 milhões) durante os dois períodos do FED, pelo que foi incluída uma revisão deste financiamento⁵.

Por último, os TdR solicitam que a avaliação reveja o diálogo político no âmbito do processo do “Caminho Conjunto” (“*Joint Way Forward*”) (JWF), que foi iniciado em julho de 2012. Esta questão é abordada numa secção separada.

⁵ Consultar as análises das várias intervenções financiadas no Volume 3, disponíveis mediante pedido a INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

2.2 ALTERAÇÃO DO CONTEXTO

S. Ex.^a Sr. João Lourenço foi eleito Presidente de Angola em setembro de 2017, funcionando numa plataforma que incluiu a luta contra a corrupção, a abertura do diálogo político, a diversificação da economia e a implementação da descentralização. Assumiu a Presidência num momento difícil, com o colapso do mercado petrolífero em 2014, o que reduziu as receitas de exportação e as receitas públicas. A pandemia exacerbou claramente esta situação difícil, aumentando as pressões sobre as finanças do setor público.

Ao mesmo tempo, a situação dos cidadãos e das empresas angolanas é difícil. Angola apresenta uma pontuação insuficiente na maioria dos indicadores de desenvolvimento social e equidade. Os níveis básicos de saúde e educação mantiveram-se baixos durante um longo período de tempo, embora comecem a melhorar: A pontuação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi de apenas 0.394 em 2010, mas aumentou para 0.574 em 2018⁶. Apesar disso, Angola ainda ocupava o 149º lugar de um total de 190 países no IDH – consideravelmente inferior ao esperado tendo em conta o seu Rendimento Nacional Bruto (RNC) /per capita. Embora a esperança média de vida esteja a aumentar, as taxas de escolarização tenham aumentado significativamente e vários indicadores de saúde estejam a avançar na direção certa, é provável que a⁷ pandemia inverta alguns destes ganhos. E embora Angola tenha sido classificada entre os países mais corruptos do mundo, há sinais de melhoria: embora no lugar 146 em 180 no *Índice de Perceção da Corrupção* da Transparência Internacional em 2019, a sua pontuação subiu para 19 em 100 em 2018 e para 26 em 2019, subindo assim 19 lugares na classificação do país⁸. Resta saber se isto é o início de uma tendência a mais longo prazo ou apenas de mudanças oportunistas resultantes do novo regime⁹. No entanto, a economia pode estar a abrir-se: o tempo necessário para criar uma empresa passou de 66 dias úteis em 2010 para apenas 36 dias em 2018¹⁰, embora no Relatório do Banco Mundial “*Doing Business*” (*Doing Business 2020*), Angola apareça ainda no lugar 177 em 190 países¹¹.

2.3 ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

O relatório de avaliação divide-se em três volumes¹²:

O Volume 1 (do relatório de avaliação principal) apresenta:

- A abordagem metodológica.
- Principais considerações e conclusões dos critérios de avaliação da UE em matéria de Relevância, Eficiência, Eficácia, Impacto, Sustentabilidade, Valor acrescentado, Coerência e Complementaridade.
- Em seguida, a avaliação analisou o Diálogo Político e o Desenvolvimento de Capacidades & a Assistência Técnica, áreas de enfoque a pedido da Delegação.
- A secção das recomendações analisa, em primeiro lugar, Angola e as prioridades da UE no

⁶ Consultar <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

⁷ Embora a esperança média de vida à nascença em 2010 fosse de 55 anos, esta aumentou para 61 anos em 2018; a taxa de mortalidade das pessoas com menos de 5 anos por 1,000 nados-vivos diminuiu de 121 para 77; as taxas brutas de inscrição no ensino secundário passaram de 26 para 51 no mesmo período (perfil do país do Banco Mundial).

⁸ Consultar <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>

⁹ No início de 2021, uma série de seminários virtuais sobre “*The State of Transformations in Angola*” (O Estado das Transformações em Angola), realizados por investigadores nacionais e internacionais concluiu que os processos de mudança iniciados após as eleições de 2017 estavam a abrandar. Os *Luanda Leaks* que produziram 715,000 documentos sobre os negócios e a corrupção de Isabel dos Santos, publicados em janeiro de 2020, basearam-se num ataque informático bem-sucedido, sendo mais provável que este material condenatório tenha surgido como parte da luta de poder entre o regime cessante e a nova elite nacional.

¹⁰ Consultar o perfil do país do Banco Mundial.

¹¹ Consultar <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>, página 4. Moçambique ocupa o 138º com uma pontuação de 55.0.

¹² O Volume 1 (relatório de avaliação principal) está publicado em https://ec.europa.eu/international-partnerships/strategic-evaluation-reports_en. Os Volumes II e III estão disponíveis mediante pedido enviado para INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

futuro, bem como o contexto operacional provável para o apoio da UE.

- A segunda parte analisa a melhor forma de apoiar a preocupação predominante da UE e de Angola relativa à diversificação económica e o crescimento inclusivo, tendo em conta as três principais áreas de apoio da UE apresentadas no seu Programa Indicativo Plurianual (PIP).
- À luz do que precede, a secção final das recomendações analisa em primeiro lugar a melhor forma de abordar o reforço das capacidades do setor público, passando depois à análise da forma como o diálogo político global e uma maior participação local na monitoria, na avaliação e na aprendizagem do apoio da UE podem contribuir para resultados mais sustentáveis.

O Volume 2 inclui os anexos relativos a este exercício:

- Anexo A: Os termos de referência (TdR).
- Anexo B: Bibliografia.
- Anexo C: Pessoas entrevistadas.
- Anexo D: Metodologia aplicada.
- Anexo E: Matriz de avaliação global, que compila as matrizes de avaliação a partir das avaliações das intervenções realizadas (ver Volume 3).
- Anexo F: Resultados do inquérito.
- Anexo G: Guias de conversação.
- Anexo H: Questionário do inquérito.

O Volume 3 apresenta as avaliações das 16 intervenções analisadas e a avaliação dos programas OSC-AL e IEDDH. Este volume está disponível internamente para os funcionários da UE.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

A situação em Angola é complexa e mudou consideravelmente durante o período de avaliação 2008-2020, e continua a evoluir, abrindo novas possibilidades de colaboração entre a UE e Angola. Com base no pedido da Delegação no sentido de tornar a avaliação o mais útil possível para o planeamento prospetivo, foi acordado realizar a avaliação por etapas, a fim de permitir ajustamentos ao processo e aos instrumentos em conformidade. Por conseguinte, o processo resultou em mais elementos produzidos do que o habitual:

- Foram elaboradas uma *nota metodológica* e um *inventário de documentos*, o que contribuiu para uma melhor matriz de avaliação e para um acordo no sentido de rever a metodologia para a fase prospetiva.
- Utilizando o inventário de documentos, uma *Cartografia dos Recursos e dos Resultados* forneceu resultados documentados, identificando lacunas de informação e insuficiências a colmatar pelo exercício de avaliação.
- O *Relatório Inicial* formal foi elaborado, apresentando mais detalhadamente a metodologia, as fontes de informação, uma matriz de avaliação revista e as análises dos projetos no estudo da Cartografia.
- O *Estudo de Avaliação* realizou a revisão dos Programas Indicativos Nacionais (PIN) e das suas intervenções, apresentando as considerações em três volumes¹³: (I) Relatório de avaliação principal, (ii) Anexos, (ii) Avaliações dos projetos e uma análise resumida dos programas IEDDH e OSC-AL.
- Em *seguida*, o Estudo Orientado para o Futuro retirou lições e conclusões do estudo de avaliação e realizou um programa de entrevistas intensivo que abrange um vasto leque de atores nacionais e funcionários da UE, tanto em Luanda como em Bruxelas, a fim de identificar recomendações baseadas i) num contexto em rápida mutação, ii) em novas necessidades e novas possibilidades, iii) nas limitações de uma avaliação político-económica realista e iv) nas vantagens comparativas que uma UE com uma abordagem da Iniciativa *Team Europe* pode proporcionar.

3.1 ESTUDO DE AVALIAÇÃO

Para a análise dos documentos, a equipa verificou se a intervenção dispunha de um quadro de resultados claro e de uma comunicação de resultados que permitisse verificar os resultados comunicados em função das expectativas.

Todas as intervenções tinham documentos programáticos ou acordos financeiros que serviram de base à intervenção e apresentavam os resultados esperados. A equipa procurou, em especial, realizar avaliações por terceiros sob a forma de avaliações intercalares ou finais ou de relatórios de monitoria orientada aos resultados (ROM). Foram identificadas 9 avaliações intercalares e 9 avaliações finais de 11 intervenções, 18 relatórios ROM relativos a 10 intervenções e um total de 34 relatórios intercalares sobre os projetos¹⁴. Os restantes projetos começaram recentemente a ser executados e ainda não tinham sido objeto de avaliações externas de desempenho.

A maioria das intervenções tem um Quadro de Resultados/Quadro Lógico com um Objetivo Global, entre 2 a 3 Objetivos Específicos e entre 2 a 5 Resultados (num quadro de resultados clássico, estes seriam Resultados e Produtos). A qualidade e a abrangência dos quadros variam muito, o que também foi destacado por vários relatórios ROM. O ponto de situação dos chamados “resultados” é por vezes

¹³ O Volume 1 (relatório de avaliação principal) é publicado em https://ec.europa.eu/international-partnerships/strategic-evaluation-reports_en. Os Volumes II e III estão disponíveis mediante pedido enviado para INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

¹⁴ No entanto, 13 eram relatórios de engenharia sobre uma componente de investimento em infraestruturas relativa a um projeto.

pouco claro. Na maioria dos casos, são apresentados como produtos clássicos – objetivos diretos pelos quais o projeto pode ser responsabilizado. Mas noutros casos, são formulados como resultados derivados dos Produtos diretos. Outro problema foi a falta de especificidade do que devia ser alcançado, em que a formulação de muitos resultados está em termos de processo (“contribuir para o reforço...”). Embora se pudesse acompanhar e comunicar os resultados muitos deles, a meta real não foi especificada, pelo que a mera formação de um membro do pessoal durante uma semana poderia ser orientada para o “reforço dos recursos humanos”. Muitos dos projetos em Angola contêm vários aspetos ao nível do reforço de capacidades – melhoria dos recursos humanos, desenvolvimento organizacional – e este domínio é notoriamente difícil de especificar e ainda mais difícil de acompanhar e comunicar os resultados. Dada a fragilidade da base de informação disponível para vários destes projetos, esta falta de especificidade nos Quadros lógicos é compreensível, mas dificultou a avaliação dos resultados por parte da equipa. Em alguns casos, existiam indicadores que permitiam a monitoria e, muitas vezes, listas de atividades pormenorizadas que mostravam o que devia ser feito. No entanto, para muitos projetos, os dados do cenário de base não estavam disponíveis ou não eram pormenorizados, muitas vezes porque esses dados simplesmente não estavam disponíveis. Tratava-se de um problema mais significativo quando os projetos contribuíam para o reforço dos sistemas e atividades administrativos a nível provincial e/ou municipal.

As avaliações finais só estavam disponíveis para metade dos projetos, pelo que, em alguns casos, a equipa apenas apresentou os resultados intermédios nas revisões intercalares e o que foi registado nos relatórios ROM. A capacidade de avaliar os resultados efetivos é, por conseguinte, variável, como se pode ver nas análises dos projetos no Volume 3¹⁵. Simultaneamente estão também disponíveis, em vários casos, informações adicionais. Quando esse foi o caso, estas foram utilizadas¹⁶.

Algumas intervenções alteraram o seu Quadro lógico durante a implementação. Alguns relatórios ROM apresentam resultados relativamente a um quadro de resultados diferente, o qual a equipa não sabia quando tinha sido alterado, ou por que razões nem durante quanto tempo é que a gestão do projeto apresentou relatórios com base no Quadro revisto. Outro problema é o facto de a equipa não saber quais as intervenções que, de facto, alteraram os seus quadros e quais as que não o fizeram. Por este motivo, a equipa baseou-se nos Quadros lógicos originais, mas que fornece outro conjunto de enviesamentos ao registar e analisar os resultados¹⁷.

O diálogo político baseou-se na iniciativa “Caminho Conjunto” (*“Joint Way Forward”*) (JWF), que tem sido abrangente nas questões abordadas. Além disso, a UE prestou assistência técnica e outras formas de apoio para reforçar a capacidade de Angola para contribuir ativamente para o diálogo propriamente dito, mas também para assumir um papel mais forte na implementação e na monitoria das intervenções no âmbito do sistema do Gestor Orçamental Nacional (GON), em vigor durante este período.

No que diz respeito às entrevistas, foi mais fácil identificar as pessoas envolvidas nos projetos mais recentes. Isto significa que a base de informação para as avaliações dos projetos passou de fortemente baseada em documentos no que se refere aos projetos anteriores para uma abordagem mais focada em entrevistas para os projetos mais recentes.

¹⁵ O Volume 1 (relatório de avaliação principal) é publicado em https://ec.europa.eu/international-partnerships/strategic-evaluation-reports_en. Os Volumes II e III estão disponíveis mediante pedido enviado para INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Normalmente, a equipa regressaria e relocalaria estas alterações. Devido às especificidades do programa do país de Angola — a mudança básica dos parâmetros de desenvolvimento com o colapso do setor petrolífero e a eleição do Presidente Lourenço em 2017, que tem uma agenda de desenvolvimento muito diferente — foi acordado que a avaliação prestaria a máxima atenção ao trabalho das recomendações prospetivas e, por conseguinte, não seria capaz de proceder a uma avaliação tão pormenorizada dos resultados alcançados no passado como teria sido feito de outro modo.

Foi distribuído um inquérito online a 180 pessoas, das quais 61 responderam, o que permitiu obter uma taxa de resposta aceitável de 34 %. As 35 perguntas de classificação foram distribuídas pelos 8 domínios de substância desta avaliação, em que, para cada área, os inquiridos também puderam apresentar observações adicionais. As respostas completas com distribuição percentual são apresentadas no Volume 3¹⁸, anexo F, e no questionário do inquérito, no anexo¹⁹.

A triangulação clássica tem sido um desafio. As informações fornecidas pelos beneficiários finais são limitadas. Houve poucas entrevistas presenciais com as partes interessadas. Havia mais documentação sobre intervenções mais antigas, mas com poucos cenários de base de referência reais e com a comunicação de resultados nem sempre completa ou pormenorizada. As alterações aos quadros de resultados não estavam bem documentadas e os dados das atividades fora de Luanda incompletos dificultaram a avaliação da veracidade e exaustividade dos dados em todas as intervenções.

No entanto, com a análise combinada dos documentos, das entrevistas e dos dados do inquérito, a equipa considera as Considerações globais fiáveis e válidas (a metodologia é apresentada no Volume 2²⁰, anexo D).

3.2 OLHANDO PARA O FUTURO E RECOMENDAÇÕES

No decurso dos trabalhos preparatórios para esta avaliação durante o segundo semestre de 2020, a Delegação solicitou que a secção das recomendações fosse objeto de especial atenção e contribuísse para o Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2021-2027. Durante a primavera de 2021, isto foi alterado para incluir, sempre que relevante, o novo instrumento da UE Iniciativas *Team Europe* (TEI).

Foi, por conseguinte, acordado que o trabalho prospetivo e de recomendações exigiria uma metodologia separada e uma maior percentagem dos recursos disponíveis, uma vez que a colaboração no próximo período terá lugar em condições de enquadramento diferentes das do período de 2008-2020.

Por conseguinte, a equipa utilizou as principais considerações e conclusões da fase de avaliação como base para os debates com um universo mais vasto de partes interessadas para ouvir os seus pontos de vista sobre as opções futuras de Angola e sobre os setores em que o apoio da UE pode ser de maior valor. Tal incluiu partidos políticos-chave no Parlamento; funcionários do Governo; a comunidade académica; representantes do setor privado, tanto nacionais como internacionais; organizações da sociedade civil (OSC), tanto a nível nacional como local; e os parceiros internacionais para o desenvolvimento. Além disso, a equipa falou com os funcionários da UE, tanto na Delegação como em várias unidades da Comissão, incluindo funcionários que trabalharam na Delegação durante períodos anteriores, mas que estão agora a trabalhar noutros locais. No total, foram entrevistadas cerca de 110 pessoas, com base num guia de conversação adaptado aos vários grupos de partes interessadas (a lista de pessoas entrevistadas pode ser consultada no Volume 2²¹, Anexo G).

Seguindo o acordo acima referido, foi dada especial atenção aos desafios do desenvolvimento de capacidades a longo prazo, com destaque para o setor público, tendo sido revista documentação adicional sobre esta questão, como a Abordagem Territorial da própria UE em matéria de Programação, para que as lições sejam aplicadas no futuro às propostas apresentadas pela equipa.

A pandemia impediu os membros internacionais da equipa de realizar o trabalho de campo previsto

¹⁸ Idem.

¹⁹ O questionário perguntava a que grupo de partes interessadas pertencia o inquirido, mas, tal como explicado no anexo F, as categorias não se excluíam mutuamente. Um certo número foi comum a duas categorias, o que impossibilitou a análise das respostas por grupo de partes interessadas. Esta situação é lamentável, uma vez que, para algumas questões, teria sido interessante verificar se existem diferenças sistemáticas de perceção entre os diferentes grupos.

²⁰ O Volume II está disponível mediante pedido enviado para INTPA-EVALUATIONS@ec.europa.eu.

²¹ Idem.

na primavera de 2021. No entanto, uma vez que todo o processo de avaliação sofreu atrasos, toda a equipa pôde visitar Angola em outubro de 2021. Durante as semanas em que a equipa esteve no terreno, foi realizado um grande número de entrevistas – várias das quais em debates de grupo em torno de cenários alternativos para o futuro – para ouvir opiniões honestas de várias partes interessadas.

Embora exista um consenso geral quanto à situação bastante dramática que o país enfrenta atualmente, há também muita esperança quanto às possibilidades futuras. A situação *macroeconómica* e, por conseguinte, os limites do orçamento de Estado significam que o Governo não será capaz de realizar todos os investimentos que pretende para concretizar as suas ambições em matéria de diversificação económica.

No entanto, são os obstáculos *políticos* e não económicos que a maioria dos entrevistados enfrentou como limitações mais prováveis à evolução futura. Por conseguinte, as partes interessadas consideram que a UE deve acompanhar de perto os sinais relativos à área onde é mais provável que a colaboração futura produza os resultados melhores, mais equitativos e sustentáveis.

4. PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES DA FASE DE AVALIAÇÃO

As Principais Considerações dividem-se em três secções. A primeira apresenta as considerações e conclusões de acordo com os três critérios padrão de avaliação da UE, a saber, Relevância, Eficiência e Eficácia. A segunda secção analisa o Impacto, a Sustentabilidade, o Valor acrescentado, a Coerência e a Complementaridade. A terceira aborda o Diálogo Político, o Desenvolvimento de Capacidades e a Assistência Técnica, uma vez que se tratam de domínios que a Delegação solicitou que a equipa analisasse mais atentamente.

4.1 RELEVÂNCIA, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

As três dimensões de desempenho da Relevância, Eficiência e Eficácia foram analisadas tanto do ponto de vista dos programas globais – os Programas Indicativos Nacionais (PIN) para os dois períodos de 2008-2013 e 2014-2020 – como no que diz respeito aos projetos individuais.

4.1.1 Relevância

A presente secção começa por analisar a relevância do programa antes de abordar a relevância do projeto: (i) O projeto é relevante no que diz respeito às prioridades de Angola e, no caso das mais recentes, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)?; (ii) O projeto foi concebido de forma a ser relevante tendo em conta o contexto de desenvolvimento angolano?; (iii) O projeto é relevante para os atores da sociedade angolana – administração pública a nível nacional e local, comunidade empresarial, sociedade civil?

RELEVÂNCIA DOS PROGRAMAS INDICATIVOS NACIONAIS

O PIN 2008-2013 tem como objetivo estratégico o Acordo de Cotonu de combater a redução da pobreza em consonância com o desenvolvimento sustentável. O Consenso Europeu prevalecente na altura incluía os direitos humanos, a boa governação, a coesão social, o emprego, o trabalho digno e a agricultura. Os princípios da colaboração incluem a eficácia da ajuda, a coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD), a concentração – em que o PIN enumera nove domínios – e a integração das preocupações transversais da UE: democracia, direitos humanos e boa governação, igualdade de género, sustentabilidade ambiental e luta contra o VIH/SIDA. As áreas do programa efetivamente apoiadas foram as seguintes:

- *Governança e Apoio à Reforma Económica e Institucional*: (i) desenvolvimento institucional no contexto da modernização da administração pública; (ii) apoio à descentralização e à governação local; (iii) apoio ao setor da justiça; (iv) reforço da gestão das finanças públicas; (v) reforço da responsabilização e da transparência.
- *Desenvolvimento Humano e Social*: (i) desenvolvimento dos recursos humanos; (ii) apoio aos diferentes níveis de Governo na prestação de serviços; (iii) melhoria das ligações entre fornecedores e comunidades/utilizadores; (iv) reforço dos mecanismos de apoio às camadas vulneráveis da população; (v) melhoria das sinergias entre os setores da saúde e da educação e o abastecimento de água e saneamento; (vi) reabilitação, construção e equipamento.
- *Desenvolvimento Rural, Agricultura e Segurança Alimentar*: (i) desenvolvimento agrícola; (ii) apoio à reintegração económica e social dos grupos vulneráveis; (iii) acesso (desminagem); (iv) melhoria do acesso à água e aos serviços de saneamento nas zonas rurais.

O PIN 2014-2020 afirma que a UE pretende apoiar “os esforços angolanos para reforçar uma cultura política democrática, aumentar as capacidades institucionais, intensificar a luta contra a pobreza, bem como a luta contra a corrupção, e melhorar a transparência e a responsabilização. A criação de uma economia competitiva e diversificada, bem como de um clima comercial e de investimento mais favorável, são importantes para alcançar um crescimento sustentável e inclusivo, criar empregos dignos e contribuir para o alargamento progressivo do nível mínimo nacional de proteção social, em consonância com os compromissos internacionais. Além disso, o reforço da sociedade

civil em Angola continua a ser um elemento importante da estratégia da UE” (PIN 2014-2020, p. 7). Em seguida, menciona que o FED-11 “*se centrará no apoio às reformas, no reforço das capacidades e na melhoria da gestão nos setores selecionados com maior impacto positivo na diversificação da economia, na redução da pobreza e na segurança alimentar*” (ibid.). Identifica também três setores que devem ser objeto de atenção: (1) Ensino e Formação Técnicos e Profissionais (EFTP) e ensino superior, (2) agricultura sustentável e (3) Água e Saneamento (AS).

Uma avaliação intercalar do PIN em 2017 conduziu a uma redução do quadro financeiro do FED-11 de €210 milhões para €132 milhões e a uma reorientação do programa: O setor da Água e Saneamento foi suprimido e substituído pelo Apoio à Governança Económica e ao desenvolvimento do Setor Privado. O argumento de base para a redução do quadro do FED foi a falta de progressos na implementação das intervenções e a não implementação por parte do Governo de Angola (GdA) das suas reformas há muito prometidas. O momento da redução foi de lamentar, uma vez que a eleição do Presidente João Lourenço, no final de 2017, sinalizou um maior interesse e vontade de avançar com a mudança política, mas a UE não dispunha dos recursos necessários para apoiar esta agenda de mudança, tanto quanto desejaria.

No entanto, os **programas PIN** são considerados *Altamente Relevantes* em comparação com as prioridades de desenvolvimento angolanas e as necessidades reais dos países, tal como referido nos documentos. O *realismo* dos dois programas, em especial o de 2008-2013, pode ser questionado. Apresentavam agendas extremamente ambiciosas em termos políticos, embora soubesse que era pouco provável que o GdA aplicasse a sua declarada agenda de mudança. Ao mesmo tempo, a Delegação apercebeu-se de que os recursos limitados que a UE oferecia em comparação aos orçamentos públicos forneciam uma alavancagem limitada. A Delegação também não dispunha de pessoal suficiente, tal como observado sistematicamente nos Relatórios sobre a Gestão da Ajuda Externa (EARM) para a sede da UE. A capacidade de controlar e gerir tais empreendimentos complexos e de assegurar o êxito da sua implementação foi, por conseguinte, limitada.

RELEVÂNCIA DOS PROJETOS PARA AS PRIORIDADES DE ANGOLA E OS ODS

Todas as análises dos projetos apontam para o alinhamento dos projetos com os programas nacionais de desenvolvimento, quer se trate de prioridades nacionais gerais ou de prioridades setoriais. A documentação de base aborda as ligações às políticas angolanas, as prioridades e as necessidades reais, tal como refletidas nas classificações internacionais, nas descrições da situação e nas estatísticas nacionais.

Todos os projetos têm também ligações claras com os respetivos PIN, mas não existem muitas ligações entre projetos. Há vários projetos relacionados com a saúde e o saneamento, a proteção social e os direitos das crianças durante o FED-10, embora, aparte do instituto de formação no setor da água (D-23005), existam poucas sinergias diretamente perceptíveis. Existem também vários projetos relacionados com a gestão das finanças públicas (GFP), um que aborda diretamente a GFP e a reforma do setor financeiro, sendo que dois são projetos PALOP²²: um sobre o Estado de direito, que contém componentes de luta contra a corrupção e de branqueamento de capitais, e um instituto regional de formação em gestão financeira e económica.

Os projetos mais recentes fazem referência aos ODS no texto, mas nenhum deles tem indicadores diretamente relacionados com as 169 metas dos ODS ou 232 indicadores, ou a forma como os seus resultados se relacionam com as metas nacionais estabelecidas para o cumprimento dos ODS. Não se pode esperar que determinadas intervenções produzam resultados significativos para as metas nacionais dos ODS, até porque o PIN mais recente para 2014-2020 foi concebido antes de os ODS serem aprovados, pelo que este não proporciona qualquer ligação direta com os ODS globais. No

²² PALOP: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

entanto, teria sido interessante verificar em que medida a Relevância de uma intervenção poderia ser melhor documentada através de referências operacionais mais claras às metas ou indicadores dos ODS.

De um modo geral, contudo, **todos os projetos são considerados Altamente Relevantes** enquanto intervenções autónomas.

RELEVÂNCIA DOS PROJETOS PARA O CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO ANGOLANO

A maioria dos projetos inclui o reforço das capacidades: melhoria das competências do pessoal e reforço da capacidade das organizações para desempenharem as funções que lhes foram atribuídas (ver mais adiante sobre esta questão). Algumas destas ambições eram pouco realistas, mas ainda assim foram reservados recursos para as alcançar. Uma observação comum sobre projetos mais antigos foi a de que foram atribuídas importantes dimensões do trabalho de desenho a consultores europeus que não tinham um conhecimento aprofundado de Angola – a sociedade, o setor público e o sistema político. As expectativas irrealistas refletiram-se em pressupostos relativos às capacidades e ao interesse existentes em relação a implementar e melhorar os sistemas e processos, bem como em relação ao compromisso político de prosseguir objetivos difíceis, mesmo aquando das mudanças de liderança política de ministérios, etc. No que diz respeito à afetação de recursos aos objetivos operacionais que a intervenção devia fornecer, vários relatórios ROM apontam para o incumprimento desses objetivos, em que alguns quadro de resultados foram, por conseguinte, ajustados.

Os três projetos PALOP assentavam no pressuposto básico de que, uma vez que todos os países participantes têm um passado colonial português e, por conseguinte, herdaram uma língua, tradições jurídicas, administrativas, culturais e institucionais comuns, isto proporcionaria economias de escala e uma plataforma para a aprendizagem mútua e o intercâmbio de experiências. Na prática, as diferenças e distâncias entre os países eram tais que a maior parte das sinergias e externalidades positivas esperadas não eram realmente consideradas muito úteis para Angola. Embora tenham sido alcançados alguns ganhos através de publicações comuns e de eventos conjuntos com instituições portuguesas homólogas, a natureza transfronteiriça dos projetos e, em especial, a aprendizagem entre pares esperada, em grande medida, não se concretizou – a Relevância foi inferior ao esperado.

Os projetos mais recentes basearam-se mais nos conhecimentos especializados angolanos em matéria de desenho. Tal significou uma melhor adaptação às realidades sociopolíticas e económicas no terreno, melhorando a Relevância do desenho final no que diz respeito ao contexto de desenvolvimento angolano.

Uma exceção importante a este cenário bastante positivo é o projeto de €65 milhões destinado a melhorar a segurança alimentar e a resistência à seca nas três províncias mais a sul, FRESAN. A recente avaliação intercalar (MTE) observa que, embora os objetivos globais sejam claramente pertinentes, o desenho efetivo elaborada pelo PI principal “*transformou-a num programa muito complexo e burocrático... Além disso, a visão e os requisitos do GdA não foram devidamente incluídos...*”. Esta observa ainda que o desenho do projeto identifica as questões-chave (produção, nutrição, água, etc.), mas não identifica a forma de as abordar e recorre, em vez disso, à contratação de estudos, avaliações e diagnósticos. A consequência é que “o FRESAN carece de um pacote técnico agrícola sobre a forma de melhorar a produtividade, a diversificação e a resiliência” – ou seja, o projeto não tem uma resposta operacional à situação no terreno, o que constitui uma consideração bastante abrupta²³.

As **prioridades** dos projetos são, em geral, consideradas **Relevantes** para o contexto angolano, enquanto o **desenho** dos projetos tem sido altamente variável, em média **Aceitável**, com ambas as dimensões a melhorar de um modo geral ao longo do tempo.

²³ Sofreco (2021), “Mid-Term Evaluation of the FRESAN Programme in Angola” (Avaliação intercalar do programa FRESAN em Angola), junho — pp. 9-10.

RELEVÂNCIA DOS PROJETOS PARA OS ATORES SOCIAIS ANGOLANOS

O apoio às autoridades angolanas e, em especial, ao GON para reforçar a capacidade de Angola para gerir a colaboração com a UE tem sido relevante em termos de objetivos. No entanto, os resultados foram dececionantes, uma vez que os pressupostos relativos ao compromisso acabaram por não se revelar verdadeiros.

Isto tratou-se de uma fraqueza em várias conceções de projetos, em que o desafio tem sido avaliar o empenho real dos atores do setor público. Na maioria dos projetos, a UE aceitou declarações formais de compromisso. Isto, por um lado, tentou fazer com que os parceiros locais levassem a sério as suas próprias declarações, proporcionando incentivos para tal. No entanto, a UE também enfrentou a questão política de informar um interveniente nacional de que as suas declarações sobre o compromisso não eram fiáveis. Outro desafio de desenho tem sido o facto de as autoridades centrais estarem mais preocupadas com o controlo do que com a inovação e o desempenho, pelo que a introdução e o pressuposto do desenvolvimento baseado no desempenho não foi, em geral, bem sucedido.

Dos €371 milhões relativos ao FED-10 e ao FED-11, a que se somam €10 milhões durante o FED-9, apenas €3 milhões foram atribuídos a atores não-estatais. Além disso, no entanto, os €40 milhões provêm dos programas OSC-AL e IEDDH, pelo que um total de €43 milhões do total de €421 milhões do apoio total da UE a Angola 2008-2020 – pouco mais de 10 % – destinava-se a atores não-estatais. A informação destes obtida é que o apoio da UE foi *Altamente Relevante*, em parte porque a UE é a única fonte de financiamento para o setor das OSC em Angola, onde grande parte foi para atores fora de Luanda, o que tem sido importante para as OSC. Mas, de um modo geral, os resultados também foram melhores do que com os atores do setor público. Uma razão é o facto de que as OSC estão interessadas em identificar melhores formas de desempenhar a sua missão. Mas também sentem que a UE ouviu os seus pontos de vista e preocupações, para que os projetos respondam às suas prioridades. Esta característica é reforçada pelo facto de as OSC terem de competir pelo financiamento, apresentando propostas que elas próprias concebem. Por este motivo, não é surpreendente que dois terços das OSC respondam afirmativamente quando questionados se a UE tem em conta os seus pontos de vista quando relevante.

CONSIDERAÇÕES

- Os dois PIN eram *Altamente Relevantes*, mas *não realistas*, dada a dimensão do financiamento da UE. Verificou-se uma dispersão em demasiados objetivos e setores com capacidades próprias limitadas para gerir e apoiar programas tão complexos. As análises de risco não forneceram alternativas realistas a um Governo que não se comprometeu com os objetivos e reformas declarados.
- Todos os projetos são *Altamente Relevantes* em termos de alinhamento com os PIN, as prioridades nacionais e as necessidades das partes interessadas. Existem ligações com os ODS em decisões recentes, mas não com as metas dos mesmos.
- As prioridades de intervenção têm sido *Relevantes* para o contexto angolano, mas muitas vezes não são realistas nas suas expectativas. Com a crescente utilização de conhecimentos especializados angolanos em matéria de desenho de projetos, estas insuficiências são reduzidas, embora o projeto mais importante e recente do PIN 2014-2020, o projeto “Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola” (FRESAN) em três províncias do Sul de Angola propensas a secas, seja considerado mal concebido, sem a participação do GdA e, consequentemente, com um fraco desempenho.
- Os projetos de apoio à sociedade civil, que recebem pouco mais de 10 % da ajuda total da UE a Angola, são considerados *Altamente Relevantes* pelas OSC. A UE tem sido a principal fonte

de apoio à sociedade civil, os quais, com alcance para além de Luanda, foram importantes para apoiar o papel e a voz das OSC na tomada de decisões a nível local.

4.1.2 Eficiência

A Eficiência é analisada em quatro dimensões:

1. As informações sobre os *custos* das Produtos em comparação com os orçamentos são desiguais. O que é frequentemente comentado são os *custos de tempo* incorridos.
2. Os projetos foram, em grande medida, executados por contratantes externos, como agências da ONU e empresas de consultoria. A sua eficiência na gestão dos projetos tem sido desigual.
3. As relações entre o parceiro implementador (PI) e a autoridade angolana responsável pela área de intervenção variaram consoante os projetos.
4. Por último, as características do contexto angolano constituem obstáculos a uma implementação eficaz.

ALCANCE DOS PRODUTOS ESPERADOS

Uma grande parte dos projetos sofreu atrasos graves, alguns dos quais por mais de um ano. Fatores observados:

- Verificaram-se atrasos na assinatura dos acordos relativos aos projetos. Uma das razões prendia-se com as divergências quanto ao desenho do projeto quando os parceiros angolanos não estavam satisfeitos com alguns aspetos.
- Com uma mudança de Ministro entre o desenho do projeto até este estar pronto para assinatura, foi necessário algum tempo antes de o novo Ministro ter sido plenamente informado e estar convencido em relação ao projeto.
- Os procedimentos burocráticos do lado angolano poderão ter sido complexos, com diferentes Ministérios de tutela a apresentarem diferentes níveis de celeridade na finalização e assinatura dos acordos finais.
- Os concursos da UE para parceiros implementadores (PI) atrasaram consideravelmente alguns processos.
- Os PI tiveram frequentemente problemas em recrutar pessoal qualificado, ao passo que alguns membros do pessoal recrutados foram considerados inadequados e tiveram de ser encontradas substituições, o que demorou algum tempo.
- O GdA nem sempre respeitou os seus compromissos financeiros, atrasando a implementação.

Os atrasos no arranque e na implementação têm sido a principal preocupação no que diz respeito à implementação do programa UE-Angola, com grande frustração para todas as partes.

A Delegação da UE tem estado preocupada com o ritmo lento com que as propostas de projetos foram avaliadas e com os acordos finais assinados pelo GdA, bem como com a incapacidade dos contratantes – agências das Nações Unidas, mas, em especial, empresas de consultoria – de recorrer a peritos no terreno. O GdA não se tem demonstrado impressionado com a burocracia necessária para que os projetos sejam concebidos e os parceiros implementadores aprovados e contratados pela UE, nem com o tempo que os parceiros implementadores demoram a recrutar peritos. As empresas de consultoria e as agências das Nações Unidas ficaram frustradas com os atrasos na aprovação de peritos, a emissão de vistos e outros requisitos formais para trabalhar em Angola e com a frequentemente perceção de falta de empenho e de apoio à boa implementação das atividades, incluindo o desinteresse dos homólogos nacionais.

Estas frustrações reduziram-se com o novo Governo, onde os intervenientes têm maior interesse e empenho na implementação dos projetos e onde as operações são agora mais eficientes.

No que diz respeito ao alcance de Resultados, estes parecem ter sido mais ou menos alcançados em termos orçamentais, mas normalmente com atrasos consideráveis. Em alguns casos, quando se tornou evidente que os planos originais não eram realistas, o quadro de resultados foram alterados.

Os Resultados relativos às infraestruturas físicas foram, em grande medida, alcançados, mas o desenvolvimento de capacidades tem sido desigual em casos particulares de mudanças no setor público fora de Luanda. O reforço das capacidades dos atores não-estatais tem sido mais bem-sucedido, mas também desigual.

EFICIÊNCIA DA GESTÃO DOS PROJETOS

Uma vez que o desenho dos projetos variou, a estrutura da gestão do projeto também foi diferente.

Foram organizados vários projetos em componentes com diferentes PI, o que causou problemas à implementação no global. Uma das razões prendia-se com o facto de cada PI ser o principal responsável pela sua componente e, por conseguinte, estar focado nessa componente. A implementação do projeto *global* dependia das várias componentes que se complementavam mutuamente e, em alguns projetos, esta coordenação era insuficiente. Mesmo quando existia de forma clara um PI na liderança, os mecanismos de gestão complicados criaram burocracia e não promoveram boas comunicações entre os atores e as atividades.

Outro problema consistia em ter diferentes *tipos* de PI no mesmo projeto, em especial combinando um organismo da ONU e uma empresa de consultoria. A agência das Nações Unidas tem duas linhas de responsabilização: as suas atividades devem estar em conformidade com o seu próprio mandato e a apresentação de relatórios à sede deve documentar que o projeto contribui para os objetivos da agência, mas, enquanto PI, deve informar o responsável do projeto, o parceiro angolano, e, de preferência, estar alinhada com os outros PI. As empresas de consultoria informaram o parceiro angolano, mas a harmonização desta comunicação com a forma como uma agência da ONU comunicou nem sempre foi simples.

Para os três projetos PALOP, os mecanismos de coordenação e gestão foram complicados. Em dois casos, a gestão do projeto foi efetuada com o parceiro português em Lisboa, enquanto o terceiro foi gerido a partir de Luanda, mas, mais uma vez, com uma estrutura complicada. Para os três, a gestão global foi considerada ineficiente, os mecanismos de coordenação deterioraram-se ao longo do tempo, uma vez que o compromisso foi considerado desigual entre os países parceiros, o que tornou cada vez mais difícil para o coordenador manter um diálogo ativo com todas as partes.

Algumas empresas de consultoria nunca criaram uma autoridade de tomada de decisão em Angola, mas mantiveram essa autoridade na sua sede na Europa. Esta situação tornou-se uma fonte de frustração, uma vez que algumas decisões foram criticadas por não se basearem num conhecimento suficientemente bom da situação no terreno.

Os projetos que registaram a melhor gestão foram aqueles em que os chefes de equipa no terreno tinham autoridade considerável para a tomada de decisão ou aqueles em que a entidade adjudicante tem um escritório no país que pode comunicar com as autoridades e chegar a acordos diretamente com as mesmas.

A longevidade no local fez a diferença: a rotação do pessoal nos organismos públicos angolanos, na Delegação da UE e a nível do projeto causaram perturbações e exigiram tempo adicional para se ajustarem e adaptarem às alterações.

RELAÇÕES IMPLEMENTADORES DOS PROJETOS ⇔ PARCEIROS ANGOLANOS

Embora a gestão do projeto tenha sido frequentemente apontada como uma fonte de frustração, as relações entre os peritos do projeto e os seus parceiros angolanos são, na maioria das vezes, descritas como bastante positivas. Embora se tenham verificado alguns casos em que os chefes de equipa

tiveram de ser substituídos, a maioria dos peritos que se deslocaram a Angola parece ter estabelecido boas relações de trabalho com os seus parceiros locais.

Verificaram-se dificuldades aquando das mudanças de pessoal, uma vez que tal significa quase inevitavelmente a perda de uma parte da capacidade desenvolvida – quer os conhecimentos especializados não eram contínuos e capazes de tirar partido do que já tinha sido feito, quer o pessoal local formado já não estava em funções e o novo pessoal teve de ser introduzido aos trabalhos de formação/atualização de competências anteriores.

As regras ao abrigo das quais os peritos estrangeiros tiveram de trabalhar – leis, regulamentos, procedimentos do setor público a nível local, mas talvez ainda mais as “regras não escritas” e a cultura organizacional local – eram muitas vezes desconhecidas pelos peritos recém-chegados. A adaptação a estas questões e a sua aceitação exigem alguma flexibilidade por parte dos peritos estrangeiros, mas, mais uma vez, estas questões parecem ter-se resolvido ao longo do tempo – a maioria dos relatórios apresenta relações positivas.

De um modo geral, as relações são mais positivas no que diz respeito ao apoio aos atores não-estatais. Tal deve-se, presumivelmente, ao facto de os PI neste domínio serem muitas vezes organizações da sociedade civil angolanas ou ONG estrangeiras que tinham uma longa história de trabalho em Angola e, por conseguinte, tanto conheciam o país como também as organizações locais com as quais trabalhavam.

OBSTÁCULOS À EFICIÊNCIA

Vários aspetos foram mencionados por peritos estrangeiros com experiência de trabalho em Angola como obstáculos gerais ao acesso a cargos no país, quer em projetos financiados pela UE quer noutras atividades:

- Angola é dispendiosa, em particular a habitação, o que dissuade as pessoas de se candidatarem a emprego, embora esta situação tenha diminuído nos últimos anos devido ao colapso do setor petrolífero.
- Angola não é um local fácil de viver, especialmente para as famílias: os serviços de educação e de saúde não estão geralmente ao nível a que os peritos estrangeiros estão habituados; o transporte é problemático quando Luanda sofre de engarrafamentos constantes; os serviços de manutenção e reparação podem ser difíceis de obter num prazo e custos razoáveis; etc.
- Não é fácil para os cônjuges encontrar trabalho, pelo que os casais em que ambos trabalham hesitam em mudar-se para Angola.
- De um modo geral, a língua portuguesa não tem sido um problema: a maioria dos peritos fala português ou espanhol. Por outro lado, o facto de este requisito linguístico inicial significa que as pessoas que não falam português, mas que poderiam considerar um destacamento em Angola, não se candidatam. Tal terá reduzido o leque de especialização disponível. Mas, a curto prazo, este requisito é razoável: o conhecimento de outras línguas europeias entre os angolanos adultos é limitado, por isso garantir que as partes possam comunicar insistindo em algum conhecimento do português faz sentido.

CONSIDERAÇÕES

- A maioria dos projetos sofreu atrasos graves, em especial no arranque, mas também durante a implementação. Por conseguinte, a **Eficiência em termos de Tempo** foi, de um modo geral, **Insuficiente** para a maioria das intervenções que melhoraram no final do período, com o projeto FRESAN a constituir uma exceção clara.
- O alcance dos Produtos tem sido frequentemente adiado, mas, em grande medida, dentro do orçamento. O quadro de resultados foi ajustado para ter em conta esses atrasos. Consequentemente, apesar das expectativas irrealistas na fase de desenho, as medidas corretivas introduzidas ao longo do tempo melhoraram a **Eficiência do Produto** para um nível **Aceitável**.

- O alcance relativamente infraestruturas físicas tiveram um melhor desempenho e os produtos do desenvolvimento de capacidades pior. A alcance fora de Luanda tem sido, de um modo geral, mais baixo do que o alcance em Luanda. O alcance no setor não estatal tem sido, de um modo geral, melhor do que no setor público.
- Gestores a nível nacional, com autoridades para chegar a acordos com os parceiros angolanos, tem o melhor desempenho. Os PI que mantiveram a tomada de decisões na sua sede no estrangeiro eram frequentemente vistos pelos angolanos como a tomar decisões com base em informações incompletas. Os projetos complexos, como os projetos PALOP ou os projetos com várias componentes executados por diferentes parceiros, registaram custos de coordenação elevados. A rotação de pessoal causou perturbações que conduziram a uma redução da eficiência dos projetos, embora muitas vezes apenas temporariamente.
- As relações entre peritos estrangeiros e parceiros angolanos foram geralmente consideradas boas, embora melhores entre parceiros do setor não público.
- Verificaram-se obstáculos externos à eficiência dos projetos: (i) Angola é um país dispendioso que desencoraja os peritos estrangeiros de se candidatarem a emprego; (ii) viver em Angola é difícil devido à falta de serviços públicos; (iii) é difícil para os cônjuges encontrar trabalho, pelo que os casais em que ambos trabalham não se candidatam; (iv) a língua não é geralmente um problema quando os projetos chegam à fase de implementação. No entanto, tal se deveu, em grande medida, ao facto de os peritos de língua não portuguesa poderem não se ter candidatado ou sido aceites nas listas de peritos, o que limita o leque de peritos disponível. No entanto, alguns obstáculos estão a tornar-se menos onerosos, facilitando a melhoria da eficiência dos projetos no futuro.

4.1.3 Eficácia

A questão de base relativa à Eficácia procura apurar em que medida os projetos se centraram no alcance de Produtos estratégicos para alcançar os Resultados previstos.

MEDIDA NA QUAL OS PRODUTOS SÃO ESTRATÉGICOS PARA OS RESULTADOS DESEJADOS

A maioria dos projetos refere que a tónica tem sido, de facto, colocada nos Produtos que são essenciais para os resultados a mais longo prazo. É o caso, em particular, das tarefas de reforço das capacidades, em que estas são estratégicas para que o setor público possa cumprir as suas promessas. As capacidades que estão a ser desenvolvidas podem ser a prestação direta de serviços, como no setor da saúde e os projetos relativos à proteção social e aos direitos das crianças, enquanto outros se destinavam a apoiar a capacidade de um setor para planear, acompanhar e comunicar melhor, a nível nacional, mas também, por vezes, a nível provincial e municipal.

Os objetivos de desenvolvimento de capacidades são os mais complicados e em que o alcance dos Produtos foi mais fraco. No debate sobre o reforço das capacidades de planeamento local, por exemplo, observa-se que as competências básicas foram adquiridas, mas poucos municípios conseguiram implementar todo o ciclo de planeamento. Com uma elevada rotação do pessoal, os formados também deixaram frequentemente os seus postos de trabalho originais, pelo que o benefício da formação é, em grande medida, perdido, uma vez que o Resultado correspondente à capacidade de realizar um ciclo de planeamento completo não é alcançado.

No entanto, no caso do projeto destinado a reforçar o planeamento público, duas das cinco componentes do projeto foram concluídas com êxito, podendo assim alcançar os Resultados. Em relação a duas das outras componentes, uma reorganização de um Ministério significou que os Produtos já não eram considerados estratégicos e, por conseguinte, não prosseguidos e, obviamente, os Resultados originais já não eram válidos. A componente final tinha todos Produtos alcançados de

acordo com o conceito original, mas depois o próprio Resultado já não era interessante, pelo que os Produtos finalizados foram posteriormente rejeitados. As duas componentes concluídas com êxito foram bastante compactas e técnicas, pelo que a cadeia de entrega foi mais curta e mais fácil de gerir, pelo que “*keeping it simple*” é importante quando os ambientes de implementação são complexos.

Talvez no caso mais claro dos Produtos físicos como chave para o sucesso dos projetos, o instituto de formação para o setor da água foi, de facto, concluído. Uma vez que o GdA não forneceu os contributos complementares previstos – equipamento, mobiliário, etc. – o edifício existe mas é como se fosse um prateleira vazia: embora a formação que devia ministrar seja ainda muito necessária no país, tal só será possível se Angola for capaz de fornecer os contributos em falta. Assim, embora um conjunto de Produtos centrados num resultado altamente válido tenha sido concretizado de acordo com o compromisso da UE, infelizmente, os Resultados de momento não serão possíveis.

Vários projetos efetuaram ajustamentos durante o período. Uma questão do inquérito era, portanto, a de saber em que medida isso teve consequências reais. 72 % afirmaram ser este o caso, entre os quais 30 % “concordam plenamente”. Este aspeto é significativo, uma vez que muitos problemas de arranque tiveram que ver com a falta de conhecimento das condições locais e esta resposta indica que os projetos aprendem e adaptam-se.

CONSIDERAÇÕES

- Os projetos são, de um modo geral, bem concebidos, no sentido em que os Produtos são estratégicos para alcançar os Resultados definidos. O desafio tem sido conseguir alcançar os Resultados previstos. Tal tem sido o caso dos Resultados concebidos para os projetos, mas também há casos em que não se registaram contributos complementares necessários por parte do Governo, o que impede a concretização dos Resultados. Por conseguinte, a *Eficácia* global é apenas *Aceitável*.

4.2 IMPACTO, SUSTENTABILIDADE, VALOR ACRESCENTADO, COERÊNCIA, COMPLEMENTARIDADE

Estas cinco dimensões do programa da UE são analisadas ao nível dos projetos.

4.2.1 Impacto

Ao analisar o impacto das intervenções financiadas pela UE, foram consideradas várias dimensões:

- Quais são os efeitos prováveis a longo prazo nas instituições angolanas, uma preocupação fundamental para a UE?
- Nos casos em que os beneficiários finais não eram instituições angolanas, quais são os efeitos prováveis a longo prazo?
- Em que medida a gestão estratégica contribuiu para um maior e melhor Impacto a longo prazo e, nesse caso, o que se pode dizer sobre a contribuição da Delegação da UE?
- Os resultados a mais longo prazo fora de Luanda foram significativos?

EFEITOS A MAIS LONGO PRAZO NAS INSTITUIÇÕES ANGOLANAS

O projeto relativo aos direitos das crianças parece ter conseguido introduzir mudanças a longo prazo: reforço da compreensão dos direitos das crianças e do conceito de proteção; melhoria da colaboração entre a polícia e os serviços sociais; são consideradas alternativas ao encarceramento; os juízes estão sensibilizados para a situação específica dos jovens.

Em termos de melhorias em instituições públicas específicas, as histórias de sucesso incluem o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o Secretariado da SADC, sob o apoio do projeto de planeamento nacional. No entanto, estas eram apenas duas das cinco componentes do projeto, que recebiam pouco mais de 28 % do financiamento. Apesar do financiamento limitado, vários fatores parecem explicar o êxito:

- Trata-se de organismos técnicos com mandatos claros que não sofrem grande interferência política nas suas operações ou na sua gestão.
- Uma vez que se trata de organismos técnicos, tanto o pessoal como a direção são bastante estáveis – são necessárias competências específicas – pelo que existe uma continuidade do pessoal e da organização.
- O reforço das capacidades solicitado foi bem definido e derivado dos respetivos mandatos e, por conseguinte, compreendido, apoiado e desejado tanto pela direção como pelo pessoal envolvido – houve uma apropriação forte e contínua do processo e dos resultados.
- Embora o projeto não tenha uma duração muito longa, os tipos de desenvolvimento de capacidades adicionais solicitados por estes organismos foram bastante específicos e executados com êxito durante o período do projeto – não parecem haver quaisquer questões pendentes ou entregas incompletas de insumos/contributos.

Outros projetos registaram o que parece ser um êxito duradouro em áreas específicas. O desenvolvimento de um sistema de gestão de informação, SIGAS, para o setor da ação social, bem como o desenvolvimento e a implementação do programa de transferências monetárias, foram alcances importantes. A formação administrada ao pessoal que se ocupa das questões do comércio internacional e dos acordos também parece ter ajudado o Ministério do Comércio a melhorar a sua capacidade de negociar no que se refere ao interesse de Angola, tendo sido registadas melhorias semelhantes nos setores do abastecimento de água e saneamento.

O que não é claro é até que ponto a atualização de competências é permanente e conduziu a melhorias na prestação de serviços. Em vários projetos, parece evidente que os resultados não eram duradouros nem bem integrados na organização. Um dos projetos PALOP esperava reforçar a gestão dos recursos humanos e as capacidades de formação no setor da saúde. A primeira questão exige, em particular, uma mudança na cultura organizacional e talvez na sua estrutura – não se trata de uma questão técnica de criação de competências de gestão, mas exige uma reflexão em torno dos percursos profissionais, dos critérios de promoção, etc. Estes são complexos e muitas vezes politicamente controversos em grandes organizações como um ministério da saúde. Por conseguinte, o calendário definido foi demasiado curto e a compreensão provavelmente incompleta da forma como essas mudanças organizacionais complexas podem ser produzidas. Outro elemento foi o facto de se terem registado mudanças na hierarquia, e com o novo Ministro deixar bem claro que esta questão já não era considerada crítica, pelo que se perdeu o apoio político ao processo de mudança. Noutro projeto do setor da saúde, foram disponibilizados instrumentos e formação para o pessoal provincial e municipal, mas os efeitos a longo prazo são questionáveis, em parte porque a formação era insuficiente e algumas formações e instrumentos não eram totalmente adequados à situação local. Foram levantadas questões semelhantes no que diz respeito à formação e aos instrumentos disponibilizados aos municípios através do Fundo de Apoio Social.

Há também casos de oportunidades perdidas, em que a avaliação intercalar (MTE) do FRESAN conclui que o projeto não envolveu autoridades provinciais e organismos técnicos de forma a contribuir para as suas capacidades a longo prazo. Embora se reconheça que nem o projeto nem a avaliação intercalar avaliaram nem o compromisso político nem a capacidade técnica destes organismos para participarem ativamente, é invulgar que um projeto que aborde problemas fundamentais de subsistência não envolva os organismos públicos mandatados para resolver estas questões ao longo do tempo.

Por outro lado, existem exemplos de importantes efeitos a longo prazo que não foram planeados. Embora o projeto PALOP de apoio ao Estado de direito não tenha sido considerado como muito bem-sucedido, um dos resultados do projeto foi o facto de as seis instituições angolanas envolvidas terem estabelecido ligações e comunicações, o que tem sido benéfico para o terreno, uma vez que algumas destas por norma não interagem.

No inquérito, cerca de metade dos inquiridos consideram que as instituições angolanas continuarão a funcionar melhor após o fim do projeto, o que constitui uma consideração muito positiva, embora quase 20 % tenha uma opinião contrária. Além disso, metade dos inquiridos considera que os projetos produziram efeitos positivos imprevistos de longa duração.

EFEITOS A MAIS LONGO PRAZO NOS GRUPOS BENEFICIÁRIOS ANGOLANOS

Os exemplos apontados são, mais uma vez, os acima referidos: espera-se que o projeto sobre os direitos das crianças faça a diferença na forma como os jovens que cometeram crimes são vistos e tratados pelos serviços sociais, pela polícia e pelos tribunais. A medida em que isto acontecerá em toda a Angola é, evidentemente, questionável, mas parece ter sido estabelecido um novo conjunto de princípios que, presumivelmente, afetará a prática real ao longo do tempo.

Pode observar-se um efeito semelhante com o projeto de apoio social, em que se espera que os instrumentos de planeamento melhorados e o programa de distribuição monetária melhorem a prestação de serviços do setor público (embora o programa de transferências monetárias possa ser substituído pelo muito mais vasto e, de certa forma, diferente programa financiado pelo Banco Mundial). É evidente que o programa comercial também melhorou as relações entre o setor público e a comunidade empresarial.

No que diz respeito à prestação direta de serviços, é claro que, em vários municípios e províncias, a melhoria dos instrumentos e das competências está a garantir um melhor acesso e uma melhor qualidade dos serviços em setores como a saúde, incluindo cuidados de saúde materno-infantis, água e saneamento. No entanto, não é claro até que ponto é que estas melhorias nos serviços são generalizadas e sustentáveis. Uma das principais preocupações manifestadas é a elevada rotação do pessoal, o que significa que, quando o pessoal formado é transferido para uma localidade onde os quadros superiores ou outros não receberam essa formação, torna-se complicado para estes funcionários continuarem a aplicar as competências adquiridas.

Embora seja cedo para determinar os efeitos do FRESAN nos beneficiários visados, a avaliação intercalar (MTE) chama a atenção para uma série de iniciativas inadequadas, que se tornam ainda mais preocupantes uma vez que o relatório aponta para uma falta de adesão às normas e experiências existentes da UE para responder aos tipos de desafios que se colocam no sul de Angola. De igual importância é a observação de que os tipos de transformação desejados *“são um processo que demora muitos anos de implementação até produzir resultados. Esta limitação deveria ter sido claramente abordada no documento de formulação do programa, com indicadores realistas no quadro lógico”* (ibid, p. 36).

As reações das organizações da sociedade civil são mais positivas, onde o Impacto é alegadamente maior, tanto em termos da sua participação em fóruns de consulta municipais como na prestação direta de serviços. Uma vez mais, isto é atribuído ao facto de os parceiros implementadores tenderem a ser homólogos e, por conseguinte, estarem próximos das OSC participantes em termos de experiência e de compromissos, mas também terem um compromisso genuíno para com as questões abordadas e as comunidades acompanhadas.

Quase metade dos inquiridos consideram que os efeitos positivos continuarão após o fim do respetivo projeto, sendo mais positivos do que as apreciações gerais nas avaliações e nos relatórios ROM.

GESTÃO ESTRATÉGICA

No que diz respeito à gestão estratégica dos projetos, a maioria das observações aponta uma série de insuficiências:

- A principal preocupação reside no facto de os projetos terem uma gestão centralizada, alguns situados fora de Angola, o que limitou a flexibilidade e a sensibilidade ao contexto. No caso dos projetos PALOP regionais, seria de esperar que as sedes sociais não se encontrassem em Angola, mas que, no caso de outros projetos, isto constituiu um problema grave.

- Vários projetos visavam vários atores ou eram transversais a diferentes unidades administrativas do mesmo ministério. Estes projetos exigiram várias formas de mecanismos de coordenação, alguns que nunca funcionaram bem e outros que se deterioraram ao longo do tempo, pelo que não surtiram os efeitos indiretos nem as sinergias esperados.
- As mudanças na liderança política foram um problema, uma vez que as preferências individuais dos ministros, ao invés das prioridades setoriais a mais longo prazo determinaram se um projeto era ou não considerado útil.
- O papel estratégico de um determinado projeto em comparação com os setores prioritários apresentados nos PIN nem sempre era óbvio. Esperava-se que alguns projetos contribuíssem para o desenvolvimento de novas políticas e normas, mas esta orientação estratégica não era coerente em todo o portfólio.
- Alguns entrevistados consideraram que os funcionários da Delegação poderiam ter desempenhado um papel mais ativo na continuação do enfoque estratégico ou dos mecanismos de coordenação mais amplos em vigor quando estes começaram a enfraquecer. No entanto, não é claro até que ponto é que a Delegação pode ou deve agir a esse respeito, uma vez que existe uma necessidade de apropriação e liderança locais para que os projetos produzam resultados a mais longo prazo.
- No entanto, vários projetos adaptaram-se à evolução das circunstâncias e às novas oportunidades, e alguns PI alteraram o pessoal da equipa que não tinha um bom desempenho, incluindo alguns chefes de equipa. Em condições de implementação difíceis e num período em que os funcionários do GdA não estavam concentrados em intervenções financiadas pela UE nem satisfeitos com alguns dos objetivos prosseguidos, a margem para iniciativas expansionistas foi claramente limitada. O exemplo mais claro foi a expulsão do chefe de equipa num projeto quando este prosseguia o objetivo formal da intervenção de reforçar a voz e o papel dos atores não-estatais.

Embora se possa apontar para a perda de oportunidades no que diz respeito ao pensamento mais estratégico, durante os primeiros dez anos deste período de 13 anos, as opções efetivas foram, em grande medida, definidas/limitadas pelo GdA.

EFEITOS A LONGO PRAZO FORA DE LUANDA

O impacto da colaboração da UE fora de Luanda tem sido difícil de medir. Uma das razões deve-se ao facto de a maioria dos projetos com atividades fora da capital tenderem a restringi-se a algumas províncias e, por vezes, a municípios específicos dessas províncias. Esta escolha baseou-se na perceção pragmática de que o transporte é dispendioso e difícil se quisermos chegar a todo o país. Por conseguinte, a maioria dos projetos tinha uma área de intervenção bem definida. A principal exceção verificada foi o programa de transferências monetárias, que deveria funcionar a nível nacional após a fase-piloto em três províncias, uma vez que a intervenção em matéria de direitos das crianças deve também, em princípio, chegar a todo o território nacional.

As intervenções das OSC parecem ter um impacto mais sustentável quando estão ativas. No entanto, cada uma destas tende a ser bastante pequena, pelo que, embora a sustentabilidade possa ser boa, o impacto real em termos de número de cidadãos abrangidos e de serviços sociais e dimensões sociais abrangidos é muito limitado.

As informações sobre os resultados e as consequências das intervenções fora de Luanda são limitadas o que torna difícil avaliar os impactos a nível social que podem ocorrer em todo o país, mas as indicações são limitadas.

CONSIDERAÇÕES

- O impacto nas instituições angolanas varia consideravelmente. Há casos de melhorias claras de organismos mais técnicos, mas também no que diz respeito a instrumentos políticos como os instrumentos de planeamento e gestão. Há algumas histórias de sucesso no que se refere às políticas nacionais (direitos das crianças e dos jovens) e aos serviços nacionais (programa de transferências monetárias).
- A cobertura do pessoal, a exaustividade e a relevância da atualização das competências variaram consideravelmente. As tentativas de desenvolvimento de capacidades fora de Luanda têm enfrentado desafios em termos de conteúdo, duração da formação e rotação do pessoal. A rotação do pessoal, em particular, é apontada como uma razão fundamental para o facto de os novos conhecimentos/competências tenderem a perder-se ao longo do tempo.
- As mudanças na liderança política são um problema que afeta seriamente a capacidade dos organismos públicos se manterem numa trajetória de desenvolvimento a mais longo prazo. Esta coerência é essencial para que as melhorias se integrem de modo a que o impacto seja mantido.
- No que diz respeito à prestação direta de serviços, os resultados são dispersos e, por conseguinte, menos suscetíveis de serem permanentes. Embora as reações das OSC sejam mais positivas, os resultados são de pequena escala e dispersos, o que limita qualquer tipo de impacto na sociedade, embora as informações sejam escassas sobre este ponto.
- Os projetos com estruturas de gestão ou de coordenação complexas sofreram, de um modo geral, uma deterioração do desempenho da gestão, apesar de terem sido criados para serem estratégicos no seu pensamento e funcionamento.
- O principal fator limitativo durante os primeiros dez anos foi o facto de o Governo não ter estado muito empenhado no programa da UE, tendo até limitado atividades que não aprovava.
- Os resultados fora de Luanda tenderam a ser fragmentados, em pequena escala, sem possibilidade de serem replicados e tão dependentes das circunstâncias locais específicas como de questões estruturais.

4.2.2 Sustentabilidade

A sustentabilidade é analisada em duas dimensões: a permanência dos resultados alcançados e a capacidade para continuar a prestar os serviços de forma sustentável.

No que diz respeito aos *resultados*, a equipa analisou duas dimensões. A primeira consiste em saber se os beneficiários continuarão a beneficiar da melhoria da situação decorrente do projeto. A outra questão prende-se com saber se é provável que se mantenham as alterações *estruturais* introduzidas pelo projeto – alterações das estruturas jurídicas ou organizacionais que se presume que tenham um efeito positivo junto dos beneficiários.

A sustentabilidade *operacional* está dividida em duas dimensões. A primeira diz respeito à capacidade dos prestadores de serviços para manterem a viabilidade financeira e económica da atividade, enquanto a segunda pergunta analisa se estão reunidas as competências técnicas necessárias para a continuação da prestação de serviços.

SUSTENTABILIDADE DOS RESULTADOS PARA OS GRUPOS-ALVO E BENEFICIÁRIOS FINAIS

No que diz respeito à sustentabilidade, é feita uma distinção entre o *grupo-alvo* e os *beneficiários finais*. O primeiro destina-se às pessoas diretamente envolvidas e beneficiárias das atividades do projeto, tais como a formação de funcionários públicos. Os beneficiários finais são os que vão beneficiar do aumento das capacidades dos funcionários públicos formados: os habitantes das comunidades onde foi criado o programa de distribuição social monetária; a população que deve beneficiar de melhores serviços de saúde devido a uma melhor formação do pessoal de saúde, etc.

No que diz respeito aos efeitos a mais longo prazo para os grupos-alvo, os projetos em que o pessoal tem tarefas técnicas a nível central parecem ser os mais bem-sucedidos a este respeito: espera-se que

a formação sobre os sistemas centrais de planeamento como o SIGAS em matéria de assistência social, e a formação do pessoal do INE e do Secretariado da SADC contribuam para manter as suas competências.

Para uma melhoria mais generalizada das competências, e em especial para o pessoal a nível provincial e municipal, os relatórios apontam para duas questões. A primeira centra-se no facto de a duração e a intensidade da formação não serem muitas vezes suficientes para que as novas competências se integrem plenamente nas respetivas organizações. O outro problema é a elevada movimentação/rotação do pessoal no setor público, uma vez que quando o pessoal abandona os cargos para os quais tinha recebido formação, as suas novas competências são em grande medida perdidas. Isto significa que a sustentabilidade das novas capacidades tende a ser baixa nos setores e nos níveis organizacionais onde a rotação do pessoal é elevada.

O projeto Justiça para as Crianças apresenta uma imagem mais positiva, que beneficiou dois fatores. Há alterações nos quadros formais para o setor, o que significa que as regras em matéria de comportamento são alteradas. Além disso, uma vez que existem várias instituições envolvidas que desempenham funções complementares, existe um interesse comum em que cada organismo desempenhe o seu novo papel, uma vez que, sem isso, o desempenho das outras organizações será afetado.

No que diz respeito aos beneficiários finais, muito menos se sabe, uma vez que nem este estudo nem os estudos sobre projetos individuais dispõem de muitas informações sobre estes Resultados. A melhoria das competências dos prestadores de serviços no setor da saúde, por exemplo, é considerada vulnerável a fatores que enfraquecem a sustentabilidade, pelo que os beneficiários finais podem não experienciar sustentabilidade nos cuidados de saúde ao longo do tempo. Noutros projetos, a situação é diferente: as mudanças ao nível dos direitos das crianças são provavelmente sustentáveis; as alterações no tratamento dos delinquentes juvenis podem melhorar – estas questões exigem uma monitoria mais cuidadosa dos resultados ao longo da cadeia de implementação de cada projeto.

Apesar das questões levantadas nos vários relatórios de desempenho, mais de 47 % dos inquiridos consideram que os beneficiários poderão manter a sua situação melhorada após a conclusão do projeto. Mas 16 % discordam, enquanto cerca de 35 % não têm opinião. Mas as opiniões dos inquiridos continuam a ser mais positivas do que as obtidas com as avaliações escritas, o que pode indicar que as experiências mais recentes são consideradas mais positivas do que as experiências passadas.

Os resultados das OSC não são uniformes, mas as entrevistas apontam para uma maior sustentabilidade, em grande medida devido ao interesse próprio e à apropriação por parte das organizações. A maioria das OSC são pequenas e locais, pelo que é mais provável que a decisão de reforçar as capacidades se baseie numa compreensão coerente e abrangente ao nível de toda a organização, um fator importante para garantir a sustentabilidade.

No que diz respeito às alterações *jurídicas* e organizacionais, espera-se que as alterações jurídicas sejam bastante sustentáveis, já a mudança *organizacional* pode ser suscetível às mudanças das prioridades na hierarquia. No que diz respeito às alterações jurídicas e institucionais, estas são, em grande medida, consideradas sustentáveis. As alterações aos direitos das crianças, incluindo o registo de nascimento, fazem agora parte do código jurídico de Angola. Os inquiridos esperam que se mantenha a melhoria do estatuto e do tratamento dos jovens que vão a tribunal. Espera-se que o programa de transferências monetárias continue a ser parte integrante do sistema de proteção social de Angola, embora o seu desenho e implementação possam mudar.

No que se refere à mudança *organizacional*, não só as estruturas e os procedimentos formais, mas também o comportamento, depende da continuação do apoio político e da retenção do pessoal formado em funções. As melhorias organizacionais nos setores da água e saneamento, bem como na saúde, como a melhoria dos sistemas de encaminhamento, são consideradas positivas, mas requerem

um apoio contínuo por parte da hierarquia. As melhorias introduzidas no INE e no Secretariado da SADC são consideradas sustentáveis precisamente porque o pessoal técnico e de gestão apoia estas melhorias. A introdução do sistema SIGAS no setor dos assuntos sociais é considerada positiva e, por enquanto, existem as competências necessárias para o gerir e manter. A melhoria das competências no domínio jurídico para combater os fluxos financeiros ilícitos, etc., também é considerada razoavelmente sustentável, uma vez que, mais uma vez, tanto a gestão como o pessoal são favoráveis à mudança. Os estudos realizados sob os auspícios da ACOM permanecem à disposição das partes interessadas e constituem contributos importantes para os preparativos de Angola para a adesão ao Acordo de Parceria Económica (APE) regional da SADC com a UE. As redes criadas entre funcionários do setor público e dirigentes empresariais neste contexto também deverão permanecer ativas, uma vez que o desejo de uma adesão bem sucedida ao APE constitui um forte incentivo à manutenção destes ganhos.

A observação anterior relativa à comunidade das OSC parece ser válida no que diz respeito a qualquer alteração organizacional. Na medida em que as OSC tiram lições sobre a melhor forma de estruturar o seu trabalho e organização, é provável que tal se mantenha pelas razões acima referidas: trata-se de pequenas organizações interessadas em aprender e melhorar o que fazem, pelo que as melhorias desejadas serão adaptadas, aplicadas e mantidas, na medida em que os seus recursos o permitam.

SUSTENTABILIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA/ECONÓMICA

No que diz respeito à sustentabilidade financeira, Angola enfrenta uma situação difícil. A crise orçamental implica uma redução do financiamento para as operações e para a manutenção das infraestruturas e da retenção do pessoal, pelo que, mesmo que a propriedade e o *desejo* de manter as melhorias sejam fortes, a *capacidade* para o fazer é reduzida.

As autoridades centrais dispõem claramente de mais recursos do que as unidades administrativas de nível inferior: tal como referido, os sistemas de gestão, os instrumentos de planeamento e de tomada de decisão e os centros de formação, por exemplo para a gestão económica e financeira, considerados úteis, estão a ser mantidos e utilizados.

Os problemas são muito maiores a nível provincial e distrital. Ao mesmo tempo, no entanto, os relatórios referem que os municípios estão a tentar manter em funcionamento melhores instalações de saúde, uma vez que prestam serviços essenciais à população e os novos instrumentos e sistemas de planeamento, quando existem competências, são aplicados por algumas administrações locais por serem considerados úteis.

Por conseguinte, a *tendência* pode ser algo contraditória no que diz respeito à sustentabilidade a nível local. Por um lado, a situação financeira piorou consideravelmente nos últimos anos. Simultaneamente, parece haver mais interesse na prestação de melhores serviços, tanto através de uma maior colaboração com atores não-estatais como da aplicação, na medida do possível, de novas capacidades, infraestruturas e instrumentos próprios.

No que diz respeito às competências e à sustentabilidade técnica, trata-se, em grande parte, de uma função das políticas de recursos humanos em vigor: as instituições estáveis que conservam pessoal e se concentram na prestação de serviços técnicos são capazes de absorver e aplicar novas competências, ao passo que as entidades com elevada rotação de pessoal perdem rapidamente novos conhecimentos.

CONSIDERAÇÕES

- No setor público, a sustentabilidade das novas competências é mais provável em organizações estáveis a nível central. A maior ameaça é a elevada rotação de pessoal, em especial a nível provincial e municipal.

- Quando o quadro de aplicação das novas competências estiver em vigor, por exemplo, quando as alterações ao nível das regras ou da legislação forem consolidadas, será mais fácil manter novas competências e comportamentos.
- A sustentabilidade dos benefícios para os beneficiários finais ao nível da melhoria dos serviços do setor público depende, em grande medida, da disponibilidade de financiamento público local para manter o fluxo de serviços. Com a crise orçamental do país, os estudos tendem a ser pessimistas, enquanto os resultados dos inquéritos são mais positivos.
- Os inquiridos das OSC são positivos no que diz respeito à sustentabilidade dos novos conhecimentos, em grande medida porque os seus projetos se baseiam em mandatos próprios, pelo que existe um forte compromisso em manter e aplicar novas competências. No entanto, é evidente que as plataformas de aprendizagem e de intercâmbio de experiências mais permanentes previstas pela UE não estão a funcionar, suscitando questões relativas à sustentabilidade a longo prazo.
- A mudança organizacional pode ser mantida desde que seja apoiada por regras ou leis revistas. As mudanças são suscetíveis a questões políticas, onde novos ministros, em alguns casos, alteraram as prioridades de modo que os resultados previstos do projeto desapareceram gradualmente.

4.2.3 Valor Acrescentado, Coerência e Complementaridade do Programa da UE

Os TdR solicitam que a avaliação analise três dimensões para além dos cinco critérios padrão da OCDE:

- O *valor acrescentado* que o programa da UE proporcionou às atividades dos Estados-Membros (EM).
- A *coerência* do programa da UE – em que medida os projetos estavam ligados a outras atividades da UE e resultaram dos objetivos gerais da colaboração da UE com Angola.
- A *complementaridade* dos projetos da UE com os de outros atores em Angola.

VALOR ACRESCENTADO DO PROGRAMA DA UE

A UE não deve sobrepor-se, competir ou prejudicar as atividades dos Estados-Membros, devendo antes assegurar que, quando está envolvida num setor em que um Estado-Membro está ativo, apoia e complementa o que o Estado-Membro está a fazer, proporcionando *valor acrescentado* à atividade do Estado-Membro.

Embora se realizem reuniões do Grupo de Parceiros para o Desenvolvimento, poucos Estados-Membros dispõem de programas de desenvolvimento ativos, em que a maior parte do financiamento sob a forma de subvenções se destina a ONG locais ou nacionais ativas em Angola, centrando-se sobretudo nas relações comerciais. O valor acrescentado da UE é, por isso, limitado. O inquérito demonstra, no entanto, que o papel da Delegação é considerado como construtivo, em grande parte devido ao bom diálogo que existe entre a comunidade da UE em Luanda, em parte explicado pelo facto de esta ser bastante pequena.

COERÊNCIA DO PROGRAMA DA UE

Quanto à coerência *externa*, – em que medida é que o programa da UE está alinhado com o Programa de Desenvolvimento Nacional do GdA e outras prioridades nacionais – é consensual que esta existe, como também foi referido aquando da análise dos PIN.

No que diz respeito à coerência *interna* do programa, todos os projetos têm ligações claras com o respetivo PIN. A questão de se o projeto é ou não *estratégico* para esse setor ou problemática é menos clara, embora os documentos de referência de cada projeto forneçam, de um modo geral, uma boa

visão do setor e das questões que devem ser abordadas e, por conseguinte, uma justificação para o projeto individual.

No entanto, não existem muitas ligações entre projetos – aglomerados que possam gerar sinergias entre as intervenções individuais. As exceções incluem o apoio aos setores da água e saneamento e ao instituto de formação no setor da água, mas onde a sinergia esperada nunca ocorreu, uma vez que o centro de formação não se tornou operacional. Duas intervenções no setor da saúde eram complementares, mas não satisfaziam as expectativas iniciais, uma vez que um novo Ministro não mostrou grande interesse.

Falta uma reflexão mais sistemática sobre a forma de resolver problemas mais profundos e, em especial, sobre a preocupação global da falta de capacidade no setor público.

COMPLEMENTARIDADE DO PROGRAMA DA UE

A questão da complementaridade refere-se à medida em que as atividades financiadas pela UE ajustaram o seu desenho e implementação às intervenções de outros atores, como agências da ONU, instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, FMI) e doadores bilaterais.

A documentação de base dos projetos da UE é, de um modo geral, exaustiva no que diz respeito às atividades relacionadas. Desconhece-se em que medida estas informações conduziram a ajustamentos no desenho, mas a opinião dos inquiridos indica que a gestão do programa da UE tem em conta estas outras atividades no seu próprio desenho de projetos, com quase 45 % que responderam “Concordo” e 25 % “Concordo plenamente”.

Nos relatórios sobre os projetos, são referidas várias ligações deste tipo, em especial com agências das Nações Unidas como a UNICEF. Embora a UNICEF seja um parceiro implementador de alguns projetos da UE, também dispõe de financiamento próprio para atividades nos domínios dos cuidados de saúde, da situação das crianças, da água e saneamento, tendo a OMS também participado em dois projetos. Vários projetos têm ligações a atividades financiadas pelo Banco Mundial (BM) e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). No que diz respeito ao apoio das OSC, vários doadores bilaterais e ONG estrangeiras são mencionados como atores dos quais a UE tinha conhecimento e com os quais, em certa medida, colaborava.

O projeto FRESAN em grande escala trabalha com uma série de OSC locais, mas falha por não tirar partido das atividades relacionadas, enquanto a avaliação intercalar se refere a atividades apoiadas pelo BAD, pelo BM, pelas agências da ONU e pelos organismos governamentais que não se alcançaram.

No entanto, é também possível verificar que, uma vez iniciados os projetos, estes podem não estar igualmente preparados para se adaptarem a outras atividades em curso. Um dos casos apontado foi o APROSOC, que não procurou ver de que forma o seu programa de distribuição monetária poderia contribuir, mas também adaptar-se ao programa muito mais vasto que é financiado através de um programa de financiamento do Banco Mundial. No entanto, uma vez assinado um projeto, a gestão centra-se no cumprimento do quadro de resultados acordado. A outra questão é que tais ajustamentos são, antes de mais, uma responsabilidade angolana: Se Angola aceitou uma atividade complementar, cabe às autoridades assegurarem que as ligações e a colaboração são estabelecidas e da forma que estas pretendem. Não compete a um ator externo decidir a este nível.

CONSIDERAÇÕES

- O papel da UE é considerado construtivo ao tentar proporcionar **valor acrescentado** às atividades dos Estados-Membros (EM). Na prática, isto é limitado, uma vez que apenas alguns EM têm atividades de ajuda substanciais em Angola.
- O programa da UE é **coerente** em termos de alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Nacional de Angola e com os próprios PIN da UE. No entanto, existem poucas ligações *diretas*

entre os projetos da UE e não existe uma visão global clara do programa, como por exemplo uma abordagem clara de desenvolvimento de capacidades.

- A **complementaridade** dos projetos da UE com os de outros atores em Angola é considerada boa. Existe uma colaboração com várias agências da ONU, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento em numerosos projetos, embora se registre que o maior projeto no terreno não alcançou outras atividades nessas províncias.
- No entanto, uma vez iniciada a implementação, os gestores dos projetos concentravam-se na implementação, seguindo os acordos formais e prestando menos atenção às possíveis sinergias com outros projetos. Este problema, no entanto, cabe em primeiro lugar aos responsáveis angolanos dos projetos de resolver.

4.3 DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES E DIÁLOGO POLÍTICO

O desenvolvimento de capacidades (DC) é uma componente essencial de muitas intervenções do programa da UE, mas cujos resultados têm sido, de um modo geral, decepcionantes. A compreensão dos obstáculos ao êxito é importante para a programação futura, levando a Delegação a solicitar que esta questão seja objeto de especial atenção.

Outra dimensão fundamental é o diálogo político abrangente UE-Angola com o processo do “Caminho Conjunto” (“*Joint Way Forward*”) (JWF), que foi acordado em 2012, tornando Angola o único país africano, com exceção da África do Sul, onde a UE mantém um diálogo permanente de alto nível.

4.3.1 Desenvolvimento de Capacidades e Assistência Técnica

A principal modalidade do DC foi a prestação de assistência técnica (AT). A avaliação analisou duas questões: (i) a eficiência de custos, a pontualidade e a adequação do DC e da AT, e (ii) as questões gerais relativas ao DC em Angola que possam ser úteis para o futuro planeamento do DC.

PONTUALIDADE E EFICIÊNCIA DE CUSTOS

A maioria dos projetos, tal como referido anteriormente, sofreu atrasos no arranque das atividades, tendo a prestação de assistência técnica sido uma preocupação constante. Tal diminuiu evidentemente ao longo do tempo, em parte porque os obstáculos gerais à eficiência (ver supra) diminuíram ao longo do tempo. Alguns dos PI são contratados recorrentemente ao longo do tempo, pelo que desenvolveram uma história e construíram infraestruturas no terreno que facilitam a contratação dos peritos adequados e facilitam a sua chegada e inserção na organização local. No entanto, há exemplos de projetos recentes com 40 meses de atrasos no arranque ou onde a introdução progressiva de diferentes componentes do DC do projeto não foi a melhor. E continua a ser difícil recrutar para vagas fora de Luanda. O FRESAN, que trabalha nas três províncias do sul, sofreu graves atrasos em vários lugares, nomeadamente no que respeita ao preenchimento das vagas com as competências necessárias.

No que diz respeito à relação custo-eficácia, a documentação e as entrevistas alegam que, pelo menos, em alguns projetos, entre os angolanos, se poderia ter realizado o trabalho a custos mais baixos e poderiam ter estado disponíveis a partir da assinatura do projeto para iniciar a implementação, reduzindo ou eliminando assim os atrasos. Além disso, os elevados custos administrativos dos projetos em que a gestão e partes da administração se situavam no país de origem da empresa de consultoria foram difíceis de justificar.

ADEQUAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA

No que diz respeito à *adequação* da AT prestada, verificaram-se alguns pontos de vista contraditórios. Por um lado, a maior parte da AT foi considerada adequada e útil, proporcionando formação e

resolução de problemas, e prestadores como a UNICEF foram elogiados pelo seu conhecimento da situação e do setor. Os peritos de mais longo prazo foram preferidos, uma vez que prestavam aconselhamento contínuo e mais bem informado, e a sua função de mentoria foi elogiada.

Por outro lado, abordagens como a “formação em cascata”, em que se espera que as pessoas formadas formem outras pessoas – muitas vezes a níveis mais inferiores da administração pública – não funcionaram bem²⁴. Estas observações são bastante consistentes em todas as avaliações: embora a formação seja elogiada, o pessoal de assistência técnica não compreendeu bem o contexto; a abordagem adotada foi demasiado geral e não foi adaptada ao contexto específico da organização angolana; a formação não foi muito útil fora de Luanda; etc. De um modo geral, as missões de curta duração foram também consideradas menos úteis: eram demasiado técnicas e centraram-se na resolução de problemas específicos, em vez de contribuírem para o desenvolvimento de capacidades mais relevantes a nível local.

A queixa mais importante foi a de que houve pouco “desenvolvimento de capacidades para produzir capacidades”: sem os peritos externos deixaram de existir quaisquer capacidades ou sistema para garantir que estas competências pudessem continuar a ser desenvolvidas localmente com capacidades angolanas. Existia uma necessidade contínua de competências específicas em relação às quais o país continuou dependente da assistência externa. As exceções foram os centros de formação – para o setor da água, o centro regional de gestão económica e financeira, e o apoio à formação técnica e profissional, RETFOP.

No entanto, o primeiro nunca foi tornado operacional devido à falta de contributos do GdA. O centro de formação regional, embora muito relevante para todos os países dos PALOP, está localizado em Lubango, à distância de um voo de duas horas a sul de Luanda que só sai duas vezes por semana, daí a dificuldade em atrair AT a longo prazo bem como participantes dos PALOP para aí receberem formação. Devido a um atraso de 40 meses no arranque, os resultados/realizações ainda não são claros.

Por outro lado, o pessoal da AT verificou que os seus homólogos angolanos não estavam tão bem preparados como indicado nos documentos, pelo que as competências e os conhecimentos oferecidos pelo pessoal da AT não foram aproveitados, o que significa que houve um grande desperdício na utilização de competências altamente especializadas.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Ao analisar a experiência geral do DC em Angola, surgiram várias questões.

O primeiro tem a ver com a compreensão da *economia política* do setor público e, por conseguinte, do papel da administração pública. O MPLA tem um monopólio de poder político e de controlo desde 1975, pelo que, ao longo deste período, moldou o Estado às suas preocupações. As consequências para a organização dos Ministérios, a definição das prioridades e a prossecução das políticas devem ser entendidas à luz deste facto.

A importância e as capacidades dos organismos públicos variam. Os Ministérios das Finanças tendem a ser mais bem financiados com pessoal qualificado, o que permite resolver questões fundamentais. Outros Ministérios enfrentam limites orçamentais mais rigorosos, com consequências para os níveis de pessoal e as qualificações do pessoal. Por conseguinte, as condições prévias para o DC variam sistematicamente: alguns Ministérios dispõem de pouco pessoal, pessoal este que poderá não ter um

²⁴ Tal não deve ser confundido com a “formação de formadores”, uma vez que não existe qualquer presunção de que com a “formação em cascata” as pessoas que recebem formação continuarão a ser formadores, mas sim que fornecerão uma orientação de competências aos colegas para que possam desempenhar algumas das mesmas tarefas. A grande diferença reside no facto de, para a “formação de formadores” as pessoas seleccionadas serem seleccionadas em parte com base nas competências pedagógicas e no interesse. Com a formação em cascata, poder-se-ia facilmente acabar com pessoal que não é muito bom a transmitir novas mensagens ou que tem grande interesse nessa transmissão.

fortes competências técnicas para as questões que tratam e que muitas vezes não dispõem de um ambiente de trabalho muito propício, com salários baixos e poucos incentivos ao desempenho, uma vez que a gestão pode estar mais preocupada com o controlo do que com a qualidade da prestação. O recrutamento e a promoção não se baseiam necessariamente em critérios transparentes e meritocráticos, o pessoal sente-se sobrecarregado pelo leque de tarefas que deve desempenhar, a burocracia é assustadora e torna os processos disfuncionais; o pessoal não se sente motivado pela gestão para assumir riscos e procurar novas formas de trabalho; e os colegas manifestam frustrações semelhantes. Mais importante, talvez, é a longa tradição do setor público, que está sujeito ao controlo do partido, onde é a lealdade para com a liderança política que é recompensada.

Nestas circunstâncias, esperar que o pessoal assuma novas tarefas, atualize as suas competências e trabalhe para além das fronteiras institucionais, quando tal não é recompensado pela própria administração, é pedir demasiado.

Esta *cultura organizacional* é um fator determinante para o que se pode esperar e para a introdução de novas tarefas e formas de fazer acontecer numa determinada organização.

No entanto, embora a cultura organizacional seja bastante estável em termos de funcionamento da organização, a *volatilidade política* pode ser elevada: os Ministros mudaram muito frequentemente em vários Ministérios e os novos Ministros mudam as prioridades sem que as razões sejam claras para o pessoal. Por conseguinte, há poucos incentivos para impulsionar mudanças inovadoras: não há qualquer indicação sobre a forma como um novo Ministro pode reagir a essas iniciativas.

O desenho de intervenções de DC em tais circunstâncias exige, por conseguinte: um conhecimento e uma compreensão aprofundados da dinâmica geral do setor público; a cultura do organismo público específico que acolherá o projeto de DC; identificar as capacidades reais existentes que podem ser construídas; compreender o ambiente de incentivo para o pessoal que se espera que participe no projeto e o que poderá motivar o pessoal e a direção a empenharem-se em resultados a médio prazo; estabelecer melhorias realistas nas competências, na cultura organizacional, na estrutura e no desempenho e perceber de que forma tal se deve traduzir em melhorias de desempenho passíveis de serem avaliadas.

Trata-se de uma tarefa difícil e que exige uma abordagem mais abrangente e a longo prazo em matéria de DC. O problema é que, sem um quadro mais estruturado para a intervenção individual de DC, é provável que os resultados fiquem aquém do desejado. O Governo tem claramente de desempenhar o papel fundamental e outros atores que apoiam o DC devem ser convidados a aderir a esta abordagem mais abrangente do DC²⁵.

Será necessário debater com as autoridades nacionais exatamente em que poderá consistir essa abordagem e o modo como os vários atores podem contribuir. Tendo em conta os recursos consideráveis que são gastos anualmente em diversas formas de desenvolvimento de capacidades, nos setores público, empresarial e cívico, pode ser útil repensar a abordagem fundamental do DC e, em particular, a preocupação de como desenvolver a “capacidade de produção de capacidades”: quais as ligações a estabelecer com o setor da educação formal, quais as exigências do mercado de trabalho a médio prazo e, por conseguinte, como pode a comunidade internacional ajudar melhor Angola a equilibrar da melhor forma as suas necessidades em termos de oferta e procura de mão de obra?

²⁵ Alguns domínios, embora estratégicos, podem ter menos necessidade e ter um contributo menor para essa estratégia de DC, uma vez que o já existe o necessário nos seus domínios e os instrumentos para avaliar as situações. O Banco Mundial e o FMI têm uma longa experiência na análise e apoio aos ministérios das finanças e dos bancos centrais e podem utilizar as despesas públicas e a responsabilização financeira para análises globais e instrumentos mais especializados, como a Ferramenta de Avaliação Diagnóstica da Administração Fiscal (TADAT), para avaliar unidades específicas. A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) encontra-se numa situação semelhante, uma vez que o mandato/o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores são semelhantes em todo o mundo, permitindo que a INTOSAI utilize o seu próprio quadro de avaliação do desempenho para orientar o eventual apoio AT/CD às entidades fiscalizadoras superiores nacionais.

CONSIDERAÇÕES

- A maioria das intervenções financiadas pela UE tem componentes de desenvolvimento de capacidades (DC). A UE presta ainda apoio aos centros de formação formal e, mais recentemente, também ao ensino superior, mas não existe uma abordagem global de DC, o que significa que a estrutura e a abordagem variam consoante os projetos.
- Embora muitos projetos tenham sofrido graves atrasos no arranque das atividades, em especial nos primeiros projetos, considera-se que a assistência técnica foi, em grande medida, prestada em tempo útil. Esta conclusão algo contraditória explica-se, em parte, pelo facto de muitos dos atrasos se deverem a aspetos formais do arranque do projeto. Uma vez em vigor, grande parte da AT foi disponibilizada mais ou menos dentro do prazo previsto.
- Em alguns casos, a *relação custo-eficácia* foi posta em causa. Foi alegado que os projetos poderiam ter utilizado mais competências e empresas angolanas. Embora esta avaliação não tenha estado em condições de validar esta alegação, é obviamente uma questão importante que deve ser abordada.
- No que diz respeito à *adequação* da assistência técnica prestada, a assistência técnica de longo prazo foi considerada positiva, uma vez que permitiu que os peritos compreendessem mais cuidadosamente as questões. Por conseguinte, poderiam proporcionar mentoria e supervisão, bem como o desenvolvimento de competências mais formais.
- Embora os centros de formação apoiados se destinassem a dar resposta a necessidades importantes, a experiência real tem sido heterogénea: um centro nunca abriu, um segundo estava localizado numa cidade de difícil acesso e o terceiro foi lançado recentemente, pelo que ainda não existem resultados. É lamentável que essas infraestruturas críticas para o desenvolvimento de competências a longo prazo do país tenham um desempenho tão deficiente.
- A comunicação de resultados sobre as atividades de DC é deficiente. Faltam valores de referência e indicadores para rastrear o desenvolvimento desde as atividades, passando pelos Produtos, até aos Resultados esperados ou desejados.
- O desafio para cada projeto reside no facto de nem o país nem a UE terem aparentemente um quadro abrangente para identificar as necessidades e acompanhar o desempenho. Os custos de fazer isto para cada projeto são proibitivos, pelo que uma abordagem mais abrangente seria útil para cada intervenção individual.
- O DC é complicado e são frequentemente necessários ajustamentos, mas os acordos de projeto restringem as partes a uma abordagem que pode revelar-se inadequada. Embora as adendas sejam possíveis, podem ser pesadas e, frequentemente, ser bastante tardias, ao passo que a experimentação em projetos complexos pode estar pressupostos e permitir ajustamentos antes do início da implementação em larga escala²⁶. A UE está bem equipada para tal abordagem, uma vez que o instrumento de revisão ROM é adequado para resumir os ensinamentos de projetos na fase inicial.
- A UE em Angola não aplicou um quadro abrangente para o desenho e a monitoria do desempenho do DC, apesar de a UE ter uma abordagem estruturada²⁷. A aplicação desse quadro

²⁶ Um quadro analítico de risco-benefício, atualmente em vigor em países como a Noruega, concluiu que os estudos de risco elaborados antes da implementação não vão conseguir prever alguns riscos e desafios reais, simplesmente porque só durante a implementação estes serão identificados como obstáculos reais. Outro elemento foi o facto de, uma vez gastos 10% do seu orçamento, um projeto ser capaz de poder identificar 90% dos riscos totais que provavelmente enfrentará, o que significa que a realização de uma análise de risco no final de uma fase-piloto é frequentemente a etapa de garantia da qualidade mais eficaz em termos de custos no ciclo do projeto.

²⁷ Consultar EuropeAid (2005), “*Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how*”. Séries de ferramentas e métodos, documento de referência n.º 1, <https://europa.eu/capacity4dev/public-cd-tc/documents/institutional-assessment-and-capacity-development-why-what-and-how-0>

asseguraria uma maior coerência entre os projetos e poderia também apoiar os esforços globais do GdA.

4.3.2 Diálogo Político e Contexto para a Colaboração da UE

O acordo de 2012 exprime uma vontade compartilhada de “*abordar conjuntamente uma série de questões globais de interesse comum, ultrapassando assim as relações meramente baseadas na Ajuda e no Desenvolvimento*”. A intenção declarada entre as duas partes era a de “*reforçar o diálogo político e estabelecer uma cooperação política mais ativa*”, baseada no Acordo de Cotonu. O objetivo do diálogo era fazer com que as relações alcançassem “*um nível superior*”, guiadas pelos princípios da democracia e do Estado de direito, da soberania e do respeito pela integridade territorial, pelos direitos humanos e pela boa governação – princípios fundamentais da UE – e pela “*interdependência entre África e a Europa num mundo globalizado*”. O compromisso com a cooperação e com as instituições regionais foi identificado como um elemento-chave da iniciativa “Caminho Conjunto” (“*Joint Way Forward*”) (JWF), juntamente com a prevenção de conflitos e um interesse comum em fazer face à migração e à deslocação de populações afetadas pela instabilidade e crises políticas. No âmbito do CC, Angola e a UE também se comprometem a promover a boa governação, os direitos humanos e as liberdades fundamentais, bem como a luta contra a corrupção.

A iniciativa JWF é composta por Reuniões Ministeriais de Alto nível e Reuniões de Altos Funcionários. Durante o quarto debate do JWF de 2016, foram acordadas quatro prioridades nos domínios da: (i) paz e segurança, (ii) boa governação e recursos humanos, (iii) cooperação económica e comércio e (iv) energia. A quinta reunião em 2020 abordou mais questões políticas: prioridades políticas e de segurança regionais; segurança e defesa; comércio; COVID-19²⁸.

No contexto da **Agenda 2030** e em consonância com a *Estratégia Conjunta África-UE* (ECAUE, 2007), o diálogo no âmbito desta Ação consistiu em reforçar a cooperação política em áreas prioritárias pertinentes para a implementação do PIN 2014-2020. O diálogo prossegue agora para além desse período.

Embora o acordo inicial fosse bastante geral, a Reunião de Alto Nível (RAN) seguinte teve lugar apenas quatro anos após a assinatura do acordo. O processo acelerou recentemente, abordando um leque mais vasto de questões, tornando-se simultaneamente mais específico e operacional, refletindo o interesse do novo Governo em reforçar os laços com a UE e beneficiar do maior leque de possibilidades disponíveis.

Foi criado um projeto para promover iniciativas técnicas de monitoria do processo do CC. Trata-se de apoiar o intercâmbio de políticas, a partilha de boas práticas e a experimentação destas com intervenções de menor importância. Algumas destas áreas são politicamente sensíveis para Angola (Caixa de texto 1).

O diálogo político é muito apreciado: mais de 67 % dos inquiridos concordam que este foi e é importante para as relações entre ambas as partes. O que é talvez mais importante é a medida em que as partes consideram que o diálogo conduziu a melhorias práticas. Após a eleição do Presidente João Lourenço, a UE registou um aumento significativo do interesse do GdA neste diálogo. Pensa-se que as medidas de luta contra a corrupção tomadas em anos anteriores, tais como os “Luanda Leaks” que surgiram num momento oportuno (ver nota de rodapé 9), se destinavam a legitimar Angola na perspetiva dos parceiros ocidentais, nomeadamente da UE.

Angola deu anteriormente prioridade máxima às relações bilaterais, ao invés das multilaterais, o que, de certa forma, contrasta com a prioridade expressa no contexto do CC. É o caso, em especial, das relações relevantes para os interesses de segurança mais sensíveis do país, como por exemplo com os

²⁸ Consultar https://europa.eu/newsroom/content/5th-angola-eu-ministerial-meeting-joint-way-forward_en

dois Congos, uma vez que as preocupações de segurança nacional são importantes no que diz respeito às relações de Angola com outros países africanos. Angola está, no entanto, a mostrar um interesse crescente em trabalhar com a União Africana e com os três instrumentos sub-regionais a que pertence: a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (CIRGL), assumindo atualmente a presidência dos dois últimos. O interesse renovado em aderir ao Acordo de Parceria Económica (APE) UE-SADC é considerado tão motivado pela política como pelos aspetos económicos.

Caixa de texto 1: Áreas Prioritárias para o Diálogo Político

Foram identificadas várias áreas prioritárias para o diálogo político:

- Paz e segurança, reconhecendo a legitimidade inquestionável da ONU em matéria de paz e segurança internacionais.
- Migração e mobilidade.
- Boa governação, direitos humanos e liberdades fundamentais, luta contra a corrupção.
- Crescimento económico e desenvolvimento sustentável, com base numa economia forte e diversificada, que se baseia na lógica de que uma economia forte em Angola assenta na sua diversificação funcional e estrutural e numa melhor governação económica.
- Sustentabilidade ambiental e alterações climáticas, em que ambas as partes consideram que a degradação do ambiente e as alterações climáticas comprometem o desenvolvimento sustentável. O fornecimento de energia sustentável e verde, nomeadamente nas zonas rurais, é considerado uma condição prévia para a promoção de um crescimento socioeconómico sustentável, em conformidade com o Acordo de Paris.
- A ciência e a tecnologia são reconhecidas como importantes para o crescimento e a competitividade global. Angola e a UE intensificarão, por conseguinte, a cooperação no domínio das TIC.
- Formação e educação: a melhoria dos conhecimentos e das competências em matéria de recursos humanos também é considerada fundamental para o crescimento económico. Por conseguinte, será dado ênfase à capacidade altamente desenvolvida a nível do ensino superior através de *networking*, da mobilidade de estudantes e investigadores, do apoio institucional e da inovação. Neste sentido, será facilitada a participação de um maior número de estudantes e académicos angolanos no programa “*Erasmus Mundus*” da UE e o acesso a outros instrumentos educativos da UE.

O diálogo político também fez com que a UE adaptasse as suas intervenções de modo a estar mais alinhada com as prioridades e preocupações do GdA, mas o contrário também é apontado como verdadeiro: Angola escuta mais a UE e participa mais positivamente por esta razão. No entanto, no que diz respeito ao impacto nos projetos, o cenário – embora ainda bastante positivo – não é assim tão promissor. No inquérito, 57% considera que o diálogo político deu contributos positivos e praticamente ninguém acredita que os contributos foram negativos. No entanto, no que diz respeito aos impactos concretos dos projetos, estes são mais difíceis de identificar, uma vez que poucos projetos foram desenvolvidos e assinados após a eleição do Presidente Lourenço.

Caixa de texto 2: Progressos atribuídos ao Diálogo Político.

Pacto Ecológico:

A quinta RAN do “Caminho Conjunto” (“*Joint Way Forward*”) (JWF) definiu como áreas fundamentais de ação conjunta a prioridade política da UE do Pacto Ecológico e a transição para uma sociedade com baixa emissão de carbono no rescaldo da pandemia e da resiliência às alterações climáticas.

Um dos resultados positivos do diálogo político de 2020 foi o de incentivar o GdA a ratificar o Acordo de Paris. Com base nesta importante decisão política, a transição para o Pacto Ecológico poderá ter um papel ainda mais proeminente no diálogo político no futuro.

A maioria dos académicos em Angola afirma que ainda não há sinais de um interesse político ativo na transição para a uma energia verde por parte do GdA, apesar do consenso geral de que o país não tem tempo de se preparar para uma economia pós-petróleo. As empresas originárias de países da UE (França, Itália)

são agora as que mais ativamente se dedicam a novas concessões de hidrocarbonetos em Angola. No seu *Relatório sobre a Gestão de Ajuda Externa* (EAMR) 2020, a Delegação salienta que conseguiu criar uma **Mesa-Redonda sobre o Clima** entre o GdA e as agências multilaterais, os bancos de desenvolvimento e as missões diplomáticas, o que constitui um passo animador.

Direitos humanos:

O JWF criou um **Grupo de Trabalho específico UE-Angola** como palco para o diálogo político sobre direitos humanos, tendo sido trocados pontos de vista sobre “diferentes temas de interesse mútuo”. O impacto da COVID-19 nos direitos humanos e episódios de recurso excessivo à força policial foram alguns dos temas debatidos no ano passado. Independentemente do CC, está também em curso um diálogo político no âmbito do Acordo de Cotonu, com uma reunião anual com a participação dos Estados-Membros da UE e do Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos. A questão do uso desproporcionado da força pela polícia contra manifestantes foi uma vez mais debatida nesta reunião.

Comércio e investimento:

Angola apresentou um pedido formal de adesão ao **Acordo de Parceria Económica (APE) UE-SADC** em 2020. Angola participou nas negociações iniciais do APE, mas não assinou o Acordo que foi assinado em 2015 pelos outros seis países da SADC. No entanto, a futura adesão de Angola já estava prevista nessa altura, pelo que o APE contém uma disposição específica sobre isto (artigo 119.º, n.º 3.). As negociações podem ter início logo que o Conselho Conjunto, que inclui os Estados do APE SADC a nível ministerial, tenha adotado uma decisão que responda positivamente ao pedido de Angola. A adoção desta decisão está ainda pendente (desde o início de maio de 2021). As partes iniciarão oficialmente as negociações imediatamente após a presente decisão, devendo estas ser concluídas no prazo de cerca de um ano, em circunstâncias normais.

A 5ª RAN acordou igualmente em iniciar conversações preliminares sobre as negociações de um **Acordo de Investimento entre a UE e Angola**, com destaque para a facilitação do investimento. Angola seria o primeiro país africano com esse acordo. O objetivo é contribuir para a diversificação da economia angolana, outra importante preocupação da UE, em que a maioria dos entrevistados independentes em Angola não vê, até à data, uma ação prática por parte do Governo.

CONSIDERAÇÕES

- O diálogo político de alto nível, baseado na parceria “Caminho Conjunto” (“*Joint Way Forward*”) (JWF), evoluiu em termos de âmbito, profundidade e regularidade com o regime de Lourenço. O diálogo centrou-se em questões políticas globais, inclusive questões para além das fronteiras de Angola, promovendo uma melhor compreensão de ambos os lados. Até agora, o diálogo político não abordou várias questões relacionadas com os projetos, mas pode fornecer as bases para uma cooperação para um desenvolvimento mais abrangente, estendendo-se para além do setor público.

4.4 PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Com base na informação precedente, apresentam-se em seguida as considerações e lições aprendidas que a equipa considera mais pertinentes para a próxima etapa de identificação de opções e de formulação de recomendações para o futuro.

4.4.1 Principais Considerações

Os PIN eram Altamente Relevantes, mas Irrealistas, com uma ampla dispersão de objetivos, com análises de risco que não deram resposta a preocupações razoáveis quanto aos compromissos assumidos pelo GdA. Os projetos foram também Altamente Relevantes e, em especial, o apoio aos atores não-estatais tem sido importante, sendo a UE a maior fonte de financiamento para este setor.

A maioria dos projetos sofreu atrasos graves, o que significa que a eficiência em termos de tempo tem sido insuficiente, embora a maioria tenha, no final, produzido o nível previsto ou revisto de Resultados. Os serviços prestados fora de Luanda têm sido, em geral, mais pobres do que em Luanda e melhores nos setores não-públicos.

A gestão de projetos no país produziu melhores resultados, enquanto os projetos complexos – PALOP, com vários componentes – revelaram ineficiências de gestão. A Eficácia dos Produtos para os Resultados foi aceitável, apesar de Angola apresentar um ambiente de implementação difícil: os custos de vida são elevados, os serviços sociais são escassos, a língua limitou o universo de recrutamento e um grande desafio tem sido a elevada rotação do pessoal no setor público, bem como mudanças na liderança política em alguns Ministérios, o que conduziu a mudanças súbitas nas prioridades. A sustentabilidade da melhoria de competências é, por conseguinte, geralmente pobre, exceto nos organismos nacionais com objetivos técnicos. Esta situação é problemática, uma vez que o desenvolvimento de capacidades (DC) é um objetivo primordial para o apoio da UE, mas não existe análise nem comunicação de resultados do DC.

As condições do contexto para a cooperação Angola-UE mudaram consideravelmente. O colapso do mercado petrolífero em 2014, seguido da pandemia em 2020, reduziu a margem de manobra orçamental do GdA e a sua capacidade para cumprir algumas das suas obrigações em matéria de projetos. Embora o Presidente eleito no final de 2017 tenha chegado ao poder num programa de luta contra a corrupção, descentralização da administração pública, diversificação da economia e abertura do espaço político, os resultados alcançados até à data são limitados. Por outro lado, o diálogo político entre Angola e a UE tornou-se mais aberto. As questões anteriormente consideradas sensíveis estão atualmente a ser debatidas, o que aponta para uma eventual cooperação UE-Angola em novas áreas no período que se avizinha.

4.4.2 Conclusões

Embora a ajuda da UE represente apenas uma pequena fração do orçamento público, o GdA parece apreciar a contribuição catalisadora e estratégica que a assistência financeira externa pode fornecer. Isto pode permitir abordagens mais inovadoras de colaboração, com uma reflexão a mais longo prazo em torno de temáticas e setores a apoiar, assegurando sinergias entre intervenções para alcançar objetivos abrangentes.

Uma melhor compreensão das estruturas políticas e administrativas, da organização e das relações de poder será necessária para identificar os setores onde o apoio externo poderá ter maior impacto, incluindo o apoio à administração e ao desenvolvimento a nível local.

O setor privado precisa de desempenhar um papel central para que a diversificação económica possa acontecer. A este nível a adesão de Angola ao Acordo de Parceria Económica (APE) da SADC e a novos instrumentos como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável + (FEDS+) e as Iniciativas *Team Europe* (TEI) abrem as portas a relações mais amplas e inovadoras.

O apoio aos atores não-estatais (ANE) deve ser aumentado, mais estratégico e a longo prazo, ajudando ao estabelecimento de espaços comuns para a partilha de experiências, colaboração, advocacia e ligações com as administrações locais. Isto requer um compromisso por parte do GdA para permitir mais espaço político para os ANE.

O desenvolvimento de capacidades deve ser um pilar central da ajuda da UE. Há necessidade de uma abordagem abrangente e estratégica baseada numa análise cuidadosa e numa aprendizagem e experimentação sistemáticas. Dada a ambição de diversificação do GdA, esta estratégia deve ter uma perspetiva do mercado de trabalho e ligações claras ao setor da educação, fornecendo aos projetos individuais um quadro que assegure a complementaridade e a atenção à “criação de capacidades para produzir capacidades”.

Embora a abordagem *Team Europe* de mobilizar a comunidade mais vasta da UE seja altamente apropriada, os problemas encontrados pelo FRESAN como o maior, mais estratégico e mais complexo projeto em Angola apontam para questões a ter em conta ao conceber intervenções abrangentes como as TEI:

- O desenvolvimento sustentável de capacidades deve ser um objetivo-chave com uma lógica de intervenção realista e um cronograma previsto. O compromisso e as capacidades reais do setor

público nas administrações nacionais, provinciais e municipais que devem contribuir e beneficiar da intervenção devem ser claramente descritos, onde em particular o interesse e a capacidade de trabalhar para além das barreiras administrativas no setor público devem ser compreendidos e abordados.

- As eventuais lacunas na oferta de competências necessárias para a implementação do projeto devem ser analisadas no contexto do mercado de trabalho e da forma como o universo educativo pode resolver as limitações da oferta ao longo do tempo. O horizonte temporal para abordar estas questões está normalmente muito além do de um projeto. Por isso, o desenho do projeto deve ser realista em termos dos resultados esperados em termos de capacidades.
- A tomada de decisões e as estruturas administrativas têm de responder a duas preocupações de algum modo concorrentes: tornar a tomada de decisão e a autoridade de implementação o mais próximas possível dos níveis de impacto, assegurando ao mesmo tempo uma completa partilha de informação e processos consultivos entre os atores-chave a nível superior. É de particular importância que os atores nacionais se sintam plenamente envolvidos e consultados sobre questões-chave, tendo em conta que estes podem ter agendas divergentes.
- Sempre que possível, a geminação institucional pode proporcionar parcerias a longo prazo e o Instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (TAIEX) da UE a mais curto prazo pode fornecer apoio para o reforço das principais capacidades do setor público. Mas para que tais parcerias funcionem, deve haver um planeamento cuidadoso e um compromisso dos gestores de ambas as partes.
- Dadas as capacidades geralmente fracas, as fragilidades organizacionais e os altos custos de transação na implementação, deve fazer-se uso de alguma flexibilidade no desenho e implementação de acordos, aplicando uma abordagem experimental ou fases mais lentas de arranque; uma monitorização ativa para uma gestão de risco mais próxima da realidade; uma partilha proativa de experiências para uma maior aprendizagem entre atores; uma "reserva financeira estratégica" para explorar janelas de oportunidade. Embora uma boa lógica de intervenção com pressupostos-chave seja importante para uma implementação bem sucedida, a experiência demonstra que, uma vez iniciadas as atividades, uma série de problemas e oportunidades imprevistos surgirão, e a abordagem destes numa fase precoce é a chave para o sucesso.

5. OLHANDO PARA O FUTURO E RECOMENDAÇÕES

A preparação do PIP e a introdução das TEI proporcionam à UE uma oportunidade única para debater a sua futura colaboração com Angola. Há uma situação e um interesse diferentes por parte de Angola em reforçar a cooperação e simultaneamente a UE dispõe de um conjunto mais rico de instrumentos que pode mobilizar para futuros programas.

A presente secção analisa, neste sentido, as bases para a colaboração e, em particular, a ambição do GdA de diversificar a sua economia com um crescimento inclusivo, uma abordagem que a UE apoia, e, em seguida, analisa o desafio de tornar esta opção viável, tendo em conta os atuais desafios estruturais que Angola enfrenta.

5.1 ANGOLA E AS PRIORIDADES DA UE

O Ministério da Economia e Planeamento (MEP) de Angola publicou o Plano de Desenvolvimento Nacional de Angola para 2018-2022 (PDN)²⁹ em abril de 2018, tendo posteriormente divulgado o seu programa mais operacional de apoio à produção, diversificação das exportações e substituição das importações, PRODESI (*Programa de Apoio à Produção, Diversificação das Exportações e Substituição das Importações*)³⁰.

A Delegação acabou de aprovar o seu PIP 2021-2027³¹ e a TEI acordado para Angola está a ser utilizado para mobilizar o interesse e o compromisso dos EM, a fim de dar uma melhor resposta às prioridades angolanas.

5.1.1 Prioridades de Desenvolvimento de Angola

O PDN apresenta as seis áreas prioritárias para o desenvolvimento nacional: (i) desenvolvimento humano e bem-estar, (ii) desenvolvimento económico sustentável e inclusivo, (iii) infraestruturas-chave, (iv) consolidação da paz, reforço do Estado democrático e do Estado de direito, boa governação, reformas do Estado e descentralização, (v) desenvolvimento territorial equilibrado e (vi) garantia da estabilidade e integridade de Angola e reforço do seu papel no contexto regional e internacional. Estes seis domínios estão operacionais em 25 políticas estratégicas.

O PDN reconhece os desafios que o país enfrenta: a crise orçamental do Estado; o fraco desempenho do investimento humano, tal como indicado no Índice de Desenvolvimento Humano anual,³² e uma situação semelhante no que se refere ao ambiente empresarial, tal como indicado no índice *Doing Business*³³. O país é prejudicado por um setor público que exige modernização e onde persiste a corrupção.

O PDN, na sua tabela 3.1, apresenta as ideias que existiam na altura para abordar estas questões e apresentou uma proposta sobre a forma como o orçamento de Estado deveria ser reestruturado a fim de concretizar estes objetivos. Isto demonstra que as verbas para a defesa e a segurança deveriam diminuir de 21,4% para 13%, enquanto a saúde deveria aumentar de 8,5% para 15%, a educação de 12,4% para 20% e a secção apelidade de “assuntos económicos” de 16,4% para 22%³⁴. Trata-se de

²⁹ Consultar <https://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/zmlu/njax/~edisp/minfin601408.pdf>

³⁰ Consultar <https://prodesi.ao/>

³¹ O PIP de Angola foi recentemente aprovado em dezembro de 2021 — ver https://ec.europa.eu/international-partnerships/global-europe-programming_en.mip-2021-c2021-9359-angola-anex_en.pdf (europa.eu)

³² Consultar <http://hdr.undp.org/en/2020-report>

³³ Consultar <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

³⁴ Os dados do Banco Mundial demonstram que, embora as despesas com a defesa em 2015 tenham correspondido a 11,5% do orçamento, em 2020 essas despesas diminuíram para 7,8% — ver <https://data.worldbank.org/country/angola?view=chart>. O exercício Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) atualmente em curso proporcionará, provavelmente, um quadro completo e mais atualizado.

uma reestruturação muito ambiciosa ao nível das finanças do Estado, mas que revela um compromisso político no sentido de proceder a mudanças importantes.

O PRODESI E OS ESTUDOS DA CADEIA DE VALOR

O PRODESI é o programa que visa ajudar a implementar a área estratégica 2 do PDN, o desenvolvimento económico diversificado e sustentável. Há uma série de setores que se destinam a serem abrangidos por esta desenvolvimento: produção do setor primário (agricultura, pecuária, pescas, silvicultura) e agroindústria; recursos minerais; petróleo e gás natural; têxteis, vestuário e calçado; infraestruturas públicas e construção; tecnologia e telecomunicações; turismo; e participação do setor privado nos domínios da saúde, da educação, da formação e da investigação. A tónica deve ser colocada nos setores que não estejam ligados aos hidrocarbonetos, com destaque para as áreas que podem produzir excedentes para exportação e/ou importações de substituição – ou seja, reduzir a atual intensidade das importações da economia nacional – prestando simultaneamente atenção ao potencial de repercussões transetoriais dos investimentos num determinado setor. Um passo fundamental é melhorar o ambiente empresarial para os empresários/investidores nacionais e estrangeiros, garantindo a abertura e a competitividade dos mercados, a criação de incentivos à exportação, a disponibilização de crédito para investimentos, a melhoria das infraestruturas-chave para a produção e os transportes/comércio, aumentando assim as oportunidades de emprego, especialmente para os jovens.

A aplicação do PDN e do PRODESI exigirá, de acordo com a introdução do Presidente ao documento PRODESI, tanto reformas jurídicas como uma monitoria rigorosa e uma avaliação rigorosa dos esforços. Mas o primeiro objetivo deve ser produzir alimentos de base suficientes para o mercado local de forma a que o país não precise de os importar. Para que tal aconteça, o papel do setor privado será fundamental.

Para apoiar este processo, foi criada, em março de 2018, a Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola (AIPEX), tendo sido disponibilizado algum financiamento. Além disso, o país foi dividido em quatro zonas de investimento com incentivos fiscais diferenciados para os investidores/produtores. A fim de documentar as oportunidades de investimento disponíveis, foram realizados vários estudos sobre a cadeia de valor, a maioria dos quais no âmbito do programa PRODESI³⁵. Mas o financiamento disponível ao abrigo do PRODESI é de difícil acesso e, por conseguinte, não se destina aos pequenos empresários nacionais, que era a intenção declarada, mas sim aos empresários estabelecidos.

A maioria dos entrevistados considera que, até à data, nem o PDN nem o PRODESI conseguiram cumprir as suas agendas ambiciosas. A única exceção parece ser o processo de privatização gerido pelo IGAPE (*Instituto de Gestão de Activos e Participações do Estado*), organismo sob a tutela do Ministério das Finanças, que tem gerido o processo de privatização de forma transparente e profissional³⁶.

5.1.2 Programa Indicativo Plurianual e a Iniciativa *Team Europe*

O Parlamento Europeu fundiu uma série de mecanismos de subvenção da UE no âmbito de um Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional

³⁵ Até à data, o Banco Africano de Desenvolvimento financiou seis estudos deste tipo, nomeadamente nos setores mineiro, das pescas, dos têxteis e do turismo; a UE financiou um para o café e outro para as pescas (realizado antes do estudo do BAD); os Países Baixos analisaram a recuperação e a expansão do potencial das culturas agrícolas no corredor do Lobito. Os estudos são descrições bastante genéricas da situação dos vários setores e do seu potencial de investimento nos vários pontos das cadeias de valor.

³⁶ Alguns entrevistados contestaram esta posição, afirmando que consideravam que alguns dos processos tinham conduzido à atribuição de alguns ativos aos membros da elite nacional, mas a equipa não está em condições de verificar nenhum dos pontos de vista.

(IVCDI) unificado para o período do quadro financeiro plurianual 2021-2027. Por conseguinte, as Delegações da UE dispõem deste instrumento mais flexível como base para a programação do PIP nacional 2021-2027.

Com o surto da pandemia da COVID-19, a UE e os EM acordaram, no início de 2020, formar a *Team Europe* para prestar assistência abrangente e coordenada aos países parceiros a fim de combaterem as consequências da pandemia. Com base nesta experiência, a UE e os EM acordaram em alargar o conceito da *Team Europe* a um conceito de iniciativas *Team Europe* (TEI) mais gerais e abrangentes. Trata-se dos chamados programas transformadores no âmbito de uma ou mais das cinco prioridades políticas definidas pela UE, que podem potencialmente utilizar uma vasta gama de instrumentos financeiros e não-financeiros da UE e dos seus EM: créditos, empréstimos e financiamento misto (blended); garantias de investimento do setor privado; AT, incluindo a geminação; instrumentos de promoção do comércio.

ÁREA PRIORITÁRIA 1 DO PIP: DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA SUSTENTÁVEL

Esta área prioritária consiste em apoiar processos transformadores com vista a uma recuperação económica ecológica e resiliente, em consonância com a Agenda 2030. Este objetivo deve ser alcançado através do reforço das cadeias de valor sustentáveis, nomeadamente através de uma agricultura inteligente do ponto de vista climático. O objetivo é contribuir para aumentar a produtividade agrícola, a segurança alimentar e os resultados nutricionais, bem como aumentar as exportações e criar oportunidades de trabalho e empregos dignos, com especial destaque para as mulheres e os jovens.

Para tal, o programa irá colaborar com o setor privado para promover o investimento direto estrangeiro, oportunidades de negócio resilientes, o acesso a novos mercados e a utilização de novos regimes de financiamento, como o financiamento verde e instrumentos como o financiamento misto (blending) e as garantias. Além disso, a UE irá apoiar investimentos na produção de energias renováveis, nas redes de energia e nas redes de distribuição.

Estas prioridades estão em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com o PND de Angola.

No âmbito desta área prioritária, o PIP identificou três Objetivos Específicos (OE) com uma série de Resultados específicos para cada um deles, com indicadores e metas.

ÁREA PRIORITÁRIA 2 DO PIP: GOVERNAÇÃO TRANSPARENTE, RESPONSÁVEL E EFICAZ

Esta área visa abordar uma governação mais inclusiva e continuar a apoiar as reformas judiciais e da administração pública, incluindo a gestão das finanças públicas (GFP). A UE tenciona igualmente alargar a proteção social em conformidade com o princípio “Não deixar ninguém para trás”.

As iniciativas de governação destinam-se a apoiar a política de diversificação económica, comércio e atração do investimento direto estrangeiro por parte do GdA. Todos estes exigem um ambiente empresarial transparente e baseado em regras. Por conseguinte, esta área prioritária está fortemente interligada e apoia a Área Prioritária 1.

ÁREA PRIORITÁRIA 3 DO PIP: DESENVOLVIMENTO HUMANO

Para ajudar a mão de obra a adaptar-se e a ser relevante para a nova dinâmica do mercado prevista com a diversificação económica, é necessário atualizar as competências e os conhecimentos relevantes para o mercado. Desta forma, esta área prioritária centra-se na educação, em especial no ensino e formação técnicos e profissionais (EFTP) e no ensino superior, em grande parte no ensino universitário. Isto é essencial para que as gerações mais jovens tenham acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, o que deverá evoluir com o crescimento de uma economia mais diversificada e ecológica. Alcançar as mulheres e ajudá-las a obter oportunidades educativas mais equitativas exige também um sistema educativo mais moderno que conduza a objetivos mais equilibrados em termos

de género. Por conseguinte, este aspeto é igualmente importante para a concretização dos objetivos das áreas prioritárias 1 e 2.

TEI: DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA

A Delegação preparou uma iniciativa TEI centrada na diversificação económica (“*Apoio aos processos transformadores de diversificação da economia nacional para um crescimento económico sustentável e inclusivo e criação de emprego*”). Esta iniciativa baseia-se e desenvolve as intervenções identificadas na Área Prioritária 1 do PIP. O objetivo é reforçar o setor privado, a agrologística, apoiar a promoção das exportações e os investimentos centrados no comércio UE-Angola, bem como reforçar o ambiente propício para tal, incluindo o desenvolvimento de competências e a governação económica.

A TEI receberá financiamento da Área Prioritária 1 do PIP, mas com outras ações no âmbito das áreas prioritárias 2 e 3, especificamente ao nível da GFP e do EFTP. A UE contribuirá com financiamento a partir das verbas do PIP, enquanto também se espera apoio da França (AFD e *Expertise France*), de Portugal (*Instituto Camões*), dos Países Baixos e do Banco Europeu de Investimento.

A TEI incluirá uma série de instrumentos de financiamento, com identificação de várias áreas de financiamento conjunto, bem como assistência ao desenvolvimento de políticas e ao enquadramento regulamentar através da AT. A TEI deve adotar uma abordagem de parceria multilateral para alcançar o impacto transformador desejado, convidando parceiros fundamentais do setor privado, da sociedade civil e do meio académico.

5.1.3 Ambiente Operacional Angolano

Angola enfrenta uma série de desafios. Para além do choque petrolífero, a pandemia da COVID-19 afetou duramente a economia, nomeadamente piorando a situação de todos os grupos mais marginalizados que já enfrentavam dificuldades: o país regista níveis de pobreza nunca vistos desde a sua independência. O facto de o seu estatuto poder ser alterado de um País Menos Desenvolvido (PMD) para um País de Rendimento Médio e Baixo (PBRM)³⁷ afetará, nomeadamente, o seu acesso ao mercado estrangeiro, incluindo ao mercado europeu.

As reformas no setor da justiça permitiram um debate público mais aberto, uma maior liberdade de expressão, meios de comunicação social e movimentos de jovens tornaram-se mais críticos, tendo sido tomadas medidas para combater a corrupção endémica no país, embora esta dinâmica tenha diminuído ao longo do tempo. A grande mudança tem sido a necessidade declarada de diversificação económica, em parte para superar a dependência do setor petrolífero, mas também para fazer face à grave situação de desemprego, especialmente entre a população em rápido crescimento, em que grupos de jovens com um melhor nível de instrução não conseguem encontrar emprego remunerado.

Neste contexto, é necessário melhorar a administração local. Num país com uma área duas vezes superior à de França, mas com menos de metade da população, a exploração dos recursos neste vasto país de forma a gerar emprego exigirá uma grande capacidade de tomada de decisões a nível local. Embora a legislação tenha sido preparada para aumentar o poder de decisão das autoridades locais, pouco foi feito até à data. No entanto, a diversificação económica baseada num ambiente empresarial favorável, incluindo a nível local, é considerada fundamental para que o país possa responder os desafios que enfrenta.

³⁷ O estatuto de país é decidido pela ONU com base num conjunto de critérios verificáveis, como o rendimento per capita. No entanto, desde a decisão das Nações Unidas, a economia angolana caiu drasticamente, pelo que, devido isto, Angola poderá retroceder ao seu estatuto de PMD.

No entanto, o ponto de partida para a mudança é um país com graves desigualdades em termos de rendimento e riqueza, poder político, direitos de género, diferenças regionais e entre grupos sociais e culturais (*Caixa de texto 3*).

Caixa de texto 3: O Diagnóstico Sistémico do País do Banco Mundial

O presente estudo de 2018 do Banco Mundial apresenta os desafios com que a economia se defronta, sendo os seguintes os principais pontos do resumo do estudo:

- O setor privado de Angola é definido pelas insuficiências relativas aos contributos disponíveis, aos fatores de produção e ao papel das instituições
- Historicamente, o sistema político tem sido caracterizado por decisões discricionárias, excessiva corrupção e capitalismo de conivência (*crony capitalism*), que condicionam o crescimento do setor privado e contribuem para a exclusão dos pobres
- A influência do governo na economia produtiva continua a ser generalizada, impedindo o crescimento do setor privado
- A competitividade é dificultada por um enquadramento regulamentar desfavorável e por fortes barreiras à entrada
- Infraestruturas com falhas e inadequadas constituem um obstáculo ao crescimento económico
- A agricultura é um setor importante da economia angolana, embora a produtividade seja baixa e os recursos abundantes do país continuem a ser subutilizados
- As populações rurais e dos bairros de lata foram particularmente excluídas do crescimento económico
- A centralização institucional compromete a eficácia da prestação de serviços
- As disparidades entre homens e mulheres em Angola são grandes e os desafios são significativos

Consultar <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31443>

PROCESSOS DE REFORMA ANGOLANOS 2017-2021

Quando João Lourenço assumiu o cargo de Presidente, este foi um acontecimento importante na história do país. O Presidente José Eduardo dos Santos esteve no poder com uma presidência altamente personalizada e familiar durante 38 anos. Ele e a sua família foram rapidamente obrigados a abandonar o controlo do partido, do Estado e de partes dos seus interesses económicos. O Presidente Lourenço assumiu um compromisso público no sentido de erradicar a corrupção e colocar o país numa via de desenvolvimento mais abrangente. Os parceiros internacionais, incluindo a UE, viram um governo mais disposto a manter um verdadeiro diálogo político.

As primeiras reformas da Presidência Lourenço foram promissoras. Foram tomadas medidas contra a corrupção a alto nível; foi criada uma autoridade reguladora para supervisionar a empresa petrolífera estatal dominante Sonangol; um empréstimo do FMI obrigou o Estado a garantir a transparência das suas finanças públicas; foram tomadas medidas para permitir uma maior abertura e mobilização cívica dos meios de comunicação social. O compromisso para com a reforma da GFP no âmbito de um programa mais vasto de reforma da administração pública incluiu uma ampla revisão e atualização do quadro jurídico e uma série de novas leis e decretos subjacentes aos principais sistemas, processos e instituições de GFP (descentralização, investimento público, gestão dos ativos e da dívida, etc.). Atualmente, foram estabelecidos numerosos processos na teoria, mas ainda não começaram a ser aplicados, e ainda não foram observados os controlos e equilíbrios e os sistemas de controlo eficazes necessários para alcançar o efeito mais profundo das reformas. O desenvolvimento de capacidades será fundamental para alcançar o efeito destas reformas.

No entanto, embora tenham ocorrido algumas alterações durante os primeiros anos, há sinais de um processo de reforma falhado. Um indicador é o adiamento consistente das eleições autárquicas há muito prometidas e a criação de autoridades locais eleitas por sufrágio direto (*autarquias*). Uma vez que Angola se prepara para as eleições nacionais de agosto de 2022, parece claro que o partido no poder pretende manter o poder. O Tribunal Constitucional, com um novo Presidente do Supremo

Tribunal recentemente nomeado pelo partido no poder, acabou de declarar um político popular da oposição inelegível para se candidatar às eleições presidenciais.

Existem, por isso, “coisas por resolver” no que diz respeito aos objetivos apresentados no PDN e no PRODESI. Por conseguinte, a UE deve ser realista no que diz respeito ao realismo do apoio solicitado. Desta forma, a UE deveria provavelmente acompanhar o desempenho do GdA no que diz respeito (pelo menos) a quatro dimensões que declarou pretender melhorar: (i) democratização política; (ii) estabilidade macroeconómica e previsibilidade; (iii) mercados transparentes e competitivos; e (iv) melhoria dos procedimentos e processos administrativos.

DEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA

Angola goza de uma estabilidade política excecional desde o fim da guerra civil, em 2002, a custo do pluralismo, da transparência, da governação democrática e dos direitos humanos. Tal como acima referido, os primeiros passos da Presidência Lourenço trouxeram alguma mudança, mas essa dinâmica parece ter parado.

Um fator-chave da estabilidade foi o controlo absoluto que o MPLA teve sobre a administração. O “estado profundo” que foi construído ao longo dos últimos 40 anos assenta num forte controlo do topo da hierarquia e na lealdade por parte da administração e do pessoal a partir das camadas mais baixas. A servir de suporte à função pública, existe todo um aparelho de segurança muito forte que responde diretamente perante a Presidência. Este aparelho sofisticado e dotado de recursos adequados depende, por sua vez, da continuidade no poder do MPLA e é suscetível de resistir a qualquer transferência real de poder³⁸.

No entanto, o presidente Lourenço está sujeito a uma pressão considerável. A combinação da crise macroeconómica, com a pandemia da COVID-19 e com a falta de medidas eficazes orientadas para o combate da pobreza está a privar o Governo do apoio de que beneficiou após as eleições de 2017. A frustração pública, em especial entre a população jovem que domina a demografia, conduziu a um aumento do nível de protestos. Vários partidos da oposição estão agora a apoiar um candidato presidencial conjunto e a coordenar as suas campanhas eleitorais com o objetivo de ganhar mais lugares parlamentares, a fim de, pelo menos, garantir que a MPLA não manterá a sua maioria de dois terços. Por conseguinte, poderá surgir uma oposição parlamentar mais eficaz após as eleições nacionais de agosto de 2022, embora haja dúvidas sobre se as eleições serão livres e justas³⁹.

As questões/marcadores relativos à estabilidade política e à democratização podem ser:

- A medida em que as eleições nacionais de 2022 são consideradas livres e justas e as vozes políticas da oposição têm acesso livre à população.
- A medida em que os meios de comunicação social são cada vez mais livres e incentivam o debate público sobre questões políticas e que as organizações cívicas têm cada vez mais espaço político para a sua participação.
- A medida em que os partidos da oposição no Parlamento são autorizados – e capazes de – apresentar alternativas credíveis para as políticas públicas.

³⁸ O livro recentemente publicado por Paula Cristina Roque, intitulado “*Governing in the Shadows: Angola’s Securitised State*” (Governar nas Sombras: o Estado Securitário de Angola), apresenta uma história cuidadosamente estudada e uma análise desta parte muito poderosa e influente do Governo — e por que razão não é provável que outra força política assuma as alavancas do poder político.

³⁹ Durante a primavera de 2021, foram organizados seminários online entre os cientistas sociais angolanos e internacionais sobre o tema dos cenários futuros para Angola, que resultaram no documento “*Angola after dos Santos: Change and continuity*” (*Angola após dos Santos: Mudança e continuidade*) de Vegard Bye, Paulo Inglés e Aslak Orre. Documento de trabalho 8 do Instituto Chr. Michelsen, novembro de 2021.

- A medida em que os organismos a nível local podem exercer autoridade e apoiar o desenvolvimento local, proporcionando um ambiente mais propício aos produtores e às empresas locais.

ESTABILIDADE MACROECONÓMICA E PREVISIBILIDADE

As reformas da GFP que tiveram lugar e as instituições que gerem a economia – o Banco Central, o Ministério das Finanças e, em certa medida, o Ministério da Economia e do Planeamento (MEP) – estão claramente a ter proveitos. Estas começam a ser consideradas mais profissionais, mais bem geridas, mais transparentes e, com o apoio e a supervisão do FMI, espera-se que estas melhorias organizacionais permaneçam⁴⁰.

A macroeconomia está a ser estabilizada. O orçamento está a ser equilibrado e pode apresentar um ligeiro excedente. As taxas de inflação baixaram, mas não tanto quanto as autoridades previram. A taxa de câmbio estabilizou e o diferencial entre o mercado oficial e o mercado paralelo é agora bastante estreito. O exercício “Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira” (PEFA), atualmente em curso, proporcionará uma análise aprofundada da situação orçamental em termos de qualidade do processo orçamental, abrangência/coertura, tendências, transparência e responsabilização globais em matéria de GFP, bem como até que ponto o Parlamento e Tribunal de Contas desempenham as suas funções constitucionais.

O principal desafio é a evolução das finanças públicas à medida que o país se adapta a receitas mais baixas e mais voláteis do setor petrolífero. A estratégia de diversificação económica é, por isso, fundamental para fazer face a esta situação.

As questões/observações relativos à estabilidade macroeconómica e à previsibilidade podem ser:

- A medida em que o GdA é capaz de indicar resultados reais no seu programa de diversificação e desenvolvimento económico, utilizando em parte os objetivos estabelecidos no PDN e no PRODESI como parâmetros de referência.
- A medida em que as reformas e o desempenho da GFP continuam a melhorar, utilizando o próximo relatório PEFA como base de referência e acompanhando os relatórios do Banco Central, do Ministério das Finanças, do FMI e do Banco Mundial sobre os principais parâmetros da economia e do orçamento.
- A medida em que os mecanismos de controlo interno e de supervisão do Estado – Tribunal de Contas; Procurador-Geral; Comissões parlamentares de controlo; outros organismos reguladores e de supervisão – estão autorizados a exercer a sua autoridade formal de maneira transparente e credível e exercem-na efetivamente.

Caixa de texto 4: Primeiras Considerações do Exercício PEFA

As considerações preliminares da primeira fase do PEFA atestam o seguinte:

- As principais funções da GFP no Ministério das Finanças estão bem estabelecidas, demonstrando uma grande capacidade nas funções centrais essenciais que estão na base da eficácia do ciclo da GFP
- Os processos orçamentais são sólidos e assentam num processo de formulação claro, a gestão de Tesouraria e os pagamentos estão a funcionar bem, apesar dos processos de reconciliação terem de ser reforçados (bancos, contas).
- As demonstrações financeiras anuais são consolidadas e produzidas de forma sistemática, mas a pontualidade pode ser melhorada (9 meses).
- As reformas em matéria de contratação estão atrasadas e não demonstraram uma mudança de rumo no sentido de um processos concursais mais competitivos e de considerações preliminares, com uma

⁴⁰ Embora seja atribuída ao MEP a gestão da produção dos programas PDN e PRODESI, a implementação do PRODESI tem sido dececionante para muitos, e a súbita mudança do Ministro este ano, sem qualquer explicação ou aviso prévio, perturbou os membros da comunidade internacional, que esperavam uma maior continuidade e transparência na gestão deste Ministério central.

dependência contínua da aquisição direta.

- Foram adotadas medidas de contenção orçamental e de implementação de reformas fiscais. Foram desenvolvidos sistemas de gestão fiscal, mas não existe uma abordagem estruturada de gestão dos riscos que aborde os riscos de conformidade dos contribuintes.
- O impacto da reforma fiscal ainda não produziu resultados no que diz respeito à mobilização das receitas internas. As receitas dos impostos não-petrolíferos, na percentagem das receitas totais, aumentaram desde o início da reforma, em grande parte devido à queda das receitas do petróleo desde 2014. No entanto, a parte dos impostos não relacionados com o petróleo no PIB continua a ser, na sua maioria, a mesma que no início da expansão petrolífera. O desenvolvimento do sistema fiscal não petrolífero continua a ser uma tarefa urgente, uma vez que continua a ser, em grande medida, o mesmo que era no início da reforma fiscal.
- A transparência das informações orçamentais acessíveis ao público aumentou com a publicação online dos relatórios anuais, mas a transparência orçamental ainda tem de ser melhorada através da publicação online do relatório de auditoria em tempo útil, alargando a divulgação orçamental sobre os ativos e passivos das administrações públicas e sobre novas propostas políticas no orçamento. Devem também ser incluídas informações adicionais no relatório anual, por exemplo sobre a composição da dívida, a exatidão das projeções macroeconómicas originais e as informações sobre o desempenho.
- O controlo e a supervisão continuam a ser insuficientes e os papéis do auditor externo, do Tribunal de Contas e da Assembleia Nacional no sistema global de equilíbrio de poderes devem ser reforçados.

MERCADOS TRANSPARENTES E COMPETITIVOS

O Governo declarou que o envolvimento do sector privado é fundamental para que Angola diversifique a sua economia, afastando-se da sua dependência do petróleo. Embora a legislação seja agora mais liberal no que diz respeito à propriedade e a outros requisitos formais, na prática grande parte da economia local é detida ou controlada por aqueles que conseguiram acumular fortunas ao abrigo do anterior regime, deixando um espaço limitado para os recém-chegados. Tal é igualmente observado nas classificações de Angola no relatório anual *Doing Business* do Banco Mundial, que mantém as classificações de Angola perto dos últimos lugares do ranking. Por conseguinte, o país tem um longo caminho a percorrer antes de poder ser considerado um local atrativo para investir.

Ao mesmo tempo, existem forças, tanto no Governo como no setor privado, que estão a impulsionar e a alcançar mudanças. Tal reflete-se nas experiências positivas dos membros da comunidade empresarial no que respeita ao processo de privatização gerido pelo IGAPE, acima referido, mas também numa opinião mais geral da existência de mais possibilidades para os empresários independentes investirem e terem êxito. Tal deve-se também ao facto de o mercado nacional se tornar mais interessante, uma vez que uma taxa de câmbio mais realista reduziu a capacidade do país para importar os seus bens de consumo, promovendo uma maior produção nacional para colmatar essa lacuna.

O relatório do Afrobarómetro de 2019 relativo a Angola, baseado numa amostra representativa de 2,400 indivíduos⁴¹, observou que cerca de 61% da população acreditava que o país estava a avançar na direção errada e apenas um terço numa boa direção (op. cit., p. 12). Isto ocorreu *antes* da pandemia e cerca de dois anos após as eleições presidenciais de 2017. Quando questionados sobre o que quais consideravam ser os maiores problemas, as respostas foram, por ordem decrescente, a saúde (17,5 % dos inquiridos), a educação (13,3 %), o desemprego (9,9 %), a falta de eletricidade (7,6 %) e de água (7,6 %), seguidos da fome (6,5 %) e da gestão da economia (4,3 %). De um modo geral, a população urbana estava mais preocupada com as dimensões económicas e a população rural com a falta de serviços públicos e de infraestruturas (op. cit., p. 13). Ao descrever a situação económica global do país,

⁴¹ Consultar <https://afrobarometer.org/fr/publications/>

quase 36 % afirmaram que esta era muito má e 26,2 % que era má, 20 % consideram não ser boa nem má, restando um mero 15 % que considerava a economia boa ou muito boa. Ao mesmo tempo, mais de metade afirmou que acreditava que a economia melhoraria no próximo ano (op. cit., pp. 14-15), mas a COVID-19 começou no ano seguinte e atingiu a economia.

Mais preocupantes são os relatórios recentes do Serviço Nacional de Contratação Pública (SNCP). O relatório de 2020 refere que, em 2019, 85 % do valor das contratações públicas foram atribuídas por ajuste direto, em violação do direito nacional, embora se tenha verificado uma melhoria em relação a 2017, altura em que mais de 97 % dos contratos públicos foram atribuídos por ajuste direto⁴². A questão é que, em Angola, o setor público é o agente económico dominante e as suas aquisições de bens e serviços representam uma parte significativa do mercado nacional total. Na medida em que estes contratos são largamente adjudicados a membros da elite nacional, isto representa uma barreira significativa ao crescimento do setor privado.

Os enquadramentos jurídicos relativos aos aspetos da concorrência de mercado podem ser bons, mas a adesão é, de um modo geral, insuficiente. Há pouca supervisão e controlo, e as consequências são limitadas ou inexistentes em caso de violação das regras.

As questões/marcadores relativos a mercados transparentes e competitivos podem ser:

- Em que medida as leis e regras formais permitem uma maior transparência e uma concorrência livre e justa em vários mercados nacionais⁴³.
- A medida em que os sistemas de classificação/rating (*Doing Business*; *Índice de Perceção da Corrupção* da Transparência Internacional; inquéritos locais) indicam a perceção de melhorias no que diz respeito aos mercados nacionais abertos e competitivos.
- Os relatórios dos organismos nacionais mandatados para acompanhar e comunicar informações sobre aspetos do comportamento do mercado, como o SNCP, revelam se verificam melhorias.
- A medida em que os potenciais investidores estrangeiros consideram que existe em Angola um ambiente empresarial propício.

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E PRÁTICAS PARA UMA IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ

Embora a existência de mercados livres e competitivos seja importante para as empresas privadas, as regras e os procedimentos administrativos para a realização de atividades no terreno, seja por parte do setor privado, da sociedade civil ou de projetos financiados por doadores internacionais e organismos de financiamento, constituíram historicamente custos importantes. Estas podem abranger atividades como a obtenção de licenças de importação para contribuições necessárias para projetos/investimentos, vistos para trabalhadores estrangeiros, regras e procedimentos no mercado de trabalho local, etc. Estes custos devem-se a um setor público que nem sempre está orientado para o desempenho nem para os serviços; sofre de falta de capacidade e de boa gestão; pode ser o resultado de uma decisão deliberada de aumentar os custos para um ator em favor de outro; ou simplesmente desacelerar uma atividade que não é considerada favorável por um agente que tem autoridade para o fazer. Com uma responsabilidade limitada pelo desempenho no setor público, estes custos de transação contribuem para que Angola seja considerado um ambiente de trabalho caro, difícil e imprevisível. Para a UE, que tenciona aumentar o seu financiamento a Angola, estes custos de transação podem constituir uma importante fonte de frustração e ineficiência.

Questões/observações relativos à melhoria dos procedimentos e práticas administrativas:

- Comunicar em que medida a “burocracia” e outros custos administrativos da atividade empresarial, tanto no setor privado como no setor público, estão a ser reduzidos.

⁴² Referenciada em *Expansão* em 26 de junho de 2020

⁴³ O mercado da energia pode, por exemplo, ter barreiras mais ou menos ocultas à entrada, por exemplo com um comprador monopsonista sob a forma de uma rede de transporte pública e cujo preço de compra aos fornecedores é fixado por um organismo externo como um regulador.

- Comunicar reduções de tempo nas principais etapas da implementação dos projetos, tais como a aprovação de acordos de projeto, a participação ativa em reuniões e revisões anuais, a redução dos atrasos na emissão de vistos e outras autorizações necessárias para a implementação das tarefas.

CONCLUSÕES

O *sistema político* está estruturado para assegurar um controlo central. As reformas a partir da hierarquia são, portanto, suscetíveis de serem lentas, e sempre com vista a manter o controlo centralizado.

O *sistema económico* continua baseado na procura de “lucro adicional” (“*rent seeking*”), onde uma elite político-económica e os seus parceiros estrangeiros controlam áreas-chave da economia e podem utilizar instrumentos do Estado para proteger os seus interesses. O espaço para outros atores económicos tem sido historicamente limitado, mas está agora a ganhar mais abertura. É provável que esta tendência continue com mais reformas macroeconómicas e com a adesão esperada de Angola ao Acordo de Parceria Económica (APE) UE-SADC.

O Governo está, contudo, muito consciente e preocupado com os sérios desafios económicos e, portanto, também políticos que o país enfrenta e está, por isso, aberto a medidas que os abordem - com a condição de que estas não desafiem significativamente o controlo central. Neste sentido, o Governo elaborou o seu Plano de Desenvolvimento Nacional e o seu programa de apoio à produção, diversificação das exportações e substituição das importações, PRODESI, que foram seguidos de estudos sobre a cadeia de valor para identificar onde diversificar e convidar atores privados para contribuírem para o crescimento económico e a criação de emprego, as suas principais preocupações.

A UE preparou o seu PIP 2021-2027, bem como a sua TEI com os parceiros dos EM, em torno de três Áreas Prioritárias: (i) *diversificação económica sustentável*, que é também o foco da TEI (ii) *governança transparente, responsável e eficaz* (iii) e *desenvolvimento humano*.

Existe claramente uma sobreposição significativa entre as prioridades do GdA e da UE, proporcionando importantes oportunidades de colaboração a longo prazo. No entanto, embora a Presidência Lourenço tenha iniciado reformas importantes com uma série de medidas tomadas, os resultados até à data têm sido dececionantes. Algumas reformas estão a avançar, especialmente no campo da gestão macroeconómica e no setor da justiça. Embora existam várias razões pelas quais o processo de reforma estagnou, continua a não ser claro se existe vontade de avançar com reformas importantes ou se o sistema político está mais preocupado em manter o controlo. Existem, portanto, áreas fundamentais de reforma que a UE deve acompanhar: (i) democratização política; (ii) estabilidade e previsibilidade macroeconómicas; (iii) mercados transparentes e competitivos; (iv) melhoria dos procedimentos e processos administrativos.

RECOMENDAÇÃO

R1: A UE deve acompanhar o desempenho nas quatro áreas-chave (i) democratização política; (ii) estabilidade macroeconómica e previsibilidade; (iii) mercados transparentes e competitivos; (iv) melhoria de procedimentos e processos administrativos, para monitorizar até que ponto é que o Governo está a melhorar o ambiente para uma colaboração a longo prazo, previsível e ampla.

5.2 DIVERSIFICAÇÃO ECONÓMICA E DESENVOLVIMENTO INDUZIDO PELA AGRICULTURA

O PDN e o PRODESI enumeram os setores que as autoridades identificaram como importantes para o aumento da atividade económica e que, presumivelmente, devem desenvolver-se para que uma economia diversificada e com grande intensidade de mão de obra cresça. Alguns deles são tipicamente de interesse para os investidores privados: turismo, energia, exploração mineira. Para a UE, a questão que se coloca é, por conseguinte, a de saber onde residem as vantagens comparativas.

A UE é o maior doador de subvenções; pode mobilizar empréstimos, créditos e garantias de investimento privado de diversas fontes; é a maior fonte de assistência técnica; e é o maior mercado do mundo.

Um dos principais desafios consiste em identificar as bases para um crescimento sustentável, generalizado e gerador de emprego, que pode também abordar as desigualdades regionais e de género e o que parece ser uma migração rural-urbana insustentável, que está a sobrecarregar as infraestruturas e serviços urbanos.

O único setor em que todos parecem concordar deve ser um dos principais contribuintes para a consecução dos ambiciosos objetivos do país é a agricultura. As estatísticas variam, mas Angola utiliza atualmente 10-15 % das suas terras agrícolas. As explorações agrícolas familiares representam 92 % da superfície total cultivada. 72 % das terras de Angola são trabalhadas manualmente, 25 % utilizam a tração animal e apenas 3 % são mecanizadas. Apenas um terço das pequenas explorações agrícolas recebem qualquer tipo de AT, uns escassos de 4 % beneficiam de pacotes tecnológicos e quase todas as terras são para agricultura de sequeiro⁴⁴. O único estudo sobre a cadeia de valor agrícola, relativo ao café, concluiu basicamente que toda a cadeia está quebrada (ver nota de rodapé 5).

O panorama geral é o de um setor de grande e disperso, que foi gravemente afetado pela guerra que terminou em 2002, que tem sido negligenciado desde então e que, por conseguinte, não beneficiou de quaisquer investimentos significativos durante décadas. Ao mesmo tempo, considera-se que o país é potencialmente uma das regiões agrícolas mais ricas em África – um recurso cuja importância é suscetível unicamente de aumentar, uma vez que as alterações climáticas globais induzem o aumento da procura de alimentos e de outros produtos agrícolas.

5.2.1 Desenvolvimento induzido pela Agricultura

O desenvolvimento agrícola é uma consideração de longo prazo e é arriscado: é necessário investir em serviços de investigação, desenvolvimento e extensão que respondam a uma grande variedade de necessidades, consoante a zona agroclimática, o tipo de cultura, por vezes a variedade, o de produtores (pequenos produtores *versus* produtores modernos com utilização intensiva de capital) e tipo de mercado, nacionais ou internacionais, estes últimos tipicamente mais exigentes. Exige também um sistema de ensino, desde a formação de base até às faculdades universitárias com pessoal docente qualificado, que possa oferecer diplomas académicos, pelo menos com mestrado e, no futuro, doutoramento.

É necessário definir o próprio setor – podendo este tratar-se de um setor primário alargado que inclua a pecuária, a silvicultura e a pesca, ou, pelo menos para já, de um setor com um enfoque mais restrito.

Em torno da produção do setor primário, há uma série de outros serviços que têm de ser criados. Os meios de produção necessários devem estar disponíveis em quantidades e com a qualidade desejada no momento necessário e a preços acessíveis; um sistema de comercialização que assegure a aquisição, o armazenamento, o transporte e a liquidação ordenada da faturação; sistemas de gestão de crédito e de riscos que permitam os investimentos e a gestão dos riscos que a produção do setor primário implica por natureza; um ambiente empresarial estável e favorável à produção do setor primário a mais longo prazo; e instituições – públicas e privadas – com capacidade e mandatos para apoiar e aplicar legislação e regulamentação em conformidade com as intenções da legislação e dos procedimentos.

⁴⁴ Ver versão preliminar de relatório de revisão intercalar do projeto FRESAN, p. 2.

Os estudos observados parecem, em geral, confirmar a impressão geral encontrada no estudo sobre a cadeia de valor do setor do café: há pouco desenvolvimento estruturado do setor, por isso enquanto um terço da população que vive em zonas rurais, metade da mão de obra nacional está envolvida na produção agrícola⁴⁵. No entanto, os investimentos públicos não beneficiam o setor primário, tal como refletido noutros estudos relevantes.

O setor privado preparou um conjunto de propostas para rejuvenescer setores-chave da economia, incluindo os setores primários⁴⁶: as pescas; aquicultura; sal; avicultura; animais de criação; zonas propensas a secas; perenes; e silvicultura. Estas, fazem-se acompanhar de uma secção de dez páginas sobre como abordar a questão da seca – a única parte analítica do relatório. Embora grande parte do documento seja composto por propostas para o que o setor público seja chamado a agir, em vez de constituir uma estratégia que mostre os contributos dos diferentes atores da sociedade, as propostas são operacionais e incisivas.

Caixa de texto 5: A cadeia de valor do café: Principais Considerações do Estudo Setorial

Um estudo elaborado para a UE apresenta um resumo bastante negativo da situação no setor. Embora tenham sido identificados quase 25,000 produtores, menos de 1,500 foram considerados comerciais. Existem apenas 15 fábricas de transformação simples em todo o país; dez empresas que praticam torrefação e trituração; três empresas envolvidas no processamento mais sofisticado, uma das quais é propriedade do Estado.

As conclusões são que as fábricas são antigas; a maior parte da produção é manual; não existe assistência financeira; os preços são baixos; as infraestruturas e os serviços deficientes; os compradores não estão organizados; as cooperativas e associações não estão a funcionar; faltam ferramentas básicas; a maior parte dos produtores são antigos; não existe um verdadeiro registo de produtores e há uma falta de *know-how* entre eles. No que diz respeito à transformação do café, a matéria-prima é de má qualidade; volume reduzido; máquinas obsoletas; faltam infraestruturas e serviços; o processamento real só está disponível em Luanda. No que diz respeito à distribuição e comercialização, a situação é de baixo volume e de má qualidade; não existe uma marca nacional; as exportações enfrentam obstáculos burocráticos; o preço de exportação não é competitivo; apenas alguns produtores podem ser considerados relevantes.

O estudo observa ainda que, embora as instituições sejam fundamentais para o desenvolvimento e a sustentabilidade da cadeia de valor, a equipa não conseguiu identificar qualquer tipo de organização que possa ser considerada funcional.

Fonte: AGRINATURA, *ia de valor do café em Angola*. Apresentar um relatório à UE. Março de 2020

O MEP, no âmbito do desenvolvimento do PRODESI em propostas operacionais, encomendou um estudo de viabilidade pormenorizado de dois *clusters* agrícolas, em Cacuso, Malanje, e em Quibala, Kwanza Sul. Embora extremamente pormenorizado, não é claro em que medida as propostas são realistas e, em particular, em que medida podem servir de modelos mais gerais para o desenvolvimento do setor primário de Angola⁴⁷.

Um estudo recente do Banco Mundial analisou as políticas agrícolas angolanas em termos de custos e efeitos distributivos⁴⁸. O estudo observa que 60 % dos fundos são atribuídos sob a forma de subsídios a fatores de produção – preparação de terras, programas de cultivo, subvenções de

⁴⁵ Embora a população rural de acordo com os dados do Banco Mundial em 2000 fosse de 50 % da população, em 2015 esta percentagem tinha diminuído para 36,6 % e, em 2020, estimada em apenas 33,2 %. No entanto, o emprego na agricultura registou uma tendência oposta: Em 2000, 37,5 % da mão de obra nacional trabalhava na agricultura, mas esta percentagem aumentou para 50,7 % em 2019. Ver <https://data.worldbank.org/country/angola?view=chart>

⁴⁶ *O Grupo Técnico Empresarial*, julho de 2021, que abrange o setor primário; indústria, recursos naturais e tecnologia; construção civil e obras públicas; transportes e logística; turismo e ambiente; comércio, distribuição e serviços.

⁴⁷ *Desenvolvimento sustentável da agricultura, pecuária, setores afins e agrossilvicultura. Relativo de viabilidade*. Mahindra Consulting Engineers, Setembro de 2019, 356 páginas.

⁴⁸ Ver <https://documents1.worldbank.org/curated/en/719131625036855154/pdf/Angola-Agriculture-Support-Policy-Review-Realigning-Agriculture-Support-Policies-and-Programs.pdf>, Washington DC, 20 de junho de 2021.

maquinaria – que favorecem sobretudo os grandes produtores comerciais. Existem subsídios a determinadas culturas para os consumidores, mas estes são financiados pelos direitos de proteção sobre as importações, o que significa que os consumidores pagam um imposto implícito de 8 % sobre o seu consumo alimentar, que é utilizado para subsidiar culturas específicas. Mas o verdadeiro problema é o enorme subinvestimento em bens públicos: “Angola deve procurar transferir o seu apoio ao setor agrícola para investimentos em bens públicos... tendo em conta os dados esmagadores e de longa data que evidenciam que os investimentos do setor público e o apoio aos bens e serviços públicos agrícolas proporcionam rendimentos económicos mais elevados do que os investimentos do setor público em bens privados” (op. cit., pp. 12-13).

Angola tem um vasto potencial agrícola inexplorado; mais de 50 % dos seus alimentos são atualmente importados, pelo que existe um vasto potencial de substituição das importações; embora apenas cerca de um terço da população resida em zonas rurais, a pobreza rural é grave e existe uma grande população em centros “rurais-urbanos” – cidades e vilas rodeadas por zonas rurais. Os efeitos de um desenvolvimento agrícola bem sucedido podem, assim, ser profundos na economia, no país e na população. O desafio consiste em identificar uma estratégia viável para resolver com êxito este setor complexo, estrategicamente importante, mas há muito negligenciado, e mobilizar os atores capazes de apoiar e implementar.

Caixa de texto 6: Outros Estudos sobre a Cadeia de Valor no Setor Primário

O estudo de 2017 sobre o setor das pescas analisa as condições da oferta e da procura, as dimensões global e nacional, o regime regulamentar, os segmentos do setor (frotas artesanais, industriais e semi industriais, frotas estrangeiras) e, ao mesmo tempo, recomenda o reforço da supervisão pública e do controlo de um setor em que a sobrepesca e as infrações das frotas de propriedade estrangeira são bem conhecidas, sendo, de outro modo, bastante omissas quanto ao que pode ou deve ser feito no setor.

O segundo estudo de pesca de 2020 inclui a aquicultura e a produção de sal, bem como a pesca em águas doces (o principal autor de ambos os estudos é o mesmo), observando que os dados de 2018 revelam mais de 270 empresas e cerca de 250,000 postos de trabalho no setor das pescas, ao passo que a aquicultura da *tilapia* envolviam 66 empresas e 1,000 postos de trabalho e a produção de sal 19 empresas com 1,500 trabalhadores. Os volumes capturados de espécies comercialmente interessantes já estão acima dos níveis de captura sustentáveis, pelo que o potencial de crescimento é visto na pesca de água doce, incluindo a aquicultura. No que diz respeito às recomendações, estas centram-se em atualizações legislativas e regulamentares; formação e melhoria do espírito empresarial; assistência técnica e financiamento; e reforço institucional.

O estudo florestal aponta para um setor pequeno e bastante estagnado, em que a exploração cresceu em resposta à necessidade de obter divisas estrangeiras através da exportação, em grande medida, de madeira não transformada. Embora o quadro jurídico seja considerado atualizado, a gestão do setor é deficiente, com as empresas privadas a procurarem obter ganhos a curto prazo, em vez de basearem o seu modelo de negócio numa perspetiva de produção a mais longo prazo. O setor exigirá investimentos consideráveis para se tornar um setor interessante do ponto de vista comercial.

Fontes: i) “*Estudo de Mercado sobre o Setor dos Produtos da Pesca na República de Angola*”, consultoria financiada pela UE para a APIEX através do projeto ACOM (Assistência Técnica de Apoio Institucional ao Ministério do Comércio), 236 páginas, 2017, (ii) “*Estudo da Aplicação do Setor das Pescas em Angola*”, 3.º estudo da cadeia de valor financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento do PRODESI, 98 páginas, julho de 2020, (iii) “*Estudo de Mercado sobre o Setor da Madeira na República de Angola e o seu Potencial Exportador*”, consultoria financiada pela UE para a APIEX através do projeto ACOM, 186 páginas, não datadas – 2017 (?).

ESTRATÉGIA SETORIAL

O desenvolvimento agrícola deve abordar uma série de questões: proporcionar meios de subsistência sustentáveis à população rural⁴⁹; produzir excedentes comercializáveis para o mercado nacional, as

⁴⁹ Está em questão a importância do setor primário. Ver nota de rodapé 39.

exportações e a indústria agroalimentar; apoiar a autossuficiência alimentar e a segurança alimentar, bem como um melhor estatuto nutricional dos agregados familiares em regiões propensas à seca e sensíveis ao clima; promover uma gestão sustentável dos recursos naturais; proporcionar oportunidades de desenvolvimento empresarial ao setor agrícola; permitir que um universo de produtores diversificado evolua onde a agricultura moderna com utilização intensiva de capital, a produção agrícola familiar moderna de média escala e a agricultura tradicional dos pequenos agricultores possam crescer e prosperar. Trata-se de um conjunto de objetivos potencialmente não alinhados, que exigirão uma estratégia setorial clara, a fim de assegurar reformas e investimentos adequados.

O trabalho realizado nas cadeias de valor mostra que existem enormes necessidades por satisfazer em todas as fases destas cadeias, mas em que a estratégia setorial deve necessariamente centrar-se na **produção** do setor primário.

No entanto, a estratégia setorial terá também de identificar os investimentos complementares que devem ser realizados para que a produção agrícola seja viável e atraente, especialmente para os jovens. A ideia de *clusters* agrícolas revista pelo estudo do MEP de 2019 destinava-se provavelmente a abordar esta questão (ver nota de rodapé 41), mas é um modelo altamente intensivo em termos de capital e de competências que não é viável nem adequado para o setor agrícola tecnicamente bastante básico e geograficamente muito disperso em Angola.

No entanto, uma estratégia setorial deve identificar os pacotes de investimento de “necessidades mínimas” que devem ser criados no que diz respeito aos estabelecimentos de ensino e de saúde; infraestruturas de energia, água e saneamento; instalações de transporte e comercialização; competências e prestação de serviços de apoio; e uma administração pública que se empenhe no reforço de um ambiente propício à produção agrícola e a todos os setores dos serviços auxiliares de que depende. Embora a capacidade do setor público para financiar e gerir/prestar serviços/pacotes tão complexos seja limitada, a estratégia teria de estabelecer um programa faseado que proporcionasse às comunidades locais um plano credível e previsível de melhorias ao longo do tempo – suficiente para que os agregados familiares estejam dispostos a investir tempo e recursos próprios no terreno, na expectativa de que a produção seja recompensada e que o setor público prossiga os seus investimentos.

Embora esse programa tenha de ser desenvolvido e assumido pelos principais organismos nacionais, é igualmente importante que tenha um apoio sólido por parte dos atores no terreno: os produtores agrícolas, as autoridades locais; o setor privado, que deverá servir e beneficiar de um crescimento no setor agrícola; organizações da sociedade civil que trabalham com os produtores e a sociedade em geral. Para que tal aconteça, é evidente que estes devem participar no processo de programação com antecedência suficiente para que os seus pontos de vista sejam ouvidos e tidos em conta quando apropriados.

Outra implicação é que a estratégia de desenvolvimento é *baseada nas áreas* e não na cadeia de valor: no que diz respeito à produção agrícola, questões como o acesso aos mercados, a gestão da água/sistemas de irrigação, problemas práticos como a acidez do solo, etc., não são específicas das culturas, mas dependentes da superfície e do contexto, pelo que são melhor tratadas como desafios locais.

O TEI pode adotar uma abordagem algo diferente, uma vez que envolve empréstimos/créditos e outros instrumentos relevantes para o setor privado. Um estudo sobre o corredor do Lobito sobre o potencial de exportação de seis culturas específicas baseia-se na infraestrutura atual e na rede

existente de produtores comerciais, para além dos pequenos agricultores, apresentando uma estratégia para esta área específica⁵⁰.

5.2.2 Instituições Setoriais, Terras e Crédito

Um desenvolvimento agrícola global a longo prazo exige investigação e desenvolvimento constantes sobre culturas, utilização de fertilizantes e agentes de controlo, modos de plantação, colheita, armazenagem, etc.; agentes de extensão que possam fornecer novos conhecimentos de forma eficiente em termos de custos em todos os grupos comunitários pertinentes; boa e oportuna informação, previsões e aconselhamento sobre o mercado; formação do pessoal agrícola essencial, funcionários.

Tal como referido no estudo sobre a cadeia de valor do setor do café, a maior parte destes elementos não está presente: os institutos agrícolas que o país tinha integrado em grande medida no Ministério da Agricultura têm, atualmente, uma função muito diferente; o país tem apenas uma importante faculdade de agricultura na Universidade José Eduardo dos Santos (UJES), em Huambo; há um número limitado de centros de formação agrícola a tempo inteiro, embora o número esteja a aumentar, em parte com o apoio de ONG e doadores, bem como um número crescente de centros de agricultores, embora as necessidades sejam claramente grandes: segundo um relatório, Angola tem quase 3,000 cooperativas e 8,300 associações de agricultores em todo o país⁵¹, embora não seja claro quantas delas estão verdadeiramente operacionais.

Os quadros jurídicos e regulamentares devem ser atualizados sempre que necessário. O relatório do Grupo Técnico Empresarial (ver nota de rodapé 40) contém uma série de propostas e o estudo do Banco Mundial (nota de rodapé 39) refere algumas outras que são necessárias para corrigir a estrutura de incentivos, etc.

Angola, em vários domínios, dispõe de quadros adequados, mas a sua implementação é insuficiente – por razões de capacidade, políticas ou outras. Esta falta de capacidade e de vontade política para supervisionar e apoiar a implementação deve ser acompanhada.

Angola enfrenta atualmente deficiências em praticamente todas as áreas críticas para o desenvolvimento agrícola. Ao mesmo tempo, é necessário tempo considerável para desenvolver este tipo de capacidades. Por conseguinte, a estratégia setorial deve incluir uma avaliação das capacidades atuais e das necessidades prováveis nos próximos 10-15 anos, identificando assim as principais lacunas que exigirão atenção no âmbito da estratégia⁵².

Os custos do tempo de criação de tais capacidades institucionais podem ser enormes, pelo que poderá ser útil acelerar o reforço das capacidades através de geminações/parcerias organizacionais inteligentes (ver infra).

Mas a questão fundamental é ter uma visão a médio e longo prazo da forma como Angola pode (re)desenvolver as suas capacidades essenciais para o crescimento e o desenvolvimento do setor agrícola.

QUANTO À QUESTÃO DAS TERRAS

⁵⁰ Ver Joep van den Broek; Katrien van Krieken; Ambrosio Fernandes; Armino Fernandes; Nelson Marula; Osvaldo Panzo e Isáu Quissindo, *Corredor do Lobito: Mapeamento do setor frutícola*. Para a Netherlands Enterprise Agency, novembro de 2019. 60 páginas e Ana Maria Simões e Ramalho Duarte, *Kilometres, Kwanzas, Ndukunena, Ndikutwala*. (2016?), uma breve nota sobre as infraestruturas existentes como espinha dorsal para o aumento da atividade económica — mas com potencial para combater a pobreza, mas também para favorecer uma maior aproximação, pelo que se propõe uma análise da economia política para captar os efeitos distributivos de modelos de desenvolvimento alternativos.

⁵¹ Ver <https://www.angop.ao/noticias/agricultura/luanda-tera-escolas-de-formacao-agricola/> - 11 de dezembro de 2020.

⁵² Um instrumento útil é a recente publicação da *Global Partnership for Effective Development Cooperation* (GPEDC), intitulada “*Effectiveness to Impact Initiatives: Sector Needs Assessment*”, agosto de 2021. Analisa a forma como os objetivos globais de um setor como o agrícola podem ser decompostos ao longo da cadeia de entrega, constituindo assim um princípio organizativo de uma estratégia para o setor agrícola.

Tendo em conta a baixa percentagem de terras agrícolas que, de facto, se encontra atualmente a ser exploradas, poderá parecer desnecessário preocupar-se com questões como a titularidade das terras, a aquisição de terras e a reafetação de terras. No entanto, Angola deveria provavelmente pôr em prática uma política fundiária mais abrangente, nomeadamente para evitar conflitos fundiários graves no futuro. Um primeiro passo poderá passar por rever a legislação das terras em vigor, mas também por documentar os direitos de usufruto e as práticas de (re)afetação de terras em todo o país, uma vez que estas podem variar consoante a região, o grupo étnico/a tradição. A introdução de várias leis e regras formais e informais numa base de dados pesquisável poderia ser muito útil.

Embora Angola não tenha aparentemente uma escassez de terras, grandes parcelas de boas terras já foram atribuídas a particulares de uma forma que é suscetível de conduzir a desacordos sobre a propriedade efetiva ou os direitos de usufruto. A autoridade dos *sobas* para atribuir ou vender terras a particulares parece ser outra área de possíveis confrontos futuros. Ao mesmo tempo, a garantia dos direitos de usufruto da terra é importante se Angola espera que os agricultores – pequenos agricultores, agricultores familiares modernos, produtores agrícolas comerciais – invistam tempo e dinheiro em melhoramentos fundiários, culturas perenes, etc. Um cadastro fundiário que reflita as diferentes tradições de designação é provavelmente fundamental para qualquer estratégia de melhoria das terras a mais longo prazo, embora se trate de um processo a longo prazo que poderá começar pelas zonas agrícolas mais importantes.

O crédito ao setor está estreitamente ligado a títulos de propriedade fundiários claros. A transformação de terras num ativo que pode ser penhorado em caso de incumprimento de um mutuário que utilizou terras como garantia para empréstimos é uma questão que criou litígios graves. No entanto, sem acesso ao crédito, os produtores agrícolas não poderão modernizar e melhorar a sua produção, comprometendo assim qualquer estratégia de crescimento agrícola.

Um imposto predial é outra questão que deve ser abordada. Normalmente, tratar-se-ia de um imposto progressivo por zona agroclimática, baseado no potencial produtivo avaliado, que tributaria essencialmente a “renda natural” que as terras podem proporcionar. Mas é também utilizado como instrumento para garantir que grandes parcelas de terras produtivas não sejam deixadas ao abandono, mas sim utilizadas para fins agrícolas. Politicamente, esta questão pode muitas vezes ser difícil, uma vez que essas terras não utilizadas ou subutilizadas são frequentemente detidas por pessoas politicamente influentes que detêm as terras para outros fins que não a produção e o lucro.

As terras tendem a constituir uma questão altamente emotiva e, por conseguinte, politicamente sensível. A procura de soluções aceitáveis para os dilemas que as várias dimensões da questão das terras colocam exige, regra geral, um tempo e negociações consideráveis antes de serem encontradas soluções aceitáveis. No entanto, é necessário abordar as questões fundiárias para que o desenvolvimento a mais longo prazo se torne possível.

INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Para atrair a população local e, em especial, os jovens para permanecerem e investirem na agricultura, são necessários pacotes de investimento devidamente dimensionados que prestem serviços públicos essenciais à população rural. Trata-se de um desafio importante no que diz respeito à definição de prioridades e às dotações espaciais.

Para tal, é necessário um processo de programação local que envolva as autoridades locais, o setor privado, os atores cívicos e os produtores agrícolas. Esses processos de planeamento poderiam basear-se nas experiências consideráveis de Angola em matéria de participação popular nos debates sobre o orçamento público; processos participativos para a definição de prioridades no desenvolvimento local; uma orçamentação pública sensível às questões de género; etc. O que é diferente é o facto de os debates terem como uma preocupação fundamental o desenvolvimento da economia *rural*. A identificação do que significa “um ambiente propício” para este setor e não para as empresas de base

urbana exigirá, por conseguinte, abordagens e capacidades diferentes para considerar novas opções. Mas esta é também uma abordagem de planeamento que pode beneficiar dos ensinamentos retirados da *abordagem territorial* defendida pela UE⁵³. Esta abordagem está também em consonância com a mensagem básica do diagnóstico do Banco Mundial de 2018 – *Creating Assets for the Poor* (ver caixa de texto 3): É necessário combater a pobreza rural através do aumento dos investimentos em capital humano e de uma integração mais estreita com a economia como um todo através de várias formas de formação de capital que beneficiem este segmento da população. Em termos de efeitos sobre a pobreza, os investimentos na agricultura têm sido considerados, desde há muito tempo, uma abordagem particularmente eficaz⁵⁴.

CRÉDITO RURAL

O crédito agrícola apresenta um risco elevado: a produção agrícola é sensível aos riscos ambientais, onde as alterações climáticas têm sistematicamente aumentado; a forma mais comum de garantia é o terreno, que é um ativo difícil de apreender e alienar em caso de incumprimento; a dispersão territorial das atividades agrícolas faz com que seja oneroso para o mutuante controlar o desempenho; os preços das culturas são voláteis, tornando as projeções de lucro altamente incertas; no contexto angolano, muitos dos fatores de produção são importados, o que representa um risco adicional de taxa de câmbio; historicamente, os mercados agrícolas de Angola têm sido altamente distorcidos, tornando pouco atrativa a produção para o mercado nacional e as exportações muito onerosas.

No entanto, sem crédito rural, tanto para as despesas de investimento como para as despesas de funcionamento, o desenvolvimento agrícola não é realista. Mas atualmente quase não existe crédito rural disponível através de bancos comerciais, exceto para produtores de culturas comerciais. O crédito rural parece provir, em grande medida, de ONG e projetos.

Com a gama de instrumentos financeiros da UE e dos Estados-Membros e a sua capacidade para criar financiamento misto inovador, instrumentos de primeiras perdas, sistemas de partilha de riscos, a UE poderá ajudar os atores nacionais a desenvolver um mercado de crédito rural em que alguns dos riscos iniciais são absorvidos pela UE no âmbito de um programa de desenvolvimento agrícola mais vasto.

CONCLUSÕES

Embora o PDN, o PRODESI e o PIP considerem uma série de setores económicos para a diversificação de Angola, a equipa sugere que a UE se centre no *setor agrícola*. Tal permite um desenvolvimento económico sustentável e equitativo; pode gerar crescimento em todo o país; pode dar contributos importantes para a redução da pobreza, a equidade entre homens e mulheres e para o emprego, com especial destaque para o emprego dos jovens; melhorar a segurança alimentar e o estado nutricional; reforçar uma produção do setor primário resiliente às alterações climáticas; apoiar possivelmente iniciativas empresariais locais e abrir caminho ao reforço da governação participativa local com o objetivo global de contribuir para os ODS.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento induzido pela agricultura requer compromisso e investimentos a longo prazo, e é de alto risco. A UE, com o seu horizonte de planeamento a longo prazo, com o maior orçamento de cooperação e com acesso a recursos financeiros complementares, tem os meios organizacionais e financeiros para ser o parceiro de que Angola necessita para este desafio transformador.

É de salientar que a equipa **não** recomenda que a UE se concentre exclusivamente no desenvolvimento agrícola, mas, se houver apoio governamental para tal, a proposta é que a UE se

⁵³ Ver *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach, EC Tools and Methods Series*, Documento de Referência n.º 23, novembro de 2016, 166 páginas.

⁵⁴ Talvez o estudo mais influente tenha sido o *World Development Report: Agriculture for Development* de 2008 do Banco Mundial. Ver <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>

comprometa com um programa suficientemente grande e amplo para que este possa realmente ter um impacto transformador no setor.

RECOMENDAÇÕES

R2: A UE deve concentrar-se no desenvolvimento induzido pela agricultura como uma preocupação central no âmbito da Área Prioritária 1 do PIP e expandir este compromisso com os Estados-Membros com a Iniciativa Team Europe.

R3: Embora a base de recursos naturais seja considerada muito boa, as fundações institucionais, jurídicas, infraestruturais, competências e serviços sociais básicos são geralmente fracos, pontos nos quais a UE se deve concentrar.

R4: Ao trabalhar com os atores apropriados, a UE deve apoiar o desenvolvimento de uma estratégia sectorial politicamente assumida, tecnicamente sólida e financeiramente viável como base para o seu apoio a um programa de desenvolvimento induzido pela agricultura. No caso de que se venha a verificar que há pouco interesse em comprometer-se com tal abordagem, a Delegação deveria reavaliar a sua disposição de atribuir recursos significativos a este setor.

R5: Com base numa estratégia de desenvolvimento de setor induzido pela agricultura, a UE deve apoiar a identificação de “necessidades mínimas” do setor público com um plano diretor de 5 a 10 anos para melhorar a situação.

R6: A UE poderia oferecer-se para financiar um trabalho abrangente do setor que inclui uma atualização da legislação das terras; identificar quais os princípios de alocação de títulos de terras, direitos de usufruto e o uso de terra como garantia para empréstimos; apoiar o desenvolvimento de um sistema cadastral com enfoque em áreas de alta produtividade, mas que inclua os vários esquemas de exploração de terras sob os quais os atuais utilizadores estão a explorar terras agrícolas.

R7: A UE pode ajudar os atores locais a desenvolverem abordagens mais integradas do desenvolvimento rural, incluindo “pacotes” de investimentos públicos que permitirão à juventude investir na produção agrícola.

R8: A UE pode apoiar o desenvolvimento de um sistema de crédito rural viável a longo prazo através do apoio à partilha de riscos e abordagens inovadoras ao crédito rural.

R9: A UE deve utilizar esta abordagem de desenvolvimento induzido pela agricultura como base para o seu apoio à Iniciativa Team Europe, proporcionando oportunidades aos Estados-Membros e a outros atores para desenvolverem ações complementares, tais como o desenvolvimento da cadeia de valor através de investimentos privados.

5.2.3 Boa Governação

As atividades no âmbito da Área Prioritária 2 do PIP podem prestar um apoio fundamental a um processo liderado pela agricultura.

BOA GOVERNAÇÃO LOCAL

Dois dos resultados específicos no âmbito do primeiro objetivo estratégico de **Reforço do Estado de Direito e da governação digital** são *A corrupção e o suborno, em todas as suas formas, e a capacidade de luta das instituições judiciais contra a corrupção a nível (sub) nacional.*

No âmbito deste objetivo estratégico, a UE pode apoiar os órgãos de poder local na resolução destas questões, uma vez que dizem respeito ao desenvolvimento induzido pela agricultura, à construção de uma governação local inclusiva, transparente e responsável. Um instrumento fundamental para

resolver este problema poderia ser o recentemente aprovado *Projecto de Apoio à Sociedade Civil e Administração Local*, PASCAL. Este projeto poderia reforçar as parcerias nos municípios que são importantes para o desenvolvimento induzido pela agricultura, com o objetivo de reforçar os ambientes locais favoráveis aos produtores agrícolas e aos empresários locais.

GOVERNAÇÃO ECONÓMICA

O segundo objetivo estratégico é *Melhorar a Governação Económica [e reforçar o sistema de proteção social]*. A primeira parte pode constituir um argumento adicional para a proposta de que os pacotes locais de investimento em bens públicos, enquanto incentivos ao investimento e ao desenvolvimento do setor agrícola, devem incluir um planeamento melhor e mais participativo a nível local, como forma de assegurar uma melhor GFP a nível local.

5.2.4 Desenvolvimento Humano

O único objetivo estratégico no âmbito da Área Prioritária 3 é *A melhoria do acesso, da qualidade e da relevância do EFTP e do ensino superior*, com os resultados pretendidos sendo *A melhoraria a rede escolar e a regulamentação relacionada com o EFTP, incluindo a identificação das necessidades de mão de obra para o EFP centradas na promoção de competências e empregabilidade e A melhoria das capacidades de rede relacionadas com o ensino superior, identificando as necessidades de mão de obra para fins de diversificação económica e incluindo graus de ensino que reforcem as competências básicas e sociais dos estudantes do ensino primário e secundário*.

Ambos são extremamente relevantes para o reforço do desenvolvimento induzido pela agricultura. Tal como acima referido, as estruturas de formação técnica e profissional em Angola são limitadas em comparação com as necessidades de um país rico em agricultura, e o ensino e a investigação de nível universitário continuam a ser limitados. A UE já está a apoiar o desenvolvimento do EFTP e do ensino superior em Angola, com especial incidência nos domínios técnico e tecnológico, pelo que uma opção é que a UE possa alargar estas atividades de modo a incluir também domínios relevantes para o setor agrícola.

CONCLUSÕES

Atividades referentes às Áreas Prioritárias 2 e 3 do PIP podem melhorar o desenvolvimento local através de processos complementares. No que diz respeito às questões de governação transparente, responsável e eficaz, estas devem centrar-se em permitir aos produtores e empresários locais a entrada nos mercados e acesso a recursos e serviços em condições competitivas. O desenvolvimento humano deve prestar atenção às necessidades do setor dos pequenos produtores.

RECOMENDAÇÕES

R10: A UE deve assegurar que uma parte significativa do projeto PASCAL seja atribuída aos municípios identificados como importantes para o desenvolvimento induzido pela agricultura. O projeto PASCAL nestas áreas deve incluir assistência para promover um ambiente favorável às empresas locais e à produção agrícola e ajudar a combater todas as formas de barreiras aos mercados locais competitivos.

R11: A UE deve ajudar a reforçar o planeamento local e, em particular, os processos de investimento público local para assegurar que as zonas rurais e as atividades agrícolas sejam inteiramente tomadas em consideração.

R12: A UE deve alargar o seu apoio contínuo à educação e formação técnica e profissional (EFTP) e ao ensino superior para incluir formação, educação e investigação relevantes para o setor primário, com especial atenção às necessidades do setor dos pequenos produtores.

5.3 DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES, DIÁLOGO POLÍTICO E GARANTIA DA QUALIDADE

O desenvolvimento de capacidades é fundamental para qualquer transformação económica em Angola. A assistência deve basear-se no que foi aprendido sobre o desenvolvimento das capacidades no setor público, uma vez que grande parte dos esforços tem sido e continuará a ser orientada para a melhoria do desempenho do setor público.

Um ponto de partida poderia ser a abordagem em três partes anteriormente referida: o que o sistema educativo deve proporcionar; o que está disponível no mercado de trabalho; e, por conseguinte, o que deve ser fornecido através do programa apoiado pela UE.

Um programa de desenvolvimento sustentável de capacidades deve ter como principal preocupação a “criação de capacidades para produzir capacidades”, tal como foi anteriormente referido. Por conseguinte, um programa de desenvolvimento de capacidades deve ter uma perspetiva de 10 a 15 anos, centrando-se na forma como pode contribuir para o desenvolvimento induzido pela agricultura.

5.3.1 Necessidades de Capacidades do Setor Público

O ponto de partida para um programa deste tipo deve ser a descrição do que se entende por capacidade no setor público, uma vez que esta abrange algumas dimensões:

- *Capacidade institucional*: quadros jurídicos e regulamentares estabelecidos pelo e para o setor; funções e relações com outros atores do setor, incluindo com níveis mais baixos na administração, e com atores fora do setor; regras e normas formais e informais de comportamento reconhecidas nesse setor.
- *Capacidade organizacional*: a estrutura e os limites dos atores formais do setor (Ministério, Direção, Agência de regulação, etc.); regras de gestão, percursos profissionais, critérios/incentivos de desempenho, cultura organizacional que orienta o comportamento/desempenho dos atores na organização; número de efetivos em várias funções formalmente definidas.
- *Capacidades individuais*: competências/qualificações individuais, descrições de funções.

A fim de assegurar a clareza conceptual, a seguinte definição de “desenvolvimento de capacidades” reflete as utilizações de “boas práticas” em organismos internacionais-chave, proporcionando simultaneamente uma utilização operacional e, por isso, potencialmente controlável: “**A capacidade dos indivíduos, das organizações e das instituições para responderem às tarefas atribuídas, resolverem problemas e definirem e alcançarem novos objetivos, de forma sustentável**”⁵⁵. Esta definição estabelece os níveis de capacidade da sociedade como competências *institucionais*, *organizacionais* e *individuais*.

Esta definição pode ser posta em prática na matriz que se segue. Esta matriz pode ser utilizada não só para compreender melhor que tipos de reforço de capacidades ocorreram – o que muitas vezes gera algumas dificuldades nos estudos – mas também para proporcionar maior coerência quanto à forma como se poderá acompanhar o desempenho das atividades de desenvolvimento de capacidades,

⁵⁵ Trata-se de uma fusão da definição do PNUD “Capacidade para desempenhar funções, resolver problemas e definir e alcançar objetivos” (PNUD 2006, “Desenvolvimento de Capacidades e Eficácia da Ajuda: Um Recurso para o Desenvolvimento de Capacidades do PNUD”) e o da *Governance Network* (GOVNET) da OCDE/CAD “A capacidade das pessoas, das organizações e da sociedade no seu conjunto para gerirem com êxito os seus assuntos” (OCDE/CAD 2006, “O Desafio do Desenvolvimento de Capacidades: Trabalhar em prol de boas práticas”, *Artigos da OCDE* 6(1): 58-94).

especificando as formas de capacidade que, de facto, se espera que sejam abordadas, e quais os critérios de desempenho que poderão ser utilizados para cada uma das células relevantes.

Tabela 2: Matriz de Desenvolvimento de Capacidades

Nível da sociedade	Complexidade da tarefa – “O quê” e “Como”		
	Executar tarefas: “O que” e “como” sabem	Resolver problemas: “O que” está definido, “como” não é conhecido	Definir e alcançar novos objetivos: Nem o “quê” nem o “como” estão definidos/claros
Individual			
Organizacional			
Institucional/ Societário			

O desenvolvimento de capacidades *institucionais/societárias* (“enquadramentos”) implica normalmente alterar as “regras do jogo”, o que constitui frequentemente um ato político. O reforço das capacidades de uma *organização*, que normalmente já dispõe de um mandato e de um conjunto de regras e normas que deverá executar, está mais relacionado com a estrutura organizacional, o propósito e as aptidões e competências dos seus funcionários (ver caixa de texto 7). A nível *individual*, o desenvolvimento de capacidades centra-se no reforço dos recursos humanos de que as organizações necessitam para desempenhar as suas funções, devendo o aumento das capacidades ser integrado na organização de forma sustentável: se as pessoas formadas saírem, a organização deve ter capacidade para as substituir. Os progressos realizados em cada um destes níveis devem, desta forma, ser acompanhados separadamente, uma vez que as “unidades em processo de desenvolvimento das suas capacidades” são diferentes e exigem instrumentos bastante diferentes para acompanhar e registar o desenvolvimento das suas capacidades.

Caixa de texto 7: Organizações versus Instituições

A distinção entre “organizações” e “instituições” é importante neste contexto:

- As *organizações* são grupos de indivíduos vinculados por uma finalidade comum para atingir objetivos. Têm uma fronteira clara que os separa de outros atores e do ambiente externo. Controlam o desempenho e, por conseguinte, são responsáveis pelos resultados. Pode tratar-se de agências do setor público com funções políticas, de supervisão ou de implementação (ministérios/departamentos, institutos, direções) ou de outros atores, como ONG, sindicatos, organizações de base religiosa, empresas públicas/privadas, etc.
- As *instituições* são as estruturas e os mecanismos de ordem social e de cooperação que regem os comportamentos e as decisões dos indivíduos, das organizações e das sociedades. Trata-se de regras formais (leis e regulamentos, convenções e pactos internacionais), de restrições informais (convenções, normas de conduta, códigos de conduta) e das características de aplicação de ambas.

As *organizações* podem ser *instituições*. Os ministérios são *organizações* com objetivos, operações e pessoal. Atuam como *instituições* quando estabelecem regras para outros, aprovando leis ou definindo objetivos para um setor. Nas palavras de Douglass North, vencedor do Prémio Nobel pelo seu trabalho sobre economia institucional, “as *instituições* são regras do jogo, enquanto as *organizações* são os jogadores” (North 1989, 1990).

A definição identifica ainda a complexidade das tarefas a realizar, que é importante para identificar instrumentos úteis para avaliar os resultados do apoio à capacidade prestado:

- O *desempenho das funções* pressupõe não só que a tarefa está bem definida, mas também a forma como esta deve ser executada; o “que” e o “como” fazer são, em grande medida, predeterminados. Os métodos tradicionais de *formação* (a nível individual) e as *reformas organizacionais* (a nível organizacional) são normalmente considerados adequados.
- O segundo domínio da *resolução de problemas* é mais complexo. O “que” a alcançar é muitas vezes claro, mas o “como” depende do contexto e muitas vezes não é óbvio para os atores externos.

A competência-chave externa pode muitas vezes ser a *tutoria*, ajudando as autoridades nacionais a compreenderem, selecionarem, aplicarem e adaptarem experiências, a terem noção da sua própria experiência e da de outros países, bem como a avaliarem e modificarem de forma crítica os resultados produzidos.

- **Definir e atingir novos objetivos** significa que também o “quê” é desconhecido. O contributo externo que pode ser útil são as *capacidades de facilitação* para apoiar debates, análises e processos de tomada de decisão a nível local, bem como outros apoios que permitam aos atores repensar de forma crítica o que estão a fazer, como o estão a fazer e o porquê de o fazerem. Importa igualmente notar que, uma vez concluído um processo de reflexão e definidos novos objetivos, estes podem, muitas vezes, ser abordados através de meios conhecidos – o desenvolvimento de capacidades que é exigido de repente volta a ser o de “Executar tarefas”, uma vez que agora é claro o que é necessário fazer e, frequentemente, como pode ser abordado.

As intervenções de desenvolvimento de capacidades são frequentemente projetos de curto prazo específicos para a organização, centrados nas competências técnicas. Uma vez que a situação em Angola é a de que algumas das principais instituições e organizações agrícolas necessitam de um reforço de capacidades bastante abrangente, os projetos clássicos baseados em projetos com consultores a curto prazo podem não ser suficientes. Neste contexto, propõe-se que os esforços de capacidade para o desenvolvimento a nível local se baseiem num conjunto diferente de pressupostos:

- Uma vez que grande parte do desenvolvimento de capacidades se destina a um desenvolvimento de competências mais gerais e abrangentes, o ponto de partida deve ser o que o *sistema de ensino* formal pode proporcionar, devendo os recursos adicionais da UE assegurar que o setor da educação proporciona uma base de competências mais abrangente do que as que o setor necessita.
- A segunda etapa consistiria em determinar o que o atual *mercado de trabalho* é capaz de proporcionar, uma vez que a falta de determinadas competências numa determinada área ou localização geográfica pode muito bem ser abrangida pelas competências disponíveis noutra local, sendo mais barato e mais eficiente deslocar essas competências para onde estas são procuradas em vez de produzir competências específicas do local através de um projeto. Um diagnóstico do mercado de trabalho pode, por isso, ser útil.
- Uma vez claro que nem o setor da educação nem o mercado de trabalho podem proporcionar competências fundamentais num horizonte temporal razoável ou a um custo aceitável, pode ser posto em prática um programa específico do projeto. Sempre que possível, o principal objetivo deve ser criar “capacidades de produção de capacidades”, embora tal possa nem sempre ser viável ou racional.

A falha típica do desenvolvimento de competências técnicas baseadas em projetos é frequentemente observada em Angola: as competências qualificadas são transferidas ou abandonam o setor público para empregos mais bem remunerados no setor privado, no momento em que foram adquiridas novas competências valiosas para o mercado. Esta “produção para o fracasso” é endémica nas intervenções de desenvolvimento de capacidades e constitui um risco que deve ser abordado no desenho dos projetos.

A elevada rotação de pessoal observada em todo o setor público angolano é uma questão estrutural que a UE poderá querer analisar e levantar junto das autoridades angolanas. É importante encontrar soluções para este problema, uma vez que este compromete sistematicamente os esforços de desenvolvimento de capacidades.

No entanto, quando o desenvolvimento de capacidades está na ordem do dia, os parceiros também têm de ser realistas quanto aos incentivos necessários para atrair, manter e continuar a desenvolver as competências e o desempenho organizacional dos funcionários em causa. Muitas vezes, é colocado demasiado esforço para definir as necessidades de formação sem analisar a forma como as

competências serão mantidas pela organização e fornecer os serviços e conhecimentos contínuos de que a organização necessita para este fim.

Outra questão consiste em identificar as capacidades mínimas efetivamente necessárias para atingir objetivos organizacionais realistas. Neste caso, é necessária uma avaliação do que a própria organização é capaz de alcançar. Muitos dos organismos públicos de Angola têm atualmente falta de pessoal ou podem ter o número de efetivos necessário, mas sem as competências necessárias; a cultura organizacional global não está orientada para um melhor desempenho ou para o reconhecimento de esforços individuais; o que é apreciado pode ser a lealdade ao invés da inovação; os funcionários não têm experiência de serem reconhecidos nem recompensados pelo alcance de resultados formais; os funcionários já estão sobrecarregados e têm pouco tempo ou energia para assumirem novas responsabilidades, aprenderem novas competências ou participarem em tarefas interinstitucionais.

5.3.2 Desenvolvimento de Capacidades e Geminção

Tendo em conta o leque de instituições que normalmente prestam serviços ao setor agrícola, Angola enfrenta uma agenda delicada. O principal desafio pode ser a criação de agências orientadas para o desempenho que veem o produtor agrícola como a sua principal preocupação – na forma de “*accountability downwards*” – ao passo que muitas instituições angolanas têm estado historicamente mais preocupadas com a sua “*accountability upwards*”, ou seja perante a autoridade política. Por conseguinte, a questão não é a falta de competências técnicas, mas sim a gestão e a cultura organizacional global no que diz respeito ao que é encorajado e recompensado. Uma forma de criar estas dimensões fundamentais é através da geminação institucional a mais longo prazo – se a própria instituição parceira de geminação refletir os tipos de características e valores do interesse de Angola.

Num domínio como a investigação e desenvolvimento agrícolas, o parceiro de geminação deve poder ajudar Angola a abordar questões desde os conhecimentos básicos e a seleção de culturas até ao desenvolvimento de variedades sofisticadas, ao trabalho de adaptação às alterações climáticas e a serviços de extensão adaptados. É evidente que tais instituições existem noutras partes do mundo, onde as da América Latina e do Brasil, em particular, parecem corresponder às necessidades de Angola: estes, até recentemente, tiveram ao um nível tecnológico em que Angola se encontra atualmente; abrangem as mesmas zonas agroclimáticas e produzem muitas das mesmas culturas; enfrentam algumas das mesmas questões fitossanitárias e de garantia da qualidade que Angola tem de resolver caso pretenda aumentar as suas exportações; o pessoal técnico destas instituições estão mais habituados para as difíceis condições de trabalho que Angola apresenta do que, por exemplo, os peritos europeus, pelo que é mais provável que esteja disposto a passar tempo efetivo nas zonas rurais; é evidente que os brasileiros têm uma ligação linguística e histórica a Angola; o conhecimento especializado da América Latina é, em média, mais eficiente em termos de custos do que o dos peritos europeus.

Os verdadeiros argumentos a favor da geminação de organizações, em vez de recorrer a consultores especializados, prendem-se com as estruturas de incentivo mais comuns e com a maior ligação ao local que estas podem gerar, sendo que as experiências com este tipo de acordos de geminação aponta para uma série de ensinamentos⁵⁶:

- Um acordo formal entre instituições similares significa que a instituição parceira assume a responsabilidade pelo aconselhamento técnico prestado – não se trata apenas de um perito individual que entra e oferece os seus serviços⁵⁷.

⁵⁶ Há mais de 40 anos que os países escandinavos recorreram a instituições públicas para a geminação com instituições semelhantes em países parceiros — com êxito variável nos primeiros anos, mas com ensinamentos adquiridos ao longo do tempo que permitem melhorar estas parcerias.

⁵⁷ Este é um dos pontos fortes da assistência técnica prestada por instituições como o Banco Mundial ou o FMI: Quando um conselheiro do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI chega, é com a memória institucional, a experiência e a autoridade do FMI. O lado

- O facto de a instituição do país parceiro visitar a instituição beneficiária para verificar o que está a ser oferecido, debater as condições e, de um modo geral, confirmar que a parceria assenta em condições e interesses mutuamente aceitáveis é importante para a relação a mais longo prazo, a para o empenho no acordo pela instituição parceira e para assegurar que o acordo de geminação tem o pleno apoio da administração da instituição fornecedora.
- Uma vez que as instituições parceiras têm mandatos semelhantes nos respetivos países, existe uma maior compreensão das complexas pressões e expectativas que a instituição parceira enfrenta, permitindo intercâmbios de experiências mais relevantes que vão além das questões meramente técnicas.
- Uma vez que o acordo é celebrado entre duas instituições, é possível estabelecer parcerias transversais: em vez de simplesmente formar competências técnicas, que são frequentemente o alvo dos projetos de AT, toda a organização parceira pode ser incluída, de modo que os serviços de apoio – administração e finanças, logística, serviços técnicos internos – possam ser incluídos e abordados, nomeadamente em atividades como visitas de curta duração, que podem proporcionar um desenvolvimento organizacional mais equilibrado.
- Uma vez que os acordos de geminação podem ser renovados, existe também um processo de aproximação mútua que é importante: à medida que o pessoal das duas organizações trabalha em conjunto, as relações de confiança e de compreensão mútua evoluem, o que torna os debates técnicos e a formação muito mais fáceis e eficazes.
- A geminação está aberta a abordar questões de gestão, que são frequentemente um problema importante nos países parceiros: os consultores raramente são parceiros credíveis no diálogo para os quadros superiores, a menos que eles próprios tenham tido responsabilidades administrativas e políticas superiores no setor público, o que frequentemente não é o caso. De qualquer modo, os consultores são frequentemente tratados com algum cuidado, o que normalmente não acontece com um funcionário público de uma instituição.
- A instituição do país parceiro terá uma capacidade diferente para gerir e pôr em causa o aconselhamento técnico prestado, uma vez que pode apresentar queixa à direção da instituição fornecedora se um determinado perito não estiver a trabalhar como previsto. Uma vez que o acordo é importante para ambas as partes, é mais provável que a questão seja abordada.
- O perito individual terá frequentemente um interesse profissional próprio no projeto e, ao mesmo tempo que proporciona experiência, aprenderá e retirará novas experiências, conduzindo a um compromisso a mais longo prazo para com o parceiro, que muitas vezes ultrapassa o que está a ser estritamente financiado – a relação custo-benefício pode ser mais positiva do que com contratos de consultoria.

Embora esta lista de benefícios da geminação seja impressionante, existem também lacunas importantes. A principal tem geralmente que ver com facto de que o que a instituição fornecedora pode oferecer não é realmente o que o país parceiro precisa. Embora a colaboração entre instituições formais, como institutos de investigação e desenvolvimento agrícola ou faculdades de agronomia, possa identificar áreas de colaboração, esta pode ser mais difícil para áreas como centros de formação de agricultores, centros de replicação de sementes, etc. No âmbito de um vasto programa de desenvolvimento de capacidades, é, por conseguinte, importante identificar as áreas em que a geminação institucional é adequada e onde não é provável que seja útil.

negativo é, evidentemente, o facto de este poder parecer ser demasiado standardizado mas, normalmente, o aconselhamento baseia-se em relações existentes bastante longas como base para a intervenção da AT e, por conseguinte, numa compreensão sólida do contexto e das questões. Mesmo os peritos do sistema das Nações Unidas não têm geralmente este tipo de solidez institucional quando prestam assistência técnica.

Outro problema é o facto de a instituição fornecedora não ter realmente essa capacidade para alocar às outras organizações: dispõem de um orçamento apertado e de um mandato para abordar e não grande margem de manobra para outras tarefas. Uma solução para tal tem passado por a organização fornecedora obter financiamento que lhe permite financiar posições adicionais na organização durante o período de vigência do acordo⁵⁸. – Os consultores identificados e aprovados para determinados cargos já asseguraram normalmente a sua disponibilidade para as tarefas.

Outra questão tem sido a de que o pessoal da instituição fornecedora pode ser bom no seu trabalho no seu país de origem, mas não necessariamente o melhor como formador, mentor ou facilitador num contexto muito diferente. O facto de esse pessoal passar por uma formação de familiarização antes de ser enviado para o estrangeiro é importante, mas, em organizações que têm estado há muito envolvidas na geminação, esta questão é normalmente tratada através da orientação e formação internas no local de trabalho. – Os consultores, por outro lado, têm normalmente uma experiência considerável no terreno, sabem como interpretar e responder às condições de base e podem estar a trazer para muitas experiências comparativas de vários contextos diferentes e não são reféns da experiência de apenas uma instituição/país.

As instituições públicas fornecedoras podem enfrentar vários obstáculos burocráticos próprios: não podem ter um mandato que permita tais compromissos internacionais; não estão criadas para trabalhar no âmbito de outras disposições jurídicas e institucionais e, normalmente, têm uma experiência limitada na forma de funcionar eficazmente no estrangeiro, tratar litígios internacionais, negociar acordos de financiamento externo, gerir o dever de prestação de diligência no estrangeiro. Algumas instituições públicas interessadas em tais tarefas podem não ser autorizadas ou não ter experiência para redigir concursos e concorrer com êxito para a adjudicação de contratos. Os trabalhos para que as instituições públicas participem em acordos de geminação devem poder desenvolver-se, mas devem ser elegíveis de acordo com as regras e regulamentos da UE em matéria de contratos públicos. – É evidente que as empresas de consultoria são precisamente criadas para concorrer a contratos e tendem a ser muito boas nisso. Um modelo possível é um consórcio entre uma empresa de consultoria, que gere contratos, gestão financeira e elaboração de relatórios, logística, gestão global de tarefas e elaboração de relatórios sobre o desempenho, sendo as instituições públicas membros do consórcio que se comprometem a realizar atividades e prestações concretas, mas com um mínimo de responsabilidades administrativas e organizativas no país de acolhimento.

Embora a (re)construção de instituições públicas e determinadas capacidades de base possam beneficiar da geminação institucional, há obviamente uma série de outras áreas de competências que são mais bem servidas pelos contributos tradicionais de formação, mentoria e consultoria. A estratégia/programa de desenvolvimento de capacidades deve, por conseguinte, identificar os instrumentos de reforço das capacidades que melhor se adequam a resultados sustentáveis

CONCLUSÕES

Um desafio-chave para um processo de desenvolvimento local induzido pela setor agrícola é de assegurar que as competências, conhecimentos e capacidades institucionais, organizacionais e individuais necessários sejam disponibilizadas, que estas sejam relevantes, e que sejam sustentáveis ao longo do tempo. Para Angola, isto significa construir algumas destas capacidades quase do zero e, por conseguinte, exigirá tanto tempo como financiamento para se tornar realidade. Outras capacidades podem ser desenvolvidas localmente ao longo do tempo (desenvolvimento educacional) ou podem ser encontradas no mercado de trabalho e contratadas daí.

⁵⁸ O programa de AT relativo ao Oil for Development da Noruega envolveu cinco instituições públicas norueguesas diferentes, em que, por exemplo, a Direção do Petróleo beneficiou, durante um determinado período, de um financiamento equivalente a oito anos de trabalho — 96 meses — o que permitiu à Direção financiar talvez 15 funcionários a tempo parcial em quase uma dúzia de países diferentes durante um ano.

Recomendações

R13: A UE deve apoiar um programa de capacitação de organizações que respondam às "necessidades mínimas" para que o crescimento e o desenvolvimento induzido pela agricultura sejam viáveis.

R14: A UE deve explorar opções de acordos de colaboração para criar capacidades sustentáveis no setor agrícola, com especial ênfase em possíveis parceiros da América Latina/Brasil.

5.3.3 Diálogo político e colaboração UE-Angola

O facto de Angola e a UE terem acordado em realizar reuniões de alto nível (HLM), estando a próxima prevista para o início de 2022, proporciona à UE uma oportunidade única para apresentar algumas das ideias aqui apresentadas, a fim de avaliar o possível compromisso político de alto nível para avançar.

Uma das preocupações manifestadas por alguns prende-se com o facto de, por vezes, faltar a ligação entre os debates HLM e o programa no terreno. Para o próximo HLM, poderão ser consideradas algumas questões relevantes. Uma diz respeito às preocupações da UE com as alterações climáticas. De acordo com os contributos determinados a nível nacional de Angola, apresentados à CQNUAC em maio de 2021, o país tenciona reduzir as emissões de GEE até 14 % até 2025, em comparação com o ano de referência de 2015. O Presidente Lourenço, que se dirigiu pessoalmente ao discurso de Angola em Glasgow, assumiu o compromisso, explicitamente inspirado na ratificação do Acordo de Paris, de aumentar a já substancial quota de energias renováveis no aprovisionamento energético do país de 62 % para 70 % até 2025, com um plano quinquenal para atingir 78 % da capacidade de produção de eletricidade. Estratégia Nacional de Angola para as Energias Renováveis, com vista a diversificar a economia angolana numa direção ecológica. O potencial para tal e as dificuldades que têm de ser ultrapassadas através do diálogo político são ilustrados por uma vasta central hidroelétrica que nunca teve acesso ao plano de estiramento (Caixa de texto 8).

Caixa de texto 8: Porque é que um grande projeto de investimento falhou

No período que antecedeu 2012, o grupo Hydro, um dos maiores produtores mundiais de alumínio, realizou um estudo de viabilidade pormenorizado para um projeto integrado de produção de energia e alumínio entre 5 e 7 mil milhões de USD no sul de Angola (províncias de Kwanza Sul e Benguela). Deveria incluir uma central hidroelétrica de 2 GW, uma importante unidade de produção de emprego para a produção de 450,000 toneladas de alumínio por ano, com base na importação de alumina proveniente da extração mineira da Hydro e da produção de alumina no Brasil. A energia excedentária estará disponível para a rede nacional, incluindo outros projetos industriais, e para exportação para a região da África Austral. O projeto não se concretizou, apesar do empenhamento político de alto nível, devido à perceção de falta de transparência do lado angolano no que diz respeito às garantias propostas para o projeto.

O projeto foi objeto de grande interesse e empenho por parte de grupos importantes de ambas as partes, pelo que poderia ser interessante analisar de forma mais cuidadosa a forma como um projeto tão vasto e visível poderia ser afetado por agendas mais específicas e o que pode ser feito para atenuar esses riscos e ameaças à viabilidade de iniciativas importantes no futuro, uma vez que são apresentadas novas ideias no âmbito dos esforços de diversificação económica.

A questão mais vasta é a das condições-quadro para a realização de atividades que exigem alguma forma de aprovação pública. Normalmente, a gestão de projetos enfrenta uma série de custos de transação que seriam muito úteis para Angola reduzir, sobretudo como sinal aos investidores estrangeiros de que as autoridades estão a melhorar sistematicamente as condições de trabalho dos parceiros estrangeiros, sejam eles investidores ou projetos.

Outra questão para o próximo HLM seria saber se e em que condições a UE poderia oferecer observação eleitoral para as eleições nacionais de agosto de 2022. Os partidos da oposição

assinalaram com grande preocupação que as eleições não serão livres e justas e que uma missão de observação da UE ao longo de todo o processo eleitoral – talvez pelo menos seis meses antes das eleições – seria muito bem-vinda.

CONCLUSÕES

O diálogo político UE-Angola proporciona oportunidades únicas para debates políticos de alto nível em benefício de ambas as partes. Tem havido vontade por parte de Angola de abordar também questões politicamente mais sensíveis, o que justifica a continuação do investimento neste processo.

RECOMENDAÇÕES

R15: A UE deve continuar o diálogo político de alto nível com Angola, mas deve abordar mais questões relacionadas com a cooperação bilateral e, em particular, procurar encontrar soluções para os entraves políticos e administrativos na implementação das intervenções.

R16: A UE deve deixar claro que está disposta a atender a qualquer pedido de observadores eleitorais e que o considera importante para documentar melhorias no campo da democratização.

5.3.4 Criar as Capacidades Angolanas de Monitoria, Avaliação e Aprendizagem

Um processo de desenvolvimento induzido pela agricultura, é complexo, dinâmico e sensível ao contexto. Para um grande programa como o PIP da UE, combinado com um maior apoio através da TEI, a UE e Angola devem estabelecer um projeto de garantia de qualidade, monitoria, comunicação de resultados e aprendizagem. O objetivo é assegurar a garantia de qualidade no início da programação e da preparação da intervenção, mas também para a monitoria contínua do desempenho e a comunicação de resultados sobre o mesmo.

A “*quality at entry*” foi documentada como fundamental para o êxito da implementação do projeto: quando um projeto começa a funcionar, é dispendioso mudar de direção. No entanto, ao mesmo tempo, as lições retiradas de grandes programas mostram que os estudos de risco no âmbito dos estudos de viabilidade antes da implementação não conseguem prever os problemas práticos após o início das atividades. Um dos princípios orientadores de uma revisão precoce e exaustiva dos programas públicos de grande escala foi o de que, uma vez gastos 10% do seu orçamento, a gestão do projeto deve ser capaz de detetar 90% dos riscos que se irão enfrentar durante o período de implementação – mas pode também identificar melhores formas de implementar o projeto, pelo que deve adotar uma “abordagem de risco e de recompensa”⁵⁹.

No que diz respeito ao desenvolvimento local, há uma série de dimensões que se revestem de interesse: de que forma os jovens respondem às oportunidades no setor agrícola, quais são os fatores mais positivos e negativos e como podem ser melhorados os incentivos? Como mudou a situação das mulheres e como melhorar o seu papel e a sua situação? Podem as empresas locais entrar no mercado e competir pelos serviços prestados aos produtores agrícolas, e o que é necessário fazer para o promover? Quais são os principais custos de transação e como podem ser reduzidos? Estes tipos de questões exigem estudos separados e mais aprofundados, que não são facilmente abordados através de instrumentos padrão de monitoria, como as missões de Monitoria Orientada aos Resultados (ROM), enquanto as avaliações finais podem chegar demasiado tarde para tomar decisões corretivas.

⁵⁹ “Prosjektstyring 2000” foi um esforço de investigação de cinco anos liderado pela Universidade de Ciência e Tecnologia da Noruega, que conduziu a um programa contínuo de investigação e garantia de qualidade no âmbito do Ministério das Finanças no sentido do desenvolvimento de ferramentas e instrumentos capazes de melhorar o planeamento público e a tomada de decisões; apoia um rigoroso processo nacional de aprovação de projetos em duas fases, que tem reduzido as derrapagens de custos ao longo dos últimos dez anos; este foi adotado por vários países da OCDE como modelo para as suas próprias políticas e procedimentos de planeamento e gestão de custos. Consultar <https://www.prosjektnorge.no/prosjekt-norge/kunnskapskilden/forskningsaktivitet-i-ps2000nsp-og-prosjekt-norge/resultater-fra-prosjektstyring-ar-2000-ps2000/>

Muitos dos documentos de monitoria e comunicação de resultados atualmente pertencem e são armazenados pela UE, com utilização e acesso limitados por parte dos parceiros angolanos. Para este novo período de programação, a UE poderá debater com as autoridades angolanas a forma de envolver mais as competências angolanas e de criar mais capacidades locais para este tipo de atividades de garantia de qualidade. Além disso, deve ser dada a Angola a possibilidade de criar a sua própria memória institucional do que foi alcançado e de que forma bem como assegurar que os conhecimentos gerados por este vasto programa serão disponibilizados aos atores nacionais – autoridades, setor privado, atores cívicos, académicos – para que o conhecimento contribua para o debate público, a transparência, a responsabilização, uma melhor tomada de decisões e os efeitos documentados da assistência. O facto de uma instituição académica ser responsável por essa memória institucional pode ser útil para garantir um acesso generalizado (as regras relativas ao acesso a informações confidenciais/restritas teriam obviamente de ser acordadas).

Este pode ser um projeto separado no âmbito do PIP, com, por exemplo, 2-3 % dos recursos totais do PIP, ou no âmbito de um Mecanismo de Cooperação Técnica. Devido às regras da UE em matéria de contratações públicas, um projeto deste tipo pode ter de ser liderado e gerido por um organismo da UE elegível, público ou privado. Um órgão de decisão conjunto poderia decidir o programa de trabalho anual e as prioridades e atribuir o financiamento necessário para os vários tipos de atividades que podem ser previstas no âmbito desse mecanismo.

Este mecanismo não substituirá ou trocará de modo algum as missões normais ROM, as revisões intercalares e as avaliações finais, mas, pelo contrário, pode oferecer recursos *complementares* angolanos. Tal contribuirá para os relatórios de avaliação/ROM, mas proporcionará também aos consultores e recursos angolanos a experiência de trabalhar nesses produtos e processos, participar nos debates e análises e partilhar os produtos finais, os resultados e as conclusões, se for caso disso, com a sociedade angolana em geral.

PROGRAMAÇÃO E PLANEAMENTO

Tanto o planeamento agrícola no âmbito do PIP como a TEI exigirão uma série de missões de programação e processos de consulta. Este mecanismo pode juntar peritos angolanos para contribuírem, financiarem debates preparatórios e seminários, organizarem missões no terreno e eventos internos de reflexão e aprendizagem, assim que estiverem disponíveis documentos preliminares ou finais.

Um serviço específico podem ser as visitas na fase inicial da implementação. A experiência adquirida demonstra que a gestão do projeto está extremamente ocupada no início das atividades e não dispõe de muito tempo para verificar os pressupostos nem dar seguimento aos sinais de alerta precoces. Uma missão de verificação de qualidade na fase inicial pode ser muito útil para ajudar a gestão do projeto a identificar problemas precoces e a encontrar medidas corretivas exequíveis.

MONITORIA E AVALIAÇÃO

Devido à dimensão e complexidade das intervenções propostas, deve existir um programa ROM estruturado, eventualmente com missões anuais que abranjam áreas temáticas, mas também para garantir que os problemas e riscos que não foram previstos possam ser identificados numa fase inicial.

Tal como anteriormente referido, uma série de questões mais específicas podem exigir um trabalho de campo mais aprofundado e a mais longo prazo do que uma missão ROM ou as revisões intercalares podem oferecer. Uma opção que poderia ser considerada é o financiamento de bolsas de investigação no terreno para estudantes de Mestrado. A ideia poderia consistir em estabelecer um acordo com as instituições académicas relevantes em que os estudantes possam apresentar propostas para realizar trabalhos no terreno sobre as intervenções financiadas pela UE, analisando os efeitos de intervenções específicas na situação das mulheres; histórias de sucesso para uma governação local mais

transparente, etc. Este programa intensivo no terreno proporcionaria uma imagem muito mais rica do que está a ser efetivamente alcançado e informações sobre a forma de apoiar a inovação e a assunção de riscos.

O mecanismo poderia acolher um evento anual onde seriam apresentadas as teses mais interessantes de Mestrado, tanto para partilhar resultados interessantes e, assim, divulgar “boas práticas”, como também para tornar o programa da UE mais visível e compreensível para a população, bem como para os decisores políticos. Podem ser previstos vários prémios, como no caso dos municípios que tomaram medidas inovadoras para melhorar o ambiente empresarial local; às comunidades locais para que concebam formas inovadoras de reduzir os seus custos de transação; para inovações agrícolas, etc., a fim de construir uma cultura de excelência e aprendizagem. Os participantes seriam funcionários do Governo, políticos nacionais, funcionários e estudantes das universidades, dos meios de comunicação social, das organizações cívicas locais, da comunidade internacional, entre outros.

APRENDIZAGEM E MEMÓRIA INSTITUCIONAIS

Com um programa mais intensivo de monitoria e comunicação de resultados, a criação de um sistema de partilha de experiências e de aprendizagem, bem como de uma memória institucional mais formal, poderia também ser apoiada por um mecanismo deste tipo. O conteúdo exato deste programa de monitoria, comunicação de resultados, aprendizagem e partilha é obviamente discutível, mas o princípio da criação de conhecimentos, perspectivas e memória institucional a nível local deve ser central.

RECOMENDAÇÃO(ÕES)

R17: A UE deve estabelecer financiamento para participações angolanas nas atividades de monitoria e garantia de qualidade ao longo da cadeia da intervenção; para apoiar a partilha de experiências e espaços de aprendizagem bem como ajudar a construir a memória institucional local no que respeita a realizações e desafios nas atividades financiadas pela UE.

ENTRAR EM CONTACTO COM A UE

Pessoalmente

Em toda a União Europeia existem centenas de centros de informação Europe Direct. Pode encontrar o endereço do centro mais próximo de si em: https://europa.eu/european-union/contact_en

Por telefone ou email

Europe Direct é um serviço que responde às suas perguntas sobre a União Europeia. Pode contactar este serviço:

- por telefone gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certos operadores podem cobrar por estas chamadas),
- através do seguinte número padrão: +32 2299969696, ou
- por correio eletrónico via: https://europa.eu/european-union/contact_en

ENCONTRAR INFORMAÇÃO SOBRE A UE

Online

Informação sobre a União Europeia em todas as línguas oficiais da UE está disponível no website Europa em

https://europa.eu/european-union/index_en

Publicações da UE

Pode descarregar ou encomendar publicações da UE gratuitas e a preços reduzidos na EU Bookshop em:

<https://publications.europa.eu/en/publications>. Pode obter múltiplos exemplares de publicações gratuitas contactando o Europe Direct ou o seu centro de informação local (consultar https://europa.eu/european-union/contact_en).



Serviço das Publicações
da União Europeia