



Evaluation Summary



International
Labour
Office

Evaluation Unit

AVALIAÇÃO DE MEIO-TERMO DO PROGRAMA CONJUNTO “GESTÃO DA ÁGUA E DO SANEAMENTO EM ZONAS URBANAS E PERIURBANAS”

*English title: Governance of Water and Sanitation in
Angola's Poor Neighbourhoods – Mid Term Joint Evaluation*

Quick Facts

Countries: Angola

Mid-Term Evaluation: January 2011

Mode of Evaluation: Independent

ILO Administrative responsibility:
DWT/CO-Yaoundé

Technical Area: ILO-CRISIS

Evaluation Management: MDG AF, ILO,
IOM, UNDP, UNICEF (lead)

Evaluation Team: Vincent Lefebvre

Project End: April 2012

Project Code: AND/08/01/UND

Donor: MDGAF: US\$7,600,000

ILO: 250,000

IOM: 1,150,000

UNDP: 2,450,000

UNICEF: 3,750,000

Keywords: urban development, water
sanitation, economic reconstruction

Taken from Portuguese report, Executive Summary

Se o conflito armado terminou há mais de 8 anos, Angola permanece um país com recursos hídricos abundantes mas ainda inacessíveis a população: em 2006, apenas 50% da

população beneficiava de acesso a água e saneamento apesar de melhoramentos contínuos desde os anos 90. Esta situação fica muito aquém dos objectivos do ODMs de mais de 65% e também não reflecte variações xtreimas entre zonas rurais (25% de acesso) e urbanas (80% de acesso).

Diversos programas e projectos ligados ao sector da água foram lançados pelo Governo incluindo o programa ‘Água para Todos’ que dá ênfase na construção e reabilitação de sistemas de água a pequena escala em vilas e o PDISA que apoia na reabilitação e ampliação de redes de distribuição mas nenhuma iniciativa tratava do abastecimento de água em zonas rurais (bombas manuais) e periurbanas (chafarizes).

O programa tem como objectivo de melhorar a governação e gestão orientada para as comunidades no sector da água e saneamento e facilitando ao nível nacional a elaboração de políticas no sector e a criação ao nível local de estruturas de gestão e regulação dos sectores de água e saneamento.

Neste fim, 4 eixos de trabalho foram inicialmente elaborados numa nota conceptual: 1. estabelecimento de um quadro institucional regido pelos direitos dos utentes (UNHRO), 2. adopção de um quadro regulador para incentivar os prestadores de serviço do sector

(PNUD, UNICEF, OIM), 3. reforço das capacidades das administrações locais para monitorizar o sector (PNUD) e 4. responsabilizar os protagonistas do sector (UNICEF, UNHRO). O programa foi aprovado em Abril 2008 mas alguns meses depois, a UNHRO teve que retirar-se do país, metendo assim em dúvida o eixo 1 do programa. Isto atrasou substancialmente o programa que foi adaptado para finalmente reter as agências seguintes: o PNUD – agência líder -, UNICEF, OIM e ILO em colaboração com o MINAM e MINEA – instituição líder - do lado do Governo. O programa arrancou finalmente em Março 2009 com a disponibilização efectiva de fundos.

O fundo MDG-f financia o programa com um aporte de 7,6M\$. Quase de imediato em 2009, houve uma clarificação das metas quantitativas para níveis mais realistas: realização de planos directores em 6 municípios (contra 2 inicialmente), 120 infra-estruturas reabilitadas (contra 48 inicialmente), 120 comunidades correspondentes reforçadas no sector WATSAN (contra 500 inicialmente) e 120 iniciativas geradoras de renda (contra 30 inicialmente).

Também foi necessário afinar o quadro lógico e um estudo de base compreensivo foi realizado muito tarde) no princípio de 2010 – no ano 2 -. Em termos de relevância, o programa enquadra-se muito bem com as necessidades do país e as políticas adoptadas pelo Governo; igualmente, muitas actividades do programa (políticas de água e saneamento, SISAS, reabilitação de chafarizes em Luanda, bombas manuais e poços em Moxico) são complementares de iniciativas (SISAS nacional, MOGECA) já realizadas ou em curso de realização pelo Governo (PDISA, Água para Todos, realizações da EPAL) e outros doadores (UE) incluído agências das Nações Unidas (UNICEF); este é um elemento importante para garantir a continuação e perenização das actividades desenvolvidas pelo programa.

O programa é inovador em termos metodológicos porque pressupõe a transferência de certas responsabilidades de

instituições (semi-)públicas para as comunidades, resultando com menos gestão e mais monitoria por parte das instituições e mais controle das infra-estruturas e autonomia em termos de gestão pelas comunidades. Isto também pressupõe uma cultura de democracia participativa que ainda não é muito desenvolvida em Angola embora o Governo tenha lançado muito recentemente um programa de descentralização de certas funções (incluindo água e saneamento) para os municípios.

Assim, existe um risco de desinteresse por parte dos protagonistas especialmente quando o eixo ‘direitos humanos’ no sector WATSAN não recebe nem atenção, nem os meios financeiros necessários.

O programa está bem equilibrado em termos de actividades de construção / reabilitação de infra-estruturas (apoios materiais) e em termos de reforço de capacidades, formação, sensibilizações de comunidades (apoios imateriais).

O programa é bastante ineficiente em termos de implementação, pelo menos durante o ANO1: trase de 4 meses antes do arranque das actividades (após 1 ano de atraso para resolver o retiro da UNHRO), dificuldades no lançamento das actividades em Moxico, abertura de uma conta programa no MINEA após 1 ½ ano de implementação, etc.

O processo de recrutamento de um Coordenador de programa fracassou diversas vezes e a sua função foi assumida por um oficial de programa do PNUD que também é responsável da parte administrativa.

Sendo do PNUD, a sua posição é ambígua a proceder a uma análise imparcial dos problemas de implementação do programa e a sugerir ajustes para outras agências; daí a falta de um coordenador independente. Combinado à relativa falta de pro-actividade das contrapartes governamentais (incluindo da instituição líder) e as mudanças na Constituição do país em 2009/2010, o desempenho das actividades foi muito lento o que significa num programa de curta duração (3 anos), atrasos substanciais que podem levar em perigo os objectivos mesmos do programa.

Em termos operacionais, as agências adoptaram o modelo ‘planificação conjunta’ – ‘implementação individual’. Não obstante, a taxa de desembolsos permaneceu muito baixa (menos de 70%) nos ANOS 1 e 2. Assim para acelerar a implementação das actividades do PNUD, foi recrutado um gestor nacional de programa. A UNICEF privilegiou a subcontratação de actividades para o 3º sector (ONGs) com um grau variável de sucesso. IOM trabalhou directamente com comunidades em Moxico e em colaboração com a ONG DW em Luanda. As actividades da OIT ainda não começaram.

Localmente, as autoridades colaboram com todos os parceiros (incluindo as ONGs). Importa destacar-se que um programa de repovoamento está em curso em Moxico ; isto tem consequências sobre o grau de desempenho do programa porque várias vezes foram pedidos pelas autoridades mudanças de zona de actuação do programa que resulta num impacto reduzido (mais população do que inicialmente prevista durante a agregação de aldeia ou abandono de zonas durante a repovoação em outras zonas).

Em termos de eficácia, as actividades do PNUD são pouco desenvolvidas: os estudos previstos arrancam no fim do ano 2010 (fim do ANO 2) e 1 municipalidade sobre 3 quase operacional com o sistema SISAS ; no princípio da missão de avaliação, a UNICEF estava reabilitando quase metade das infra-estruturas previstas; agora, estão em curso quase 3/4 das reabilitações; os grupos GAS foram criados e capacitados mas as entrevistas mostraram que esse trabalho é insuficiente e necessita de um apoio importante (em termos de reforço de capacidades) a longo prazo; a UNICEF reconheceu este problema e na província de Moxico já tomou as medidas necessárias via suas ONGs subcontratadas para reforçar os grupos GAS. Devido a fraqueza dos grupos GAS, nenhuma actividade para as federar em rede foi realizada. Também, quase nenhuma actividade de sensibilização aos direitos de acesso a água e saneamento dos beneficiários foi realizada, o que resulta em grandes dificuldades na criação de grupos autónomos que gerem e reivindicam o direito a

acesso a água (este assunto é muito sensível ao nível político) aos seus dirigentes políticos. Paralelamente, o fórum de água que inclui todos os actores do sector assim como do 3º sector permanece desactivado por falta de liderança do Governo.

A OIM criou grupos de geração de renda em Moxico sem coordenar-se com a UNICEF para a reabilitação de infra-estruturas e criação de GAS, o que significa que não há nenhuma ligação por parte dos beneficiários entre as entradas financeiras das actividades geradoras de renda e os custos para manter um sistema de abastecimento de água (poço ou bomba). Trata-se de um problema obvio de falta de coordenação. A OIT apenas realizou um estudo dos prestadores de serviços no sector de água e saneamento.

Em conclusão, aproximadamente $\frac{3}{4}$ das realizações devem ser implementadas em 1 ano (ANO3) para cumprir as metas do programa, o que parece pouco realista. Ao nível de durabilidade, a boa integração das actividades com as prioridades do Governo e das complementaridades com acções das agências das Nações Unidas ou de certas ONGs é um factor positivo de perenização. Existem riscos de colapso de certos resultados importantes do programa como 1. as reabilitações de infra-estruturas em áreas rurais onde os beneficiários não tem acesso a uma rede de peças sobressalentes, 2. o sistema de perenidade das fontes de água em zona peri-urbana em Luanda (chafarizes) cujo modelo ainda é negociado entre as comunidades, EPAL e as municipalidades, 3. O baixo nível de autonomia dos grupos de geração de renda que necessitam ainda actividades de reforço de capacidades.

Em conclusão, o programa facilitou uma aproximação das agências ONU para se coordenar e planificar actividades essencialmente de maneira bilateral ; cada agência implementa as suas actividades de maneira individual para mais eficiência e eficácia mas a falta de uma entidade acima das agências que coordena as acções do programa e a falta de pro-actividade do Governo impedem identificação das problemáticas comuns (falta de

sustentabilidade em Moxico, modelo de gestão comunitária ainda por discutir em Luanda, minimização da componente ‘direitos humanos’ significando o colapso do eixo 1 do programa).

É necessário engajar um diálogo mais aberto com o Governo para redefinir o seu papel, sua contribuição no programa e facilitar a apropriação dos resultados mais relevantes e promissores a fim de atingir os objectivos ODM no sector água e saneamento. Se a maioria dos resultados ainda pode ser atingida no último ano, a planificação deste (ANO3) será fundamental para se concentrar sobre as actividades que possuem potencial de multiplicação e/ou interesse por parte do Governo, agências, ONGs. Assim, certas actividades poderiam ser deixadas de lado (ex. coligação de associações, direitos dos utentes, revisão da Lei de Água, etc.) em favor de um reforço de esforços para a perenização dos resultados alcançados incluindo um seguimento ex-post por meio de uma extensão da duração do programa.

A fim de melhorar o impacto e a sustentabilidade do programa, as agências devem considerar o seguinte:

- solicitar uma extensão da duração do programa para aproveitar de 2 épocas secas e monitorizar melhor os grupos GAS e de geração de renda
- realizar antes do começo do ANO3 uma reunião estendida do Comité de Gestão do Programa para dialogar das actividades do programa que necessitam de uma intervenção directa do Governo para acelerar a sua implementação, considerar a supressão de outras que não vão ter muito impacto por causa de actividades a jusante ainda em fase de realização / consolidação e rever em profundidade as actividades que poderiam ser adoptadas pelos protagonistas incluindo o Governo e que necessitam de um seguimento ex-post para melhorar a sua perenização / adopção.

É necessário melhorar a articulação entre intervenientes resultando numa aproximação com o programa ‘Água para Todos’ cujas problemáticas são parecidas a as do programa

e numa combinação de esforços em termos de comunicação e visibilidade.

O impacto potencial do programa pode ser reforçado com trocas de experiências entre municipalidades, ONGs, visitas em outros países para analisar modelos, e com a criação de sistema e reuniões periódicas entre as associações recém-criadas (grupos GAS, brigadas municipais, etc.), alimentando assim a discussão sobre a criação de uma rede de associações, um modelo de gestão local do sector água e saneamento ou para explorar vias como criar um mecanismo perene para peças sobressalentes nas províncias. A componente ‘direitos humanos no sector água e saneamento’ não apoiada pelo Governo deveria ser explorada de outra maneira, por exemplo integrando em actividades PHAST que facilitam na participação dos beneficiários e possivelmente na reflexão sobre a problemática do acesso a água e saneamento. Tem que melhorar a implementação do programa com uma aceleração da implementação sobretudo das actividades com mais potencial de replicação e adopção (ex. STLC e PHAST – abordagem holística do sector -), uma re-sincronização entre a reabilitação de infra-estruturas e o reforço / criação de grupos GAS e de grupos de geração de renda tomando em conta as cadeias produtivas.

É necessário melhorar a monitoria do programa e desenhar uma estratégia de saída: um seguimento mais independente do programa é imprescindível; mais responsabilidades deveriam ser atribuídas ao novo Gestor de Programa inicialmente recrutado para o PNUD. Um quadro simples de monitoria da eficiência e eficácia da ajuda desse tipo de programa conjunto tem que ser elaborado possivelmente em colaboração estreita com outros programas financiados pelo MDG-F, porque não foi medido o valor agregado desse tipo de programa em comparação aos programas de cooperação recorrentes das agências. Essa actividade deveria ser incluída antes do fim do programa num estudo mais amplo sobre as lições aprendidas e as necessidades de apoio após o fim do programa.