

# RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

**Avaliação dos Planos Humanitários Globais do ECHO em Angola, nomeadamente no que se refere ao tratamento das pessoas deslocadas no interior do país**

e

**Avaliação da futura estratégia do ECHO em Angola**

**10 de Junho de 2002 – 20 de Julho de 2003**

Por

**Aart van der Heide**

Chefe da Equipa e Assuntos Políticos, Pessoas deslocadas e Ligação entre a Ajuda de Emergência, a Reabilitação e o Desenvolvimento

**Robert Smith**

Pessoas deslocadas (Nutrição, Saneamento e Alojamento) VIH/SIDA, Protecção

**Petra Scheuermann**

Psicologia Infantil, Apoio Psicossocial e Concepção do Programa Psicossocial

de



**CONSULTING WORLDWIDE**

**Julho/Agosto de 2003**

**Este relatório de avaliação foi realizado a pedido da Comissão Europeia e por esta financiado num montante total de 161 940 euros (ECHO/EVA/210/2003/01003).**

**O total dos fundos do ECHO para o período 2002-2003 foi de 27 milhões de euros.**

**Os comentários aqui produzidos reflectem apenas a opinião dos consultores.**

### **Agradecimentos**

*Os avaliadores agradecem a valiosa cooperação e assistência de numerosas entidades, nomeadamente dos serviços centrais do ECHO em Bruxelas, pelas reuniões de informação e pela preparação da documentação de base; dos serviços do ECHO no terreno, em Luanda, pelo decisivo apoio em matéria de logística de deslocações e de protocolo (com especial destaque para os elementos da assistência técnica do ECHO em Angola); do avaliador da DANIDA John Cosgrave (Channel Research), que partilhou connosco a informação da sua própria avaliação e a sua longa experiência em Angola; e de um grande número de elementos de organizações não governamentais internacionais parceiras do ECHO em Angola, que nos forneceram transporte, disponibilizaram o seu tempo para nos mostrar os seus projectos em curso e nos prodigalizaram a sua hospitalidade.*

## Índice

Glossário de acrónimos	v
<b>A. Síntese.....</b>	<b>1</b>
Finalidade, objectivos e metodologia da avaliação .....	1
Panorâmica da situação humanitária geral em Angola .....	2
Intervenção do ECHO em Angola.....	3
Actividades sectoriais.....	5
Critérios de avaliação .....	9
Questões transversais .....	11
Avaliação da futura estratégia do ECHO .....	12
<b>B. DOCUMENTO PRINCIPAL.....</b>	<b>16</b>
<b>PARTE 1:</b>	
<b>Avaliação dos Planos Humanitários Globais 2002-2003 do ECHO em Angola, nomeadamente no que se refere ao tratamento das pessoas deslocadas no interior do país.....</b>	<b>16</b>
<b>1. Finalidade, objectivos e metodologia da avaliação .....</b>	<b>16</b>
1.1 Finalidade e objectivos .....	16
1.2 Metodologia.....	17
<b>2. Análise da evolução da situação humanitária, com especial incidência nas pessoas deslocadas .....</b>	<b>18</b>
<b>3. Panorâmica das acções financiadas pelo ECHO (2002-2003) .....</b>	<b>20</b>
3.1 Introdução .....	20
3.2 Evolução do financiamento do PG por sector, à luz de uma situação em mudança .....	21
3.3 Análise do financiamento por província .....	22
<b>4. A questão das pessoas deslocadas: não classificação em categorias.....</b>	<b>25</b>
4.1 Deve o ECHO dar assistência às pessoas, independentemente da sua classificação em categorias? .....	25
4.2 Distribuição das pessoas deslocadas por províncias .....	27
4.3 Avaliação paralela da DANIDA da questão das pessoas deslocadas.....	29
4.4 Necessidades das pessoas deslocadas/regressadas.....	30
<b>5. Avaliação de sectores específicos .....</b>	<b>31</b>
5.1 Saúde e nutrição.....	31

5.2	Ajuda não alimentar .....	33
5.3	Logística .....	34
5.4	Coordenação e informação .....	35
5.5	VIH/SIDA .....	36
5.6	Água e saneamento .....	38
5.7	Protecção .....	40
5.8	Intervenções centradas nas crianças.....	42
5.9	Programação psicossocial .....	45
<b>6.</b>	<b>CrITÉRIOS de avaliação .....</b>	<b>47</b>
6.1	Relevância .....	48
6.2	Impacto .....	48
6.3	Eficiência .....	49
6.4	Eficácia .....	49
6.5	Coerência e complementaridade .....	50
6.6	Sustentabilidade e ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento .....	52
<b>7</b>	<b>Questões transversais .....</b>	<b>53</b>
7.1	Género .....	53
7.2	Direitos humanos .....	54
7.3	Idosos e deficientes .....	54
7.4	Segurança dos trabalhadores humanitários .....	54
7.5	Visibilidade .....	54
	<b><u>PARTE 2: Avaliação da futura estratégia do ECHO em Angola.....</u></b>	<b>56</b>
<b>8.</b>	<b>Avaliação da actual situação humanitária e cenários prováveis para o futuro próximo.....</b>	<b>56</b>
8.1	Situação actual .....	56
8.2	Prováveis cenários humanitários no futuro próximo.....	56
8.3	Necessidades para a consolidação da paz.....	57
<b>9.</b>	<b>Futura estratégia do ECHO .....</b>	<b>57</b>
9.1	O papel do ECHO em Angola .....	57
9.2	Abordagem .....	51
9.3	Sectores .....	52
9.4	Zonas geográficas .....	56
<b>10.</b>	<b>Retirada gradual .....</b>	<b>65</b>
10.1	Indicadores recomendados do termo da situação de emergência humanitária e do risco de deterioração iminente .....	66
10.2	Aferir os indicadores de termo de emergência humanitária com a missão do ECHO .....	67
10.3	Calendarização.....	67
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>69</b>

## Glossário de acrónimos

AIDCO	Serviço de Cooperação EuropeAid
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
RAARD	Rede de aprendizagem activa para a responsabilização e o desempenho na ajuda humanitária
PPC	Procedimento de pedido consolidado de fundos (PPC; refere-se ao pedido consolidado inter-agências das Nações Unidas e é frequentemente utilizado para designar o próprio pedido)
CARITAS	Agência de assistência humanitária da Igreja Católica
FCC	Fundo Cristão para a Infância
EAC	Espaço acolhedor para as crianças
DEP	Documento de Estratégia por País
CVA	Cruz Vermelha Angolana
DANIDA	Agência internacional dinamarquesa para o desenvolvimento
CDR	Conselho dinamarquês para os refugiados – DF Dansk Flygtningehjælp
R.D. do Congo	República Democrática do Congo
WD	Workshop do desenvolvimento (ONG Canadiana-Angolana))
CE	Comissão Europeia
ECHO	Serviço Humanitário da Comunidade Europeia
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento (o principal mecanismo através do qual é prestada ajuda ao desenvolvimento aos Estados ACP)
IEDDH	Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem
PEAPP	Programa de emergência de apoio ao processo de paz
ERF	Fundo de Emergência (do GCAH - Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas)
UE	União Europeia
EURONAIID	Associação Europeia das Organizações Não Governamentais de Ajuda Alimentar e de Emergência
FAA	Forças Armadas de Angola
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEM	Família encabeçada pela mãe
AQP	Acordo-quadro de parceria (acordo geral entre o ECHO e os parceiros executivos)
GAC	Grupo de Apoio à Criança – Pombinha Branca
GA	Governo de Angola
PG	Plano global do ECHO para um determinado país
GVC	Gruppo Volontariato Civile (ONG italiana)
CAH	Comité da Ajuda Humanitária
HALO	Hazardous Areas Life-support Organisation (conhecida por HALO Trust, uma ONG britânica que intervém em acções contra o perigo das minas)
VIH	Vírus da Imunodeficiência Humana
SC	Serviços Centrais
IASC	Comité Permanente Inter-Agências (coordena as agências da ONU entre si)
ICCO	Organização Inter-Igrejas de Cooperação para o Desenvolvimento
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
IEC	Informação-educação-comunicação
INAC	Instituto Nacional Angolano da Criança
OING	Organização Internacional Não Governamental
JOHANNITER	Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. – ONG alemã
CAP	Conhecimentos, Atitudes e Práticas (refere-se à observação das CAP locais, para as ter em conta na concepção de acções de educação sanitária)
LWF	Federação Luterana Mundial
IMON	Indicadores múltiplos de observação de nichos
MINADER	Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
MINARS	Ministério da Assistência e Reinserção Social
MINSA	Ministério da Saúde
MOU	Memorandum of Understanding – Memorando de Entendimento

MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola, partido de governo desde 1975
MSF	Médicos Sem Fronteiras
MSF-B	Médicos Sem Fronteiras – Bélgica
MSF-CH	Médicos Sem Fronteiras – Suíça
MSF-E	Médicos Sem Fronteiras – Espanha
MSF-F	Médicos Sem Fronteiras – França
MSF-H	Médicos Sem Fronteiras – Países Baixos (também MSF-NL)
ZRA	Zona recentemente acessível (desde o cessar-fogo de 2002)
ANA	Ajuda não alimentar
ONG	Organização não governamental
NRC	Conselho Norueguês para os Refugiados
GCAH	Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (ONU)
CSP	Cuidados de saúde primários
DERP	Documento de estratégia de redução da pobreza
ZA	Zona de aquartelamento (para soldados desmobilizados e seus dependentes)
RACN	Avaliação rápida das necessidades essenciais
SCF-DK	Save the Children Fund – Dinamarca
SCF-N	Save the Children Fund – Noruega (também Redd Barna)
SCF-UK	Save the Children Fund – Reino Unido
SCF-US	Save the Children Fund – Estados Unidos
CAS	Centro de Alimentação Suplementar
DST	Doença sexualmente transmissível
ITS	Infecção transmitida por via sexual
AT	Assistência Técnica (gabinete do ECHO no terreno)
CAT	Centro de Alimentação Terapêutica
TR	Termos de referência
RU	Reino Unido
UN	Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (o antigo movimento de oposição armada)
UNITA Renovada	Partido resultante de uma cisão do anterior, desde 1998)
UNSECOORD	Coordenador de Segurança das Nações Unidas
USAID	Agência americana para o desenvolvimento internacional
EUA	Estados Unidos da América
UTCAH	Unidade Técnica de Coordenação da Assistência Humanitária (homóloga angolana do GCAH)
AVC	Análise e cartografia de vulnerabilidades
PAM	Programa Alimentar Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde

## SÍNTESE

### **Planos globais (PG) avaliados**

- Em 2002-2003, o Serviço Humanitário da Comissão Europeia (ECHO) financiou acções em Angola que envolveram um montante total de 27 milhões de euros, dos quais 16 milhões disponibilizados através de decisões no quadro dos PG.

### **Data**

- A missão de avaliação decorreu entre 10 de Junho e 20 de Julho de 2003 e o relatório foi entregue em Agosto de 2003.

### **Consultores**

- **Aart van der Heide:** Chefe da equipa, coordenação e questões políticas; problemas das pessoas deslocadas; ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento.
- **Robert Smith:** Pessoas deslocadas e problemas que enfrentam (alimentação, água e saneamento, alojamento); Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (VIH/SIDA).
- **Petra Scheuermann:** Psicologia infantil; apoio psicossocial; concepção do programa psicossocial.

## **Finalidade, objectivos e metodologia da avaliação**

### **Principal finalidade**

(i.) O principal objecto desta avaliação é o PG de 2002-2003 do ECHO em Angola, nomeadamente no que se refere ao tratamento das pessoas deslocadas, e a análise da estratégia futura do ECHO.

### **Objectivos globais**

(ii.) Obter informação que permita ao ECHO concentrar os seus esforços e melhorar o seu desempenho na ajuda de emergência em Angola.

(iii.) Rever a política do ECHO de acorrer às necessidades humanitárias das populações afectadas independentemente da sua classificação em categorias predeterminadas.

### **Objectivos específicos**

(iv.) Avaliar a relevância, o impacto, a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das acções do ECHO em Angola.

(v.) Analisar a futura estratégia do ECHO.

(vi.) Rever a política do ECHO de prestar assistência universal às populações afectadas independentemente da sua classificação em categorias predeterminadas. No que se refere aos sectores de intervenção, deve ser dada especial atenção às necessidades das crianças e de outros grupos vulneráveis, ao VIH/SIDA, à protecção e ao apoio psicossocial.

(vii.) Apoiar o ECHO na definição do plano de redução progressiva e parcial das suas acções em Angola.

### **Metodologia**

(viii.) Os avaliadores utilizaram a metodologia exigida nos termos de referência (TR) do ECHO. Foi dada especial atenção ao trabalho de campo nas províncias de Angola, tendo sido visitados projectos financiados pelo ECHO e também de organizações não parceiras do ECHO. Os resultados, conclusões e recomendações foram discutidos com o pessoal e peritos do gabinete local do ECHO em Angola numa reunião final. O presente relatório foi redigido em Julho-Agosto de 2003, pelo que não tem em conta as alterações ocorridas após Agosto de 2003.

### **Panorâmica da situação humanitária geral em Angola**

(ix.) O acordo de cessar-fogo de Abril de 2002 pôs termo a 49 anos de guerras sucessivas. Muitas zonas anteriormente inacessíveis estão agora acessíveis – embora grandes extensões do território sejam ainda impraticáveis devido à existência de campos de minas e/ou às pontes destruídas.

(x.) No final de 2001, cerca de um terço da população de Angola encontrava-se deslocada. Desde então, a maioria das pessoas deslocadas tem regressado às suas terras de origem, na maior parte dos casos espontaneamente. No entanto, um número considerável de pessoas – entre 600 000 e 1 200 000<sup>1</sup> – ainda se encontra deslocado, devido às inacessibilidades, à insegurança alimentar e/ou à falta de condições de subsistência e de serviços básicos, bem como à desconfiança sobre a viabilidade da paz. Outras pessoas deslocadas optaram por se reinstalar noutras zonas, embora ainda sejam classificadas como pessoas deslocadas pelo Governo de Angola (GA). Por outro lado, continuam a verificar-se deslocações em média escala, de pessoas que migram em busca de ajuda (por exemplo, no Cuando Cubango), o que significa que ainda há bolsas em que persistem necessidades de ajuda de emergência. Além disso, quando as pessoas deslocadas e os refugiados regressam às suas terras de origem, não encontram serviços básicos, e a segurança alimentar é muito precária, pelo que ocorrem regularmente novas situações de emergência.

(xi.) A desmobilização e reintegração dos ex-combatentes progredem a um ritmo relativamente satisfatório, em resultado de um grande esforço, embora incompleto, do Governo de Angola. No entanto, vários milhares de ex-combatentes e seus dependentes permanecem em zonas de aquartelamento (ZA) oficialmente encerradas ou em “zonas de trânsito” improvisadas, onde esperam que o Governo lhes forneça transporte para o regresso. Muitos queixam-se de não terem recebido os salários prometidos e os documentos civis e, geralmente, não é permitida a distribuição de alimentos aos que se mantêm nas ZA. Esta situação constitui, a curto prazo, um risco potencial para a paz e a segurança.

(xii.) Para além dos seus programas de desmobilização, a contribuição do GA para a acção humanitária e para a reconstrução é considerada inadequada pela maior parte das organizações internacionais – especialmente, tendo em conta as receitas que o Governo obtém do petróleo. Isto constitui uma fonte de desacordo permanente, que levou alguns doadores, como a Suécia, a suspender a cooperação para o desenvolvimento, mantendo apenas a assistência humanitária.

(xiii.) A administração política do país continua a ser altamente centralizada. Em Junho de 2003, nos termos do memorando de entendimento que pôs termo à guerra civil, a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) ficou com os governos provinciais do Uíge, da Lunda Sul e do Cuando Cubango (outros cargos governamentais, incluindo ministérios, foram atribuídos à UNITA após o cessar-fogo, nos termos do Protocolo de Lusaka) e com a

---

<sup>1</sup> 600 000 segundo o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (GCAH); 1 200 000 segundo o Governo de Angola.

administração de alguns municípios. Esta administração repartida tanto pode criar mais obstáculos ao desenvolvimento local como gerar uma saudável competição política.

## **A intervenção do ECHO em Angola**

### **Financiamento**

(xiv.) O período em avaliação (anos de 2002 e 2003) cobre duas decisões do Plano Global do ECHO, cada uma orçada em 8 milhões de euros. Estas foram complementadas por cinco decisões de emergência ou *ad hoc*, para acorrer a novas necessidades identificadas: três decisões em 2002, envolvendo um total de 6 milhões de euros, e duas em 2003, de 5 milhões de euros e de 8-10 milhões de euros, respectivamente. O quadro 1 contém uma panorâmica do financiamento do ECHO a Angola entre 2001 e 2003.

**Quadro 1: Decisões do ECHO para Angola (2001 – 2003)**

Designação	Montante (euros)	Data de adopção	Sectores	Duração (meses)
ECHO/AGO/210/2001/0 1000	9 milhões	19 Março 2001	Saúde e nutrição, água e saneamento, ajuda não alimentar, protecção, logística	
ECHO/AGO/210/2002/0 1000	8 milhões	6 Fevereiro 2002	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar, protecção, logística	18
ECHO/AGO/210/2002/0 2000	2 milhões	29 Maio 2002	Alimentação nas zonas recentemente tornadas acessíveis	6
ECHO/AGO/254/2002/0 1001	2 milhões	1 Agosto 2002	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar	12
ECHO/TPS/210/2002/1 6000 <sup>2</sup>	2 milhões	30 Setembro 2002	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar	
ECHO/AGO/210/2003/0 1000	8 milhões	1 Fevereiro 2003	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar, protecção, logística, coordenação	15
ECHO/TPS/210/2003/0 7000 <sup>3,4</sup>	5 milhões	13 Maio 2003	Condições mínimas para o regresso de pessoas deslocadas	
Total: 36 milhões				

### **Sectores de intervenção**

(xv.) Tanto em 2002 como em 2003, o ECHO esteve envolvido em acções no domínio da saúde e da alimentação, na distribuição de ajuda não alimentar, no apoio à coordenação e na logística e protecção. Em 2003, foram acrescentadas à sua programação, entre outras componentes, os problemas do VIH/SIDA e a assistência humanitária às vítimas das minas.

**Quadro 2: Financiamento do ECHO por sector (euros) (2002 – 2003)**

	Saúde apenas	Alimentação apenas	Saúde e alimentação	Ajuda não alimentar	Protecção	Coord./ Logística	Diversos	VIH	Acção minas	TOTAL
<b>2002</b>										
Montantes contratados	2 239 796	1 826 000	4 431 778	2 330 000	645 000	1 700 000	657 100			13 829 674

<sup>2</sup> Atribuído a título da decisão sobre o montante de 30 milhões de euros do ECHO destinado à crise alimentar na África Austral, que não deve ser confundido com o montante de 30 milhões de euros não utilizados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para Angola, que foram transferidos para acorrer a novas necessidades imediatas surgidas após o cessar-fogo (o Programa de Emergência de Apoio ao Processo de Paz do 7º e 8º FED), para complementar as acções financiadas pelo ECHO. O fundo humanitário do FED pode ser utilizado num quadro temporal mais alargado do que os fundos do ECHO. Os seus objectivos podem incluir acções excluídas da base jurídica do ECHO.

<sup>3</sup> Título da decisão “Ajuda humanitária ao regresso de pessoas deslocadas em Angola e aos países vizinhos que acolhem refugiados angolanos”.

<sup>4</sup> Durante o trabalho de campo dos consultores, a decisão ECHO/TPS/210/2003/12000 estava em fase de planeamento, tendo sido adoptada em 21 de Agosto.

% do total	16%	13%	32%	17%	5%	12%	4,7%	0%	0%	100%
	[Saúde+alimentação: 8 497 574 (61%)]									
<b>2003</b>										
Montantes contratados (euros)	2 577 144	327 000	896 430	1 858 442	287 509	0	300 000	907 000	224 000	7 377 725
% do total	35%	4%	12%	25%	4%	0%	4%	12%	3%	100%
	[Saúde+nutrição: 3 800 574 (52%)]									

## Cobertura

(xvi.) O ECHO financiou actividades em quase todas as províncias de Angola – as excepções foram Luanda, Cabinda e Benguela.

**Quadro 3: FINANCIAMENTO DO ECHO POR PROVÍNCIA (EM EUROS) (2002-2003 até à data)<sup>5</sup>**

ANO	Moxico	Uíge	Huíla	Huambo	Lunda Sul	Bié	Lunda Norte	Kuanza Sul
2002	1 203 783	819 534	1 535 250	2 336 852	868 783	616 167	165 000	136 996
2003	1 185 662	1 024 378	955 556	646 000	329 221	163 500	229 100	250 600

ANO	Quando Cubango	Zaire	Kuanza Norte	Malanje	Bengo	Namibe	Cunene	Não específico para uma província
2002	1 703 143	125 000	140 000	813 667	0	210 250	210 250	2 945 000
2003	175 000	175 000	175 000	175 000	175 000	0	0	1 718 509

(xvii.) Dado que as necessidades humanitárias em Angola estão, na sua maior parte, embora não exclusivamente, relacionadas com a deslocação de pessoas, a comparação entre o financiamento do ECHO e o número de pessoas deslocadas por província suscita questões em relação à cobertura. Enquanto regiões com um número comparativamente inferior de pessoas deslocadas, como Moxico, recebem financiamento, outras regiões, com números muito superiores, não o recebem<sup>6</sup>. Por outro lado, Moxico tem sido considerada nos últimos três anos como uma das províncias esquecidas, porque poucos doadores estiveram interessados em apoiar operações que aí tivessem lugar, e tem um elevado número de regressos organizados e espontâneos de refugiados. Por conseguinte, o ECHO pressionou os seus parceiros para iniciarem operações nesta província e prestou-lhes apoio. Na parte principal deste documento, pode ler-se uma análise detalhada dos financiamentos e dos números de pessoas deslocadas. Em alguns casos, a ausência de financiamento deve-se ao facto de não existir uma organização parceira na região (como, por exemplo, em Malanje), ou de haver cobertura por parte de programas de outros doadores ou da Comissão Europeia (CE), ou ainda às limitações ao acesso a certas regiões (como Cabinda), pelo que, nas actuais circunstâncias, a cobertura do ECHO tem de se considerar satisfatória.

## Actividades sectoriais

### Saúde e nutrição

<sup>5</sup> Estes números são aproximados no caso dos projectos que cobrem mais do que uma província, em que se presume que a despesa é dividida igualmente entre as províncias.

<sup>6</sup> Ver gráfico 1 no capítulo 3.3 e números de pessoas deslocadas no capítulo 4 do documento principal.

(xviii.) Num contexto de pouco ou nenhum acesso a serviços de saúde, a mortalidade e a morbilidade devidas a doenças infecciosas, combinadas e agravadas pela desnutrição, constituem o principal desafio humanitário em Angola. A este respeito, a estratégia do ECHO é considerada apropriada, na medida em que se baseia na prestação de serviços básicos de saúde e nutrição, o que constituiu a parte principal do seu trabalho. Estas intervenções foram ao encontro de situações de emergência e salvaram vidas.

(xix.) Alguns parceiros exploraram as possibilidades de trabalho preventivo. No entanto, a capacidade dos parceiros do ECHO e das autoridades locais é muito variável. O Ministério da Saúde (MINSA), por exemplo, ainda não está em condições de assumir a responsabilidade pela maior parte dos serviços de saúde financiados pela ajuda, nem o estará a curto prazo. A reabilitação física dos equipamentos de saúde tem sido, de uma maneira geral, aceitável, embora satisfaça apenas as exigências mínimas. Isto é coerente com a estratégia do ECHO de se concentrar nos cuidados de saúde primários e na nutrição de emergência. Estão a ser estabelecidas rotinas de vacinação e a sua cobertura está a aumentar. As intervenções no domínio da nutrição permitiram a redução das taxas de desnutrição aguda e contribuíram para uma estabilização geral da situação nutricional.

#### *Recomendações*

- ⇒ O ECHO deve prosseguir as suas intervenções nos domínios da saúde e da nutrição, como o indicam as avaliações de necessidades em curso.
- ⇒ O ECHO deve insistir na necessidade de maximizar a ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento na concepção dos projectos dos seus parceiros, nomeadamente para incluírem planos de transferência de responsabilidades para o MINSA; é preciso não esquecer que a ajuda do ECHO é a curto prazo.
- ⇒ O ECHO deve continuar a explorar a potencialidade de acções preventivas, nomeadamente através dos chamados programas baseados nos “Conhecimentos, Atitudes e Práticas” (CAP), que promovem as boas práticas na saúde, higiene e nutrição.

#### **Ajuda não alimentar**

(xx). A distribuição alimentar tem correspondido, de uma maneira geral, às necessidades e tem sido eficaz. Foram comunicados alguns casos de deficiente qualidade dos bens distribuídos e problemas aduaneiros e de logística, ao nível do Governo e dos parceiros, têm provocado alguns atrasos na distribuição. Continua a ser necessária ajuda não alimentar, embora esta necessidade varie consoante a região e o grupo-alvo, pelo que deve ser devidamente ponderada a selecção dos destinatários.

#### *Recomendação:*

- ⇒ A distribuição deve basear-se numa avaliação das necessidades das famílias, efectuada pelo parceiro do ECHO proponente.

#### **Logística**

(xxi.) O ECHO está a financiar o transporte aéreo de passageiros e de mercadorias. Em muitas operações, não há alternativas à via aérea, que é dispendiosa mas necessária. No entanto, espera-se que a necessidade de operações aéreas diminua à medida que mais estradas sejam abertas e mais voos comerciais para as capitais de províncias entrem em serviço.

#### *Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deverá continuar a financiar o transporte aéreo enquanto não existirem verdadeiras alternativas.
- ⇒ O ECHO deve continuar a seguir a política definida no PG 2003 de incentivar os parceiros a utilizarem os transportes comerciais sempre que estes estejam disponíveis.

### **Coordenação e informação**

(xxii.) A responsabilidade da coordenação da acção humanitária a nível nacional e provincial cabe ao Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (GCAH), que o ECHO apoia com financiamento. Os comentários e declarações dos elementos das organizações humanitárias presentes no terreno e os relatórios das missões de doadoras têm sido totalmente positivos na avaliação do papel e do desempenho do GCAH, tendo sido recentemente decidido prolongar a sua missão em Angola até 2005. O financiamento dado pelo ECHO ao trabalho de coordenação no sentido da racionalização das actividades apoiadas pelos doadores é considerado relevante, eficaz e eficiente pela equipa de consultores.

(xxiii.) Outra dimensão essencial da coordenação em Angola é a pressão exercida pelos doadores para induzir o GA a assumir as suas responsabilidades humanitárias, mobilizando os consideráveis recursos de que dispõe. Embora, em Bruxelas, o ECHO e outros organismos da Comissão procurem induzir o GA a cumprir as suas próprias obrigações humanitárias, as possibilidades do gabinete local do ECHO de contribuir para uma maior pressão concertada dos doadores sobre o GA são limitadas. No entanto, há grupos de trabalho de doadores activos em certos sectores, como o do VIH/SIDA, bem como reuniões mensais inter-doadores. Estes instrumentos de coordenação podem ser utilizados como plataformas de acção sectorial comum para exercer pressão sobre o GA.

#### *Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deve continuar a financiar o GCAH.
- ⇒ Tanto quanto os seus recursos humanos o permitam, o ECHO deve aproveitar o mais possível a sua participação em grupos de trabalho e reuniões a nível provincial, tal como a acção continuada a nível de Bruxelas, para contribuir para uma pressão concertada dos doadores sobre o Governo.

### **VIH/SIDA**

(xxiv.) Os dados relativos à prevalência do VIH/SIDA em Angola são limitados. Embora os números disponíveis indiquem que essa prevalência é menor do que noutros países da região, o fim dos combates e a abertura do país levarão provavelmente a uma explosão nas taxas de transmissão. Há indicações de que isto já começou a acontecer.

(xxv.) O ECHO só começou a financiar a prevenção do VIH, no âmbito da sua actividade geral de prestação de cuidados de saúde primários, em 2002.<sup>7</sup> Desde então, a maior parte das propostas no domínio da saúde, embora não todas, têm incluído, pelo menos, a “sensibilização para o risco do VIH”. No quadro do PG 2003, o ECHO financiou acções de formação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dirigidas a parceiros do ECHO, sobre este tipo de sensibilização, acções que suscitaram muito interesse por parte de outros doadores.

---

<sup>7</sup> Excepcionalmente, houve algumas actividades de parceiros do ECHO em cooperação com o MINSÁ. Ver capítulo 5.5 do documento principal.

#### *Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deve assegurar que as propostas de projectos no domínio do VIH/SIDA contenham os adequados indicadores de impacto e instrumentos de verificação.
- ⇒ O ECHO deve continuar a expandir as actividades no domínio do VIH/SIDA em todos os seus projectos sanitários, assegurando que os parceiros se responsabilizem por resultados quantificáveis das suas intervenções.
- ⇒ O ECHO deve continuar a procurar encontrar possibilidades de intervenção no domínio do VIH/SIDA em que o seu financiamento possa ter uma função catalisadora e de impacto rápido.

### **Água e saneamento**

(xxvi.) A água e o saneamento constituem um problema estrutural à escala do país. Apesar de não existirem dados gerais estruturados em matéria de saúde relacionados com o ambiente, é possível asseverar sem reservas que a precariedade do saneamento e da higiene é responsável pelas elevadas taxas de morbilidade<sup>8</sup>. Dado o carácter universal desta necessidade, o ECHO não deu prioridade a este problema. Alguns dos poços de água instalados por parceiros do ECHO revelaram deficiências técnicas (poços que ruíram ou foram mal concebidos, permitindo potenciais contaminações).

#### *Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deve apoiar selectivamente projectos no domínio da água e do saneamento, dando prioridade às zonas onde se verifique a prevalência de doenças mortais provocadas por água imprópria para consumo.
- ⇒ Os parceiros do ECHO sem especialização em água e saneamento deverão recorrer a uma das poucas organizações não governamentais (ONG) em Angola com vasta experiência neste domínio para assegurarem a concepção e construção adequadas.

### **Protecção**

(xxvii.) O ECHO financiou actividades de protecção, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e do Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), nomeadamente o acompanhamento de regressados e a ajuda ao reagrupamento familiar. Segundo os parceiros do ECHO em Angola e o Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS), até agora não tem sido possível efectuar, tanto quanto seria desejável, as necessárias visitas de acompanhamento às famílias reagrupadas. Isto deve-se a um financiamento insuficiente, apesar de os parceiros estarem cientes da necessidade de prestar apoio às famílias reagrupadas, no seio das quais surgem frequentemente problemas, por lhes ser difícil suportar o peso dos traumas, do tempo perdido e dos laços familiares destruídos.

Embora a relação entre o custo e o benefício das actividades de protecção nem sempre seja a melhor, esta actividade transmite um importante sinal em termos de estabilização da paz e de restauração da sociedade angolana. Espera-se também que o reagrupamento familiar reduza a violência futura, ao assegurar a (re-)socialização das crianças separadas da família e afectadas pela guerra.

#### *Recomendações:*

---

<sup>8</sup> Os estudos de referência sobre segurança alimentar, meios de subsistência, nutrição e saúde foram efectuados em Fevereiro, Março e Setembro de 2003, na parte oriental do Kuanza Sul, na parte oriental de Benguela e no Bailundo (província de Huambo), para os membros do EuronAid TROCAIRE, Christian Aid do Reino Unido, Organização Inter-Igrejas de Cooperação para o Desenvolvimento (ICCO) e Cordaid.

- ⇒ A necessidade de protecção, nomeadamente das famílias encabeçadas por mulheres ou por crianças, bem como dos ex-combatentes, deve ser expressa em todos os projectos do ECHO como uma questão transversal e reflectir-se na selecção dos beneficiários.
- ⇒ O ECHO deve continuar a financiar actividades de protecção através de parceiros com mandato internacional, como forma de assegurar a promoção dos direitos humanos.

### **Crianças**

(xxviii.) As crianças angolanas foram vítima de enormes sofrimentos e têm uma extrema necessidade de assistência. Reconhecendo esta realidade, o ECHO centrou a sua actividade em intervenções nos domínios da nutrição, da saúde e da protecção orientadas para as necessidades específicas das crianças.

#### *Recomendações:*

- ⇒ Em termos de planeamento estratégico, o ECHO deve integrar a questão das crianças como uma preocupação transversal em todos os domínios – por exemplo, saúde, nutrição, segurança alimentar das famílias, protecção e educação de emergência.
- ⇒ As crianças estão entre os maiores beneficiários do ECHO e – embora não se trate de uma das principais actividades do ECHO –, este pode dar um maior incentivo a campanhas de defesa dos direitos das crianças, para mitigar a alarmante situação deste grupo, que é o mais vulnerável de todos. Estas campanhas podem promover a compreensão da situação e das necessidades das crianças em todos os aspectos da vida. A criação de um adequado ambiente de crescimento para os mais vulneráveis e para os que dependem de assistência especial é da maior relevância para o mandato essencial do ECHO<sup>9</sup>.

### **Programação psicossocial**

(xxix.) Os traumatismos do tempo de guerra provocaram grandes sofrimentos psicológicos em toda a população de Angola e constituem ameaças directas à reabilitação e à reconciliação. Por isso, é aconselhável ligar as intervenções psicológicas às actividades de ajuda de emergência, com vista a restabelecer um mínimo de sanidade e de dignidade. Até agora o ECHO não financiou actividades no domínio da assistência psicossocial. No entanto, estas actividades têm sido financiadas no quadro do programa de apoio de emergência ao processo de paz, do FED, no valor de 30 milhões de euros.

#### *Recomendação:*

- ⇒ O ECHO deve começar a incentivar a consciencialização, na concepção dos projectos, das dimensões psicossociais da guerra. Poderá igualmente considerar a possibilidade de dar formação aos seus parceiros e interlocutores locais neste domínio, tendo em atenção, nomeadamente, o relacionamento entre as partes do conflito. O ECHO poderá incentivar os seus parceiros a dedicarem especial atenção aos danos psicológicos provocados pela guerra entre a população e aceitar propostas de trabalho neste domínio, nomeadamente de formação de pessoal, em colaboração com agências especializadas e com experiência em Angola. Isto pode significar que o ECHO tenha apenas uma função de catalisador, mas não se pode esquecer que estamos em presença de um processo para muitas gerações, cuja responsabilidade cabe ao GA e aos doadores e agências de cooperação com uma perspectiva de longo prazo.

---

<sup>9</sup> Para mais detalhes, ver capítulo 5.8 do documento principal.

## **As pessoas deslocadas e a classificação dos beneficiários em categorias**

(xxx.) Os avaliadores apoiam a política do ECHO em Angola de conceder ajuda com base nas necessidades, independentemente de categorias: embora a classificação por categorias possa ser uma solução inicial útil, quando não estiverem disponíveis nem forem possíveis avaliações detalhadas, a mais longo prazo ela não é satisfatória. Numa situação prolongada de emergência, a questão das pessoas deslocadas envolve necessariamente uma grande diversidade de situações e de graus de vulnerabilidade: desde as pessoas deslocadas há muito tempo e efectivamente reinstaladas até às pessoas deslocadas recentemente com necessidades urgentes; desde as pessoas deslocadas para cidades próximas até aos que acabaram por ir para outras províncias; desde os migrantes por motivos quase apenas económicos até aos que fugiram aos combates, etc. Outra razão para não confiar na classificação por categorias é o facto de, muitas vezes, as pessoas não deslocadas mas que estão em zonas isoladas da ajuda humanitária estarem em piores condições do que as pessoas deslocadas<sup>10</sup>. Os avaliadores consideram que basear a ajuda unicamente na condição das pessoas deslocadas não corresponderia às exigências colocadas pelas recentes e actuais situações de emergência. Além disso, uma discriminação baseada numa categorização simplista poderia aumentar as tensões entre os vários grupos sociais.

### *Recomendação:*

⇒ Os critérios de vulnerabilidade são um instrumento de selecção de prioridades mais eficaz do que a classificação dos beneficiários em categorias, pelo que se propõe que continuem a constituir a base da futura ajuda do ECHO em Angola<sup>11</sup>.

## **Critérios de avaliação**

### **Relevância**

(xxxii.) A lógica da intervenção dos dois planos globais e das subsequentes decisões *ad hoc* foi a de concentrar o mandato essencial do ECHO na salvação de vidas, deixando as actividades laterais a este mandato para outros mecanismos de financiamento da CE, mais apropriados. A equipa de avaliação considera que a escolha dos sectores de intervenção e as decisões relativas às necessidades prioritárias foram apropriadas e relevantes. Considera-se que esta lógica corresponde às mudanças da situação em Angola a seguir ao cessar-fogo e permitiu ao ECHO dedicar recursos à satisfação de necessidades surgidas em resultado do regresso espontâneo de pessoas deslocadas e do acesso a zonas anteriormente inacessíveis.

### **Impacto**

(xxxiii.) A medição do impacto exige a utilização de indicadores e de dados comparáveis. À excepção do domínio da nutrição, a falta de dados de referência torna difícil esta análise. No caso da nutrição, o impacto da intervenção do ECHO foi significativo: a desnutrição aguda diminuiu na maior parte das províncias, embora a desnutrição crónica e os casos ocultos sejam ainda preocupantes.

<sup>10</sup> Para mais pormenores sobre as necessidades das pessoas deslocadas e das pessoas regressadas, ver capítulos 2 e 4 do documento principal.

<sup>11</sup> A avaliação paralela da DANIDA centrada na questão das pessoas deslocadas chegou a uma conclusão semelhante, entendendo (por outras palavras) que a vulnerabilidade não é um exclusivo da condição das pessoas deslocadas, pelo que a ajuda não deve basear-se apenas nessa condição. Para mais detalhes, ver capítulo 4.

*Recomendação:*

- ⇒ São necessárias mais avaliações formais por parte dos parceiros em todas as fases, e a Assistência Técnica do ECHO deve obter mais dados para fins de medição dos impactos.

**Eficácia**

(xxxiii.) No critério de eficácia está implícita a prontidão da resposta. Neste aspecto, a resposta do ECHO às propostas do projecto é considerada satisfatória. Segundo o responsável do ECHO para Angola, o tempo entre a apresentação de propostas e a sua aprovação final pelo ECHO foi significativamente reduzido em 2003.

É de referir que, ao contrário de outros doadores, o ECHO não delega ao nível local a competência para concluir contratos de valor limitado. As decisões envolvem o ECHO e os serviços competentes da Comissão, incluindo a DG DEV, o AIDCO, a DG Orçamento, o Serviço Jurídico da Comissão, o próprio Colégio e o Comité de Ajuda Humanitária, em Bruxelas, excepto no caso de decisões de máxima emergência, que o ECHO pode tomar em 72 horas. As decisões de máxima emergência têm de ser tomadas em resposta a um acontecimento específico, temporalmente identificável com precisão. Por isso, em relação às novas necessidades em Angola, por exemplo, nas zonas recentemente tornadas acessíveis, o ECHO recorreu a este tipo de decisões no seu Projecto Global. Ainda assim, na opinião dos consultores, alguns dos parceiros do ECHO pretenderam dispor de fundos mais rapidamente do que o ECHO os disponibiliza. Consequentemente, as organizações internacionais não governamentais tenderam a procurar outras fontes de financiamento, como o Fundo de Emergência do Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas, para obterem fundos mais rapidamente

*Recomendação:*

- ⇒ O ECHO deve considerar a manutenção de uma forte presença no terreno, capaz de reagir mais eficaz e rapidamente às propostas de projectos.

**Eficiência**

(xxxiv.) O critério da eficiência está ligado à questão: “As coisas foram feitas correctamente?”, e aqui também cabe o conceito do dinheiro bem gasto. A falta de dados comparáveis dificulta a avaliação da eficiência, pelo que este critério não foi considerado prioritário para o estudo.

*Recomendação:*

- ⇒ A única maneira de avaliar a eficiência é levando os parceiros a registar mais dados, fazendo o ECHO uma análise caso a caso das propostas de financiamento apresentadas pelos parceiros, acompanhando os seus relatórios e efectuando visitas regulares ao terreno.

**Coerência e complementaridade**

(xxxv.) As principais iniciativas da CE após o cessar-fogo de 2002 integraram o Plano de Acção para Angola, de que fez parte o Programa de Emergência de Apoio ao Processo de Paz (PEAPP), orçado em 30 milhões de euros. Estas iniciativas completaram o programa de base do ECHO com intervenções adicionais nos domínios da segurança alimentar, saúde, protecção das crianças e educação.

(xxxvi.) A análise dos contratos assinados no quadro do PEAPP revela que as primeiras assinaturas tiveram lugar quase um ano depois da aprovação deste programa, o que mostra que ainda há em Angola necessidade de uma capacidade de resposta rápida, como a do ECHO, até ao momento em que estejam em curso programas a médio prazo.

*Recomendação:*

⇒ As realizações de outros instrumentos da CE, nomeadamente o PEAPP, têm de ser continuamente acompanhadas pelo ECHO. No caso de estes programas não responderem inteiramente a todas as necessidades ou não o fazerem com rapidez suficiente, o ECHO poderá ter de intervir.

**Sustentabilidade e ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento**

(xxxvii.) O ECHO considerou necessária a incorporação da ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento em todo o PG. Os avaliadores entendem como positivo o facto de a ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento ser vista como uma prioridade na estratégia do ECHO em Angola – apesar de os esforços para transferir actividades para outros instrumentos da CE terem tido resultados mais lentos do que seria desejável. A razão pode ser o grande volume de trabalho dos funcionários da CE em Luanda e as exigências da gestão de grandes projectos de desenvolvimento.

*Recomendação:*

⇒ O ECHO deve prosseguir os seus esforços para transferir o maior número possível de actividades, mas deve assegurar a monitorização contínua deste processo tanto quanto os seus recursos humanos no terreno o permitam.

**Questões transversais**

**Género**

(xxxviii.) A elevada mortalidade de homens adultos provocada pela guerra é responsável pela existência de muitas famílias encabeçadas por mulheres. Promoveu também uma poligamia não oficializada. Estes factores exigem especial atenção de todos os doadores.

*Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deve solicitar aos seus parceiros que dêem ainda mais ênfase a uma perspectiva de género em todas as suas propostas de projectos e que promovam a análise das diferenças de impacto dos projectos em mulheres e homens.
- ⇒ O ECHO deve assegurar que os seus parceiros registem as famílias encabeçadas por mulheres para a distribuição de ajuda não alimentar e outras.

**Direitos humanos**

(xxxix.) Em Angola, os direitos humanos são uma questão de identidade cívica, que começa no direito ao registo de nascimento gratuito e aos correspondentes documentos. Em termos de

programas e de financiamentos, o ECHO apoia a unidade de protecção do Comité Internacional da Cruz Vermelha<sup>12</sup>.

*Recomendações:*

⇒ O ECHO deve considerar a possibilidade de desenvolver actividades de financiamento e programação relacionadas com os direitos humanos, enquanto componente fundamental da reabilitação e da construção da paz e, embora tal não faça parte das suas actividades principais, deve continuar a apoiar actividades como os programas de protecção do CICV, nomeadamente no quadro da ligação entre ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento.

**Segurança**

(xl) É constante o risco de acidentes com minas e de casos de banditismo. O GCAH é responsável pela coordenação geral da segurança e dispõe de uma boa rede para obter informação fiável. No entanto, apesar das reuniões regulares de informação e de certas restrições impostas pelo Coordenador de Segurança das Nações Unidas (UNSECOORD) e pelo GCAH, algumas ONG aplicam os seus critérios de segurança próprios e seguem procedimentos autónomos. Na medida em que os assistentes técnicos do ECHO respeitem as regras e as recomendações de segurança do GCAH e se desloquem em conjunto com os seus parceiros, a segurança do pessoal do ECHO estava adequadamente garantida no momento da avaliação.

*Recomendação:*

⇒ O ECHO e os outros operadores devem continuar a seguir as recomendações do GCAH em matéria de segurança.

**Visibilidade**

(xli.) A necessidade de visibilidade não é avaliada nem respeitada da mesma maneira por todos os parceiros. Por exemplo, os sítios reabilitados nem sempre podem ser identificados como sendo resultantes da contribuição internacional em assistência humanitária. Alguns parceiros consideram os requisitos de visibilidade aborrecidos e pouco importantes, enquanto outros os cumprem de forma satisfatória.

*Recomendação:*

⇒ Os parceiros que recebem financiamento do ECHO devem respeitar as suas regras de visibilidade.

**Avaliação da futura estratégia do ECHO**

(xlii.) A análise da situação actual mostra que ainda existem bolsas onde é necessária ajuda de emergência. Além disso, o processo de regresso das pessoas deslocadas exige mais assistência, para proporcionar a essas pessoas condições de vida minimamente aceitáveis. A necessidade de ajuda alimentar em grande escala e da respectiva logística deverá manter-se em 2004, ou mesmo por mais tempo. Um grave problema que põe em risco o frágil processo de paz em termos de reconciliação é o das condições psicológicas da população e a extrema necessidade de um

---

<sup>12</sup> A CE disponibilizou mais financiamento para este sector através da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH).

trabalho de apoio à reconciliação e à superação dos traumatismos junto de todos os grupos da sociedade. A segurança permanecerá frágil por muitos anos.

(xliii.) Em conclusão, o papel do ECHO deve ser o seguinte:

*Recomendações:*

- ⇒ Continuar a contribuir para o processo de reinstalação das pessoas deslocadas e outras pessoas afectadas pela guerra, para assegurar condições mínimas de vida, segundo as “Normas de reinstalação” definidas pelo GA.
- ⇒ Contribuir para a reconciliação e a consolidação da paz, através do financiamento selectivo de propostas apresentadas por agências com experiência neste tipo de trabalho.

(xliv.) Uma resposta pró-activa exige preparação orçamental e orientada para os parceiros:

*Recomendações:*

- ⇒ O ECHO deve continuar a destinar uma determinada percentagem do seu orçamento a um fundo de reserva que permita dar resposta rápida a necessidades de emergência que ocorram ou que se revelem repentinamente.
- ⇒ O ECHO deve manter, em conjunto com os seus parceiros actuais e potenciais (em especial o GCAH) um acompanhamento permanente da situação nas províncias em que existem zonas inacessíveis que serão provavelmente abertas pelos trabalhos de desminagem ou de reparação de estradas.
- ⇒ Além disso, impõe-se uma avaliação e observação permanente das necessidades em zonas actualmente acessíveis mas altamente vulneráveis.
- ⇒ O ECHO deve continuar a orientar o seu trabalho para a ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento e a sustentabilidade. As acções da CE e de outros actores da comunidade internacional não cobrirão todas as áreas geográficas e sectores. Por isso, o ECHO tem de estar preparado para imprevistos e deve continuar a preencher lacunas que se enquadrem dentro do seu mandato. Deve continuar a promover a ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, de forma a que os parceiros reconheçam que a sua ajuda é limitada no tempo e que as suas actividades devem conduzir ao estabelecimento de serviços permanentes para a população afectada pela guerra.

**Recomendações sobre intervenções sectoriais específicas**

(xlvi.) As recomendações seguintes não devem ser entendidas como aconselhando a inclusão ou exclusão de sectores específicos. Irão surgir necessidades específicas e imprevistas, e o ECHO deve cumprir o seu mandato em relação a essas necessidades, seja qual for o sector em que elas se manifestem.

- ⇒ No **sector da saúde**, a assistência deve prosseguir com revisões constantes da avaliação das necessidades por parte dos parceiros e com fortes componentes de ligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento e de sustentabilidade.
- ⇒ As actividades relacionadas com o **VIH/SIDA** devem ser generalizadas a todos os projectos de saúde e deverão ser igualmente considerados projectos específicos de prevenção do VIH.

- ⇒ O ECHO deve preparar-se para apoiar **centros de alimentação terapêutica**, novos ou já existentes, especialmente em zonas de difícil acesso. Os projectos nutricionais devem incluir componentes de educação sobre a amamentação e práticas de desmame de lactentes: as mães devem ser incentivadas a amamentar os filhos em vez de utilizarem alimentos preparados para crianças ou leite em pró diluído em água eventualmente imprópria para consumo.
- ⇒ A **ajuda não alimentar** deve deixar de ser distribuída em grande escala para passar a ser distribuída com base numa cuidadosa avaliação das necessidades.
- ⇒ O mesmo se aplica à distribuição de **sementes e alfaias agrícolas**. A necessidade de as distribuir antes da estação das sementeiras implica que os parceiros adquiram as sementes atempadamente<sup>13</sup>.
- ⇒ O ECHO deverá prestar apoio no domínio da **água e saneamento** nos casos prioritários identificados nas avaliações de necessidades e continuar a apoiar a instalação de equipamentos de água potável e de saneamento nos campos de pessoas deslocadas, de trânsito e de refugiados ainda existentes.
- ⇒ Para garantir a **protecção** dos direitos humanos, o ECHO deverá continuar a financiar actividades de protecção como as do CICV. O apoio à constituição de comités locais de protecção, integrando chefes tradicionais e igrejas, poderá contribuir para descentralizar responsabilidades, mas enquadra-se no domínio do financiamento ao desenvolvimento<sup>14</sup>. Além disso, no domínio do **apoio às crianças**, o ECHO poderá financiar campanhas de defesa dos direitos das crianças.
- ⇒ Para apoiar e consolidar os resultados das acções humanitárias e para contribuir para a resolução de conflitos, a reconciliação e a construção da paz, deve ser integrada em todos os projectos financiados pelo ECHO no quadro da protecção dos grupos vulneráveis uma acção de **assistência psicológica**. Esta integração pode fazer-se através de acções de formação destinadas aos parceiros e deve estar presente na concepção dos projectos.

### **Indicadores para uma possível retirada gradual do ECHO de Angola**

(xlvii.) Para a retirada gradual do ECHO, os avaliadores propõem orientações ou indicadores do fim da situação de emergência humanitária em Angola e do risco de deterioração iminente da situação humanitária.

- ⇒ **Segurança alimentar:** Não se poderá considerar restabelecida a segurança alimentar de uma família angolana antes de terem decorrido dois anos consecutivos de boas colheitas. Mesmo no melhor dos cenários, uma grande parte da população viverá ainda numa situação de insegurança alimentar até meados de 2004. A comunidade humanitária internacional espera que essa parte da população se reduza para uma dimensão média em 2005 e que seja apenas residual em 2006.
- ⇒ **Conclusão do processo de desmobilização e reinserção:** Embora este processo tenha recebido uma considerável atenção da comunidade humanitária, subsistem ainda grandes lacunas. A assistência deverá prosseguir até o processo estar concluído.
- ⇒ **Eleições nacionais:** Muitos observadores em Angola, incluindo a equipa de avaliação, vêem as eleições nacionais previstas para 2005 como cruciais: a paz tanto pode

<sup>13</sup> Depois da missão no terreno, o ECHO informou os consultores de que, desde Agosto, financiou a aquisição de sementes e alfaias para quase 200 000 pessoas, que foram distribuídas a tempo das sementeiras nas zonas que passaram a ser acessíveis.

<sup>14</sup> O Acordo de Cotonu prevê o financiamento de criação de capacidades das organizações da sociedade civil e o Documento de Estratégia por País (DEP) para Angola destina 3 milhões de euros a esta finalidade.

consolidar-se como deteriorar-se. O ECHO deverá preparar-se para permanecer em Angola – se necessário, com um conjunto reduzido de actividades – até à conclusão pacífica das eleições ou até se tornar evidente que estas são adiadas indefinidamente.

- ⇒ Os avaliadores recomendam como orientação geral que, tal como acontece com a segurança alimentar, a **melhoria da cobertura dos serviços essenciais** (preenchendo as condições mínimas das Normas de Reinstalação do GA), dos actuais níveis de pós-guerra para os níveis regionais da África Austral, seja utilizada como indicador do fim da situação de emergência imediata pós-conflito e do risco de deterioração iminente.

### **Calendarização da possível retirada gradual do ECHO de Angola**

(xlviii.) Os avaliadores propõem um calendário que tenha em conta a provável duração da decisão do próximo Plano Global para 2004 em comparação com a provável cronologia destes indicadores<sup>15</sup>.

(il.) Especificamente, o próximo Plano Global para 2004, com a presumível duração de 15 meses, autorizará a continuação das actividades do ECHO em Angola até Abril de 2005, aproximadamente. É provável que o PG 2004 mantenha o ECHO em Angola até que se verifiquem os indicadores pretendidos do fim da situação de emergência e do risco iminente (referidos no capítulo 10.1 do documento principal), salvo se houver retrocessos imprevistos. O PG 2004 deve prever a probabilidade de constituir a última decisão do ECHO para Angola.

(l.) No quadro do processo normal de consultas para a elaboração dos planos globais, o ECHO deverá consultar os parceiros e outros intervenientes até ao final do corrente ano (2003) sobre o calendário proposto para a sua retirada. Em meados de 2004, o ECHO deverá também efectuar uma revisão intercalar em que avalie os progressos efectuados rumo aos indicadores de fim de emergência e confirme se estes progressos são de molde a permitir a sua retirada prevista em meados de 2005. Se já se tiverem verificado retrocessos, poderá ser necessário um PG para 2005. Alguns dos indicadores de fim de emergência só poderão revelar-se em meados de 2005 (eleições e segundo ano de boas colheitas), pelo que o ECHO deverá ter planos provisórios para permanecer em prontidão até essa altura.

---

<sup>15</sup> Ver quadro no capítulo 10.2 do documento principal.

## PARTE 1

# Avaliação dos Planos Humanitários Globais do ECHO em Angola, nomeadamente no que se refere ao tratamento das pessoas deslocadas no interior do país

(2002 – 2003)

### 1. Finalidade e metodologia da avaliação

#### 1.1 Finalidade e objectivos

(1) Os termos de referência exigem a avaliação do PG 2002 e 2003 do ECHO em Angola, que totaliza 16 milhões de euros. Neste período foi também tomada uma série de decisões para enfrentar uma situação humanitária em rápida mutação, que representaram mais 11 milhões de euros, o que eleva o financiamento total no período em avaliação (2002 – Julho de 2003) a 27 milhões de euros.

(2) O objectivo global da avaliação é obter a informação necessária para permitir ao ECHO concentrar os seus esforços na assistência de emergência em Angola e melhorar os seus resultados. Os objectivos específicos são produzir uma avaliação estruturada e independente dos resultados do Plano Global em Angola (em termos de **relevância, impacto, eficácia, eficiência e, quando for caso disso, sustentabilidade**) e da forma como estes resultados foram obtidos. Outros objectivos específicos são avaliar a futura estratégia do ECHO em Angola e rever a política do ECHO de responder às necessidades humanitárias das populações afectadas independentemente da sua classificação em categorias predeterminadas, como pessoas deslocadas, pessoas deslocadas ocultas, refugiados, pessoas regressadas, pessoas regressadas locais ou população local.

(3) Uma categoria a que os termos de referência dão especial atenção é a das crianças deslocadas. A avaliação deverá conter conclusões e recomendações a este respeito, tanto a nível estratégico como a nível operacional. Adicionalmente, a avaliação deverá ajudar o ECHO na definição da sua “retirada progressiva e parcial” de Angola.

(4) Um consultor da Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA) acompanhou a equipa de avaliação do ECHO numa avaliação conjunta dos projectos financiados pela DANIDA e dos problemas das pessoas deslocadas em geral. O seu trabalho deu lugar a um relatório separado<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> No seguimento de uma iniciativa da Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional, de Outubro último, o ECHO acordou em realizar avaliações conjuntas dos problemas das pessoas deslocadas. Numa primeira fase, o ECHO está a examinar a sua própria política em relação aos grupos vulneráveis, no quadro de uma avaliação mais vasta das suas acções no Sudão, em Angola e no Afeganistão. Quando estes três relatórios estiverem concluídos, será elaborada uma síntese da política do ECHO. Desde a iniciativa da agência sueca, várias administrações dos Estados-Membros, entre as quais a DANIDA, manifestaram o seu interesse.



meio dia em que foram discutidas as observações feitas e desenvolvidas mais detalhadamente ideias sobre a futura estratégia. Os resultados da reunião foram reunidos num memorando.

(8) A última avaliação do programa do ECHO para Angola foi efectuada em Novembro de 2000, reportando-se apenas ao Plano Global desse ano. Os presentes termos de referência especificam a avaliação dos planos globais de 2002 e 2003, o que deixa o de 2001 por avaliar. Tendo em consideração as dramáticas alterações da situação em Angola desde o início de 2002, a memória institucional, geralmente fraca, dos agentes humanitários (parceiros do ECHO) e os fundos relativamente limitados atribuídos para a avaliação, os avaliadores concordam com esta estratégia.

(9) Este relatório foi redigido em Julho/Agosto de 2003, pelo que não tem em conta, naturalmente, as alterações da situação ocorridas posteriormente a Agosto de 2003.

## **2. Análise da evolução da situação humanitária, com especial atenção às pessoas deslocadas**

(10) A situação em Angola tem-se alterado rápida e continuamente ao longo dos últimos 18 meses. Ao súbito restabelecimento da paz, em Abril de 2002, seguiu-se uma onda maciça de regresso de pessoas deslocadas, na maior parte dos casos espontânea, às suas terras de origem, apesar da falta de serviços básicos e de condições de vida que aí se verificava (nos domínios da saúde, da água potável, do saneamento, do acesso aos mercados, da educação, etc.). A paz permitiu também a abertura de zonas anteriormente inacessíveis (correspondentes à maior parte do território angolano). Uma rápida avaliação do Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas (GCAH) e dos parceiros do ECHO (principalmente entre Abril e Outubro de 2002) revelou que as populações destas zonas recentemente tornadas acessíveis sofriam algumas das mais prementes necessidades humanitárias, com elevados níveis de desnutrição e de doenças epidémicas. Estas zonas apresentavam também o mais inóspito teatro de operações para os parceiros do ECHO (campos minados, estradas cortadas pelas chuvas e linhas de abastecimento mais longas). Dada a dispersão das pessoas deslocadas e as condições nas zonas recentemente tornadas acessíveis, a acção humanitária e a prestação de serviços básicos transferiu a sua atenção dos campos de pessoas deslocadas para estas zonas, a fim de apoiar melhor tanto os regressados como os habitantes que aí haviam permanecido.

(11) Ao longo deste ano (2003), a situação humanitária da maior parte da população estabilizou-se, passando a uma situação de “emergência estrutural”, de carência de serviços básicos. No entanto, há ainda bolsas de emergência, que incluem um número considerável de zonas ainda inacessíveis, onde não chega a ajuda nem serviços, bem como zonas já acessíveis mas ainda não estabilizadas. A insegurança alimentar e a subnutrição crónica continuam também muito generalizadas (segundo um estudo do Programa Alimentar Mundial (PAM) de Novembro de 2002-Abril de 2003, calcula-se que um milhão de pessoas, um terço da população vulnerável, vive em situação de insegurança alimentar<sup>17</sup>).

(12) O repatriamento oficial de refugiados começou (a conta-gotas) em Junho de 2003, apesar de haver muito menos refugiados do que pessoas deslocadas/regressadas (aproximadamente 441 000

<sup>17</sup> Significando isto que “não podem actualmente satisfazer as suas necessidades de consumo e não se prevê que as possam satisfazer antes das próximas colheitas”, segundo a Unidade de Análise e Cartografia de Vulnerabilidades (p. 5) do PAM.

contra 3,5 milhões, respectivamente<sup>18</sup>). Milhares de refugiados começaram a regressar espontaneamente e sem qualquer assistência, a maior parte vindos da República Democrática do Congo (RDC) para as províncias do norte de Angola, logo que se confirmou o cessar-fogo.

(13) A desmobilização de ex-combatentes decorreu surpreendentemente bem, graças a um sério, embora incompleto, esforço do GA. No entanto, a reinserção social desses ex-combatentes, a reconciliação e a reconstrução da sociedade está apenas no seu início e irá continuar a ser uma importante tarefa para a assistência internacional e, em especial, para o GA.

(14) A importância para a paz e a segurança da rápida desmobilização e reinserção é óbvia. A insuficiência dos esforços do GA foi em grande parte devida à escassez do seu apoio financeiro e, também em parte, devida ao facto de o número de ex-combatentes e familiares que chegaram às zonas de aquartelamento ser maior do que o previsto e de serem piores do que se previa as suas condições humanitárias (consideradas tão más como as de qualquer outro grupo em Angola). Em Julho de 2003, o GA declarou as zonas de aquartelamento oficialmente encerradas e desmantelou a maior parte delas; no entanto, muitos milhares de ex-combatentes e suas famílias ficaram nos campos (à espera de pagamento, de documentos ou de transporte) ou foram transferidos para locais improvisados para aguardarem transporte de regresso (por exemplo, para os aeródromos de Mavinga ou do Huambo). O GA está a desencorajar essa permanência, impedindo a chegada de ajuda alimentar a esses campos (apesar de, normalmente, o permitir nos novos campos temporários), o que ameaça exacerbar as tensões sem resolver os problemas. Por outro lado, os avaliadores observaram que pelo menos alguns soldados desmobilizados estão a receber sementes e alfaias agrícolas nas suas terras de origem ou de reinstalação – tal como fora prometido e mais ou menos dentro do prazo anunciado.

(15) A contribuição do GA para a reconstrução e a acção humanitária (salvo quanto à desmobilização) é considerada inadequada pelas organizações internacionais, especialmente tendo em consideração as suas receitas do petróleo. Isto levou alguns doadores, como a Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional, a suspenderem a ajuda ao desenvolvimento, prosseguindo apenas com a assistência humanitária. Por outro lado, nos últimos anos da guerra, o GA contraiu enormes empréstimos garantidos pelas receitas futuras do petróleo e, ainda recentemente, obteve um crédito comercial de mil milhões de dólares. Não se pode, pois, presumir que tenha em mãos uma liquidez infinita. A administração política é ainda pesadamente centralizada, com os governadores das províncias nomeados pelo Presidente e responsáveis perante ele e as administrações municipais (onde existem de facto, e não só de nome) responsáveis perante o governador. Em Junho de 2003, nos termos do memorando de entendimento que pôs termo à guerra civil, a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) assumiu os governos provinciais de Uíge, Lunda Sul e Cuando Cubango, assim como a administração de alguns municípios onde, historicamente, gozava de apoio político (por exemplo, no norte da província do Huambo). Esta administração dividida tanto pode constituir um obstáculo ao desenvolvimento local como gerar uma saudável competição política.

---

<sup>18</sup> UN Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola, 2003.

### **3. Panorâmica das acções financiados pelo ECHO (2002–2003)**

#### **3.1 Introdução**

(16) O ECHO está presente em Angola desde 1993. Desde então, contribuiu com um total de 135 milhões de euros em ajuda humanitária. No período coberto por esta avaliação (2002 – Julho de 2003), os financiamentos do ECHO em Angola elevaram-se a 27 milhões de euros. Em 2002, estes financiamentos (AGO e TPS<sup>19</sup>) cifraram-se em 14 milhões de euros, de um total calculado de 77 873 070 dólares de ajuda humanitária internacional (excluindo a maior parte da ajuda alimentar). Os Estados Unidos da América forneceram 50% de toda a ajuda humanitária internacional a Angola (principalmente sob a forma de ajuda alimentar) e a Comissão Europeia foi o segundo maior doador, com 12%.

(17) A maioria dos parceiros do ECHO em Angola é constituída por organizações internacionais não governamentais (OING). Estas organizações (incluindo o CICV) receberam 83% dos fundos do ECHO para Angola em 2002 e 91% no período de 2003 avaliado. O restante destinou-se a agências das Nações Unidas: GCAH, ACNUR, UNICEF e PAM. O ECHO financiou operações nos sectores da saúde, da alimentação, da ajuda não alimentar, da água e saneamento, da protecção, da coordenação, do VIH/SIDA, da acção humanitária contra as minas, do transporte aéreo humanitário e da logística.

(18) As principais recomendações da avaliação do PG 2000 foram (por outras palavras) as seguintes:

- Desenvolver uma orientação pró-activa, dirigida à procura, em relação aos parceiros, introduzindo uma metodologia de quadro lógico e formando os parceiros para a sua utilização, de forma a melhorar a informação contida nas propostas de projectos e a agilizar o seu processamento.
- Sectorialmente, continuar a apoiar programas de nutrição de emergência e de ajuda não alimentar; centrar-se nos cuidados de saúde primários; aumentar a contribuição no domínio da água e saneamento; alargar-se a novos sectores e subsectores, como a saúde materno-infantil, as doenças sexualmente transmissíveis (DST), programas de prevenção do HIV/SIDA, planos de reinstalação, direitos humanos e reforço da sociedade civil.

(19) Dando continuidade a um processo já iniciado antes desta avaliação, o Plano Global 2001 procurou pôr de parte actividades alheias ao mandato essencial do ECHO, para poder centrar-se verdadeiramente em intervenções de salvação de vidas. Esta opção foi relevante e oportuna e coincidiu com a intensificação da campanha das Forças Armadas de Angola (FAA) contra os revoltosos no Planalto Central e o conseqüente aumento do movimento de pessoas deslocadas e agravamento das condições humanitárias. O ECHO procurou transferir o maior número possível de projectos para outros doadores, em especial para mecanismos de financiamento da CE. Um exemplo foi o apoio continuado do ECHO a alguns hospitais provinciais, que certamente necessitavam de apoio constante, mas cujos problemas institucionais exigiam intervenções de longo prazo. Outros mecanismos da CE tomaram a seu cargo o apoio na maior parte dos casos.

<sup>19</sup> AGO designa os fundos atribuídos especificamente a Angola pela decisão do Plano Global; TPS são fundos especiais atribuídos pela decisão do ECHO relativa à crise alimentar na África Austral.

(20) O financiamento do ECHO em 2001-2003 regeu-se pelas seguintes decisões:

**Quadro 1: Decisões do ECHO para Angola (2001-2003)**

Designação	Montante (euros)	Data de adopção	Sectores	Duração (Meses)
<b>ECHO/AGO/210/2001/01 000</b>	9 milhões	19 Março 2001	Saúde e nutrição, água e saneamento, ajuda não alimentar, protecção, logística	
<b>ECHO/AGO/210/2002/01 000</b>	8 milhões	6 Fev. 2002	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar, protecção, logística	18
ECHO/AGO/210/2002/02 000	2 milhões	29 Maio 2002	Alimentação nas zonas recentemente tornadas acessíveis	6
ECHO/AGO/254/2002/01 001	2 milhões	1 Agosto 2002	Ajuda não alimentar, saúde e nutrição	12
ECHO/TPS/210/2002/160 00 <sup>20</sup>	2 milhões	30 Set. 2002	Ajuda não alimentar, saúde e nutrição	
<b>ECHO/AGO/210/2003/01 000</b>	8 milhões	1 Fev. 2003	Saúde e nutrição, ajuda não alimentar, protecção, logística, coordenação	15
ECHO/TPS/210/2003/070 00 <sup>21,22</sup>	5 milhões	13 Maio 2003	Condições mínimas para o regresso de pessoas deslocadas	
Total: 36 milhões de euros				

(21) As decisões inscritas a **negrito** são do PG. Desde o cessar-fogo, o PG foi complementado por decisões de emergência ou *ad hoc*, à medida que as necessidades foram evoluindo. É indubitável que estas decisões de emergência foram necessárias devido à aceleração dos acontecimentos após o cessar-fogo.

### 3.2 Evolução do financiamento dos PG por sector, em função da evolução da situação

(22) Os sectores de intervenção do ECHO em 2002-2003 foram, de acordo com os planos globais, a saúde e a nutrição, a ajuda não alimentar, a coordenação e logística, a protecção e, a partir de 2003, o VIH/SIDA e a acção humanitária contra as minas<sup>23</sup>. O quadro 2 discrimina as despesas por sector.

**Quadro 2: Financiamento do ECHO por sector (euros) (2002-2003)**

	Saúde apenas	Alimentação apenas	Saúde e alimentação	Ajuda não alimentar	Protecção	Coord./ Logística	Diversos	VIH	Acção minas	TOTAL
<b>2002:</b>										
Montantes contratados	2 239 796	1 826 000	4 431 778	2 330 000	645 000	1 700 000	657 100			13 829 674
% do total	16%	13%	32%	17%	5%	12%	5%	0%	0%	100%
	[Saúde + nutrição: 8 497 574 (61%)]									

<sup>20</sup> Atribuído a partir da decisão do ECHO de destinar 30 milhões de euros à crise alimentar na África Austral. Não confundir com os 30 milhões de euros do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento) para Angola não utilizados e transferidos para intervenções humanitárias adicionais após o cessar-fogo (o Apoio de Emergência ao Processo de Paz, 7º e 8º FED), para complementar as actividades financiadas pelo ECHO.

<sup>21</sup> Título da decisão: “Ajuda humanitária aos regressados em Angola e nos países vizinhos que acolhem refugiados angolanos”.

<sup>22</sup> Na altura da visita dos consultores, a decisão ECHO/TPS/210/2003/12000 estava em fase de planeamento, tendo sido aprovada em 21 de Agosto.

<sup>23</sup> Um vasto programa de acção humanitária contra as minas foi financiado a partir dos 30 milhões de euros do Programa de Emergência de Apoio ao Processo de Paz

2003:										
Montantes contratados	2 835 344	327 000	896 430	1 858 442	287 509	0	300 000	907 000	224 000	7 635 725
% do total	37%	4%	12%	24%	4%	0%	4%	12%	3%	
	[Saúde+nutrição: 4 058 774 (53%)]									

Nota: Os fundos para 2003 ainda não estão atribuídos na totalidade.

(23) As alterações do financiamento por sector entre 2002 e 2003 seguiram geralmente a evolução da situação humanitária. A saúde e a nutrição (em conjunto) tiveram um decréscimo de 61% para 53%, mas os projectos no sector da saúde (sem componentes nutricionais) tiveram um acréscimo de 16% para 37%, e os projectos no sector da nutrição e os projectos combinados de saúde e nutrição tiveram decréscimos de 13% para 4% e de 32% para 12%, respectivamente. Esta evolução corresponde a um cenário de melhoria geral das situações de subnutrição e de persistência da gravidade da situação das doenças infecciosas (causando uma mortalidade extremamente elevada de crianças até aos 5 anos, apesar da melhoria da situação nutricional).

(24) O financiamento da ajuda não alimentar aumentou de 17% em 2002 para 24% no período avaliado de 2003 (apesar de ter diminuído em termos absolutos); grande parte da ajuda não alimentar é ocasionada por movimentos das populações.

(25) A coordenação (GCAH) e a logística (PAM) ainda não têm novos contratos em 2003 e a sensibilização para o VIH/SIDA é um elemento novo do PG de 2003.

### Conclusão

(26) A evolução do PG e outras decisões foram, portanto, relevantes para a alteração da situação humanitária.

### 3.3 Análise do financiamento por província

(27) Em termos geográficos, o ECHO financiou em 2002 e 2003 actividades na maioria das províncias, à excepção de Luanda, Cabinda e Benguela:

**Quadro 3: Financiamento do ECHO por província (euros) (2002 – período avaliado em 2003)<sup>24</sup>**

ANO	Moxico	Uíge	Huíla	Huambo	Lunda Sul	Bié	Lunda Norte	Kuanza Sul
2002	1 203 783	819 934	1 535 250	2 343 156	868 783	616 167	165 000	136 996
2003	1 185 662	1 024 378	955 556	646 000	329 221	327 000	229 100	250 600

ANO	Cuando Cubango	Zaire	Kuanza Norte	Malanje	Bengo	Namibe	Cunene	Não específico
2002	1 703 143	125 000	140 000	813 667	0	210 250	210 250	2 945 000
2003	175 000	175 000	175 000	175 000	175 000	0	0	1 718 509

<sup>24</sup> Estes valores são aproximados no caso dos projectos que abrangem mais do que uma província, porque presumem uma divisão igual entre as províncias.

(28) Malanje é uma zona onde é necessário estimular um pouco os potenciais parceiros, dadas as agudas necessidades aí existentes e a redução da actividade financiada pelo ECHO de 2002 para 2003. Espera-se que o financiamento para o Cuando Cubango aumente em 2003, quando for assinado um novo contrato relativo à grande operação de Mavinga. A inexistência de projectos financiados pelo ECHO em determinadas zonas é porventura estranha, dado o grande número de pessoas deslocadas (para pormenores sobre pessoas deslocadas por província, ver capítulo 5).

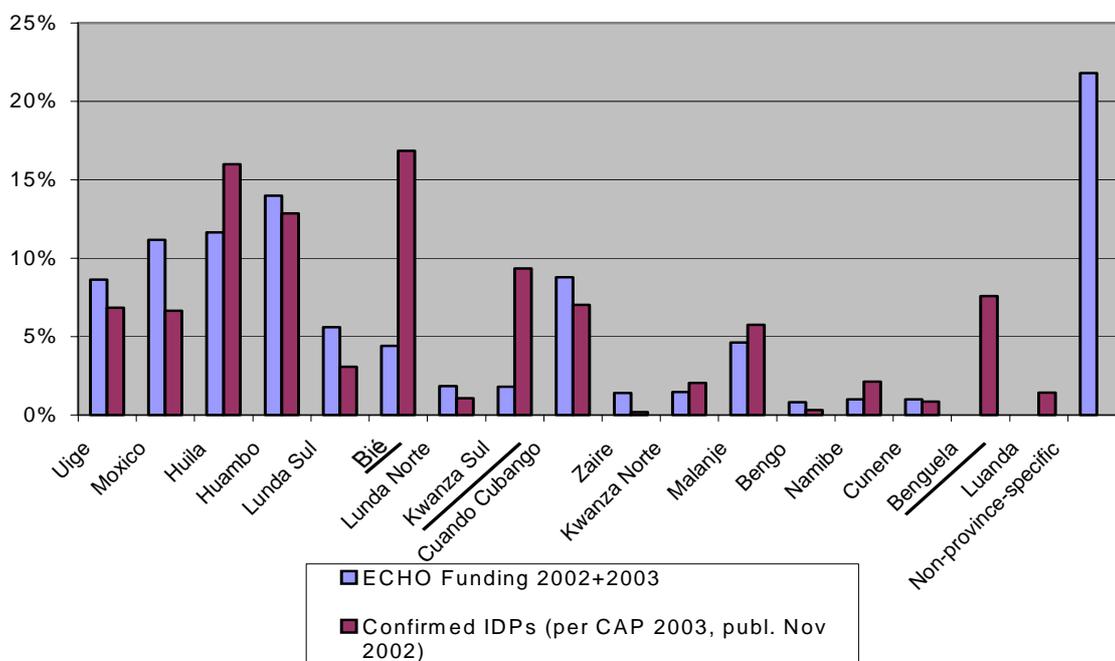
(29) Outra forma de analisar a distribuição geográfica dos fundos do ECHO é comparando-os como número de pessoas deslocadas por província.

O quadro da página seguinte compara os financiamentos do ECHO por província (2002 + 2003) com os números de pessoas deslocadas confirmadas por província<sup>25</sup>, tanto em percentagem do total do financiamento do ECHO como em percentagem do total de pessoas deslocadas:

---

<sup>25</sup> Das muitas formas de contabilização e de definição de pessoas deslocadas em Angola, esta análise utiliza a de “pessoas deslocadas confirmadas” (segundo o PPC 2003), que geralmente designa aqueles que se encontram em campos e zonas de reinstalação, mas exclui o número (provavelmente) elevado dos que estão acolhidos nas comunidades. No entanto, o número de “pessoas deslocadas confirmadas” por província é geralmente paralelo ao número de pessoas deslocadas apurado pelas diferentes formas de contabilização, pelo que esta análise do financiamento por província em relação ao número de pessoas deslocadas por província produz resultados semelhantes utilizando qualquer das formas de contabilização.

**Gráfico 1: Financiamento do ECHO comparado com o número de deslocados por província (em % do total de financiamentos e do total de deslocados)**



Financiamento do ECHO 2002 + 2003  
Pessoas deslocadas confirmadas (segundo o PPC 2003, publ. em Novembro de 2002)

(30) Afigura-se que Malanje recebe o financiamento adequado, apesar da situação de necessidade aguda aí encontrada pelos avaliadores, o que tende a confirmar que a deslocação de populações não constitui o único indicador de necessidade humanitária em Angola. Deve reiterar-se que o financiamento por província depende em larga medida das necessidades humanitárias, mas também da presença e da capacidade dos parceiros no terreno. Se o ECHO tivesse fundos disponíveis, poderia considerar a possibilidade de abordar alguns parceiros. O PG 2003 é também coordenado, em termos programáticos e geográficos, com outros mecanismos de financiamento da CE: o primeiro centra o essencial do seu mandato nas zonas recentemente tornadas acessíveis e nas zonas que começam a tornar-se acessíveis, enquanto os últimos se concentram em programas transitórios nas províncias mais acessíveis do Planalto Central. Desta forma, melhora-se a relevância e a eficácia da distribuição geográfica dos fundos.

### Conclusão

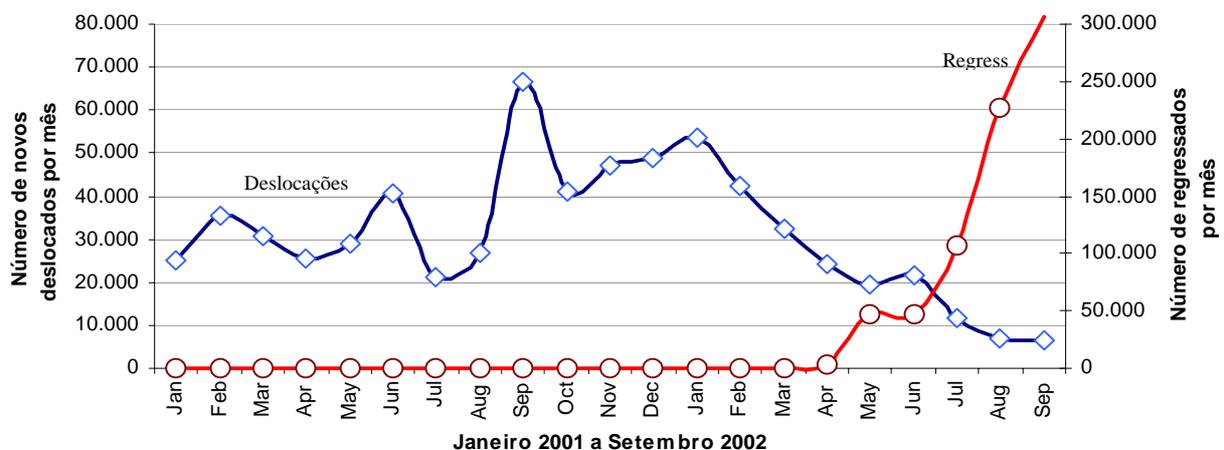
(31) O ECHO está a executar apenas parcialmente as suas actividades planeadas para as províncias orientais. Moxico (uma destas províncias) recebeu o maior financiamento acumulado em 2002-2003. As outras províncias orientais – Lunda Sul, Lunda Norte e Cuando Cubango – estão somente nos quinto, sétimo e oitavo lugares, respectivamente, em termos de distribuição dos fundos do ECHO por província (no entanto, o Cuando Cubango irá subir alguns lugares na lista quando for assinado um novo contrato para Mavinga). Fora da região oriental, parece haver sub-financiamento relativamente ao número de pessoas deslocadas no Bié e no Kuanza Sul e relativamente às

necessidades humanitárias observadas pelos avaliadores em Malanje. No entanto, esta análise não tem em conta – nem pode ter – as actividades de outros doadores (incluindo outros instrumentos da CE) nem se pode presumir que exista capacidade dos parceiros na zonas aparentemente sub-financiadas. Para além destes casos, a estratégia geográfica do ECHO é amplamente relevante e eficaz.

### Recomendação

- Os avaliadores recomendam que o ECHO determine de forma pró-activa (provavelmente, em

**Gráfico 2: Novas deslocações e regressos de deslocados (Jan. 2001 – Set. 2002)**



Reproduzido de: UN Consolidated Inter-Agency Appeal 2003.

conjunto com o GCAH) se estão a ser satisfeitas as necessidades humanitárias, nomeadamente no Bié, no Kuanza Sul e em Malanje. Se não for este o caso e se não houver parceiros de execução presentes, o ECHO deverá estimular as necessárias intervenções, ou através de agências interessadas ou informando o GCAH, que poderá utilizar o seu fundo de emergência, se este tiver fundos disponíveis.

## 4. A questão das pessoas deslocadas: não classificação em categorias

### 4.1 Deve o ECHO prestar assistência às pessoas independentemente da sua categorização?

(32) Os termos de referência preconizam a exploração desta questão, observando que “está em curso um debate sobre a questão de saber se a ajuda humanitária às pessoas deslocadas deve ser especificamente “direccionada” a este grupo ou integrar-se em políticas de resposta às vulnerabilidades e necessidades em geral. É necessário ponderar em profundidade a adequação e as vantagens relativas das abordagens “direccionadas” em comparação com políticas de carácter geral para enfrentar as vulnerabilidades”.

(33) De uma maneira geral, os avaliadores consideram que favorecer as pessoas deslocadas em detrimento de outros – ou seja, baseando-se na categorização para direccionar a ajuda – não será a

opção mais justa face às actuais e recentes necessidades verificadas em Angola. Na prática, no entanto, esta questão tem sido em grande parte insolúvel porque, até ao cessar-fogo, as pessoas mais carenciadas que não estavam deslocadas encontravam-se em zonas inacessíveis à acção humanitária. Desde o restabelecimento da paz, a maior parte das pessoas deslocadas regressaram às suas terras espontaneamente, passando assim a “pessoas regressadas”, nos termos do mandato do ECHO. As condições da sua reinstalação (que partilham com os diversos vizinhos não deslocados) constituem agora o principal desafio humanitário em Angola.

(34) Explicando melhor: o número de pessoas deslocadas em Angola atingiu um pico no início de 2002, após o cessar-fogo, quando as pessoas que se encontravam em zonas isoladas aproveitaram a oportunidade para procurar ajuda nas cidades e outros aglomerados urbanos. Estas juntaram-se à já muito numerosa população deslocada. As maiores concentrações de pessoas deslocadas verificaram-se nas províncias do centro do país (Huambo, Benguela, Kuanza Sul, Bié, Lunda Sul, Malanje e Huíla); a maior concentração de pessoas deslocadas desde o cessar-fogo verificou-se no Cuando Cubango. O volume deste pico é calculado entre 1 400 000 (pelo GCAH) e 4 000 000 de pessoas (pelo GA). A partir de meados de 2002, estes números desceram acentuadamente, na medida em que muitas pessoas deslocadas regressaram às suas zonas de origem, muitas vezes à pressa, para chegarem a tempo da estação das sementeiras (ver gráfico 2). Depois deste regresso espontâneo em larga escala, restaram relativamente poucas pessoas deslocadas. As actuais estimativas oscilam entre 600 000 (GCAH) e 1,2 milhões (GA).

(35) No entanto, esta cronologia não abarca toda a complexidade da classificação – isto é, os estatutos das pessoas e a estratégia para as ajudar não passam simplesmente pela distinção entre pessoas deslocadas e não deslocadas. (Do mesmo modo, as diferenças existentes nas actuais estimativas são uma questão mais de classificação do que de informação.)

(36) As pessoas deslocadas podem estar nessa situação há muito tempo e terem-se efectivamente reinstalado, ou podem ter-se deslocado recentemente e estar em situação de grande carência. Alguns dividiram as suas famílias, para procurarem ajuda ou emprego nas cidades ou campos de pessoas deslocadas, mas mantendo simultaneamente a sua presença em casa; ou podem deslocar-se frequentemente entre a terra de origem e o local onde encontram ajuda. Algumas pessoas deslocadas vivem em zonas de reinstalação próximas das principais cidades, mas caminham diariamente 10 ou 15 quilómetros para cultivar os seus campos de origem, regressando à noite por razões de segurança. Algumas pessoas deslocadas, de curto ou longo prazo, estão ainda ansiosas por voltar a casa; outras integraram-se localmente e não pretendem regressar, desconfiando da viabilidade da paz e receando as dificuldades que encontrariam nas suas terras de origem. Uma família ou um grupo em coabitação pode combinar várias destas características.

(37) Além disso, muitas pessoas deslocadas foram migrando para Luanda ao longo dos anos (talvez mais de 2 milhões) e vivem em bairros periféricos miseráveis, numa situação de grande pobreza; a maior parte destes migrantes já não são contabilizados como pessoas deslocadas. Por último, há uma distinção muito ténue entre as deslocações motivadas pela guerra e a migração económica: a guerra destruiu a economia de muitas províncias populosas, afectando a quase totalidade dos seus habitantes e fazendo deles potenciais migrantes económicos.

(38) A complexidade da classificação constitui, assim, uma razão para não confiar em categorias. Outra razão reside no facto de as pessoas não deslocadas (muitas vezes designadas “populações residentes”) estarem frequentemente em piores condições do que as deslocadas, em especial nas zonas só recentemente tornadas acessíveis, devido ao seu isolamento em relação a serviços e mercados e à destruição ou roubo das suas sementes, reservas alimentares e outros meios de subsistência. Se bem que, por definição, seja difícil obter informação sobre as zonas recentemente tornadas acessíveis, esta interpretação fundamenta-se em relatos de agentes sanitários que circulam a pé em partes do Mungo e nos fluxos de pessoas recentemente deslocadas que acorreram a Mavinga em busca de auxílio.

### **Conclusão**

(39) Nestas circunstâncias, a política do ECHO de prestar assistência sem atender a categorias é inteiramente correcta. A categorização pode ser um recurso inicial útil quando não são possíveis avaliações detalhadas, mas não é satisfatória para uma situação de emergência prolongada<sup>26</sup>. Existem categorias em Angola, tanto na realidade como na percepção popular (por exemplo, os soldados desmobilizados e suas famílias), mas discriminá-las poderá aumentar as tensões entre os diversos grupos sociais. Uma categorização simplista pode levar a uma incorrecta determinação dos destinatários da ajuda, à discriminação e à segregação da população e pode impedir a construção da paz, a resolução do conflito e a reconciliação. Os critérios de vulnerabilidade constituem um instrumento mais fiável. Em algumas partes de Angola, os residentes não deslocados são, provavelmente, os mais vulneráveis; noutros locais, os mais vulneráveis poderão ser as pessoas deslocadas que regressaram. A vantagem da análise de vulnerabilidade é a de permitir seleccionar os alvos caso a caso.

### **Recomendação**

- O ECHO deve prosseguir na sua política de não categorização e continuar a direccionar a sua assistência com base em análises de vulnerabilidade.

## **4.2 Distribuição das pessoas deslocadas por província**

(40) Na década de 1990, algumas pessoas deslocadas foram “reinstaladas” em locais específicos, normalmente próximos da capital provincial em que procuraram refúgio. O objectivo era, geralmente, afastá-las de locais de grande aglomeração de pessoas deslocadas – como a muito conhecida fábrica de enchidos de Huambo – para zonas periféricas mais habitáveis, com algum acesso a terra arável, mas ainda dentro do cordão de segurança do Governo. Esta opção tinha por base a presunção de que estas pessoas deslocadas não iriam poder regressar tão cedo a suas casas. As ONG e os doadores debateram entre si e com o Governo a forma de promover e apoiar estas reinstalações. Isto porque o acesso a terra arável e o grau de segurança eram variáveis e porque nem sempre era claro se a reinstalação era voluntária. Apesar disso, algumas pessoas deslocadas assim “reinstaladas” preferem agora ficar nos locais de reinstalação, enquanto outros já os abandonaram ou pensam abandonar rumo às suas terras de origem. Refere-se esta situação para clarificar o sentido que o termo “reinstalação” tem no contexto angolano: tal como é normalmente utilizado, refere-se a este tipo de solução quase permanente, embora não inteiramente satisfatória, mais do que ao regresso à terra de origem (simplesmente chamado “regresso”).

<sup>26</sup> A classificação em categorias é possível quando as avaliações detalhadas não o são: por exemplo, a presença de pessoas num local anteriormente desocupado define-as como deslocadas.

(41) O GCAH contabiliza 247 062 pessoas deslocadas reinstaladas em locais “temporários” que se distribuem pelas províncias da seguinte forma:

**Quadro 4: Pessoas deslocadas reinstaladas em locais temporários, por província (GCAH, Maio de 2003)**

Província	Números	Província	Números
Kuanza Sul	39 425	Lunda Sul	16 501
Benguela	39 145	Namibe	13 765
Moxico	37 156	Malanje	6 571
Huíla	31 120	Luanda	6 498
Cuando Cubango	27 498	Kuanza Norte	3 615
Huambo	24 743	Bié	0 (ou não existem números)

(42) O padrão dos números por província é um pouco aleatório. São função, não só do número ou proporção de pessoas deslocadas com origem em cada província, mas também da disponibilidade de terras para reinstalação e do histórico da situação de segurança (grau de controlo governamental) dessas zonas, habitualmente em torno das capitais de província. Para dar um exemplo extremo, o Bié foi, obviamente, uma das províncias mais afectadas pela guerra, com um elevado número de pessoas deslocadas. Assim, a falta de informação sobre reinstalações temporárias reflecte a falta de zonas sob controlo governamental disponíveis para reinstalação.

(43) O GCAH contabiliza igualmente 266 328 pessoas deslocadas em campos e centros de trânsito (num total de 88 locais):<sup>27</sup>

**Quadro 5: Pessoas deslocadas em campos e centros de trânsito, por província (GCAH, Maio de 2003)**

Campos/centros de trânsito	Números	Campos/centros de trânsito	Números
Bié	79 568	Kuanza Sul	11 000
Huíla	56 111	Luanda	8 677
Cuando Cubango	43 856	Moxico	8 461
Huambo	36 523	Namibe	3 545
Benguela	18 587		

(44) A escala da população de pessoas deslocadas, bem como a dificuldade de a identificar, classificar e contar, é revelada pelos números calculados de regressos de pessoas deslocadas, sendo estas as que chegaram às suas terras de origem vindas de qualquer local de refúgio. O GCAH indica o número de 2 252 282 pessoas deslocadas regressadas a 18 províncias<sup>28</sup> até 5 de Maio de 2003. (Este número exclui regressos inter-provinciais, o que adicionaria vários milhares na maior parte das províncias).

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

**Quadro 6: Regressos de pessoas deslocadas, por província (GCAH, Maio de 2003)**

Província	Números	Província	Números
Huambo	439 292	Moxico	86 877
Benguela	354 067	Cunene	71 908
Kuanza Sul	321 333	Uíge	62 235
Bié	230 640	Lunda Norte	60 837
Lunda Sul	167 585	Zaire	41 499
Malanje	140 224	Cuando Cubango	34 933
Huíla	103 021	Kuanza Norte	33 284
Bengo	92 146	Luanda	4 180

(45) O facto de estes movimentos de população ocorrerem em números muito superiores ao de pessoas deslocadas contabilizadas – que podiam ser facilmente contadas em campos ou zonas de reinstalação – mostra que as deslocações involuntárias foram muito para além de qualquer simples classificação na categoria de residentes em locais temporários.

#### **4.3 Avaliação paralela da DANIDA da questão das pessoas deslocadas**

(46) O relatório da avaliação paralela da DANIDA sobre as pessoas deslocadas também discute a questão das definições.

“As pessoas deslocadas deixam de o ser somente quando regressam aos seus locais de origem, ou quando lhes é dada a possibilidade de um regresso seguro aos seus locais de origem, tendo desaparecido o problema que as fez abandoná-lo, ou quando optam por ficar noutra zona. Não deixam de ser pessoas deslocadas simplesmente por terem condições para ganhar a vida na zona onde estão deslocadas. O que define o estatuto de deslocado é a deslocação involuntária e não a persistência de qualquer vulnerabilidade decorrente dessa deslocação. O facto de, aparentemente, terem regressado às suas terras de origem mais cerca de um milhão do que o número de pessoas deslocadas “confirmadas” pelo GCAH confirma que esta “desclassificação” das pessoas deslocadas quando estas deixam de estar em situação de necessidade humanitária aguda não é apropriada.” (‘Angola IDP Evaluation Draft Report v0940.doc,’ John Cosgrave / Channel Research, pp. 30-31.)

(47) O autor faz referência ao direito internacional, segundo o qual os refugiados mantêm o seu estatuto indefinidamente, enquanto a sua deslocação for involuntária, independentemente de uma eventual auto-suficiência. Como recomendação para os operadores humanitários em Angola, de uma maneira geral, *“a comunidade internacional deveria evitar a “desclassificação” de pessoas deslocadas até que seja evidente que estas não têm qualquer vontade de regressar à sua terra de origem, mesmo podendo fazê-lo. Quando for necessário distinguir entre diferentes tipos de pessoas deslocadas, será melhor utilizar os termos desenvolvidos durante décadas para distinguir entre diferentes tipos de refugiados (novos e antigos grupos, etc.)”*. [p. 31]

(48) Embora a ênfase dada à necessidade de evitar a “desclassificação” de pessoas deslocadas pareça contraditória com o nosso entendimento de que é preferível a não classificação, na realidade não o é. Esta posição diz respeito a um debate que teve lugar em Angola sobre as definições de pessoa deslocada e de pessoa com direito a ajuda – havendo alguns organismos governamentais que

pretendiam promover uma imagem de normalização minimizando o número de pessoas deslocadas, por meio da sua desclassificação – e defende que o estatuto de deslocado pode coexistir com muitos níveis de necessidade humanitária. A nossa opinião é semelhante: se uma agência humanitária basear a sua abordagem em determinadas categorizações, como a deslocação, cairá inevitavelmente em desagradáveis discussões em torno de definições, especialmente em situações como a de Angola, com situações de emergência muito prolongadas, em que as pessoas foram ciclicamente deslocadas. Estas discussões não se resolvem distribuindo as pessoas deslocadas por infindáveis subcategorias, porquanto as pessoas tendem a caber em várias subcategorias ao mesmo tempo. A nossa recomendação não é no sentido de não se ter em conta actuais ou anteriores situações de deslocação: estas podem ser utilizadas como um dos indicadores de prováveis necessidades humanitárias. Mas não deverá ser o único critério para a atribuição da ajuda, excepto em circunstâncias imediatas e a muito curto prazo.

#### **4.4 Necessidades das pessoas deslocadas/regressadas**

(49) Os problemas que as pessoas deslocadas encontram no regresso às suas terras de origem são, resumidamente, os seguintes:

- Subnutrição infantil (taxas ainda elevadas em algumas zonas)
- Elevada mortalidade infantil
- Elevada morbilidade infantil
- Doenças relacionadas com más condições de higiene e transmissíveis através da água
- Práticas alimentares deficientes
- Falta de conhecimentos e práticas inadequadas das mães
- Insegurança alimentar
- Falta de acessibilidade e de ligações aos mercados

(50) As necessidades a que a comunidade internacional tem de acorrer são, pelo menos:

- Serviços de saúde
- Água potável e saneamento
- Educação no domínio da saúde, nomeadamente sobre higiene, saneamento, amamentação/desmame/alimentação, paludismo, VIH/SIDA e outros riscos para a saúde
- Escolas e professores
- Sementes e alfiéis agrícolas (para os que ainda não as receberam em quantidade suficiente ou do tipo apropriado) e gado
- Reparação de estradas e pontes para ligação aos mercados e outros serviços

(51) Reiniciar o cultivo das terras constitui uma das maiores dificuldades que as pessoas deslocadas encontram no regresso. Muitos campos abandonados ficaram entretanto densamente arborizados, e uma família regressada pode ver-se obrigada a arrancar pela raiz centenas de árvores, recorrendo apenas a ferramentas manuais. Os avaliadores observaram na última estação de sementeiras que muitos optaram por – ou não conseguiram mais do que – limpar os campos apenas parcialmente, cortando as árvores à altura do joelho para semear milho entre as raízes. Naturalmente que a presença das raízes (mesmo que sejam queimadas) reduz a produção e impossibilita a lavra da terra com tracção animal. Provavelmente, as raízes subsistirão ainda à época da próxima sementeira, para

aqueles que conseguirem fazê-la. Assim, os regressados enfrentam, pelo menos, duas estações seguidas de trabalho extremamente árduo antes de poderem obter uma colheita normal e, eventualmente, a segurança alimentar.

(52) O gado é também um elemento importante da segurança alimentar e de subsistência, especialmente nas zonas oriental e meridional, de solos mais áridos, onde o cultivo do milho tem um papel marginal. A criação de pequenos animais (cabras e aves de capoeira) contribui para a alimentação e para o rendimento, e a utilização dos animais com um arado permite multiplicar as áreas de cultivo. Felizmente, muitas comunidades têm uma tradição de associação dos agricultores, o que facilita a partilha de juntas de bois.

## **5. Avaliação de sectores específicos**

### **5.1 Saúde e nutrição**

(53) O lugar da saúde e da nutrição como elementos principais da actividade do ECHO corresponde às necessidades de emergência e tem sido um factor de salvação de vidas. Num contexto de falta de serviços de saúde e de falta de acesso a esses serviços, a mortalidade e a morbilidade com origem em doenças infecciosas, combinadas com a subnutrição e por ela agravadas têm sido, nos últimos anos, o principal problema humanitário em Angola. Assim, a estratégia do ECHO tem assentado, correctamente, na prestação de cuidados básicos de saúde. Os parceiros exploraram igualmente as possibilidades de desenvolvimento de esforços preventivos, o que foi dificultado pelos movimentos da população, pelas inacessibilidades que ainda persistem e pela curta duração dos projectos, que limita o impacto da promoção e da educação sanitária. (Espera-se que a próxima fase alargue o âmbito da prevenção.)

(54) As principais doenças infecciosas são o paludismo, as infecções respiratórias agudas, a diarreia, a tuberculose e o sarampo. O paludismo (presumido ou confirmado) é, normalmente, a doença diagnosticada em 50% das consultas médicas<sup>29</sup>. Estão igualmente presentes a poliomielite, a cólera, casos suspeitos ou confirmados de meningite (no Mungo e em Mavinga), suspeitas de *shigella* (Mavinga), tripanossomíase (doença do sono) em algumas zonas do norte e, de uma maneira geral, toda a variedade de doenças tropicais, com menos prevalência. A subnutrição aguda constitui ainda uma grave ameaça, embora esteja menos generalizada do que em 2002. A subnutrição crónica atinge níveis espantosos, e 45% das crianças menores de 5 anos sofrem de distúrbios de crescimento<sup>30</sup>. Os dados relativos ao VIH/SIDA são escassos mas alarmantes (ver capítulo 5.5, abaixo).

(55) O programa do ECHO tem sido adequado e eficaz em termos de prestação de cuidados de saúde primários nas zonas recentemente tornadas acessíveis. Alguns parceiros são claramente mais fortes do que outros no plano da capacidade logística, das qualificações médicas, da rapidez de resposta, etc. As ligações com o MINSA também são variáveis, dependendo das inclinações dos parceiros e da capacidade do ministério ao nível provincial. A maior parte dos parceiros remunera, pelo menos, alguns trabalhadores de saúde locais (pagando um suplemento ou, frequentemente, todo o salário), por vezes durante vários anos. A prestação de serviços de saúde pelos doadores parece ter o efeito de dissuadir o Governo de prestar apoio nesta área, pois, segundo relatórios, o

<sup>29</sup> Segundo relatórios dos parceiros do ECHO em Mavinga e no Mungo.

<sup>30</sup> UN Consolidated Inter-Agency Appeal 2003, pp. 19-21.

MINSAs envia a maior parte dos seus aprovisionamentos em medicamentos para localidades onde não operam OING. Contudo, isto não significa que o MINSAs disponha de recursos que lhe permitam assumir, a curto prazo, a responsabilidade pelos serviços de saúde que hoje são financiados pela ajuda: se o MINSAs canalizasse os seus recursos para zonas onde hoje actuam as OING, poderia acontecer que as restantes se vissem privadas desses recursos. Ainda assim, os parceiros do ECHO deverão, pelo menos, informar o MINSAs de que o apoio do ECHO tem uma duração limitada. Outras formas possíveis de maximizar a ligação entre ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento no domínio da prestação de cuidados de saúde primários de emergência serão, nomeadamente: a) formação do pessoal clínico do MINSAs (profissionais de saúde ainda não integrados no MINSAs, por exemplo, refugiados e enfermeiros da UNITA); b) instar o MINSAs a fornecer a maior parte dos medicamentos e de outros materiais necessários; c) combinar o projecto com o planeamento sanitário a nível da província; e d) ligar as intervenções a mecanismos de financiamento de maior duração. O ECHO e os seus parceiros já aplicam todas ou algumas destas medidas em quase todos os projectos de saúde. Por último, é preciso reconhecer que a capacidade de obter financiamento de emergência para garantir uma prestação de serviços permanente num contexto institucional como o de Angola é limitada.

(56) A reabilitação física dos equipamentos de saúde tem geralmente atingido níveis minimamente aceitáveis. Alguns parceiros têm, com grande eficiência, alargado o acompanhamento sanitário e encaminhamento de doentes a zonas inacessíveis a veículos, constituindo redes de agentes sanitários que se deslocam a pé e efectuam acções básicas de promoção e encaminhamento. A vacinação de rotina está a ser realizada em instalações financiadas pelo ECHO; a maior parte das vacinas são fornecidas pelo Governo, pela UNICEF e pela Organização Mundial de Saúde (OMS), ainda que os equipamentos de frio sejam frequentemente das ONG (muitas vezes também fornecidos pela UNICEF). A cobertura da vacinação está a melhorar, com mais gente a procurar os postos de saúde, mas ainda é fraca, salvo em zonas onde foram realizadas campanhas especiais de vacinação.

(57) As intervenções de carácter nutricional também têm sido eficazes e salvo vidas. A subnutrição era generalizada no princípio de 2002<sup>31</sup>, diminuiu na segunda metade do ano, quando a distribuição e as intervenções nutricionais do PAM atingiram novas zonas, e voltou a agravar-se no final de 2003, quando as chuvas e acidentes com minas provocaram cortes de estradas e as pessoas subnutridas dispersaram das zonas de aquartelamento. Desde então, voltou a diminuir, com o restabelecimento de acessos e a chegada da principal colheita (para aqueles que conseguiram cultivar). Crê-se que, actualmente, os casos mais graves de subnutrição se devem à vulnerabilidade social (no caso das viúvas, por exemplo), às doenças e a práticas alimentares inadequadas, e já não a um défice alimentar generalizado<sup>32</sup>. Os parceiros deram menos atenção às ligações com o MINSAs relativamente aos Centros de Alimentação Terapêutica e aos Centros de Alimentação Suplementar do que relativamente aos cuidados de saúde primários de uma maneira geral, o que de certo modo se justifica, já que é improvável que o número de casos graves de subnutrição atinja os níveis de

---

<sup>31</sup> “Os resultados da primeira e da segunda fases da avaliação rápida das necessidades essenciais indicam que as taxas globais de subnutrição aguda em zonas rurais remotas situava-se, em média, entre 10% e 25% durante os períodos difíceis.” (UN Consolidated Inter-Agency Appeal 2003, p19)

<sup>32</sup> Estudos efectuados em 2003, em Ganda (Benguela), Caconda (Huíla), Waku Kungo (Kuanza Sul), Cassongue (Kuanza Sul) e Bailundo (Huambo) encomendados pela Christian Aid, ICCO, TROCAIRE e CORDAID; análise e cartografia de vulnerabilidades nutricionais.

2002 e 2003, enquanto que a necessidade de cuidados de saúde primários continuará a ser constante (ou poderá mesmo aumentar, à medida que novas zonas passem a ser acessíveis).

(58) É quase impossível avaliar a eficiência no sector da saúde e nutrição, dadas as grandes diferenças de custos das operações nas diversas zonas recentemente tornadas acessíveis (algumas próximas de boas estradas, outras muito distantes e outras ainda só acessíveis por via aérea).

### **Conclusão**

(59) É indubitável que os projectos de saúde e nutrição têm salvo vidas, especialmente em resultado dos cuidados de saúde primários prestados em municípios afectados por pandemias e subnutrição. Alguns parceiros dispõem de mais capacidade do que outros para enviar pessoal médico qualificado. No que respeita aos cuidados de saúde primários e à nutrição de emergência, subsiste uma questão importante, que é a de saber se o MINSA tem capacidade para assumir a responsabilidade pelas instalações abertas ou reabilitadas pelos parceiros do ECHO e para manter um nível razoável de serviços. Uma vez que as intervenções no domínio da saúde têm de evoluir para uma prestação de serviços permanente, a questão da sustentabilidade e da ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento é especialmente pertinente neste sector.

### **Recomendações**

- O ECHO deve prosseguir as suas intervenções no domínio da saúde e nutrição segundo as indicações das avaliações de necessidades.
- Deve continuar a instar os parceiros a maximizarem a ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento na concepção dos seus projectos, nomeadamente alertando o MINSA para a duração limitada do apoio do ECHO.
- Deve continuar a explorar a possibilidade de acções preventivas, para além das acções curativas (em especial, a promoção da saúde, da higiene e da nutrição, com base no método “conhecimento, atitudes e práticas”).

## **5.2 Ajuda não alimentar**

(60) Os beneficiários informam que a maior parte da ajuda não alimentar constituiu uma contribuição crucial e eficaz. Foram detectados alguns bens de qualidade inadequada nos projectos financiados pelo ECHO e pela DANIDA (cobertores de feltro, em vez de tecido, painéis de alumínio de chapa muito fina, afectando a sua durabilidade, em ambos os casos)<sup>33</sup>.

(61) Muitas agências que promovem a ajuda não alimentar foram afectadas por atrasos no fornecimento de bens. Nos últimos anos, o ECHO teve três distribuidores principais de ajuda não alimentar: Johanniter, no sul, Save the Children Fund-UK (SCF-UK), no centro, e Federação Luterana Mundial, no norte, correspondendo aos três maiores portos do país: Namibe, Lobito e Luanda. Em 2003, esta ajuda foi canalizada através do Conselho Dinamarquês para os Refugiados, no Uíge e no norte de Malanje, e pelo Conselho Norueguês para os Refugiados, no norte de Malanje e em partes de Huíla e do Cuando Cubango. Em 2002, a Johanniter assegurou a distribuição de ajuda não alimentar através de parceiros locais.

(62) Várias distribuições sofreram atrasos importantes, devido aos demorados procedimentos de aquisição, às esperas no porto de Luanda e às dificuldades de transporte (principalmente em aviões

<sup>33</sup> Casos também relatados por John Cosgrave (Channel Research), consultor da DANIDA.

de carga do PAM, também co-financiados pelo ECHO). Importa referir que o PAM dá prioridade às sementes e alfaias em detrimento de outros meios de ajuda. No Uíge, em Malanje e na Lunda Sul, foram habituais atrasos de seis meses. As pessoas deslocadas reinstaladas receberam a sua ajuda demasiado tarde, enquanto tentavam instalar as suas famílias no mato. Muitas pessoas deslocadas de regresso ao norte de Huíla (Caconda, Calucembe e Cuze) ainda não receberam a ajuda não alimentar programada. As pessoas deslocadas recentemente chegadas a Mavinga têm necessidade urgente de cobertores porque, na estação fria, o arrefecimento nocturno chega a descer aos 5 graus, mas o parceiro do ECHO só agora começou a sua distribuição (Mavinga só é acessível por via aérea, pelo que a ajuda não alimentar disputa espaço nos voos da PAM com a ajuda alimentar, igualmente urgente).

### **Conclusão**

A ajuda não alimentar é e continua a ser uma intervenção importante, apesar dos atrasos na sua aquisição, transporte e entrega aos destinatários finais.

### **Recomendação**

- Pode haver necessidades adicionais de ajuda não alimentar mas, considerando as distribuições efectuadas até agora, quaisquer novas propostas devem ter por base uma avaliação das necessidades ao nível dos agregados familiares (por parte do parceiro proponente) e não partindo do princípio de que todas precisam de ajuda não alimentar.

(63) O mesmo se aplica às **sementes e alfaias**. O ECHO ainda não financiou sementes e alfaias em Angola, mas está actualmente a estudar propostas neste sentido. Em 2003, foi calculado em 900 000 o número de famílias necessitadas de sementes e alfaias. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) a EuronAid e a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) cobriram ou irão cobrir a maior parte destas necessidades, mas esta ajuda não vai chegar a um número inaceitável de famílias, recentemente calculado em 178 000<sup>34</sup>. As sementes e alfaias são um sector apropriado para o ECHO, porque previne problemas nutricionais a seis meses de distância, que é o tempo que demoram muitas intervenções para salvamento de vidas. Constituem uma intervenção importante em termos de construção da paz, bem como de segurança alimentar e de subsistência, porque dão às pessoas uma razão para permanecerem em terras cultiváveis, em vez de migrarem para as cidades ou caírem na criminalidade. Em todo o caso, os pedidos de financiamento de sementes e alfaias devem ser acompanhados por cuidadosas avaliações de necessidades, para garantir que o parceiro está a beneficiar as pessoas em situação de necessidade. Por exemplo, numa proposta que o ECHO está a considerar para o Mungo (uma zona recentemente acessível no norte da província de Huambo), o parceiro avaliou (e os líderes locais confirmaram) que a maioria das comunidades possuía sementes suficientes, enquanto que os soldados desmobilizados recentemente chegados e as suas famílias não as tinham: a proposta visava, portanto, estes últimos. O ECHO deu tratamento célere às propostas, no intuito de assegurar que as sementes e alfaias chegassem a tempo da estação das sementeiras de 2003 (Setembro-Novembro), mas os parceiros têm agora de proceder rapidamente às aquisições, transporte e distribuição.

---

<sup>34</sup> Apresentação na reunião de doadores das Nações Unidas, em Maio de 2003.

### 5.3 Logística

(64) A logística consiste no apoio ao serviço de transporte aéreo interno de passageiros e mercadorias do PAM. Este tem sido fulcral na manutenção da presença e das actividades humanitárias na maior parte do país. O transporte aéreo tem sido, portanto, plenamente relevante e eficaz e tem tido um importante impacto. Não havendo alternativa ao transporte aéreo para muitas operações humanitárias, a sua eficiência não constitui um critério determinante. É oneroso, mas não a ponto de pôr em causa o financiamento adequado de outros sectores.

(65) O transporte aéreo irá perdendo importância à medida que continuem a ser abertas mais estradas, mas prevê-se que continue a ser necessário, pelo menos, durante o próximo ano. Isto porque, por exemplo, Luena é “acessível por estrada”, mas obriga a uma viagem de três dias a partir de Luanda. Alguns pontos de destino de recentes deslocações e de ajuda alimentar, como Mavinga, ainda só são acessíveis por via aérea. Surgirão novas possibilidades de maior eficiência à medida que forem tendo início voos comerciais para mais capitais provinciais.

O novo contrato para 2003 com o PAM ainda não estava concluído na altura em que os consultores efectuaram a sua missão no terreno.

#### *Recomendações*

- O ECHO deve continuar a financiar o transporte aéreo enquanto não existirem verdadeiras alternativas.
- O ECHO deve continuar a seguir a política definida no PG 2003 de incentivar os parceiros a utilizarem transportes comerciais sempre que estes estejam disponíveis.

### 5.4 Coordenação e informação

(66) Em Angola, a coordenação tem duas dimensões essenciais: 1) a racionalização das actividades apoiadas pelos doadores e 2) uma pressão concertada dos doadores sobre o Governo para que este cumpra as suas obrigações humanitárias e em matéria de desenvolvimento.

(67) No que se refere à racionalização das actividades apoiadas pelos doadores, o ECHO financia a acção de coordenação e informação humanitária do GCAH, que tem merecido o generalizado reconhecimento de todas as partes. O papel coordenador do GCAH é exercido mais ao nível da execução do que ao nível dos doadores (embora a sua função informativa seja também crucial para os doadores). O GCAH tem conselheiros no terreno na maior parte das províncias onde decorrem acções humanitárias. Os seus gabinetes no terreno coordenam e planeiam as actividades humanitárias, tanto com o Governo como com as ONG, articulam-se com o UNSECOORD para a realização de avaliações de segurança, promovem avaliações de necessidades em conjunto com as ONG e o Governo e recolhem, organizam e transmitem informação a Luanda. Também ao nível da execução, o GCAH funciona como doador, através do seu Fundo de Emergência (que pode autorizar financiamentos no prazo de uma semana, ao nível de Luanda). O Fundo de Emergência entra em cena em ocasiões em que outros doadores não podem apoiar intervenções imediatas das ONG, permitindo aos parceiros prosseguir a sua acção enquanto aguardam o financiamento mais gradual de outros doadores.

(68) Por decisão do Comité Permanente Inter-Agências das Nações Unidas, o GCAH é responsável pelas pessoas deslocadas em Angola, limitando-se o ACNUR aos refugiados e repatriados. O ACNUR manteve uma presença residual em Angola depois de 1998 e só voltou a entrar em

actividade em 2002, estando ainda a estabelecer-se em algumas províncias. O GCAH tem um quase monopólio da informação humanitária em Angola (que canaliza para os seus parceiros, com alguma contribuição do Governo) e há poucas perspectivas de poder vir a diversificar as suas fontes de informação. No entanto, não há razões para pensar que a informação do GCAH seja sistematicamente inexacta.

(69) O apoio do ECHO ao papel de coordenação e de informação do GCAH tem sido, portanto, altamente relevante, eficaz e eficiente, na medida em que a coordenação gera eficiências. Há preocupações relativamente à coordenação humanitária após a recente partida do chefe de missão do GCAH em Angola, conjugada com a iminente substituição do coordenador residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (que deverá assumir as funções de coordenação do GCAH após o encerramento deste). No entanto, os serviços centrais do GCAH em Genebra decidiram recentemente prolongar a missão do GCAH em Angola por mais um ano, o que alivia um pouco a pressão sobre o novo coordenador residente.

(70) Em termos sectoriais, só existem grupos de trabalho de doadores em matéria do VIH/SIDA, da questão da terra e dos documentos de estratégia de redução da pobreza (DERP). Ao nível da execução, também operam grupos de trabalho sectoriais, como o grupo da água e saneamento, presidido pela UNICEF; o ECHO não está, porém, presente neste grupo. Dada a sua independência, não cabe no mandato do ECHO desenvolver contactos directos com o Governo acerca de matérias políticas, e a sua assistência técnica não está autorizada a representar oficialmente a Comissão. No entanto, seria útil que o pessoal do ECHO no terreno contribuísse para a defesa de determinados interesses das populações, pelo menos ao nível de grupo de trabalho e ao nível provincial. O ECHO não participa nas reuniões mensais inter-doadores.

(71) A segunda dimensão está a ser crescentemente politizada, dadas as expectativas dos doadores de que o Governo utilize uma parte maior dos seus vastos recursos em trabalho humanitário (e dada, igualmente, a atitude de ressentimento histórico alimentada pelo Governo). Estas pressões são exercidas principalmente através de iniciativas *ad hoc* dos “cinco embaixadores” (EUA, Reino Unido, Noruega, Países Baixos e Suécia), mais do que em reuniões formais entre o Governo e os doadores, que estes consideram mero *pro forma* e desprovidas de substância.

### **Recomendações**

- O ECHO deve continuar a financiar o GCAH a um nível semelhante ao actual, se tal lhe for solicitado.
- O ECHO deve utilizar melhor os grupos de trabalho e as reuniões a nível provincial para contribuir para uma pressão concertada dos doadores sobre o Governo.

## **5.5 VIH/SIDA**

(72) Os dados relativos à prevalência do VIH em Angola são fragmentários. Indicam uma prevalência inferior à verificada nos países vizinhos, quase todos eles com as maiores taxas de prevalência do mundo (Zâmbia, Namíbia, R. D. do Congo, Botswana); o isolamento de Angola durante a guerra funcionou a seu favor neste sentido. No entanto, a prevalência já é alarmante em algumas zonas<sup>35</sup> e estão reunidos os factores necessários para uma transmissão explosiva: o

<sup>35</sup> Os MSF espanhóis descobriram no banco de sangue do hospital de Matala (província de Huíla) que 30% dos doadores (na sua maior parte, familiares de pacientes) eram seropositivos.

regresso de refugiados vindos de países com elevada prevalência, a abertura de estradas ao transporte de mercadorias e as grandes movimentações das populações deslocadas, bem como dos soldados desmobilizados e suas famílias, das zonas urbanas e periféricas para as zonas rurais. O conhecimento e a prevenção do vírus são escassos (em alguns locais, corre mesmo o boato de que os preservativos são perigosos). São necessárias intervenções para tentar impedir a transmissão antes que Angola sofra uma catástrofe de VIH/SIDA idêntica às dos seus vizinhos, com todas as consequências que isto teria para o bem-estar e para a construção da paz.

(73) O primeiro projecto do ECHO dedicado à prevenção do VIH/SIDA foi o ECHO/AGO/210/2003/01005 (UNICEF, “Prevenção Integrada do VIH”, 350 000 euros, Março-Junho de 2003). A maior parte dos custos foram relativos à concepção e produção de material de comunicação informativo-educativo (folhetos nas línguas locais, cartazes, apresentações gráficas, vídeos, etc.) e à formação de pessoal das ONG, que a deverá reproduzir junto dos seus parceiros locais. Os efeitos destas actividades de prevenção do VIH são, portanto, indirectos e ainda é cedo para os avaliar (embora os avaliadores tenham considerado que estes materiais não eram muito visíveis nas províncias). No entanto, a experiência noutros países sugere que os resultados destas acções podem ser moderadamente eficazes e constituem um passo inicial útil para um esforço nacional (que, quando estiver plenamente em curso, terá de atingir as pessoas analfabetas através de outros meios que não os folhetos, como a rádio). A opinião do pessoal médico da assistência técnica do ECHO é de que se trata de uma intervenção dispendiosa em relação aos resultados esperados, o que, em grande parte, se deve aos elevados custos da impressão em Angola. Teve início um segundo projecto no domínio do VIH (ECHO/TPS/210/2003/07001, GOAL, “Sensibilização para o VIH/SIDA das populações de risco regressadas”, 557 000 euros, Maio-Abril de 2004), dirigido à Lunda Sul e a outras províncias da fronteira oriental, dado o regresso de refugiados de risco. O GOAL possui uma considerável experiência de DST/VIH em Angola e desenvolve a sua proposta com base no método “Conhecimento, Atitudes e Práticas” aplicado no Moxico. O projecto tem um adequado duplo enfoque na educação e no tratamento das DST. (Estranhamente, a ficha do projecto não refere indicadores, como o da evolução do conhecimento de métodos de prevenção, o que poderia ser facilmente medido pela observação das comunidades-alvo. Esta observação deve ser solicitada aos parceiros de execução).

(74) As actividades de prevenção do VIH, no quadro das actividades gerais no domínio dos cuidados de saúde, só começaram a ser incluídas nos projectos em 2002 (salvo nos casos pontuais em que os parceiros reforçavam rotineiramente os protocolos com o MINSa, incluindo a referência ao VIH/SIDA e à despistagem do VIH nos bancos de sangue), quando o ECHO começou a pedir aos seus parceiros no sector da saúde que incluíssem explicitamente as actividades de prevenção do VIH. Desde então, têm sido incluídas, pelo menos, acções de sensibilização para o risco do VIH em muitas das propostas, embora não em todas, no domínio da saúde, com destaque e orçamentos crescentes. Os avaliadores observaram uma actividade pouco visível na área do VIH em alguns projectos, e o pessoal de alguns parceiros reconheceu ter pouco tempo para lhe dedicar. Na verdade, muitos contratos eram vagos no que respeita a actividades específicas de sensibilização para o VIH (por exemplo, relativamente ao número de sessões ou de participantes). Nestas circunstâncias, a utilização de indicadores de impacto (como o da evolução do conhecimento) não será, provavelmente, possível, mas os contratos deveriam especificar e responsabilizar os parceiros por fornecer dados quantificados dos resultados, como o número de sessões de sensibilização realizadas e o número de participantes.

### **Conclusão**

(75) A prioridade atribuída pelo ECHO às intervenções no domínio do VIH/SIDA é altamente relevante.

### **Recomendações**

- O ECHO deve continuar a procurar possíveis intervenções no domínio do VIH/SIDA em que possa desempenhar um papel catalítico e de impacto rápido e deve assegurar que as propostas de projectos neste domínio contenham indicadores de impacto, como o da evolução do nível de conhecimentos das populações-alvo.
- Deve continuar a expandir as acções no domínio do VIH/SIDA nos projectos de saúde em geral, assegurando que os parceiros se obriguem a apresentar resultados quantificados destas acções; deve começar a participar nos grupos temáticos inter-doadores sobre o VIH/SIDA.

### **5.6 Água e saneamento**

(76) A água e o saneamento constituem um problema estrutural em todo o país. A falta de saneamento e de higiene é (presumivelmente<sup>36</sup>) responsável por grande parte da morbilidade, a par da subnutrição aguda e, nas situações que se repetem, da subnutrição crónica. A maior parte das pessoas não tem acesso a água potável segura (embora muitas tenham acesso a água semi-segura, por exemplo, de poços tradicionais protegidos). Há necessidade de milhares de pontos de água seguros e de centenas de milhares de latrinas, juntamente com educação básica intensiva em matéria de higiene, tanto nas zonas rurais como nas cidades. Os recursos hídricos do país são impressionantes (em quase todos o país se podem encontrar águas subterrâneas a pouca profundidade e águas de superfície, mesmo na estação seca) e parece não haver casos de falta absoluta de água, com a possível excepção de algumas áreas pouco povoadas no sul árido (Cunene e sul do Cuando Cubango).

(77) Os contratos mais recentes do ECHO com importantes componentes de abastecimento de água e saneamento comunitários foram firmados com o ACNUR (ECHO/AGO/210/2002/01016, Abril-Outubro de 2002, centrado no Uíge, e o ECHO/AGO/210/2001/01010, Abril-Dezembro de 2001, centrado nas províncias do Zaire, do Uíge e de Luanda). Desde então, o ECHO tem apoiado acções no domínio da água e do saneamento apenas como uma componente menor de outras actividades, por exemplo, um sistema de água e latrinas para um posto de saúde reabilitado.

(78) Mesmo que tenham ficado por satisfazer necessidades de intervenção no domínio da água e do saneamento durante o pico das deslocações antes da paz, a dispersão maciça das pessoas deslocadas após o cessar-fogo acabou com a maior parte das necessidades de água e saneamento de emergência nos campos anteriormente apinhados de pessoas deslocadas (excepto num pequeno número de destinos de novas deslocações, como Mavinga). Esta situação deixa o ECHO sem

---

<sup>36</sup> Não havendo indicadores sanitários detalhados nem testes à água, isto pode apenas presumir-se. Os MSF espanhóis em Huíla compararam a qualidade da água dos campos de pessoas deslocadas com a dos outros habitantes da zona: a qualidade (microbiológica) da água dos campos é quatro vezes melhor do que a restante.

prioridades óbvias neste sector, não por não haver necessidades, mas porque a necessidade é generalizada<sup>37</sup>.

(79) Quanto aos trabalhos de água e saneamento financiados pelo ECHO e observados pelos avaliadores, a qualidade das instalações era variável. Os sistemas de água de mais elevada qualidade (qualidade e quantidade da água) eram também os de carácter mais temporário, como, por exemplo, a água tratada com cloro bombeada através de tubos (caso de Mavinga). Os pontos de água de carácter mais permanente, em centros ou postos de saúde, eram por vezes de qualidade inferior (por exemplo, um poço desalinhado no centro de saúde do Mungo, uma fonte alimentada por gravidade não isolada e frequentada por animais no centro de saúde de Tchichenje ou poços arruinados no campo de pessoas deslocadas de Muacanhica, em Luena), o que reflecte a falta de especialização destes parceiros na construção de pontos de água.

(80) Foram exploradas algumas oportunidades para promoção da higiene – por exemplo, no centro de alimentação suplementar do Mungo (não financiado pelo ECHO), onde as famílias beneficiárias recebem lições de higiene básica, e também com um parceiro no Uíge, que promove educação sobre higiene básica com base no método “Conhecimento, atitudes e práticas”. Outras oportunidades foram desperdiçadas, como no centro de recepção de Cazombo (não financiado pelo ECHO), cujas latrinas deveriam ter lavatórios.

(81) Além disso, não foi possível avaliar o impacto, devido à falta de dados de referência. No entanto, onde se verificaram surtos de doenças transmitidas pela água (como o surto de *shigella* em Mavinga), é possível presumir que o subsequente abastecimento de água potável teve um impacto importante.

(82) Uma consideração que pode ser feita a respeito deste sector é que as principais ONG executantes, Oxfam e Development Workshop (DW), nenhuma das quais é parceira do ECHO em Angola, estão já a trabalhar na sua plena capacidade: nos últimos anos, a Oxfam abriu uma média anual de 300 pontos de água.

### **Conclusão**

(83) As (limitadas) intervenções no sector da água e saneamento foram:

- Relevantes, na medida em que corresponderam a necessidades.
- Eficientes, na medida em que foram obras de baixo custo.
- Apenas moderadamente eficazes, devido ao reduzido financiamento dedicado ao sector.
- Sustentáveis, excepto no caso das instalações concebidas para serem temporárias (por exemplo, no posto de saúde e no campo de pessoas deslocadas de Mavinga).

### **Recomendações**

- O ECHO pode apoiar selectivamente actividades no sector da água e saneamento, dando prioridade aos locais onde se verificam surtos de doenças potencialmente letais transmitidas pela água (*shigella* e cólera, por exemplo). Isto ocorre, geralmente, quando um grande grupo de

---

<sup>37</sup> O programa da CE de “Apoio de emergência ao processo de paz”, de 30 milhões de euros, inclui 1 400 000 euros destinados à água e saneamento de emergência, através do GCAH; no entanto, este montante cobrirá apenas uma parte muito pequena das necessidades do país.

peças (como em Mavinga) utiliza água de superfície, mais do que com a água semi-segura fornecida por poços tradicionais. Como prioridade secundária, o ECHO pode apoiar intervenções no sector da água e saneamento destinadas a comunidades onde não é possível abrir poços tradicionais semi-seguros devido às condições hidrogeológicas<sup>38</sup>.

- Os avaliadores recomendam que os parceiros sem especialização em água e saneamento procurem a colaboração de uma das poucas ONG no país com vasta experiência na matéria (DW e Oxfam), para assegurarem a concepção e construção adequadas, e/ou contratem pessoal estrangeiro devidamente qualificado.

## 5.7 Protecção

(84) O objectivo da protecção é salvaguardar os direitos humanos das pessoas afectadas pela guerra. De acordo com os planos globais 2001-2003, a protecção foi identificada como uma das principais tarefas do ECHO. Foram previstas intervenções para assegurar a protecção das populações, com especial atenção às crianças, mulheres e regressados.

(85) Até agora, apenas o ACNUR e o CICV receberam financiamento do ECHO para actividades de protecção. O ACNUR assegura actualmente uma componente de protecção nas províncias do Zaire e do Uíge, dando protecção básica e assistência a cerca de 90 000 refugiados angolanos que optaram por regressar da R. D. do Congo. Também o CICV é financiado para exercer o seu mandato de protecção, ajudando ao reatamento dos laços familiares e apoiando as famílias em conformidade com os princípios humanitários básicos aplicáveis a pessoas ou grupos afectados por guerras civis<sup>39</sup>.

(86) O ACNUR e o CICV desenvolvem as seguintes actividades no âmbito da protecção:

- Registo de refugiados regressados.
- Organização de acções de formação dirigidas a funcionários governamentais sobre as operações de repatriamento e recepção de regressados.
- Formação em resolução de conflitos e coexistência pacífica dirigida a dirigentes tradicionais e de igrejas, bem como a funcionários governamentais nas províncias de Uíge e Zaire.
- Acções de localização de pessoas pelo CICV, em estreita cooperação com o Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS) e a Cruz Vermelha Angolana (CVA), que incluem o estabelecimento de 142 pontos de localização nas 18 províncias do país.
- Registo de menores (até aos 17 anos de idade) não acompanhados em zonas de aquartelamento, orfanatos, serviços pediátricos dos hospitais e habitações privadas. Até agora, foi registado pelo CICV um total de 1 382 menores em todas as províncias<sup>40</sup>.
- Reagrupamento familiar, activamente preparado pelo CICV, a CVA e os serviços locais do MINARS. As crianças são acompanhadas no regresso às suas famílias. No momento do reagrupamento, é fornecido um “kit” constituído por ajuda não alimentar, material escolar, roupas e um conjunto sanitário. Desde 2002, o CICV juntou cerca de 350 menores às suas famílias<sup>41</sup>.
- Visitas aos prisioneiros e acompanhamento da sua situação.

<sup>38</sup> Os avaliadores identificaram pelo menos uma aldeia de regressados nestas condições, a norte de Luena, cujos habitantes tinham de caminhar diariamente 5 quilómetros para obter água.

<sup>39</sup> Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola: “mais de 100 000 crianças estão separadas das suas famílias e comunidades”.

<sup>40</sup> CICV, Julho de 2003.

<sup>41</sup> Segundo o CICV, o número de reagrupamentos familiares é indicador de uma actividade de protecção bem sucedida.

(87) As actividades de localização de pessoas desenvolvidas pelo CICV incluem a publicação de uma revista trimestral, a primeira do seu género em África, a “Gazeta” (primeiro número publicado em 25 de Maio de 2003), e a sua distribuição em Angola, Zâmbia, R.D. do Congo e Namíbia. Esta revista publica listas de todos os pedidos de localização e dos menores não acompanhados e permite às famílias e crianças restabelecerem contacto com parentes há muito perdidos através da rede de mensagens da Cruz Vermelha. Estas listas também foram disponibilizadas no sítio do CICV na Internet.

(88) Também no que refere à localização de pessoas, os membros de famílias deslocadas e dispersas podem reatar contactos entre si através da rede de mensagens da Cruz Vermelha. Até ao final do período avaliado, em 2003, já tinham sido recolhidas e distribuídas pelos serviços do CICV e da CVA mais de 75 000 mensagens. Este comprovou ser um instrumento valioso em Angola e nos países vizinhos. Os pedidos de localização são igualmente publicitados na rádio e na televisão e anunciados nas igrejas e em panfletos distribuídos nos mercados, tudo isto apoiado por uma actividade de visitas aos locais de origem. Ao tomarem conhecimento de que alguns membros da sua família continuam a viver no local de origem ou a ele regressaram em segurança, os outros podem sentir-se encorajados a regressar também.

(89) Ocorrem problemas resultantes dos movimentos da população, da indisponibilidade das chamadas famílias de acolhimento para identificarem e deixarem partir uma criança não acompanhada e da informação disponível sobre as crianças, frequentemente escassa.

(90) O impacto e as dificuldades surgidas após o reagrupamento das famílias não têm sido acompanhados, devido à limitação de fundos e de capacidades do CICV, da CVA e do MINARS, bem como de outros intervenientes nas acções de localização de pessoas, como a UNICEF e o Save the Children Fund britânico. A criação de redes de protecção e de comités de protecção de base comunitária ao nível local (integrando os chefes tradicionais e as igrejas), tal como foi iniciado pelo Save de Children Fund dinamarquês no Uíge, constitui uma solução de participação comunitária no acompanhamento.

(100) Nas próximas atribuições de fundos, é aconselhável inserir nas actividades de protecção um mecanismo de acompanhamento da fase posterior ao reagrupamento das famílias, possivelmente ao mesmo tempo que se apoia a constituição de comités de protecção de base comunitária. Embora esta não seja uma das actividades nucleares do ECHO, ela destina-se a assegurar o sucesso dos reagrupamentos familiares e, simultaneamente, permite prestar assistência tanto à criança como à sua família.

(101) A extensão da protecção às categorias vulneráveis de crianças (órfãos, crianças da rua, crianças acusadas de bruxaria, etc.), de mulheres (chefes de família) e de famílias de ex-combatentes permitiria cobrir os segmentos mais vulneráveis da população angolana.

(102) As actividades de protecção em geral e as de reagrupamento familiar em particular nem sempre têm, segundo as agências envolvidas, uma boa relação custo-eficácia. No entanto, transmitem uma mensagem importante e relevante de construção da paz e da restauração da sociedade angolana. A eficácia da salvaguarda dos direitos humanos da população vulnerável

afectada pela guerra é evidente em si mesma e exerce um enorme impacto não só naqueles que dela beneficiam mas também em toda a população, pelos seus efeitos simbólicos. É igualmente previsível que o reagrupamento diminua a violência futura, ao assegurar a socialização das crianças separadas e afectadas pela guerra. Mais ainda, contribui para uma conclusão sustentável do mandato essencial do ECHO, o de salvar vidas, dando uma perspectiva de futuro às vidas salvas.

### **Recomendações**

- Devem continuar a ser financiadas as actividades de protecção dos segmentos mais vulneráveis da população afectada pela guerra (como as mulheres e as crianças), como instrumento de defesa e promoção dos direitos humanos.
- As preocupações relativas à protecção, especialmente das famílias encabeçadas por mulheres ou por crianças, bem como dos ex-combatentes, devem ser expressas em todos os projectos como uma questão transversal e reflectir-se na selecção dos beneficiários.
- Um financiamento a mais longo prazo das actividades de protecção pode ser ligado a outras fontes de fundos da União Europeia, como a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH) ou o FED.

### **5.8 Intervenções centradas nas crianças**

(103) As crianças angolanas, tendo nascido e crescido num país destruído por décadas de guerra civil, sofreram inúmeros traumatismos, decorrentes da deslocação, da destruição de casas, dos riscos de vida representados pelas minas terrestres e pela exposição aos combates, da fome, dos raptos, da discriminação, da violência sexual e da ausência de identidade pessoal e social. Além disso, muitas crianças sofreram as consequências da inacessibilidade ou da inexistência de cuidados de saúde e do mau funcionamento ou da ausência total de um sistema educativo.

(104) Por toda Angola, muitas crianças foram e ainda estão separadas das suas famílias, enquanto outras foram deixadas sem recursos ou sem a protecção de familiares. Algumas delas tiveram de assumir a responsabilidades pelas suas famílias sem pais, passando a ser chefes de família. Outros vivem como órfãos em instituições religiosas ou famílias de acolhimento<sup>42</sup>. Um número indeterminado de crianças (calculado entre 7 000 e 11 000) foram raptadas e recrutadas à força pela UNITA ou pelas FAA<sup>43</sup>. Foram raptadas para noivas-crianças e utilizadas como escravas sexuais ou foram obrigadas a servir como “colectores de campo de batalha”, carregadores, cozinheiros ou crianças-soldados<sup>44</sup>. O número de jovens e crianças que trabalham e vivem nas ruas está a aumentar (calcula-se que sejam entre 2 000 e 10 000, em Luanda e no resto do país, segundo a UNICEF e o GOAL). A sua situação é ainda agravada pelas drogas e os abusos sexuais, a violência e a ausência de esperança<sup>45</sup>. Há um considerável número de crianças acusadas de bruxaria e perseguidas, principalmente nas províncias nortenhas do Zaire e do Uíge, mas também em Luanda<sup>46</sup>. Cerca de 30% das gravidezes em todo o país ocorrem em raparigas entre os 13 e os 18 anos. Calcula-se que a percentagem de crianças e adolescentes infectados por doenças sexualmente transmissíveis como o

<sup>42</sup> UNICEF, ‘Angola 2001 Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)’, Março de 2003: Proporção de crianças até aos 14 anos que são órfãs (de um ou de ambos os pais): 11%.

<sup>43</sup> Human Rights Watch, ‘Combatentes esquecidos: Crianças-soldados em Angola’, Abril de 2003. A ‘Coligação para pôr termo à utilização de crianças-soldados’ calcula que 7 000 crianças serviram na UNITA e nas FAA; trabalhadores humanitários na protecção de crianças sugerem que esse número ascende a cerca de 11 000.

<sup>44</sup> Idem e UNICEF/Anna Richardson, ‘Children Living with UNITA,’ Novembro de 2001.

<sup>45</sup> UNICEF, ‘Angola 2001 Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)’, Março de 2003: Percentagem de crianças entre os 5 e os 14 anos que actualmente estão a trabalhar: 30 %.

<sup>46</sup> Katja Ekholm Friedman, 2003, ‘Estudo sobre as Crianças em Situação de Risco nas Províncias do Zaire, Uíge e Luanda’.

VIH/SIDA seja consideravelmente elevado. Por último, um número indeterminado, mas certamente elevado, de crianças são deficientes (entre 70 000 e 90 000 angolanos no total), devido a acidentes com minas terrestres, subnutrição ou falta de acesso a cuidados de saúde (especialmente as vítimas de poliomielite e de paludismo cerebral). Uma categoria especial em risco é o grupo das “crianças esquecidas” ou a “geração perdida” (assim chamada por organizações de protecção das crianças), que nunca tiveram qualquer tipo de socialização, ambiente familiar ou preparação para a vida<sup>47</sup>.

(105) O ECHO reconheceu nos seus planos globais a grande importância deste enorme grupo populacional (o escalão etário entre os 0 e os 14 anos representa 45% da população de Angola<sup>48</sup>). Nas suas intervenções, tal como nesta avaliação, o ECHO procurou centrar-se especialmente no impacto sobre as crianças.

(106) Para prevenir uma maior deterioração da situação das populações mais vulneráveis, o ECHO concentrou, acertadamente, os seus projectos de nutrição, saúde e protecção na resposta às necessidades específicas das crianças destes grupos<sup>49</sup>. Os centros de alimentação suplementar e terapêutica também estão a aumentar a sua cobertura de cuidados de saúde primários, prestando assistência pré e pós-natal nas áreas recentemente tornadas acessíveis e têm realizado importantes intervenções para reduzir a mortalidade e morbilidade materno-infantis nessas regiões<sup>50</sup>. Os programas de vacinação têm sido bastante eficazes no aumento da cobertura, tendo em conta os problemas de acesso e a insuficiência de dados demográficos.

(107) Embora a necessidade premente de programas de nutrição de emergência possa vir a diminuir, continua a haver necessidade de acções preventivas para assegurar uma melhoria da situação nutricional ao nível das famílias, como a educação sobre práticas de desmame e sobre a importância do aleitamento<sup>51</sup>, bem como a reintrodução de conhecimentos sobre nutrição, saneamento e higiene. É altamente recomendável o financiamento destas actividades de consciencialização.

(108) A componente de protecção das crianças em geral consiste principalmente na localização e reagrupamento familiar e é acompanhada por uma campanha de registo de nascimentos gratuito, a fim de atribuir uma identidade jurídica à criança para garantir os seus direitos humanos e cívicos<sup>52</sup>. Infelizmente, a qualidade do registo é muito irregular: a data de nascimento inscrita em alguns bilhetes de identidade está visivelmente errada, o que pode provocar futuros problemas e a exclusão dos cadernos eleitorais.

(109) Além disso, a premente necessidade de acorrer aos variados traumatismos das crianças exige intervenções de carácter psicossocial, apoiadas pelas principais organizações humanitárias, a fim de minimizar a situação de emergência e o potencial de novos conflitos suscitado por agressões não resolvidas e pela crescente violência entre crianças e adolescentes.

<sup>47</sup> Global Consortium for the Care & Protection of Children in Emergencies (CCF, IRC, SC-US), ‘Emerging from War: Issues of Survival & Development for Children & Adolescents in Angola - A Child Protection Assessment’, Dezembro de 2002.

<sup>48</sup> UNICEF, Dados Demográficos, 1999.

<sup>49</sup> Idem: 31 % das crianças têm peso inferior ao normal, 45 % têm distúrbios de crescimento, 6 % padecem de doenças degenerativas.

<sup>50</sup> Idem: A taxa de mortalidade de menores de 5 anos é de 250 crianças em 1000; a taxa de morbilidade infantil (probabilidade de morrer antes de completar um ano) é de 150 em 1000.

<sup>51</sup> Idem: A percentagem de crianças de menos de 4 meses alimentadas exclusivamente por amamentação é de apenas 14%.

<sup>52</sup> UNICEF, Angola 2001 Multiple Indicator Cluster Survey (MICS), Março de 2003: Percentagem de crianças com menos de 5 anos cujo nascimento foi registado: 29%.

### **Conclusões**

(110) Ainda que nenhum projecto financiado pelo ECHO tenha sido expressamente dedicado às crianças, esta população especialmente carenciada e vulnerável tem sido a principal beneficiária das intervenções financiadas pelo ECHO nos domínios da nutrição, da saúde e da protecção. Os resultados alcançados são significativos, nomeadamente a descida das taxas de mortalidade e de morbilidade infantil nas áreas de intervenção, graças ao maior acesso a cuidados de saúde, ao apoio nutricional e à vacinação. Os reagrupamentos familiares conseguidos até ao final do período em avaliação evidenciam o êxito das actividades de protecção. Estas intervenções financiadas pelo ECHO foram eficazes, relevantes e, na maior parte dos casos, eficientes, ainda que, objectivamente, nem sempre apresentem uma relação custo-benefício totalmente satisfatória (ver secção Protecção). Nos aspectos do impacto e da sustentabilidade, pode afirmar-se claramente que estas actividades em prol da melhoria da saúde, da nutrição e da protecção marcaram uma enorme diferença para a população beneficiária e irão contribuir para uma perspectiva a longo prazo mais estável para estas crianças.

(111) No entanto, a abertura das zonas recentemente tornadas acessíveis e a batalha pela reintegração e pela auto-suficiência nas zonas de reinstalação assinala a necessidade de uma rápida e continuada assistência para permitir passar da fase de emergência à fase de transição e para assegurar a satisfação das necessidades das crianças em termos de nutrição, saúde, protecção e educação de emergência.

### **Recomendações**

- No futuro planeamento estratégico, as questões relativas às crianças têm de ser encaradas como importantes questões transversais em todos os sectores, nomeadamente a saúde, a nutrição, a segurança alimentar das famílias, a protecção e a educação de emergência.
- Embora não sendo uma das suas actividades prioritárias, o ECHO poderia incentivar a realização de campanhas de defesa e promoção dos direitos das crianças, a fim de mitigar a alarmante situação das categorias mais vulneráveis, como as crianças da rua, as crianças acusadas de bruxaria e perseguidas e as antigas crianças-soldados. Estas campanhas poderão promover a compreensão da situação e das necessidades das crianças em todos os aspectos da vida: *Saúde e Nutrição*: práticas alimentares, campanhas a favor da amamentação, alimentação equilibrada para as crianças; *VIH/SIDA*: infecção das crianças por mães portadoras de VIH, por transfusões de sangue não testado, por violações, por drogas, por agulhas não desinfectadas; *Educação*: direito a frequentar uma escola e a receber educação; *Direitos Humanos*: registo de nascimento gratuito; *Apoio Psicossocial*: reagrupamento familiar, consciencialização para os problemas do trabalho infantil, das crianças da rua, das crianças acusadas de feitiçaria e perseguidas, das antigas crianças-soldados. Criar os fundamentos de um ambiente favorável à reconstrução da vida dos mais vulneráveis e dos dependentes de assistência especial é um papel que corresponde apropriadamente ao mandato do ECHO<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Criação de um conjunto de elementos construtivos, como o acesso seguro à água, à saúde e à educação; a segurança alimentar; as oportunidades de obtenção de rendimento pelas famílias; a redução/eliminação dos riscos das minas; a construção da paz/medidas geradoras de confiança, como a desmobilização, o desarmamento, etc. Tudo isto pode constituir e promover um ambiente propício à reconstrução da vida e fazer a diferença entre a mera existência e uma vida humana digna e promissora.

A maior parte destes elementos correspondem a questões como o salvamento de vidas e a sua defesa, que se enquadram no mandato do ECHO.

## 5.9 Programação psicossocial

(112) Os termos de referência desta avaliação determinam: “Para além da avaliação geral das actividades do ECHO em curso em Angola, devem ser tidos em especial consideração os seguintes aspectos: *as necessidades das crianças (em especial as crianças deslocadas), as necessidades de outros grupos vulneráveis, o VIH/SIDA, a protecção e o apoio psicossocial...*”

(113) Os efeitos de conflitos violentos prolongados como o de Angola não se limitam ao sofrimento material e físico, pois são igualmente geradores de sofrimento emocional, espiritual, psicológico e social. A maior parte das famílias angolanas foi afectada por quatro décadas de violência. Ter membros da família mortos, feridos ou torturados deixou profundas feridas psicossociais. As deslocações forçadas, a perda de casas e propriedades e o prolongado risco de vida provocado pelos combates e pelas minas terrestres conduziram a uma profunda deterioração e desilusão socioeconómicas.

(114) Depois do cessar-fogo de 2002, a sociedade angolana permaneceu instável. Nela se encontram os seguintes grupos mais vulneráveis:

- 3,5 milhões de **peças deslocadas no interior do país**<sup>54</sup>. Alguns são famílias divididas, tendo uma parte dos seus membros (principalmente homens) regressado ao local de origem, para fins de reconhecimento, para preparar habitação e para procurar um rendimento, enquanto o resto da família continua a beneficiar da assistência humanitária. Segundo o GA, 1 389 589 pessoas continuam deslocadas<sup>55</sup>.
- **Os refugiados repatriados**, regressados dos países vizinhos. Desde Abril de 2002, cerca de 13 000 regressaram da R.D. do Congo, da Zâmbia, do Botswana e da Namíbia, de um total de 441 000 pessoas que fugiram de Angola<sup>56</sup>. A geração mais jovem é a que enfrenta maiores desafios no regresso a um país que desconhecem, falando pouco ou nenhum português e não estando familiarizados com a situação angolana e, por exemplo, com o risco das minas.
- **Os soldados desmobilizados da UNITA e suas famílias** (85 550 ex-combatentes e 288 756 familiares), dos quais a maior parte foi transportada para as respectivas terras de origem pelo GA, depois de terem recebido os seus bilhetes de identidade e salários. No entanto, cerca de 38 000 permanecem nas zonas de aquartelamento, oficialmente encerradas, à espera dos documentos e de transporte, em condições muito precárias, porque a maior parte da assistência foi cortada. Outras 36 000 pessoas aguardam transporte para regressar em centros de trânsito por todo o país, algumas delas sem condições adequadas de abrigo, alimentação, assistência sanitária ou higiene<sup>57</sup>. A desmobilização não foi acompanhada por um desarmamento completo. Neste grupo social, especificamente, a disponibilidade de armas e a disposição para as utilizar pode dar origem a novos conflitos se a situação socioeconómica continuar a deteriorar-se.
- **Populações residentes empobrecidas** que, especialmente nas zonas recentemente tornadas acessíveis, estão em pior situação do que as pessoas deslocadas, devido à prolongada falta de

<sup>54</sup> Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola 2003.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola 2003: cerca de 441 000 pessoas fugiram do país.

<sup>57</sup> Dados actualizados em 10 de Julho pelo GCAH, Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários em Angola.

assistência humanitária e às experiências que tiveram, durante a ocupação pela UNITA e pelas FAA, de saques, destruição de colheitas, roubos de gado, assassinatos, violações e raptos<sup>58</sup>.

- **Grupos especialmente vulneráveis:** os menores não acompanhados, os idosos sem família ou separados dela, as viúvas, os deficientes, as crianças da rua, as famílias encabeçadas por mulheres ou crianças, etc., têm os mais fracos mecanismos de defesa, vivem em condições deploráveis, quase não são socialmente reconhecidos e recebem apenas uma atenção mínima da assistência internacional.

(115) Para além dos traumas e crueldades da guerra, a população é vítima de violência em razão do género, da predisposição juvenil para agressões e violência, do fenómeno da perseguição de crianças acusadas de bruxaria e da rápida propagação do VIH/SIDA.

(116) O processo de reinstalação e reinserção destes grupos sociais afectados pela guerra constitui um difícil desafio para as suas comunidades: frágeis estruturas de solidariedade têm de absorver as diversas antigas partes em conflito e dar abrigo a todos. A satisfação imediata e a médio prazo das necessidades essenciais como a habitação, a alimentação e o acesso a cuidados de saúde e à educação podem, numa fase inicial, fazer esquecer as hostilidades, tensões e desejos de vingança. Para além disto, devolver, tanto quanto possível, o processo de tomada de decisões à comunidade (em questões como a da identificação de beneficiários da assistência humanitária) pode fortalecer os mecanismos comunitários que minimizam, ao nível local, as potenciais causas de conflito, como as disputas sobre o uso da terra ou o acesso à água<sup>59</sup>.

(117) Os rituais tradicionais de cura e purificação são essenciais à reinserção dos indivíduos e grupos regressados às comunidades, quando esses rituais ainda estão vivos nas culturas locais.

(118) Mas, para além da reinserção social, subsiste o fenómeno do stress pós-traumático, que carece de apoio através de uma resposta orientada<sup>60</sup>.

(119) Até agora, o ECHO não tem financiado actividades em Angola no sector da assistência psicossocial<sup>61</sup>. A combinação da assistência humanitária com intervenções psicossociais poderia lançar as bases para uma reconciliação sustentável. O ECHO e outros doadores poderiam incluir actividades psicossociais nos seus programas humanitários, especialmente os destinados a grupos vulneráveis como as mulheres e crianças traumatizadas.

(120) As intervenções psicossociais tendem a exigir um empenhamento a longo prazo. Contudo, nesta fase crucial da consolidação da paz, há um elevado risco de retrocesso, é urgente incluir na concepção de todos os projectos uma compreensão das dimensões psicossociais dos distúrbios causados pela guerra e a sensibilidade para o risco potencial de a assistência humanitária exacerbar conflitos nas comunidades.

<sup>58</sup> Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola 2003.

<sup>59</sup> Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Aid (ALNAP), 'Global Study: Angola 2003', p. 73. O Código de Conduta da Cruz Vermelha, do Crescente Vermelho e das ONG para a assistência em caso de catástrofe refere: "... criar capacidades locais, envolvendo os beneficiários locais na gestão da ajuda de emergência, reduzindo futuras vulnerabilidades e aumentando a responsabilização...".

<sup>60</sup> A UNICEF oferece uma resposta apropriada para as crianças, com o seu conceito de "espaço amigo das crianças", em que actividades e procedimentos tradicionais recreativos, sanitários e educativos são combinados com uma estrutura de serviço psicossocial.

<sup>61</sup> O Programa de Emergência de Apoio ao Processo de Paz da UE, de 30 milhões de euros, incluiu este sector.

(121) Algumas organizações (como o Christian Children's Fund e igrejas locais) já introduziram a assistência psicossocial para as crianças e suas famílias, criando uma base importante para a reconciliação. Pode definir-se uma resposta humanitária alargada como incluindo programas socioeconómicos, nomeadamente de educação informal e de alfabetização de adultos, de consciencialização para os riscos das minas e para a prevenção do VIH/SIDA e de actividades geradoras de rendimento. O tratamento das antigas partes em conflito e a abordagem ao apoio psicossocial poderia ser preparado por módulos de formação de formadores dirigidos aos parceiros responsáveis pela execução, às autoridades governamentais e aos parceiros locais, mas estas actividades não se enquadram no mandato do ECHO.

### **Conclusão**

(122) As perturbações psicológicas, emocionais e sociais aumentaram enormemente, afectam toda a população e constituem uma ameaça directa à reconstrução e reabilitação de Angola, para já não falar do processo de paz e reconciliação. Tornaram-se uma “bomba-relógio” para a sociedade angolana e tornam imperioso que os doadores internacionais articulem intervenções psicossociais com as actividades de ajuda de emergência, a fim de ser restaurado um mínimo de sanidade e dignidade.

### **Recomendação**

- Embora tal não se enquadre no âmbito das actividades essenciais do ECHO, este poderá estimular a consciencialização das dimensões psicossociais das vulnerabilidades provocadas pela guerra na concepção dos projectos e poderá considerar a possibilidade de dar formação aos seus parceiros e interlocutores locais, nomeadamente sobre o tratamento a dar ao conflito entre partes. Outras actividades terão de ser cobertas por organizações vocacionadas para o desenvolvimento.

## **6. Critérios de avaliação**

### **6.1 Relevância**

(123) A lógica de intervenção dos planos globais de 2002 e 2003 e das outras decisões de emergência foi acertada e coerente com os objectivos das decisões e com os objectivos gerais do ECHO. A transferência gradual dos projectos de longa duração iniciados em 2001 (para outros mecanismos de financiamento da CE, sempre que possível) permitiu ao ECHO dedicar os seus recursos ao trabalho essencial de emergência, que se intensificou com o pico de violência da guerra, com o inesperado cessar-fogo e as consequentes vagas de regressos espontâneos e com a oportunidade de alargar os serviços de emergência às zonas tornadas acessíveis. A escolha dos sectores e a importância variável que lhes foi sendo atribuída em função da rápida evolução da situação constituiu uma parte essencial de uma lógica de intervenção eficaz<sup>62</sup>.

(124) Quando aos objectivos da CE, “o principal objectivo a curto prazo da estratégia da CE para Angola é **apoiar o processo de paz por meio da estabilização da situação humanitária**, de forma a permitir uma realização ordeira dos processos de desmobilização e de regresso” (PG 2003, p. 11). O ECHO considera, acertadamente, que deve estar na vanguarda deste esforço, e as suas intervenções foram perfeitamente adequadas ao principal objectivo da CE. O ECHO sublinha que a

<sup>62</sup> Os avaliadores recomendam alguns pequenos ajustamentos nos sectores de intervenção na próxima fase. Ver parte 2 do capítulo 9.

sua determinação de se confinar aos limites do seu mandato essencial de salvar vidas depende dos recursos disponibilizados (ou que o deveriam ser) pelo GA para a ajuda humanitária: “Tendo em conta a riqueza de Angola, o ECHO limitará as suas intervenções ao seu mandato essencial de salvar vidas, continuando a chamar a atenção para a responsabilidade do Governo de Angola pela melhoria da situação humanitária” (PG 2003, p. 11).

(125) Põe-se a questão de saber se os planos globais deveriam conter mais pormenores, em cada sector, no que se refere a objectivos específicos, actividades resultados e indicadores, no estilo dos quadros lógicos. Este nível de planeamento e análise tem as suas vantagens, mas também os seus riscos, por poder dar a impressão de haver certezas numa situação que é ainda fluida e imprevisível. As realizações específicas dependem muito da capacidade de um dado parceiro ou de um dado ambiente operacional e, como se refere em detalhe na secção 4, mais adiante, estes são factores muito variáveis e não rigorosamente previsíveis no momento em que um PG está a ser elaborado (habitualmente, entre Setembro e Novembro do ano anterior, embora as decisões de emergência tenham um prazo algo mais curto).

### **Conclusão**

(126) O ECHO deve continuar a exigir aos seus parceiros que incluam nas suas propostas, pelo menos, uma análise simplificada num quadro lógico, na medida em que nessa fase se possa dispor do necessário grau de pormenor e de previsibilidade. Por parte do ECHO, as “matrizes estratégicas” anexas aos planos globais de 2002 e 2003 constituem uma aplicação razoável do método do quadro lógico a uma situação fluida.

## **6.2 Impacto**

(127) A medição do impacto exige a utilização de indicadores desde o início. Nos programas de nutrição, foram utilizados estes indicadores (número de pacientes tratados, prevalência de subnutrição aguda) e foi possível medir os resultados. O impacto foi considerável, dado que um dos principais indicadores de problemas nutricionais, o da subnutrição aguda (peso/altura, ou seja, o indicador do equilíbrio corporal), evoluiu favoravelmente na maior parte das províncias. No entanto, a subnutrição crónica (altura/idade, ou seja o indicador do crescimento), combinada com as taxas de mortalidade e morbilidade das crianças menores de 5 anos, revela uma realidade diferente, pois mantém um elevado nível de prevalência. É provável que os níveis de prevalência de subnutrição aguda agora mais baixos se devam, em parte, às elevadas taxas de mortalidade das crianças de menos de 5 anos; as crianças gravemente subnutridas estão a morrer<sup>63</sup>. Esta é uma miséria escondida.

Não constitui uma crítica aos programas de nutrição de emergência afirmar que os problemas nutricionais têm raízes que não podem ser removidas por terapêuticas alimentares. A ajuda alimentar, por si só, não pode eliminar a subnutrição: a insuficiente alimentação com leite materno, as práticas inadequadas de desmame e a elevada morbilidade podem causar subnutrição, mesmo na presença de ajuda alimentar apropriada. Uma política correcta de segurança alimentar a nível nacional e o relançamento da agricultura e de outras actividades económicas poderiam constituir uma enorme contribuição.

---

<sup>63</sup> As bases de referência de segurança alimentar e nutricional elaboradas em Março de 2003 nos programas EURONAIID no Waku Kungo (Kuanza Sul) e na Ganda (Benguela) para a CORCAID, o Christian Aid e a Organização Inter-Igrejas de Cooperação para o Desenvolvimento confirmam esta realidade; a análise e cartografia de vulnerabilidades também o corroboram.

(128) Noutros sectores (e, em certa medida, no da nutrição), a falta de dados de referência dificulta a avaliação do impacto numa escala relativa. Por exemplo, pode haver informação sobre o número de pacientes gravemente subnutridos que foram curados nos centros de alimentação terapêutica. Porém, sem sabermos qual é o número total de pessoas gravemente subnutridas na zona em questão, ou mesmo da população que nela se encontra, não se pode dizer em que medida o problema foi resolvido – não existe denominador para corresponder ao numerador. Esta falta de dados de referência era provavelmente inevitável na recente situação de acesso incompleto, mas pode ser rectificada no futuro próximo.

(129) A avaliação do impacto, da eficácia e da eficiência pode igualmente ser melhorada através de avaliações regulares pelos próprios parceiros. Estes devem efectuar as avaliações no quadro da gestão do ciclo do projecto, e o ECHO, enquanto agência de financiamento, pode exigir essas avaliações, que seriam especialmente apropriadas e justificariam o seu custo em projectos de longa duração, como é o caso de um projecto de saúde na Lunda Sul e na Lunda Norte que já recebeu financiamento do ECHO para cinco anos. A assistência técnica do ECHO exerce algumas funções de avaliação e monitorização, analisando os relatórios do parceiro e visitando os projectos, mas este processo poderia ser mais formalizado e nos orçamentos dos projectos poderiam ser aprovados pequenos montantes para as referidas avaliações.

#### ***Recomendação***

- O ECHO deve incentivar os parceiros a realizarem avaliações regulares dos projectos em termos de eficiência, eficácia, impacto, etc.

### **6.3 Eficiência**

(130) É extremamente difícil medir a eficiência em operações de emergência, em termos de relação entre recursos e resultados. Os avaliadores não utilizaram indicadores de impacto e a qualidade não foi medida. Parceiros diferentes tiveram diferentes estruturas de custos, que reflectem os salários, as qualificações do seu pessoal (por exemplo, médicos ou trabalhadores de saúde menos diferenciados), os seus conceitos de segurança e logística (por exemplo, o CICV proíbe o seu pessoal de viajar nas linhas aéreas nacionais) e as especificidades dos locais de execução dos projectos (por exemplo, alguns só são acessíveis por via aérea). O método do ECHO de avaliar as propostas caso a caso em termos de eficiência (como é detalhado nas fichas de operação) é o mais apropriado.

#### ***Recomendação***

- O ECHO deve continuar a avaliar as propostas em termos de indicadores de eficiência numa base casuística.

### **6.4 Eficácia**

(131) A prontidão de resposta é uma componente fundamental da eficácia do trabalho humanitário. Os actuais parceiros do ECHO estão, na sua maior parte, satisfeitos com a rapidez com que os doadores em Angola processam as suas propostas. Mas esta satisfação por parte dos parceiros deve-se, provavelmente, à utilização do fundo de emergência do GCAH. Todos os parceiros do ECHO em Angola, à excepção dos Médicos Sem Fronteiras, receberam contribuições deste fundo e

não utilizaram a facilidade de emergência do ECHO, que permite firmar contratos num prazo de 72 horas.

(132) Com efeito, o GCAH assegurou um rápido financiamento e coordenação. Parece ter sido isto que permitiu a resposta humanitária em Angola. No entanto, se o ECHO ou outros serviços da CE pretendem estar em condições de dar resposta tão rapidamente como o GCAH, devem adoptar procedimentos semelhantes aos deste. Existe um acordo administrativo comum entre alguns doadores para terem uma escala graduada de poderes discricionários, como o de o chefe do serviço no terreno poder autorizar um contrato até um determinado limite de valor (talvez 50-100 000 euros) e num quadro temporal curto (talvez seis meses), sem demoradas consultas aos serviços centrais. Os pedidos de financiamentos superiores ou de mais longa duração requerem, normalmente, autorização das sedes. Presentemente, as regras do ECHO e da CE e a estrutura organizativa do ECHO não permitem a subdelegação de competências e responsabilidades ao nível do terreno, o que exigiria igualmente a colocação de funcionários a este nível. No entanto, os avaliadores não poderiam deixar de referir o sucesso do mecanismo de resposta rápida do GCAH, que se rege por regras diferentes. Por outro lado, importa referir que o momento da resposta rápida está, em grande parte, ultrapassado, excepto no caso de novas bolsa de emergência.

(133) O pessoal do ECHO em Luanda continua debater-se com a qualidade extremamente baixa de algumas propostas apresentadas (circunstância já referida na avaliação de 2000).

### ***Recomendação***

- O ECHO deve considerar a possibilidade de manter uma presença mais forte no terreno, para estar em condições de reagir mais eficaz e rapidamente às propostas de projectos.

## **6.5 Coerência e complementaridade**

(134) A relação dos programas do ECHO com outros instrumentos da CE tem duas dimensões principais: 1) o aspecto “horizontal” da divisão do mapa sectorial e geográfico (coerência / complementaridade), para assegurar a cobertura e a definição das necessidades prioritárias, e 2) a dimensão “vertical” de assegurar um apoio continuado aos projectos financiados pelo ECHO, que deve evoluir para uma prestação de serviços permanente (sustentabilidade / ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento), deste modo protegendo e sustentando o investimento da CE.

(135) Esta é uma questão-chave, dado que à persistente necessidade de acções visando salvar vidas se juntam agora, em tempo de paz, novas oportunidades de acorrer às imensas necessidades de reconstrução de Angola. O ECHO e a CE em geral avaliam todos os aspectos das necessidades em questão para poderem dividir e organizar tarefas na resposta a cada situação. A CE respondeu ao cessar-fogo com a elaboração de um “Plano de Acção para Angola”, em Maio de 2002, com um orçamento de 125 milhões de euros para financiamentos da CE em Angola. O principal novo dispositivo foi o “Programa de Emergência de Apoio ao Processo e Paz”, dotado com 30 milhões de euros, recorrendo a fundos dos 7º e 8º FED (não utilizados porque a guerra impediu a realização da maior parte dos programas de desenvolvimento) e destinado a complementar o programa do ECHO com intervenções adicionais em matéria de segurança alimentar, saúde, protecção das crianças e educação. Esta complementaridade permitiu ao ECHO centrar-se no seu mandato essencial,

especialmente nas províncias orientais, que receberam menos atenção dos doadores e onde os ambientes operacionais tendiam a ser mais difíceis. A maior parte dos 30 milhões de euros foi canalizada através de agências das Nações Unidas e do EuronAid e para algumas ONG que desenvolviam acções no sector das minas. Outras componentes do Plano de Acção da CE são, nomeadamente, o PAR (programa de Ajuda à Reconstrução, 30 milhões de euros), centrado no Planalto Central, o Programa de Transição (designado por “Rubrica 255”, 16,3 milhões de euros e um fundo para micro-projectos (7,4 milhões de euros, centrado na agricultura), a segurança alimentar (através do PAM e do EuronAid, 27,9 milhões de euros) e o apoio ao GA nos sectores da saúde, da educação e da água (72 milhões de euros).

### **Conclusões**

(136) Em resumo, o Plano de Acção constitui uma resposta oportuna às necessidades relevantes, numa escala suficientemente grande para dar uma importante contribuição para as tarefas de estabilização no pós-guerra e de reabilitação inicial. Contém igualmente uma divisão de trabalho entre os vários instrumentos da CE que é coerente e eficiente em termos sectoriais e geográficos. O ECHO desempenhou com sucesso o seu papel no desenvolvimento e execução do Plano da CE.

(137) A calendarização constitui um elemento crucial da complementaridade do trabalho humanitário. Se tomarmos como exemplo o Plano de Emergência de Apoio ao Processo de Paz (sem que isto implique qualquer juízo de valor), o seu relatório de progresso de Maio de 2003 referia que alguns contratos importantes só haviam tido início nos cinco meses precedentes (GCAH em Fevereiro de 2003, HALO em Março de 2003 e EuronAid em Abril de 2003), quase um ano depois do cessar-fogo. Isto não é uma crítica ao plano de emergência, que envolve grandes desembolsos e a concepção de projectos em larga escala, além de que alguns dos seus parceiros das Nações Unidas estão menos vocacionados para intervenções rápidas do que as ONG orientadas para situações de emergência. Mas revela que deverá, provavelmente, continuar a haver necessidade de uma capacidade de reacção rápida do ECHO, para que não haja períodos de vazio na acção humanitária. Isto parece especialmente pertinente no que respeita ao trabalho humanitário de desminagem, que em muitas zonas de Angola é uma actividade essencial para permitir qualquer outra acção humanitária<sup>64</sup>. As sementes e as alfaias agrícolas (sector do EuronAid) constituem também uma ajuda com rígidas exigências de calendário.

(138) O ECHO assevera que o seu futuro próximo em Angola depende do sucesso do Plano de Emergência de Apoio ao Processo de Paz na prática: “... o sucesso da sua implementação será determinante para a estratégia do ECHO para 2003”<sup>65</sup>.

### **Recomendação**

- À luz do que precede, o Plano de Emergência (e outros instrumentos complementares da CE) deve ser atentamente acompanhado pelos serviços competentes no resto do ano de 2003, para determinar se estão a ser alcançados os resultados pretendidos. O ECHO deve ter estes resultados em consideração na estratégia para 2004.

<sup>64</sup> As pontes destruídas são também uma das principais causas de inacessibilidade, muitas vezes combinada com a ameaça de minas.

<sup>65</sup> ‘ProgrammingMatrix\_2003.doc’, 25/2/2003, pelo ECHO4; sublinhado no original.

## 6.6 Sustentabilidade e ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento

(139) Segundo o ECHO, “... a futura estratégia de apoio da CE a Angola ... segue a lógica da ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, sendo o objectivo a curto prazo a imediata recuperação pós-conflito do país, que conduza à preparação de uma fase de desenvolvimento de carácter mais tradicional, com a futura cooperação centrada na segurança alimentar, na saúde, na educação e na boa governação” (Decisão 254/2002/01000, p. 7). No Documento de Estratégia por País (DEP), assinado pelo comissário Nielson e pelo GA em Janeiro de 2003, a ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento constitui o enfoque transversal da estratégia. Analisando a forma de operacionalizar esse enfoque, o primeiro aspecto relativo à sustentabilidade e a esta ligação consiste em que os dois elementos têm implicações diferentes em diferentes áreas de emergência:

- As distribuições de ajuda não alimentar devem ser pontuais e não têm de evoluir para uma prestação de serviço permanente.
- A nutrição de emergência deve igualmente limitar-se a um conjunto pontual de intervenções, embora exista uma argumentação a favor da constituição de uma capacidade nacional de alimentação terapêutica e suplementar e de combinar esta com outras actividades de ajuda (vigilância e educação nutricional) que multiplique os benefícios e previna a deterioração.
- Entretanto, a saúde está no outro extremo do espectro, na medida em que todas as actividades introduzidas em termos de emergência nas zonas recentemente tornadas acessíveis terão, eventualmente, de se transformar em serviços permanentes de saúde. (As actividades de prevenção do VIH/SIDA devem ser igualmente integradas nas estruturas locais, para terem continuidade indefinidamente).
- A água e saneamento exigem sustentabilidade a dois níveis: em primeiro lugar, a capacidade de desenvolver as actividades (construção de pontos de água e de instalações sanitárias, bem como educação) deve evoluir para um mais longo prazo, porque a situação de emergência estrutural de Angola em termos de água e saneamento irá exigir intervenções ao longo de anos ou décadas. Em segundo lugar, as comunidades beneficiárias deverão manter as instalações de água e saneamento (por exemplo, bombas manuais) e as correspondentes práticas de higiene.
- Quanto à acção humanitária em matéria de minas, temos os exemplos de Moçambique e do Afeganistão, em que a proliferação de minas terrestres determinou que o prolongado trabalho de desminagem fosse entregue a organizações locais, com custos mais baixos. No entanto, dado que o ECHO só pode financiar acções humanitárias de desminagem que se justifiquem para abrir acessos a locais onde se verifique uma grave situação humanitária, deverão ser outros doadores a financiar os parceiros responsáveis pela desminagem para que procurem formar capacidades locais sustentáveis, uma vez que estes parceiros têm uma muito melhor possibilidade de o fazer com outros doadores de fundos a mais longo prazo (como o Programa de Emergência de Apoio ao Processo de Paz).

(140) O Plano de Acção da CE, cuja estratégia dá prioridade à ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento entre os diversos instrumentos de financiamento, prevê uma ampla cobertura da transferência gradual dos projectos financiados pelo ECHO que continuarão a necessitar de apoio numa base de menor emergência. No entanto, tal como no caso das questões abordadas na secção anterior, deve haver um acompanhamento constante, para garantir que isto acontece na prática.

Poderá ser desenvolvido e partilhado com outros serviços da CE um simples quadro de síntese que indique quais os projectos que precisam de financiamento para a transferência (segundo os aspectos sectoriais acima enunciados) e qual será o futuro estatuto de financiamento de cada um deles. O ECHO já exige aos parceiros que indiquem nas suas propostas de projectos as perspectivas de um financiamento pós-ECHO.

### ***Conclusão***

(141) Alguns projectos são mais relevantes em termos de ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento do que outros (os da saúde mais do que os de ajuda não alimentar, por exemplo). Tanto na sua dimensão horizontal como na vertical (complementaridade e sustentabilidade), é desejável a ligação do programa do ECHO a outros mecanismos da CE. É evidente o maior esforço dedicado à sustentabilidade e à ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento, quer ao nível de Luanda quer ao de Bruxelas, mas ainda é cedo para confirmar um sucesso global.

### ***Recomendação***

- O ECHO deve prosseguir nos seus esforços para transferir o maior número possível de actividades, mas deve igualmente assegurar um acompanhamento permanente deste processo, na medida em que os recursos do seu pessoal no terreno lho permitam.

## **7. QUESTÕES TRANSVERSAIS**

Seguem-se alguns comentários sobre questões transversais ainda não abordadas nas secções anteriores.

### **7.1 Género**

(142) Devido à elevada mortalidade de homens adultos provocada pela guerra, o rácio de género está fortemente desequilibrado em Angola: o número de mulheres é anormalmente superior ao de homens. Esta situação promove uma poligamia não oficializada e dá lugar a muitas famílias encabeçadas por mulheres. Uma declaração geral de intenções para abordagens sensíveis à questão do género poderá ser a seguinte: promover a igualdade dos géneros, tendo em conta, activa e abertamente, na fase de planeamento, os possíveis efeitos das intervenções na situação respectiva de homens e mulheres. Só parcialmente foram identificadas mulheres chefes de família como beneficiárias directas das distribuições de ajuda alimentar e não alimentar. A percentagem global de famílias encabeçadas por mulheres nas antigas zona em guerra (dados de Bailundo, Cassongue, Waku Cungo, Ganda, Cacorda, etc.) situa-se entre 10% e 15%<sup>66</sup>.

### ***Recomendações***

- Deve ser dada maior ênfase à perspectiva de género nas propostas de projectos e deve ser incluída uma análise de impacto diferencial das actividades dos projectos em mulheres e homens.
- Deve ser dada maior ênfase a um registo específico de famílias encabeçadas por mulheres e das suas necessidade especiais, não obstante algumas agências já o fazerem.

<sup>66</sup> Bases de referência em matéria de meios de subsistência, segurança alimentar e nutrição, destinadas à Christian Aid, TROCAIRE, ICCO, CORDAID.

## **7.2 Direitos humanos**

(143) A acção do ECHO na defesa e promoção dos direitos humanos manifesta-se no apoio à unidade de protecção do CICV (localização e reunificação de famílias, incluindo a “Gazeta”). Em Angola, uma questão essencial no que diz respeito aos direitos humanos é a da identidade cívica individual, que começa pelo direito ao registo de nascimento gratuito e aos correspondentes documentos, o que permite a futura inscrição na escola e (eventualmente) nos cadernos eleitorais. A cobertura destas actividades de documentação está a melhorar, mas a sua qualidade é ainda irregular (há, por exemplo, erros evidentes nas datas de nascimento, como se refere na secção 5). O fornecimento de documentos de identificação dos soldados desmobilizados está também incompleto, o que atrasa a sua dispersão e prejudica a sua reintegração. De igual modo, os repatriados que obtiveram qualificações profissionais dos países de refúgio vizinhos (por exemplo, diplomas de professores ou de enfermeiros) enfrentam demoras no seu reconhecimento em Angola, prejudicado por rumores de falsificações em massa de diplomas nos países de refúgio.

### ***Recomendação***

- O ECHO deverá considerar estas actividades como uma importante parte da reabilitação e da construção da paz e, embora a promoção dos direitos humanos não seja uma sua actividade prioritária, deve continuar a apoiá-la.

## **7.3 Idosos e deficientes**

(144) Observou-se a existência de pouco apoio específico às necessidades dos idosos (em especial, os não acompanhados) ou dos deficientes. A única actividade dirigida aos idosos observada foi a das cozinhas comunitárias, onde aqueles podiam receber alimentos quentes uma ou duas vezes por dia, o que os aliviava do trabalho de recolha de lenha.

### ***Recomendação***

- Uma vez que não se dispõe de informação detalhada sobre números ou situação social, não pode ser formulada qualquer recomendação.

## **7.4 Segurança dos trabalhadores humanitários**

(145) O oficial de segurança da UNSECOORD ou do GCAH, que promove reuniões de informação e estabelece restrições é a autoridade reconhecida pela maior parte dos parceiros do ECHO. No entanto, observou-se uma certa impaciência entre as ONG em relação às restrições que só permitem viajar à luz do dia e utilizando as estradas principais. O banditismo e as minas constituem riscos constantes. Algumas ONG têm os seus próprios critérios e funcionários responsáveis pela segurança, seguindo procedimentos autónomos.

### ***Recomendação***

- Uma vez que o GCAH assegura a coordenação geral e dispõe de uma boa rede para obter informação fiável, recomenda-se que os parceiros do ECHO respeitem as suas indicações em matéria de segurança.

## **7.5 Visibilidade**

(146) A visibilidade é uma questão que os parceiros não valorizam nem respeitam da mesma forma. Por vezes, os locais onde decorrem acções de reabilitação não estão identificados como resultantes da contribuição internacional de assistência humanitária. Há parceiros que tendem a ver os

requisitos de visibilidade como aborrecidos e desprovidos de importância, enquanto outros os cumprem de forma positiva.

***Recomendação***

- Os parceiros que recebem financiamento do ECHO devem respeitar as regras deste em matéria de visibilidade.

## PARTE 2

### Avaliação da futura estratégia do ECHO em Angola

#### **8. Avaliação da actual situação humanitária e cenários prováveis para o futuro próximo**

##### **8.1 Situação actual**

(147) Tal como se descreve na Parte 1, muitas zonas inacessíveis durante a guerra são agora acessíveis. No entanto, há ainda grandes áreas onde o acesso é impossível devido aos campos de minas e/ou às pontes destruídas. A maioria das pessoas deslocadas regressaram às suas terras de origem (na maior parte dos casos, espontaneamente), mas há um número considerável (entre 600 000 e 1 200 000) que ainda não regressou, devido à inacessibilidade, à insegurança alimentar e à falta de meios de subsistência ou à desconfiança em relação à paz. Assim, continua a haver deslocamentos em média escala, com as pessoas a movimentarem-se em busca de ajuda (por exemplo, no Cuando Cubango). Isto significa que persistem bolsas de necessidades de emergência.

(148) Para além destas bolsas, há necessidades consideráveis na maior parte do país, com as pessoas deslocadas e os refugiados a regressarem a zonas desprovidas de serviços essenciais (sem acesso a veículos, em muitos casos) e com precária segurança alimentar. A assistência a este processo de retorno deve continuar, por forma a garantir aos regressados condições de vida minimamente aceitáveis.

##### **8.2 Prováveis cenários humanitários no futuro próximo**

(149) Os avaliadores concordam com a recente previsão do GCAH: “Praticamente todos os regressados necessitarão de alguma forma de assistência humanitária, para poderem sobreviver até que se estabeleça a segurança alimentar e uma subsistência sustentável. As diferenças do nível de assistência aos regressados podem gerar tensões sociais. A reintegração vai ser dificultada pela infestação de minas, as infra-estruturas danificadas, a falta de serviços básicos e o limitado acesso a terras de boa qualidade. O financiamento insuficiente e o planeamento inadequado impedirão uma programação integrada e a extensão de linhas de abastecimento logístico até aos locais de regresso”<sup>67</sup>. E, o que interessa especialmente ao ECHO, é provável que venham a verificar-se novamente casos de subnutrição aguda na estação anterior às colheitas principais (que deverão ser em Março de 2004), e a necessidade de ajuda alimentar em grande escala e respectiva logística deverá persistir em 2004, se não por mais tempo.

(150) Assim, torna-se claro que o regresso em massa de refugiados não pôs termo à longa crise humanitária angolana, mas apenas lhe deu uma forma diferente, ainda que esta tenha perspectivas de resolução a médio prazo. Como mostra a experiência de Moçambique, os dois anos de regresso e reintegração após um conflito prolongado podem ser os mais perigosos para as pessoas afectadas

<sup>67</sup> UN Consolidated Appeal Process (CAP) Mid-Year Review, Junho de 2003, p. 2.

pela guerra e exigem, por muitas razões, uma intensificação da ajuda humanitária durante um certo período, e não o seu relaxamento.

### **8.3 Necessidades para a consolidação da paz**

(151) Para além da interpretação estrita de necessidades humanitárias, importa considerar o processo de paz e o papel que a ajuda humanitária pode ter no seu reforço. “O principal objectivo a curto prazo da estratégia da CE para Angola é apoiar o processo de paz, estabilizando a situação humanitária para tornar possível um processo ordeiro de desmobilização e de regresso” (PG 2003, p. 11). Um grave problema que ameaça o frágil processo de paz em termos de reconciliação é a condição psicossocial da população e a grande necessidade de reconciliação e de superação dos traumatismos por parte de todos os grupos da sociedade. Além disso, a segurança irá permanecer frágil por muitos anos, porque o desarmamento dos antigos rebeldes foi incompleto. Ainda que quase ninguém espere o ressurgimento de uma rebelião organizada, é muito possível a generalização do banditismo, se os soldados desmobilizados não encontrarem sem demora meios de subsistência alternativos satisfatórios. Nestas circunstâncias, cabe perfeitamente no âmbito de um mandato humanitário assegurar, por exemplo, a distribuição atempada de sementes e alfaia agrícolas às pessoas vulneráveis, nomeadamente os ex-combatentes.

## **9. Futura estratégia do ECHO**

(152) A futura estratégia do ECHO inclui o seu papel, abordagem (e a dos seus parceiros), sectores, zonas geográficas e parceiros.

### **9.1 O papel do ECHO em Angola**

(153) Neste contexto, “papel” refere-se à adaptação ou aplicação do mandato do ECHO à situação específica de Angola. Isto suscita a questão de definir este papel numa situação de emergência reduzida.

(154) A política da UE para o ECHO estabelece claramente que este não deve financiar actividades que possam ser financiadas por fundos de desenvolvimento. Na Comunicação da Comissão relativa à interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento pode ler-se que “a ajuda humanitária (...) não pode fazer face às causas estruturais dos problemas e não pode substituir de forma alguma políticas económicas e sociais sustentáveis (...) O ECHO deverá pois concentrar-se no seu “mandato fundamental”, isto é, operações de salvamento de vidas humanas em situações de emergência, na perspectiva de uma retirada tão rápida quanto possível combinada com uma transição coordenada e progressiva da ajuda humanitária para os instrumentos normais da cooperação”<sup>68</sup>.

(155) Por outro lado, o mandato do ECHO cobre as consequências imediatas de situações de emergência, bem como da própria emergência<sup>69</sup>. A base jurídica do ECHO (Regulamento

<sup>68</sup>Título completo: “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento – avaliação”, Bruxelas, 23.04. 2001, COM (2001) 153 final; p. 9.

<sup>69</sup> O mandato completo do ECHO inclui: 1) prestar assistência a vítimas de crises fora da UE; 2) salvar e preservar vidas em situações de emergência e sua sequência imediata; 3) prestar ajuda de emergência a pessoas afectadas por crises prolongadas; 4) proteger as vítimas de conflitos armados; 5) efectuar trabalhos de reabilitação e reconstrução a curto prazo; 6) assegurar a preparação para fazer face a catástrofes naturais.

nº 1257/96) estipula que os seus objectivos incluem “fazer face às consequências das deslocações de populações (refugiados, desalojados e repatriados) na sequência de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem”. O regresso em massa de pessoas deslocadas constitui uma “deslocação de populações” na acepção deste regulamento (nomeadamente na medida em que refere especificamente os repatriados) e, por conseguinte, as consequências humanitárias do regresso de pessoas deslocadas a zonas dispersas desprovidas de serviços essenciais enquadra-se inequivocamente no mandato de emergência do ECHO. Isto não implica, naturalmente, que o ECHO tenha de acorrer a todas as necessidades deste tipo em Angola: pode estabelecer estratégias e prioridades e coordenar-se com outros doadores e outros instrumentos da CE. Mas o seu mandato fundamental cobre claramente o apoio à criação de condições mínimas em zonas de regresso.

(156) Na prática, haverá lacunas na ajuda essencial durante a próxima fase de apoio à reinstalação: lacunas em matéria de prontidão, de selecção dos alvos e de geografia. O ECHO é importante para colmatar essas lacunas.

(157) O papel do ECHO deve, portanto, incluir o seguinte (por ordem de prioridades):

1. Responder pró-activamente a bolsas de necessidades de emergência ocultas ou novas.
2. Contribuir para o processo de reinstalação das pessoas deslocadas e outras pessoas afectadas pela guerra, de forma a criar condições mínimas de vida, segundo as Normas de Reinstalação definidas pelo GA.
3. Contribuir para a reconciliação e a consolidação da paz.

***Ponto 1: Responder pró-activamente a bolsas de necessidades de emergência ocultas ou novas***

(158) Uma grande parte do território, habitada por uma população considerável, é ainda inacessível à ajuda humanitária. É possível prever com segurança que, à medida que estas zonas forem gradualmente abertas (com a limpeza de minas e a reparação de pontes), se irão revelar situações de emergência similares às encontradas nas zonas já tornadas acessíveis desde o cessar-fogo, exigindo intervenções semelhantes. Esta abertura de acessos prosseguirá ao longo de 2004. Por outro lado, algumas zonas actualmente acessíveis irão provavelmente ficar de novo isoladas na estação das chuvas, devido à deterioração das estradas e aos movimentos de minas induzidos pelas águas. Isto irá coincidir com a estação de maior carência de alimentos, anterior às próximas colheitas. Quando o acesso for restabelecido, após as chuvas, serão provavelmente necessárias algumas intervenções nutricionais e sanitárias. A insegurança alimentar pode igualmente surgir em algumas zonas acessíveis, apesar das distribuições de alimentos planeadas, devido aos efeitos da vulnerabilidade social e das doenças infecciosas. O mandato fundamental do ECHO consiste em dar resposta a estas situações.

(159) Uma resposta pró-activa requer preparação orçamental e orientada para os parceiros:

(a) Continuar a reservar uma determinada percentagem do orçamento que permita uma resposta rápida a necessidades de emergência que se revelem subitamente. As decisões permitem constituir esta reserva mas é difícil dimensioná-la, uma vez que os tipos e graus de emergência são muito variáveis.

(b) Acompanhar situações com actuais e potenciais parceiros (em especial o GCAH) em províncias com zonas inacessíveis que provavelmente serão abertas pela desminagem e pela reparação de estradas e continuar a avaliação e observação de zonas actualmente acessíveis mas altamente vulneráveis.

***Ponto 2: Contribuir para o processo de reinstalação das pessoas deslocadas e outras pessoas afectadas pela guerra, de forma a criar condições mínimas de vida, segundo as Normas de Reinstalação***

(160) Como atrás se referiu, as condições em que se encontram as pessoas deslocadas e refugiados regressados (nomeadamente os que regressaram espontaneamente) quase não são melhores do que as que viveram durante a deslocação. Em vastas áreas do território não existem serviços básicos de saúde ou de educação nem ligações aos mercados. Infra-estruturas comunitárias e familiares como as de água potável e saneamento ainda não foram reconstruídas, o que implica uma exposição diária a doenças potencialmente letais. A longa guerra de Angola levou a que estas condições sejam tão graves e generalizadas que o problema humanitário ultrapassa em muito o de um “normal” subdesenvolvimento e cai no âmbito do mandato do ECHO. Este deve apoiar selectivamente actividades que estabeleçam condições e serviços básicos em zonas onde a sua ausência está a provocar os mais graves problemas humanitários (mortalidade, morbilidade, subnutrição). A selecção deverá reflectir a necessidade, neste período transitório, de dar às intervenções uma maior solidez, de modo a que se tornem contribuições sustentáveis para a reconstrução dos serviços sociais.

***Ponto 3: Contribuir para a reconciliação e a consolidação da paz***

(170) Embora a reconciliação esteja já a começar a ser encarada por alguns doadores como um esforço a médio e longo prazo, continuará a haver situações pontuais agudas a exigir a capacidade de financiamento rápido do ECHO e o exercício do seu mandato de evitar situações que ponham vidas em risco e ameacem o processo de paz. Uma vez que o desarmamento não foi devidamente realizado durante a desmobilização, a disponibilidade de armas e a disposição para as usar constituem um elevado potencial de risco. Poderá verificar-se uma combinação de factores como a não melhoria das condições de vida, o persistente não reconhecimento de direitos políticos e humanos (como o direito ao bilhete de identidade), possíveis discriminações na prestação de assistência e a deterioração ou estagnação do processo de reinstalação e reinserção. Uma tal combinação de factores pode conduzir a uma nova eclosão de violência: se não é previsível um regresso ao conflito armado, é bem possível a degenerescência para uma situação fora-da-lei e de banditismo organizado em algumas regiões (situação que já é uma realidade, pelo menos, em Malanje, segundo informações chegadas aos avaliadores).

(180) Um regresso à violência e à insegurança poria em risco os resultados positivos até agora obtidos pelo ECHO e as novas actividades de salvamento de vidas a apoiar num futuro próximo. Será necessária uma resposta rápida para defender os investimentos do ECHO em infra-estruturas de salvamento de vidas (materiais e humanas). Estas intervenções podem ter lugar em sectores “tradicionais”, como a saúde, a nutrição, as sementes e as alfaías agrícolas, mas podem também assumir a forma de intervenções de natureza psicossocial e de protecção. No entanto, deve reconhecer-se que tais actividades não se podem limitar a uma “resposta rápida”, uma vez que implicam um envolvimento prolongado, pelo que não se enquadram no mandato do ECHO.

(181) A protecção será especialmente importante para ressocializar e reinserir os ex-combatentes, para prevenir incidentes que possam resultar em violações dos direitos humanos e para criar confiança na nova administração unificada. A acção humanitária de desminagem insere-se no processo de reconciliação e de construção da paz, na medida em que reduz a probabilidade de um regresso ao conflito armado ou da instauração do banditismo organizado, abre o território à administração unificada e desenvolve estreitas relações de trabalho entre os antigos antagonistas.

## **9.2 Abordagem**

(182) A abordagem do ECHO deve continuar no sentido da ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento e da sustentabilidade (tendo em mente que, provavelmente, existem mais situações isoladas em que são necessárias intervenções de emergência, com a sustentabilidade como consideração secundária). A ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento em Angola tem para o ECHO duas dimensões essenciais: 1) ligações com outros mecanismos de financiamento (eventualmente, mas não exclusivamente, com mecanismos da CE), que continuarão a necessitar de apoio externo mesmo quando a sua acção extravasar o mandato fundamental do ECHO; e 2) o estabelecimento de ligações com o Governo e as ONG nacionais, no sentido de promover a criação de capacidades para a prestação de serviços básicos com carácter permanente.

### ***Ponto 1: Ligações a outros mecanismos de financiamento***

(183) Os outros instrumentos da CE não estarão em condições de assumir todos os projectos financiados pelo ECHO, devido à pré-programação geográfica e sectorial. A finalidade do ECHO é dar resposta a situações inesperadas, de acordo com os imperativos humanitários, pelo que dificilmente o âmbito da sua programação poderá incluir mecanismos de desenvolvimento a longo prazo, ainda que estes sejam necessários por razões de sustentabilidade. No entanto, na fase que agora se inicia em Angola, este âmbito será mais vasto do que na fase anterior: a necessidade urgente de prestação de serviços básicos é comum à maior parte do país. O ECHO poderá começar a seleccionar os seus projectos com base, em parte, nas potenciais ligações a outros mecanismos da CE. Por sua vez, estes outros mecanismos, tanto da CE como de outros doadores internacionais ou do GA, devem considerar os projectos do ECHO como investimentos que têm de ser mantidos e não abandonados.

### ***Ponto 2: Estabelecimento de ligações com o Governo e as ONG***

(184) A comunidade internacional de doadores não pode continuar eternamente a prestar (e o ECHO não pode continuar a financiar) os serviços sociais básicos em Angola. Não é possível fazer funcionar sistemas paralelos através da assistência humanitária. A abordagem dos projectos financiados pelo ECHO deve reflectir (e na verdade já reflecte, na maior parte dos casos) a evolução de uma situação de emergência aguda para uma situação de emergência estrutural. As pessoas que se encontram nas zonas afectadas pela guerra enfrentam, geralmente, a mesma falta de serviços básicos que configurava uma situação de emergência quando estavam deslocadas. Porém, agora que estão reinstaladas, já é possível desenvolver serviços de carácter permanente.

(185) As intervenções devem tender ou contribuir para a instalação de serviços permanentes: a prestação de serviços de emergência desligada de mecanismos que desenvolvam serviços permanentes deixará de ser necessária ou justificável (salvo nas zonas recentemente abertas, com necessidades de emergência aguda). Esta abordagem envolve não só um trabalho de reabilitação

física com um grau de qualidade que permita uma utilização permanente (em contraste com os equipamentos de saúde montados em tendas, por exemplo), mas também recursos humanos, cadeias de aprovisionamento e, acima de tudo, um empenhamento político (administrativo).

(186) Uma coordenação regular, desde a fase de planeamento, com instituições governamentais e autoridades locais aumenta a eventual responsabilidade do Governo pelos serviços a reabilitar. As áreas de problemas humanitários mais prementes serão frequentemente coincidentes com aquelas em que a capacidade do Governo é menor, o que torna difícil mas importante para o ECHO e seus parceiros aplicarem alguns dos seus recursos no desenvolvimento de capacidades locais. O reforço de capacidades no quadro de intervenções humanitárias de curto prazo não pode substituir um verdadeiro empenhamento político, mas a formação e equipamento de parceiros locais (Governo, ONG angolanas, igrejas, autoridades tradicionais ou organizações comunitárias) tornarão esse empenhamento político, quando exista, mais eficaz. Do mesmo modo, o incentivo às ligações entre as populações e os governos locais e ONG angolanas levará essas populações a exigirem e negociarem direitos e serviços básicos. A combinação da capacidade com a procura criará as condições para a retirada gradual dos doadores internacionais. Nestas circunstâncias, justifica-se que o ECHO apoie um certo grau de reforço de capacidades, incluindo nos seus contratos de acções de formação. No entanto, o reforço de capacidades a longo prazo das organizações da sociedade civil e das instituições governamentais situa-se no âmbito das competências da ajuda ao desenvolvimento e pode ser apoiado através do FED.

### **9.3 Sectores**

(187) Esta secção não se destina a incluir ou excluir quaisquer sectores. Irão surgir necessidades especiais e imprevistas fora dos sectores a seguir abordados e o ECHO deverá exercer o seu mandato (tal como anteriormente definido) em relação a essas necessidades, seja qual for o sector em que se manifestem. O que se pretende com esta secção é clarificar questões específicas relativas a necessidades, a abordagens e à ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento nos sectores mais comuns e recomendar acções em novos sectores.

#### **9.3.1 Saúde**

(188) O trabalho deve ser prosseguido em conformidade com uma cuidadosa avaliação das necessidades e com fortes componentes de ligação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento e de sustentabilidade (ligações e acções de formação com o MINSA e parceiros locais), mantendo igualmente a orientação para abordagens preventivas (promoção da saúde e da higiene, informação relativa a “conhecimento, atitudes e práticas”, prevenção do paludismo), para além dos serviços curativos. (A tática aplicada por alguns parceiros, de formação de promotores sanitários ou monitores de nutrição ao nível das aldeias, é útil para a extensão da promoção da saúde, por meio de deslocações a pé em zonas inacessíveis a veículos.)

(189) Todos os contratos deverão incluir uma comunicação ao MINSA (de preferência, acordada com este por meio de conversações) sobre a data de encerramento ou de transferência de responsabilidades dos equipamentos e serviços de saúde, para evitar que se perpetue a assistência de emergência e que, eventualmente, o MINSA se sinta desincentivado de assumir essa responsabilidade. Os planos globais de 2002 e 2003 já salientam que todas as intervenções no sector da saúde devem implicar um acordo com o MINSA relativamente à responsabilidade do Governo de pagar salários e fornecer medicamentos, pelo menos em parte. Este acordo é apropriado e

favorece a sustentabilidade. Contudo, nem sempre será cumprido, dada a real limitação de recursos do MINSA. Outro aspecto apropriadamente sublinhado dos planos globais é o da exigência de os parceiros da saúde explorarem (mesmo na fase de proposta) as possibilidades de financiamento pós-ECHO. Também este pode contribuir para converter serviços de emergência em serviços permanentes, mas terá de haver um acompanhamento para assegurar a sua aplicação prática.

### **9.3.2 VIH/SIDA**

(190) Esta questão deve estar presente em todos os projectos. Os projectos específicos de prevenção do VIH (como os que são objecto dos novos contratos com a UNICEF e o GOAL) também poderão ser considerados. Estes projectos específicos consistirão sobretudo, provavelmente, no apoio à concepção e produção de materiais de informação, educação e comunicação e em campanhas educativas dirigidas aos serviços de saúde, órgãos comunitários e grupos de risco.

### **9.3.3 Nutrição**

(191) É provável que se revelem emergências nutricionais nas novas zonas tornadas acessíveis, pelo que o ECHO deve estar preparado para apoiar centros de alimentação terapêutica novos ou já existentes, de acordo com as avaliações de necessidades (vigilância antropométrica, sistemas de alerta precoce de segurança alimentar). Especificamente, o ECHO deve manter um acompanhamento conjunto com o PAM, com a Unidade de Cartografia e Análise da Vulnerabilidade e com o GCAH, uma vez que é provável que a situação nutricional se deteriore, mesmo nas zonas actualmente acessíveis, durante a próxima estação de carência de alimentos: as populações poderão não ter cereais devido à falta de sementes, a sementes impróprias, ao mau tempo ou à falta de mão-de-obra, e é provável que a distribuição de alimentos tenha de ser interrompidas em algumas zonas devido às chuvas.

(192) Os projectos nutricionais deverão incluir componentes de educação sobre aleitamento e práticas de desmame (bem como boas práticas alimentares para a família em geral), porque se tem verificado que os conhecimentos tradicionais estão esquecidos. Especificamente, e dada a carência generalizada de água potável, as mães devem ser incentivadas a amamentar os filhos, em vez de os alimentarem com preparados para crianças ou leite em pó diluído em água imprópria (como algumas fazem actualmente, tanto em zonas rurais como urbanas). Quando a assistência nutricional, como a dos centros de alimentação, cessar, os cuidados nutricionais deverão ser integrados em intervenções de saúde e de segurança alimentar.

### **9.3.4 Ajuda não alimentar**

(193) Esta assistência só deve ser apoiada com base em cuidadosas avaliações de necessidades a efectuar pelos parceiros do ECHO, não devendo ser considerada uma necessidade generalizada, uma vez que já foram feitas volumosas distribuições. A prevenção por meio da constituição de reservas de segurança (potencialmente prudente, considerando os prazos de importação) deve ser cuidadosamente revista com os parceiros e outros intervenientes no sector (GCAH, ACNUR e ONG financiadas pela USAID).

### **9.3.5 Sementes e alfaias agrícolas**

(194) De igual modo, esta assistência só deve ser apoiada com base em avaliações específicas de necessidades, uma vez que já houve grandes intervenções de outros doadores (FAO, EuronAid,

USAID, etc., bem como do Governo, esta dirigida aos soldados desmobilizados) e que já se registaram algumas boas colheitas.

(195) As propostas dos parceiros devem ser cuidadosamente analisadas em termos da viabilidade das aquisições face a este calendário. De acordo com as necessidades avaliadas, pode ser considerada a possibilidade de distribuir conjuntos variados de utensílios a algumas pessoas vulneráveis, que lhes permitam a obtenção de rendimentos não agrícolas.

### **9.3.6 Água e saneamento**

(196) Uma vez que as necessidades neste sector (embora urgentes) são generalizadas, não podem ser consideradas necessidades de emergência.

(197) O abastecimento de água às comunidades, o saneamento e a educação em matéria de higiene são factores que salvam vidas, dada a prevalência de doenças transmitidas pela água e por via fecal e oral e a sua grande contribuição para a mortalidade e a morbilidade (em especial de crianças menores de cinco anos). No entanto, a mobilização e educação das comunidades que isto envolve, bem como a duração das obras, implicam normalmente que estes projectos têm de ser, pelo menos, de médio prazo e estreitamente ligados aos parceiros locais para poderem ser eficazes, para já não falar da sua sustentabilidade. Por isso, o ECHO tem de ser selectivo no apoio a projectos de água e saneamento. Deverá dar prioridade a zonas de prevalência de doenças potencialmente letais transmitidas pela água ou por via fecal e oral (como é o caso da shigella em Mavinga) e a zonas onde não seja viável a construção de poços tradicionais que forneçam água semi-potável, devido às condições hidrogeológicas locais (que serão, provavelmente, poucas, dadas as condições hidrogeológicas favoráveis da maior parte do país). Além disso, podem ser apoiadas actividades no sector da água e saneamento no âmbito da criação de condições mínimas de vida para os regressados.

### **9.3.7 Questões relativas às crianças**

(198) Em todos os sectores, as questões relativas às crianças continuam a ser de importância transversal (saúde, nutrição, segurança alimentar das famílias, protecção e educação). Além disso, o ECHO poderia apoiar campanhas a favor das crianças, nomeadamente promovendo a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, de assistência às crianças da rua e às que são acusadas de bruxaria, ou a favor do reconhecimento das antigas crianças-soldados, para criar as bases de um ambiente de preservação e de construção da vida dos mais vulneráveis da sociedade. Seria apropriado reproduzir o conceito de “Espaço Amigo das Crianças” (EAC) da UNICEF e do Christian Children’s Fund, uma combinação de actividades recreativas, escolares e sanitárias desenvolvidas em torno de um “jango” de rituais e conhecimentos tradicionais, através da formação de formadores EAC e da integração do conceito no desenvolvimento comunitário. O ECHO não pode financiar estas actividades de longo prazo, mais pode financiar apoios de curto prazo que possam catalisar a difusão deste conceito entre outras agências nacionais interessadas.

### **9.3.8 Protecção**

(199) Como instrumento para assegurar a protecção dos direitos humanos, o ECHO e outros doadores internacionais deverão continuar a financiar actividades de protecção como as do CICV, mas é importante sublinhar a importância de efectuar visitas de acompanhamento para observar as famílias reagrupadas e os seus possíveis problemas. O apoio à constituição de comités locais de

protecção que incluam as autoridades tradicionais (os sobas) e as igrejas poderá contribuir para descentralizar responsabilidades e o acompanhamento das famílias.

(200) Em todos os projectos, devem ser tidas em conta as necessidades de protecção das famílias encabeçadas por mulheres e dos ex-combatentes, uma preocupação transversal que deve reflectir-se na selecção dos beneficiários.

### **9.3.9 Intervenções psicossociais**

(201) A fim de assegurar e consolidar as realizações humanitárias e de contribuir para a resolução do conflito, para a reconciliação e para a construção da paz, é recomendável que os projectos financiados pela CE integrem uma componente de assistência psicossocial. Embora as intervenções psicossociais pareçam estar fora do âmbito do mandato do ECHO, na realidade este financiou-as no Kosovo e na Bósnia, e o mesmo continua a fazer na Serra Leoa. Os instrumentos da CE de apoio ao desenvolvimento estiveram menos presentes nos Balcãs nessa altura do que o estão hoje em Angola, pelo que poderá não ser necessária uma intervenção do ECHO. Porém, se for identificada uma situação em que seja necessária uma assistência psicossocial imediata e não haja outros instrumentos da CE em condições de dar resposta atempada, o ECHO pode considerar esta intervenção como estando dentro do seu mandato.

(202) A integração da assistência psicossocial nas actividades de protecção (do ECHO ou de outros instrumentos da CE) pode assumir duas formas:

A) *Formação dos parceiros:* Para reforçar as capacidades do pessoal de organizações parceiras seleccionadas e de instituições governamentais (por exemplo, o MINARS) de forma a que possam fazer face, adequadamente, às necessidades psicossociais das pessoas afectadas pela guerra (crianças, jovens, ex-combatentes, mulheres, deficientes), respeitando devidamente as antigas partes em conflito nos processos de decisão das comunidades. Isto envolve a formação de trabalhadores humanitários e de orientadores internacionais e governamentais, que não dispõem necessariamente de uma formação de base nas dimensões psicossociais do trabalho com populações afectadas pela guerra ou em mediação para a resolução de conflitos.

B) *Integração na concepção dos projectos:* Uma abordagem holística a programas psicossociais requer uma boa compreensão da situação de indivíduos e comunidades afectados pela guerra, das suas experiências passadas e das suas circunstâncias presentes, exige o envolvimento da comunidade no processo de compreensão do impacto do conflito e da deslocação forçada sobre o seu próprio desenvolvimento e bem-estar, especialmente o das suas crianças, e deve envolvê-los na definição de prioridades. A utilização dos recursos da cultura local e o respeito pelos processos tradicionais de cura têm um especial significado para pessoas que sofreram opressão, atrocidades e negação dos direitos humanos. Os conhecimentos em matéria de psicologia devem ser disponibilizados às populações nas línguas locais.

(203) Numa perspectiva mais ampla, é sobretudo importante ajudar as comunidades locais a reconstruírem as estruturas centrais das suas redes sociais, como locais de culto, espaços de reunião comunitária (“jangos”) e escolas. O bem-estar psicológico é favorecido pelo apoio social que os membros da comunidade prestam uns aos outros. A participação da comunidade é vista, principalmente, como tendo por objectivo o respeito pela auto-determinação e como sendo a base

para o reforço dos recursos próprios da comunidade, habilitando assim a população regressada e a residente a desenvolverem estruturas que identifiquem as necessidades dos indivíduos, das famílias e de toda a comunidade e lhes possam dar resposta. Os laços sociais têm de ser reconstituídos e reforçados para se restabelecer uma ecologia social que funcione, devolvendo à comunidade a confiança nos seus próprios mecanismos sociais.

### **9.3.11 Coordenação**

(204) A futura estratégia do ECHO deverá incluir a continuação do apoio ao GCAH nas suas funções de coordenação e informação.

### **9.3.12 Logística**

(204) Prosseguir no apoio ao trabalho logístico do PAM, nomeadamente em matéria de transporte aéreo, enquanto este continuar a ser necessário para a acção humanitária.

### **9.3.13 Acção humanitária de desminagem**

(205) Apoiar acções de detecção, sensibilização e demarcação de campos de minas em zonas e junto de populações de elevado risco (nomeadamente, refugiados recém-regressados e não habituados às minas) e acções de desminagem onde tal seja necessário para o acesso de assistência humanitária urgente.

## **9.4 Áreas geográficas**

(206) Existem ou podem surgir necessidades humanitárias na maior parte do país, pelo que não se justifica excluir antecipadamente quaisquer províncias. De uma maneira geral, é previsível que a maior parte das acções de emergência venha a ter lugar nas zonas recentemente tornadas acessíveis (e nas que ainda não estão abertas). Além disso, algumas províncias parecem necessitar de uma maior presença do ECHO, como é o caso de Malanje (ver secção 3.4).

## **10. Retirada gradual**

(207) Há sempre uma tensão entre a estrita aplicação do mandato fundamental do ECHO (que implica a sua retirada quando cessa a situação de emergência) e a capacidade para acorrer a necessidades humanitárias recorrentes. Num recente documento de trabalho do ECHO pode ler-se: “Quanto à questão de definir de forma transparente e numa fase muito precoce quais as condições que devem determinar a decisão de iniciar a retirada do ECHO, afigura-se haver três grandes categorias de factores a ter em conta: 1) Retirada gradual e transferência de responsabilidades dada a melhoria da situação humanitária; 2) Retirada gradual dada a intervenção de outros doadores; 3) Suspensão das actividades devido a condicionalismos das operações humanitárias”<sup>70</sup>.

(208) É claro que a expressão “melhoria da situação humanitária” suscita a questão de saber como pode esta melhoria ser medida e avaliada. Esta secção sugere orientações e indicadores relativos ao fim da situação de emergência humanitária e do risco iminente de deterioração humanitária em Angola, um quadro lógico simplificado que afira os indicadores de fim de emergência com o papel

---

<sup>70</sup> ‘ECHO WORKING PAPER – Subject: General guidelines for ECHO’s exit strategies’. Bruxelas, 13 de Maio de 2003, ECHO 4/PB D(2003), pp. 3-4.

recomendado do ECHO e um calendário que tenha em conta a provável duração do próximo PG 2004 em comparação com a provável cronologia da evolução destes indicadores.

## **10.1 Indicadores recomendados do termo da situação de emergência humanitária e do risco de deterioração iminente**

### **10.1.1 Segurança alimentar**

(209) O GCAH e o PAM citam uma regra geral segundo a qual “não se pode considerar garantida a segurança alimentar (e o consequente fim do risco iminente de deterioração nutricional) das famílias angolanas antes de terem sido obtidas duas boas colheitas anuais”. (Trata-se de uma regra de carácter empírico, mais do que de uma lei científica, entre outras razões porque algumas zonas de Angola têm mais do que uma colheita anual.) Os avaliadores concordam com este conceito, ao qual acrescentariam que a segurança alimentar requer que, pelo menos, as famílias tenham restabelecido algumas reservas de bens alimentares, especialmente em zonas em que o cultivo do milho tem um papel marginal. Muitas famílias afectadas pela guerra já tiveram as suas primeiras boas colheitas no início de 2003; outras só iniciarão o cultivo na segunda metade de 2003; e outras ainda nada conseguirão cultivar este ano. Consequentemente, no melhor dos cenários possíveis, continuará a haver insegurança alimentar para uma grande parte da população até meados de 2004, que se irá reduzindo ao longo de 2005 até ser apenas residual em 2006. A prudência recomenda que o ECHO deve estar preparado para apoiar intervenções nutricionais e logísticas pelo menos até que uma boa parte da população se encontre em situação de segurança alimentar, em meados de 2005. Um indicador fiável do fim da emergência de insegurança alimentar deverá ser a redução da prevalência de vulnerabilidade da segurança alimentar (tal com o define a Unidade de Cartografia e Análise de Vulnerabilidade do PAM), dos elevados níveis actuais para os níveis regionais da África Austral.

### **10.1.2 Conclusão da desmobilização e da reintegração**

(210) Os soldados desmobilizados já receberam bastante atenção e ajuda do GA, que utilizou os seus próprios recursos e os do Banco Mundial. No entanto, subsistem importantes lacunas, com riscos óbvios para a paz e a segurança. Não se pode considerar terminada a situação de emergência antes de este processo estar concluído, o que implica que todos os ex-combatentes e suas famílias tenham recebido o tratamento prometido no memorando de entendimento entre o Governo de Angola e a UNITA: salários, documentos nacionais de identidade, transporte até à zona de origem ou de pretendida instalação, um conjunto de meios que inclua semente e alfaías agrícolas e a atribuição de terras adequadas. Uma vez que o GA conseguiu dar estas condições à maior parte dos ex-combatentes no ano subsequente ao memorando de entendimento, deverá ser suficiente mais um ano (até meados de 2004) para resolver a situação dos restantes.

### **10.1.3 Eleições nacionais**

(211) Está longe de ser seguro que as eleições nacionais se realizem em 2005, como prometido. No entanto, os obstáculos à sua realização não são tão grandes como os que existiam no período que antecedeu as eleições (em 1992) que sucederam ao cessar-fogo anterior, pelo que deve ser considerado como muito possível que venham a realizar-se. Muitos entrevistados a diferentes níveis afirmaram aos avaliadores que as eleições irão constituir um momento crucial, em que a paz se pode consolidar ou deteriorar. Os doadores estão bastante interessados em favorecer a realização das eleições. No entanto havendo uma possibilidade muito real de se manifestarem tensões antes e

depois de quaisquer eleições, o ECHO deverá planear a sua permanência em Angola (ainda que com uma actividade reduzida, se assim for considerado apropriado) até às eleições se concluírem pacificamente ou até se tornar evidente que estas foram adiadas indefinidamente.

#### 10.1.4 Criação de condições mínimas para o regresso e reinstalação

(212) Tal como já foi referido, o facto de a situação humanitária assumir agora a forma de uma emergência estrutural de falta de serviços essenciais coloca o ECHO em posição difícil para definir o fim natural da sua presença em Angola. Os avaliadores recomendam como orientação geral que, tal como no caso da segurança alimentar, a melhoria da cobertura em serviços essenciais (descritos como condições mínimas nas Normas de Reinstalação) dos actuais níveis de pós-guerra para os níveis regionais da África Austral seja utilizada como indicador do fim da situação de emergência imediata e do risco de deterioração iminente.

#### 10.2 Aferir os indicadores de termo de emergência com a missão do ECHO

(213) A tripla missão do ECHO pode ser aferida com os indicadores de termo de emergência e de risco iminente enunciados no seguinte quadro lógico simplificado:

**Quadro 7: Quadro lógico simplificado para aferir a missão do ECHO com os indicadores de termo de emergência**

Missão	Indicador(es)	Sectores relevantes	Crítérios para a retirada	Hipóteses
1. Dar uma resposta pró-activa a bolsas ocultas ou novas de necessidades humanitárias.	Elevadas taxas de mortalidade e morbilidade infantis; perímetro do braço ou elevadas taxas de subnutrição aguda; incidência de infecções potencialmente letais.	Saúde, nutrição, ajuda não alimentar, logística, coordenação, minas, água e saneamento	Os indicadores de saúde e nutrição atingem os níveis médios da região.	Se a ajuda humanitária permanecer activa e sem obstáculos, as bolsas de emergência estarão resolvidas dentro de 1 a 2 anos.
2. Contribuir para o processo de reinstalação de pessoas deslocadas e outras pessoas afectadas pela guerra, de forma a criar condições mínimas de vida de acordo com as Normas de Reinstalação.	Percentagem de pessoas afectadas pela guerra que beneficiam de condições mínimas de vida segundo as Normas de Reinstalação; disponibilidade de água potável; indicadores de segurança alimentar, como: número de refeições por dia e sua composição; disponibilidade de sementes.	Os anteriores, mais a protecção contra o VIH/SIDA e (possivelmente) educação de emergência	Estabelecimento de prestação permanente de serviços de modo a que a cobertura de serviços essenciais atinja os níveis regionais.	A maior parte dos recursos para este esforço em larga escala terá de ser proveniente do GA e da ajuda ao desenvolvimento. O ECHO deverá colmatar a lacunas mais graves.
3. Contribuir para a reconciliação e a consolidação da paz.	Segurança física contra a violência organizada ou criminosa; desenvolvimento de estruturas políticas (aos níveis nacional, local e das comunidades de base).	Protecção, apoio psicossocial, educação de emergência, coordenação.	Desmobilização e reinserção dos ex-combatentes concluídas com sucesso, eleições de 2005 concluídas com sucesso.	A reconciliação total é um processo a longo prazo e pode durar mais do que uma geração. Isto significa que o ECHO terá de determinar a extensão da sua contribuição.

#### 10.3 Calendarização

(214) O próximo plano global 2004, com a presumida duração de 15 meses, autorizará actividades do ECHO em Angola até Abril de 2005, aproximadamente. Podem prever-se mais 3 a 6 meses para os relatórios finais e liquidação. O PG 2004 vai, portanto, manter o ECHO em Angola durante o

tempo necessário para confirmar todos os indicadores de fim de emergência e de risco iminente sugeridos na secção 13.1, salvo se houver retrocessos imprevistos. O PG 2004 deverá, portanto incorporar a probabilidade de esta ser a última decisão relativa ao ECHO em Angola e as propostas de projectos a financiar por este deverão ser avaliadas nesta perspectiva. No quadro do processo normal de consultas inerente à elaboração dos planos globais, o ECHO deverá consultar os parceiros e outros intervenientes na segunda metade do corrente ano (2003) a respeito do calendário proposto para a sua retirada. É também importante que, em meados de 2004, o ECHO efectue uma revisão intercalar para avaliar os progressos dos indicadores de fim de emergência e verificar se estes progressos apontam para que seja possível a sua retirada em meados de 2005. Se tiverem ocorrido retrocessos, poderá ser necessário um PG para 2005. Alguns dos indicadores de fim de emergência só se revelarão claramente em meados de 2005 (eleições e segundas colheitas anuais bem sucedidas), pelo que, até essa altura, o ECHO deve permanecer preparado para dar a sua contribuição.

—