



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE ANGOLA  
MINISTRA DE ESTADO PARA A ÁREA SOCIAL  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) ANGOLA  
INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG)**

# **MAPEAMENTO E DIAGNÓSTICO DOS PROGRAMAS SOCIAIS EM ANGOLA**

**Resumo para Decisores de Políticas Públicas**

# DIAGNÓSTICO E MAPEAMENTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS EM ANGOLA

## 1. Introdução

O Governo Angolano tem investido consideravelmente em programas sociais orientados ao combate à pobreza. Em alinhar os seus programas estratégicos para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Angola, e em parceria com o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), apoiou a Presidência da República de Angola, Ministra de Estado para a Área Social, no mapeamento dos programas sociais que apresentam maiores contribuições para a diminuição da pobreza no País.<sup>1</sup>

Para concretização desta acção estratégica, três missões foram realizadas a fim de mapear e analisar os programas sociais relacionados com o combate à pobreza em Angola. Num primeiro momento, houve o esforço para identificar os programas sociais que tinham como foco direto e/ou indireto de suas iniciativas o combate à pobreza. Nas outras missões, a equipa trabalhou no diagnóstico amplo das condições atuais dos programas sociais, considerando aspectos institucionais, orçamentários, técnicos e operacionais, incluindo a identificação de lacunas e sobreposições de atendimento. Foram realizadas reuniões com as áreas técnicas de diversos Ministérios, Instituições Financeiras Internacionais e parceiros de desenvolvimento. Ao todo foram realizadas mais de vinte reuniões e foram recolhidas informações através de questionários, dos quais produziu-se um relatório técnico contendo informações sobre o mapeamento e diagnósticos dos programas sociais.

## 2. Principais resultados

- **Descrição e tipologia dos programas sociais:** Após apresentação dos programas sociais segundo instituições gestoras, apresentou-se a tipologia de classificação dos programas. Foi desenvolvida uma tipologia com cinco categorias: A (transferências monetárias), B (geração de trabalho e renda; inclusão produtiva); C (ampliação da infraestrutura e/ou de bens); D (ampliação dos serviços sociais) e E (reforço da capacidade institucional). Observou-se que 70% dos programas sociais estão relacionados ao combate à pobreza por meio da ampliação de infraestrutura, oferta de bens e de serviços (categorias C e D).

Outras duas informações relevantes para caracterizar a tipologia de classificação dos programas sociais. A primeira é a existência de execução financeira do programa, informação básica que diz sobre a implementação dos programas; a segunda é a área de abrangência das acções dos programas sociais (rural e/ou urbana), indicando a amplitude territorial dos objectivos estabelecidos e aliados ao combate à pobreza. A primeira é a execução financeira do programa, informação básica que diz sobre a implementação das acções; a segunda é a área de abrangência das acções dos programas sociais (rural e/ou urbana), indicando a amplitude territorial dos objectivos estabelecidos e aliados ao combate à pobreza.

Observou-se bom desempenho da execução financeira dos programas que, por outro lado, apresentaram restrições em seu montante de recursos devido a crise econômica que assola o país. Este cenário indica problemas na sustentabilidade dos programas sociais nos próximos anos, uma vez que a execução financeira não atende as necessidades de execução operacional. E observou-se que a maioria dos programas sociais possui área de abrangência rural e urbana, favorecendo o combate à pobreza segundo as diferentes características do território.

---

<sup>1</sup> Ressalta-se a liderança e valorosas contribuições da Dra. Carolina Cerqueira (Ministra de Estado para a Área Social), Dra. Maria de Fátima Republicano de Lima Viegas (Secretária de Estado para Assuntos Sociais), Dr. Issac Francisco Maria dos Anjos (Secretário de Estado para o Sector Produtivo) e equipa técnica da Ministra de Estado para a Área Social e da Casa Civil.

- **Público-alvo e mecanismos de monitoramento dos programas sociais:** Tratou-se de analisar dois aspectos relevantes para a definição dos programas sociais: público-alvo e sistemas de informação. O público-alvo mais frequente dos programas sociais foram iniciativas produtivas, seguido por “alunos, professores ou escolas”, famílias, trabalhadores, programa voltado para trabalhadores e iniciativas produtivas e programas voltados para municípios especificamente. E esta distribuição reflete os objectivos dos programas sociais, com públicos específicos para as acções. Destaque para os programas relacionados às iniciativas produtivas, classificados maioritariamente na categoria C e os programas relacionados às famílias estão maioritariamente classificados na categoria D.

A concentração do público-alvo em algumas categorias da tipologia de programas sociais reforça a associação entre os objectivos dos programas e o seu público específico. E em relação aos sistemas de informação, observa-se que a maioria dos programas sociais (praticamente dois terços de todos os programas) está sendo monitorada por meio de planilhas atualizadas periodicamente, sem que haja algum sistema eletrónico que possa auxiliar neste processo. Em outras palavras, há baixa utilização de sistemas de informação que permita mais efectivo monitoramento das acções dos programas sociais.

- **Intersetorialidade dos programas sociais:** Pode-se dizer que os programas sociais relacionados ao combate à pobreza em Angola apresentam características que apontam convergência territorial e sobreposição de suas acções. Os resultados apontam o espraiamento dos programas sociais em todas as províncias do país e as acções orientadas para as áreas rural e urbana. O número médio de programas com execução financeira de suas acções pode ser considerado elevado e não apresenta diferença significativa em sua cifra segundo as distintas províncias. Como analisado, a média vai de 18 a 22 programas sociais com execução financeira por província. Em relação à intersetorialidade no território, observou-se que a maioria dos programas sociais, de distintas classificações tipológicas, está presente na maior parte das províncias do país.

### 3. Recomendações para os decisores de políticas públicas

- **Execução financeira dos programas sociais:** Observou-se que um ponto frágil no combate à pobreza em Angola é a baixa execução financeira dos programas sociais. Isto se deve a problemas sistémicos de contingenciamento financeiro, impedindo que o orçamento seja cumprido (Ministérios), ou por dificuldades nos processos burocráticos que atrasam a execução financeira dos programas (Instituições Financeiras Internacionais). Esses gargalos devem, antes de qualquer outra acção, ser totalmente mapeados.

Uma vez cumprida esta etapa, o orçamento atualizado deverá ser apresentado para as áreas técnicas a fim de permitir a devida execução financeira dos programas sociais. A sustentabilidade de financiamento para os anos vindouros é aspecto igualmente importante para o planejamento dos objectivos. Portanto, além de estabelecer o orçamento para o referido ano de execução, estimativas de orçamento para os próximos anos é requisito relevante para o desenvolvimento das acções dos programas sociais.

- **Execução operacional dos programas:** Com a execução financeira programada e activa, a execução operacional dos objectivos dos programas se torna factível. Há necessidade de as áreas técnicas atualizar os objectivos estipulados nos programas (a partir de uma reavaliação dos objectivos, observar quais metas dever ser alteradas, formuladas ou canceladas). Revisitar os projetos dos programas à luz das demandas actuais é uma tarefa fundamental uma vez que o novo orçamento pode ampliar ou diminuir a liberdade da execução operacional dos programas sociais. Uma revisão intercalada do PDN 2018-2022 previsto em 2020 pode permitir o ajustamento necessário e redesenhar dos programas para garantir maior efectividade e impacto na sua implementação.

- **Necessidade de maior relação entre instituições gestoras:** Deve-se proporcionar maior proximidade entre as diversas Instituições gestoras dos programas sociais, sendo eles Ministérios ou Instituições Financeiras Internacionais. O objectivo é a troca constante de informações a fim de potencializar os efeitos de combate à pobreza dos programas no território. Afinal, sabe-se que a pobreza é um problema multidimensional. E, por isso, deve ser considerado por meio dos diversos programas sociais que atuam no mesmo território ou proximidades (províncias, cidades, comunas, seja em área rural ou urbana). A sinergia entre programa pode ser uma alternativa para a falta de recursos dos programas sociais, contribuindo para a articulação das ações de distintas instituições gestoras.

- **Observatório de discussões sobre as ações dos programas:** Manutenção de um grupo técnico de trabalho que acompanhe todas as ações dos programas sociais de combate à pobreza, com observatório de discussões periódicas com o intuito de sanar os três problemas acima descritos com maior agilidade (execução financeira, execução operacional e articulação entre diferentes instituições). Sabe-se que toda ação que dependa da sinergia entre diferentes instituições requer acompanhamento cuidadoso do Estado – Ministra de Estado para a Área Social. Organizar o monitoramento das ações é uma recomendação que permitirá antecipar eventuais problemas nos programas – articulados ou não – de combate à pobreza, como também aperfeiçoar as ações de dois ou mais instituições gestoras no mesmo território.

- **Aperfeiçoamento da intersectorialidade:** Observou-se elevada capacidade de intersectorialidade por meio da elevada convergência e sobreposição no território dos programas sociais. No entanto, há margem para a ampliação desta característica, potencializando as ações dos programas, seja com o aumento das ações dos programas num mesmo território, seja no aumento da cobertura territorial desses programas. Um ponto importante é a sustentação da intersectorialidade do programa ao longo do tempo. Para isso, cumpriria esta função o observatório de discussões sobre as ações dos programas sociais.

- **Monitoramento e avaliação dos programas sociais:** Necessidade de atender às demandas por monitoramento e avaliação dos programas de forma sistêmica, nas devidas desagregações territoriais observadas nas ações estabelecidas. Há necessidade de acompanhamento sistemático da população em situação de pobreza por meio dos processos de monitoramento, como também de análises do impacto dos programas sociais na redução da pobreza no país por meio dos processos de avaliação. Um conjunto de indicadores se fazem necessários para o acompanhamento dos programas sociais, seus resultados e reais impactos sob a pobreza monetária e multidimensional, análises comparativas com outros países com iniciativas semelhantes e estabelecimento de melhores práticas com as experiências adquiridas nacionalmente e em experiências internacionais. E para tais iniciativas, fazem-se relevantes sistemas de informação específicos que permitam melhor acompanhamento de avaliação e desempenho dos programas sociais.

#### 4. Próximos passos

- **Ações concentradas em um programa social:** A curto prazo, aconselha-se concentrar esforços de combate à pobreza em apenas um programa social que possua capacidade de alcançar resultados expressivos para todo território nacional. Com base nos dados analisados nos capítulos anteriores, observa-se que o Programa Integrado de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza (PIDLCP) possui as principais características para desenvolver iniciativas de combate à pobreza: o programa possui a maior amplitude de ações segundo os objectivos específicos<sup>2</sup>, capacidade de sustentação financeira mensal a

---

<sup>2</sup> Os objectivos específicos, descritos no Decreto Presidencial no 35/2019, consistem em ações que compreendem as tipologias B. Geração de trabalho e renda (inclusão produtiva); C. Ampliação da infraestrutura e oferta de bens; D. Ampliação de serviços sociais; E. Reforço da capacidade institucional.

cada município do país definida por Decreto Presidencial<sup>3</sup> e iniciativas que visam cobrir todo o território nacional<sup>4</sup>. Além das três características apresentadas, recomenda-se o PIDLCP por possuir desenho de implementação adequado a combater à pobreza em Angola, seja no meio rural e urbano e para distintos perfis de públicos-alvo dada a multiplicidade de serviços disponíveis pelo programa.

Reconhece-se as inúmeras dificuldades de implementação do PIDLCP. Para tanto, promover a sinergia com outros programas sociais que possuem capilaridade institucional e territorial é condição desejável e necessária para o sucesso das ações do programa indicado. Entende-se que o Programa Integrado de Intervenção dos Municípios (PIIM), gerido pelo MATRE, é o mais indicado para contribuir para a implementação das ações do PIDLCP nos municípios.

As iniciativas do PIIM de execução de projetos municipais em diversas áreas (principalmente educação, saúde, energia e água) podem ajudar para implementar as ações do PIDLCP por meio do modelo de gestão de execução dos projetos. Aconselha-se colocar as equipas técnicas de contato para coordenar as ações dos dois programas a fim de potencializar os efeitos das ações de combate à pobreza. Não se exclui a possibilidade de outros programas participarem para potencializar o PIDLCP, seja executado por Ministério ou por Instituições Internacionais.

▪ **Sistema de informação:** Para a adequada implementação do PIDLCP, há necessidade de um sistema de informação para o acompanhamento das ações. O acompanhamento é realizado em dois passos: monitoramento das ações e avaliação dos resultados. O monitoramento consiste na coleta de informações qualificadas sobre o programa; já a avaliação utiliza essas informações para gerar uma série de indicadores que permitam dizer sobre a eficiência do programa em diversas dimensões.

Para tanto, conta-se com a experiência do INE e dos distintos Gabinetes de Estudos, Projetos e Estatísticas (GEPE) dos diferentes Ministérios para a definição de um sistema de informação para o monitoramento do programa. De forma coordenada, o INE e GEPE podem criar um sistema de informações de acompanhamento dos programas de forma a gerar uma base de dados primária. Essa base de dados primária deve permitir o acesso às informações de outros registos administrativos (local de residência, carteira de identificação entre outras informações básicas) a fim de iniciar um cadastro maior da população pobre em Angola.

Ponto relevante para o desenvolvimento dos processos de monitoramento e avaliação dos programas sociais é o sistemático esforço de cadastro dos beneficiários. O cadastro gerará registos administrativos dos beneficiários que, se realizado de forma integrada com outros programas em execução<sup>5</sup>, permitirá obter um quadro de como as políticas públicas estão sendo realizadas e qual o perfil dos beneficiários. Para tanto, a identificação dos beneficiários é um passo importante a ser constituído por meio da documentação individual (carteira de identificação individual, título de eleitorado, entre outras documentações fundamentais para o aprimoramento da identificação dos cidadãos).

▪ **Capacitação:** Outro ponto relevante para o aprimoramento da execução do PIDLCP, como também da sua conexão com outros programas, é a capacitação técnica das equipas envolvidas nos processos de formulação, implementação e avaliação de programas sociais nos níveis nacional, provincial e municipal.<sup>6</sup> A capacitação buscará nivelar e padronizar os conhecimentos e práticas das equipas, garantindo maior efetividade da programação e resultados do programa. Para tanto, entende-se que algumas instituições podem contribuir para a capacitação das equipas técnicas por meio de parcerias institucionais entre o Governo

---

<sup>3</sup> Segundo informações sobre a operacionalização do programa, há aporte de recursos mensais de 25 milhões de kwanzas por município.

<sup>4</sup> As ações do programa estão previstas para cobrir todos os municípios de Angola.

<sup>5</sup> Entende-se que é possível criar um sistema integrado de monitoramento e avaliação dos programas sociais em execução.

<sup>6</sup> Há uma breve explicação do processo de gestão de um programa social em Anexo. E as equipas devem contar com a participação de técnicos envolvidos diretamente na execução dos programas sociais, como também contar com a participação de técnicos dos diversos GEPE (Gabinetes de Estudos, Projetos e Estatísticas) dos diferentes Ministérios.

de Angola (INE e Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas, ENAPP) e instituições internacionais (como PNUD, IPC-IG e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA).

▪ **Resposta e recuperação dos efeitos económicos e sociais da COVID-19:** Angola declarou o Estado de Emergência devido à COVID-19, a partir do dia 27 de Março de 2020. Foram aprovados também o Plano Nacional de Contingência para o Controlo da Pandemia, a Comissão Intersectorial de Gestão das Medidas contra a Expansão da Covid-19, a adoção de Medidas Transitórias de Resposta ao Impacto da COVID-19 sobre o OGE 2020, entre outras.

Este relatório mapeou e analisou 36 programas sociais, geridos por instituições nacionais e internacionais, para o combate à pobreza em Angola. Com base nos resultados apresentados, é recomendável que os escassos recursos existentes sejam concentrados em um programa, apoiado por um outro, mas que teria a capacidade de ampliar a sua capacidade de resposta – redução do número de famílias em situação de pobreza. A estratégia consiste em construir política de combate à pobreza sólida com cobertura nacional, para todos os municípios, gerando capacidade de resposta do Estado às necessidades locais.

No entanto, o contexto económico era de restrição financeira e volatilidade da economia. Ou seja, certa estabilidade no horizonte económico. Com a pandemia do COVID-19, o desafio é ainda maior: resposta aos impactos socioeconómicos com acções com efeito imediato e recuperação pós-epidemia.

Neste sentido, é prioritário acelerar a implementação e execução do PIDCLP, bem como a sua coordenação com o PIIM. O PIIM deveria visar a promover a realização de actividades intensivas em mão de obra, considerando também esquemas de promoção do emprego formal nos municípios e nas áreas rurais. Os dois programas anteriores (PIDCLP e PIIM) devem ser acompanhados pelo desenvolvimento de infraestruturas sociais, de cadeias de produção agrícolas e pecuárias e da empregabilidade, em particular o programa de promoção da empregabilidade e o PAPE para promover o emprego juvenil. As obras publicas realizadas no âmbito do PIIM podem ser reestruturadas para que possam também desenvolver a função de rede de segurança social. Por exemplo, o PNUD proporcionou assistência técnica ao Governo da Índia (Ministério do Desenvolvimento Rural) para implementar o Esquema de Garantia do Emprego Rural Mahatma Gandhi que incluiu a garantia de 100 dias de emprego formal remunerados ao salário mínimo.

Desta forma, poderia garantir a segurança alimentar para famílias, emprego – em particular para os jovens e as mulheres – e capacidade produtiva das comunidades, cooperativas e pequenas e medias empresas. Os programas ora analisados representam uma base muito sólida para responder e traçar perspectivas de recuperar dos efeitos que a pandemia que poderá ter um impacto significativo no tecido social e económico e na capacidade das instituições em alargar com sucesso os programas sociais de combate à pobreza.

Esta observação reflecte a necessidade de maior sinergia e complementaridade entre PIDLCP e PIIM em sectores como: i) empregabilidade: programa 2.5.2 do PDN 2018-2022 para a promoção da empregabilidade e plano de acção para promoção da empregabilidade (PAPE); ii) produção agrícola: programa 2.3.2 do PDN 2018-2022 para o fomento da produção agrícola, programa 2.3.3 do PDN 2018-2022 para o fomento da produção pecuária, Projecto de Desenvolvimento da Agricultura Comercial (Banco Mundial) e Projecto de desenvolvimento e comercialização de pequenos agricultores – MOSAP II (Banco Mundial).