
MÉTODOS E DESAFIOS NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO EM ANGOLA



Financiado pela
União Europeia



**CRESCIMENTO ECONÓMICO
E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

**SUSTENTABILIDADE
AMBIENTAL E MUDANÇAS
CLIMÁTICAS**



PAZ E SEGURANÇA

**BOA GOVERNAÇÃO E
DIREITOS HUMANOS**



ENERGIA

**SISTEMA DE
TRANSPORTES**



**CIÊNCIA E
TECNOLOGIA**

**FORMAÇÃO E
EDUCAÇÃO**



NOTA PRÉVIA

A presente publicação foi elaborada no âmbito da Assistência Técnica à Implementação da Facilidade de Diálogo UE-Angola, no quadro da Acção de diálogo “Troca de Experiências sobre o Planeamento do Desenvolvimento Nacional e Avaliação das Políticas Públicas” mantida entre o Ministério da Economia e Planeamento de Angola, Direcção Nacional de Estudos Sócio-Económicos e o PlanAPP – Centro de Competência de Políticas e Prospectiva da Administração Pública, Presidência do Conselho de Ministros de Portugal.

A sua elaboração contou com a colaboração do perito António Mendes Baptista.

ACRÓNIMOS

DNESE	Direcção Nacional de Estudos Sócio-Económicos	PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
DNP	Direcção Nacional para o Planeamento	PDP	Plano de Desenvolvimento Provincial
DP	Decreto Presidencial	PDS	Plano de Desenvolvimento Sectorial
ELP	Estratégia de Longo Prazo	PE	Plano Estratégico (empresas públicas)
ENAPP	Escola Nacional de Administração e Políticas Públicas	PIB	Produto Interno Bruto
GEPE	Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística	PIIM	Plano Integrado de Intervenção nos Municípios
GEP	GEPE provincial	PNOT	Plano Nacional de Ordenamento do Território
INE	Instituto Nacional de Estatística	PR	Presidente da República
MAT	Ministério da Administração do Território	QDDMP	Quadro de Despesa do Desenvolvimento de Médio Prazo
MEP	Ministério da Economia e Planeamento	SI	Sistema de Informação
MINFIN	Ministério das Finanças	SIGFE	Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado
MINOPUH	Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação	SIP	Sistema de Informação do Planeamento
OGE	Orçamento Geral do Estado	SIG	Sistema de Informação Geográfica
PA	Plano de Acção	SNP	Sistema Nacional de Planeamento
PADN	Plano Anual de Desenvolvimento Nacional		
PADS	Plano Anual de Desenvolvimento Sectorial		
PADP	Plano Anual de Desenvolvimento Provincial		

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
1. O SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO EM ANGOLA (SNP)	8
1.1 OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO	9
1.2 A ORGÂNICA DE PLANEAMENTO	10
1.3 A ESTRUTURA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO	11
1.4 O PROCESSO DE PLANEAMENTO	13
1.5 A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO	15
1.6 MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS	16
2. PROGRESSOS E BOAS PRÁTICAS	18
3. DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA INTERVENÇÃO FUTURA	22
4. TEMAS PARA A COOPERAÇÃO	28
NOTAS FINAIS	33

INTRODUÇÃO

Este documento corresponde ao ponto **1. Relatório de levantamento de práticas do MEP** e **2. Lista de recomendações de intervenção futura do número 19 dos Termos de Referência da Proposta de Acção “Troca de Experiências sobre Planeamento Nacional e Avaliação de Políticas Públicas”**. Foi elaborado a partir da análise da legislação sobre o Sistema Nacional de Planeamento (SNP), e outra, e de quatro reuniões online com: **a)** Direcção Nacional para o Planeamento (DNP); **b)** Direcção Nacional de Estudos Sócio-Económicos (DNESE); **c)** dois Gabinetes de Estudos, Planeamento e Estatística (GEP) provinciais – das Províncias do Moxico e de Uíge; e **d)** dois GEPE sectoriais – do Ministério da Administração do Território (MAT) e do Ministério das Obras Públicas, Urbanismo e Habitação (MINOPUH)¹. A DNP acompanhou todas as reuniões.

A **DNESE** é um serviço do MEP incumbido de “... propor a formulação das políticas públicas no domínio social e económico, assegurar o acompanhamento da sua execução e avaliação, bem como realizar estudos e análises em matéria de gestão Macroeconómica, população e desenvolvimento”. As suas competências centram-se: na Política Nacional de População; na promoção de estudos que permitam melhorar a formulação das políticas sócio-económicas; na construção e manutenção de uma base de dados de apoio à formulação de políticas de desenvolvimento; na elaboração de projecções do PIB para a

preparação do quadro macroeconómico; e na coordenação do processo de elaboração da Programação Macroeconómica Executiva, em articulação com o Departamento Ministerial responsável pelas finanças públicas².

A **DNP** é o serviço do MEP “...responsável pela preparação das suas propostas de políticas públicas de desenvolvimento e de ordenamento nacional do território, pela participação na formulação de políticas macroeconómicas e sua gestão, bem como pela coordenação da elaboração dos instrumentos de planeamento e o acompanhamento, monitoria e avaliação da sua implementação”. Possui um vasto leque de competências que vão desde a avaliação da situação do desenvolvimento nacional, a formulação de propostas de políticas macroeconómicas e de políticas no âmbito do planeamento do desenvolvimento nacional, a preparação de cenários da evolução da ocupação e uso do espaço territorial e de ordenamento nacional do território ou a proposta das principais opções do ordenamento nacional do território e coordenação do processo de elaboração dos diversos instrumentos de planeamento do ordenamento nacional e do desenvolvimento territorial até à participação no processo de programação do investimento público ou à elaboração de cenários de desenvolvimento de médio prazo. Competências focais são a coordenação da elaboração, monitoria e avaliação dos instrumentos do Sistema Nacional de Planeamento, a coordenação e supervisão do processo de acompanhamento, monitoria

e avaliação dos planos de desenvolvimento provinciais e municipais, a integração e compatibilização dos instrumentos de planeamento e fornecimento de informação sobre os resultados da implementação dos instrumentos de planeamento³.

Os **GEPs** provinciais são serviços de apoio técnico dos Governadores Provinciais encarregues de “assegurar a preparação de medidas de políticas e estratégia global do Governo provincial, elaborar estudos, estatística e análise, bem como planificar e programar as actividades económicas e financeiras em articulação com a Secretaria Geral e a Delegação Provincial de Finanças na consolidação do orçamento da Província a incluir no Orçamento Geral do Estado”⁴. Entre outras, têm a competência de “elaborar e monitorizar os programas de desenvolvimento económico e social da Província, incluindo as unidades territoriais infra-provinciais sob sua jurisdição” e “efectuar a estatística de interesse para o desenvolvimento económico e social da província e dos municípios, bem como para os órgãos centrais...”⁵

Os GEPEs sectoriais têm competências afins dos GEPs provinciais no âmbito de cada ministério.

Os GEPs provinciais e GEPEs sectoriais têm, ainda, a responsabilidade “...pela prestação regular e atempada de informações para a elaboração, execução e monitorização dos instrumentos do Sistema Nacional de Planeamento”⁶.

A experiência do consultor em trabalhos de planeamento em Angola foi relevante para a elaboração deste Relatório.

Depois da elaboração deste Relatório teve lugar em Luanda, em 13-12-2023, o Workshop sobre “Planeamento do Desenvolvimento Nacional e Avaliação de Políticas Públicas”, com participantes de Angola e de Portugal. O Relatório foi reanalisado à luz dos trabalhos desse Workshop, tendo sido introduzidos alguns ajustamentos na actual versão.

O consultor quer deixar registado o seu agradecimento aos técnicos angolanos que participaram nas reuniões e que partilharam informações, projectos e preocupações. Tudo o que fica escrito é da responsabilidade do consultor, que espera ter sido capaz de interpretar bem a grande quantidade de informação prestada.

1 Por dificuldades de comunicações, este GEPE teve intervenção limitada na reunião.

2 Artigo 15º do decreto Presidencial 1/23, de 3 de Janeiro – Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Planeamento (MEP).

3 Idem, Artigo 16º.

4 Artigo 26º do DP 202/19, de 25 de Junho.

5 idem.

6 Artigo 55º do DP 316/20, de 17 de Dezembro - Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento.

1 O SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO EM ANGOLA (SNP)

O Sistema Nacional de Planeamento em Angola está regulado pela Lei n.º 1/11, de 14 de Janeiro – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento, cujo Regulamento foi publicado pelo Decreto Presidencial n.º 316/20, de 17 de Dezembro.

1.1 OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

O SNP inclui um quadro integrado e coerente de instrumentos de planeamento, como se esquematiza na figura seguinte⁷, de horizonte temporal anual e plurianual de médio e longo prazos.



⁷ Adaptado de “Operacionalização do PDN 2023-2027, Plano Anual de Desenvolvimento Nacional PADN 2024, Orçamento-Programa”, acedido em <https://www.ucm.minfin.gov.ao/cs/groups/public/documents/document/aw4z/ntk4/-edisp/minfin3598232.pdf>, em 2023.11.09.

⁸ A Lei prevê, ainda, os planos de contingência para responder “a situações de risco iminentes ou de ocorrência de eventos imprevistos...”.

À excepção da ELP, com um horizonte temporal de 25 anos, e dos planos anuais e planos de acção, os instrumentos de planeamento de médio prazo têm uma vigência por um período coincidente de 5 anos.

O Plano de Desenvolvimento Nacional é o instrumento “core” de todo o sistema de planeamento, estabelecendo a Lei⁹ que o PDN “é o plano de mais alto grau hierárquico do Sistema Nacional de Planeamento, (SNP) vinculando directamente o Quadro de Despesa do Desenvolvimento de Médio Prazo (QDDMP) e os Planos de Desenvolvimento Sectoriais Provinciais (PDSP), Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), Planos Estratégicos (PE) e indirectamente os Planos de Acção (PA) e Planos Anuais (PAN)”.

O PDN é elaborado, para um ciclo político, com base nos Objectivos Nacionais estabelecidos na Estratégia de Longo Prazo e os compromissos internacionais assumidos e está em linha com o Plano de Governo sufragado nas últimas eleições, o qual, por sua vez, leva em conta a ELP.

1.2 A ORGÂNICA DE PLANEAMENTO

O Artigo 20º da Lei 1/11 prevê quatro tipos de órgãos do SNP:

- **Órgãos Políticos:** Presidente da República e Assembleia Nacional;
- **Órgãos Técnicos:** a nível central, os Departamentos Ministeriais e os órgãos criados de forma ad hoc para o exercício de funções delegadas pelo Titular do Poder Executivo (PR); e a nível provincial, os Governos Provinciais e os órgãos provinciais de planeamento;
- **Órgão Consultivo:** Conselho de Ministros;
- **Órgãos Participativos:** a nível central, o Conselho Nacional de Concertação Social e Conselhos Sectoriais de Concertação Social; a nível provincial, os Conselhos Provinciais de Concertação Social.

A Assembleia Nacional: aprova as bases gerais do SNP e as bases gerais do ordenamento do território e do urbanismo; aprova os meios através da aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE); e analisa a execução através da análise da Conta Geral do Estado.

A aprovação de todos os instrumentos de planeamento, à excepção dos PE (das empresas públicas), é competência do Titular do Poder Executivo (PR).

9 Número 2 do Artigo 8º. Pelo restante articulado da Lei, resulta que onde está Planos de Desenvolvimento Sectoriais Provinciais (PDSP), se refere a Planos de Desenvolvimento Sectoriais e a Planos de Desenvolvimento Provincial.

A Direcção Nacional para o Planeamento (DNP) é o serviço técnico fulcral na orgânica de planeamento, competindo-lhe, para além das que decorrem do âmbito sectorial do Ministério da Economia e Planeamento (MEP), a responsabilidade pela “coordenação da elaboração dos instrumentos de planeamento e o acompanhamento, monitoria e avaliação da sua implementação”¹⁰. As competências previstas no Artigo 16º do DP 1/23, de 3 de Janeiro, são as de um super-organismo, muito além dos recursos técnicos de que a DNP dispõe para a sua prossecução. Actualmente, a DNP conta apenas com dezena e meia de técnicos, incluindo dirigentes, nos seus dois departamentos: Departamento para o Planeamento Sectorial (DPS) e Departamento para o Planeamento Territorial (DPT). São os recursos possíveis, mas são absorvidos pelo acompanhamento da implementação dos Planos, com um técnico a acompanhar dois ou 3 sectores, no DPS, e um técnico a acompanhar três ou quatro províncias, no DPT. O recurso à consultoria externa continua a ser uma necessidade premente para cumprimento das suas atribuições.

A Direcção Nacional para o Planeamento (DNP) é o serviço técnico fulcral na orgânica de planeamento

1.3 A ESTRUTURA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

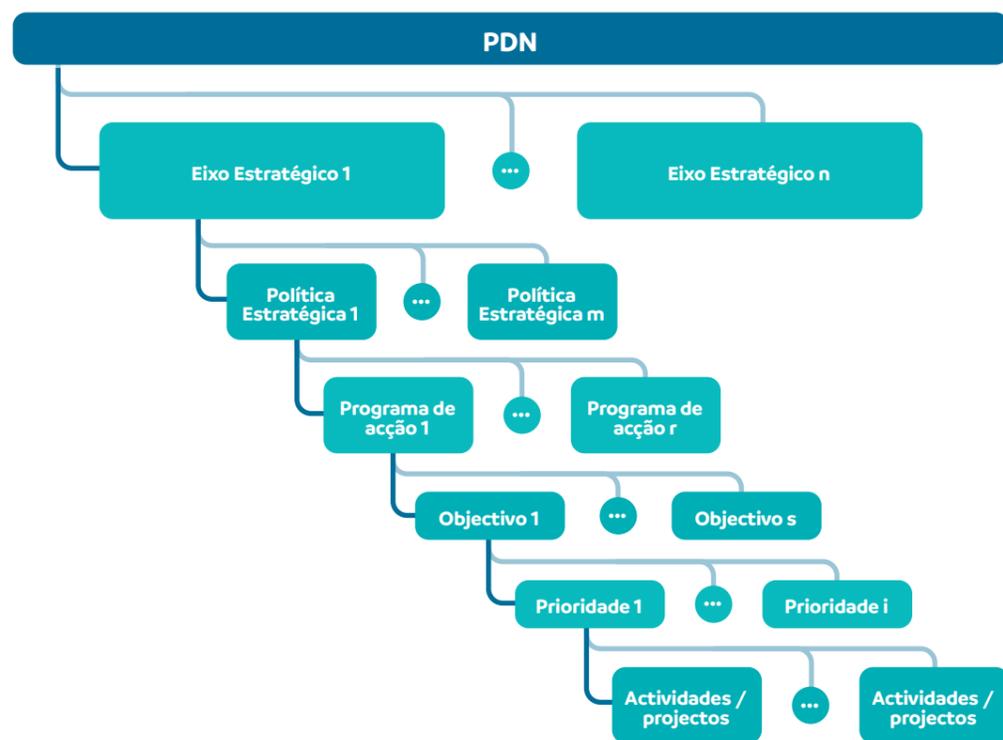
A estrutura, tempos de elaboração e instrumentos de monitoria e avaliação estão consagrados no Decreto Presidencial nº 316/20, de 17 de Dezembro, que aprova o Regulamento da Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento.

O referido Decreto Presidencial tipifica a estrutura dos diversos instrumentos de Planeamento, exemplificando-se na figura a seguir a estrutura prevista para o Plano de Desenvolvimento Nacional.

Os *eixos estratégicos*¹¹, tendo por referência o Programa de Governo do Partido vencedor das eleições, e por vezes replicando-os mesmo, correspondem às directrizes do Executivo para atingir as grandes ambições de desenvolvimento do País. Subdividem-se depois em *políticas estratégicas*, de carácter sectorial ou transversal a vários sectores, as quais, por sua vez, se subdividem em *programas de acção*. Cada programa de acção organiza-se por *objectivos*. É em relação aos objectivos de cada programa de acção que são definidas as *metas* que, quantificadas, correspondem aos indicadores de monitoria da implementação e impacto do Plano. Cada objectivo agrupa *prioridades* e estas agrupam *actividades/projectos* que concorrem para atingir o objectivo.

10 Número 1 do Artigo 16º do DP 1/23, de 3 de Janeiro.

11 6 no PDN 2018-2022.



Esta estrutura, tendo a vantagem de ser lógica numa perspectiva top-down e de ser abrangente, acaba por resultar em documentos complexos, de difícil elaboração, com uma grande multiplicidade de políticas¹², programas de acção¹³ e objectivos, o que dificulta a percepção das prioridades (na casa das centenas) e da real execução do Plano¹⁴.

A acelerada complexificação da Sociedade Angolana, na senda do que acontece na generalidade dos países, talvez pudesse aconselhar, acompanhando os processos de desconcentração e descentralização, que o PDN se concentrasse na definição das grandes políticas nacionais prioritárias no ciclo político em causa, o que implicaria o reforço do papel dos planos sectoriais e provinciais e das autarquias locais. Esse esforço de selectividade, integração e simplificação tem vindo a ser feito: no PDN 2018-2022, tinham-se, inicialmente, 83 programas que foram reduzidos a 70 após a revisão; no PDN 2023-2027 os programas foram reduzidos a 50. O PDN 2023-2027 está estruturado em 7 eixos, que agrupam 16 políticas desagregadas em 50 programas e 284 prioridades.

¹² 25 no PDN 2018-2022.

¹³ 83 no PDN 2018-2022.

¹⁴ Após revisão, o PDN 2018-2022 ficou estruturado em 6 Eixos, subdivididos em 23 Políticas Estratégicas, detalhadas em 70 Programas de Acção.

1.4 O PROCESSO DE PLANEAMENTO

A Lei estabelece prazos muito limitados para a elaboração da generalidade dos Planos¹⁵:

- A** A elaboração do PDN ocorre até 9 meses após o início do mandato do Titular do Poder Executivo;
- B** A elaboração dos planos sectoriais, dos planos provinciais e do PNOT ocorre até 6 meses após o início do mandato do Titular do Poder Executivo

A elaboração do PDN é coordenada pelo MEP, através da DNP, e a diferença de prazos referidos no ponto anterior terá sido pensada para possibilitar a coordenação e a compatibilização dos programas sectoriais assumidos pelo PDN. Todavia, estamos perante prazos que poderão fazer sentido numa perspectiva tecnocrática, mas insuficientes para uma verdadeira coordenação, interacção e participação. Acresce que nem todos os planos sectoriais e provinciais estarão disponíveis para os trabalhos de elaboração do PDN. Foi referido que para a elaboração do PDN 2023-2027 todas as províncias apresentaram os planos provinciais, mas o mesmo não aconteceu para os sectores, em que houve incumprimento de prazos e muita inconsistência no trabalho apresentado, razão pela qual a DNP teve de redobrar esforços para suprir as falhas.

Elaboração do PDN



¹⁵ Artigo nº 11 do DP 316/20.

Os Planos Anuais (PADN, PADS, PADP) têm procedimento específico, sobretudo pela necessidade de compatibilização com o OGE. São elaborados pelos órgãos técnicos do SNP, sob coordenação do órgão responsável pela coordenação do planeamento e envolvem:

- C** Elaboração dos Planos Anuais preliminares, que são submetidos ao órgão responsável pela coordenação do planeamento, para validação, dois meses antes do início do processo de elaboração do OGE;
- D** Ajustamento dos Planos Anuais preliminares aos limites de despesas do OGE para cada órgão orçamental;
- E** Apresentação, discussão final e validação dos Planos Anuais ajustados ao OGE aprovado pela Assembleia Nacional, nos casos em que seja necessário.

O processo de orçamentação dos planos anuais segue um processo claramente top-down, com as seguintes iterações¹⁶:

- F** Definição dos limites preliminares: o MINFIN estipula o limite de despesas para os Órgãos do Sistema Orçamental;
- G** Propostas orçamentais preliminares: entidades implementadoras identificam as Actividades e Projectos prioritários e seus custos respectivos; entidades Coordenadoras asseguram a inscrição das acções prioritárias relevantes para realização dos objectivos;
- H** Validação: o MEP assegura o alinhamento das propostas de Actividades e Projectos com o PDN;
- I** Fixação dos limites definitivos: o MINFIN define os limites de despesa definitivos e calendário para inserção dos custos anuais no SIGFE;
- J** Propostas Orçamentais: os Órgãos do Sistema Orçamental inscrevem no sistema os valores definitivos; coordenadores de Programas de Acção certificam que as Entidades Implementadoras inscrevem valores em função das metas.

¹⁶ Conforme documento “Operacionalização do PDN 2023-2027, Plano Anual de Desenvolvimento Nacional PADN 2024, Orçamento-Programa”.

1.5 A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEAMENTO

Apenas para a elaboração da ELP a Lei prevê a submissão a consulta pública (por um período não inferior a 90 dias).

Para nenhum instrumento de planeamento está prevista na Lei a intervenção da Assembleia Nacional.

O processo de planeamento não facilita a participação e há queixas na imprensa de ser um processo opaco. A apropriação dos Planos pela máquina do Estado e pela Sociedade surge muito dificultada.

Tem, no entanto, havido, uma evolução positiva na articulação entre os diversos órgãos e actores e melhoria dos processos de interacção e participação.

Quanto ao PDN 2013-2017 “... a sua elaboração foi relativamente centralizada, com um envolvimento reduzido dos órgãos sectoriais e provinciais, o que, de alguma forma, dificultou a apropriação por parte dos agentes implementadores”¹⁷.

Entretanto, no PDN 2018-2022¹⁸, já se procurou uma estreita articulação com os órgãos sectoriais e provinciais de planeamento, devendo cada sector “interagir com as províncias e com os interlocutores do sector privado e da sociedade civil relevantes nas suas áreas de intervenção” para “identificar programas que dessem resposta a desafios nacionais que se colocam ao desenvolvimento do País, nas diferentes áreas de política”, seguido de “um processo iterativo entre o Ministério da Economia e Planeamento (MEP) e cada um dos ministérios sectoriais, ou mesmo em conjunto com vários ministérios sectoriais, para se chegar a programas sectoriais, multi-sectoriais ou transversais, relevantes e complementares entre si, contendo objectivos, metas a alcançar” e “acções prioritárias (actividades ou projectos), bem como responsáveis designados, visando concretizar as políticas e os objectivos estratégicos do plano”. Em paralelo decorreu um outro processo de trabalho com os Governos Provinciais, envolvendo: “um primeiro contributo das províncias em resposta a um conjunto de questões relevantes em matéria do desenvolvimento territorial; reuniões do MEP com cada Governo Provincial através dos responsáveis dos Gabinetes de Estudos, Planeamento e Estatística (GEPE) - (...) - para discussão de uma síntese que agrega a sua Visão, Apostas Estratégicas, Constrangimentos e Prioridades de Investimento; adopção da ficha-síntese contendo as orientações estratégicas da província”.

O processo de planeamento não facilita a participação (...) Tem, no entanto, havido, uma evolução positiva na articulação entre os diversos órgãos e actores e melhoria dos processos de interacção e participação.

¹⁷ Conforme PDN 2018-2022. Os itálicos são frases do PDN. (PDN 2018-2022, Vol 1, disponível em <https://mep.gov.ao/instrumentos-do-planeamento>).

¹⁸ Idem.

Já para o PDN 2023-2027 considera-se ter havido uma abordagem claramente bottom-up

Já para o PDN 2023-2027 considera-se¹⁹ ter havido uma abordagem claramente bottom-up, embora muito dependente das orientações da DNP, com os Planos de Desenvolvimento Provincial e os Planos de Desenvolvimento Sectorial, apesar das limitações no caso dos PDS, a constituírem a base de elaboração do Plano de Desenvolvimento Nacional. E o PDN assume-se como um instrumento “colaborativo, tendo sido elaborado com consulta das diferentes instituições que tutelam os vários sectores e serviços públicos, assim como os nossos parceiros económicos e sociais e a sociedade civil em geral”²⁰

É assumido que, na elaboração do PDN, a participação da Sociedade Civil ocorre, essencialmente, a nível provincial e sectorial. O processo começa com as províncias e sectores a auscultarem os players provinciais e sectoriais. No entanto, os prazos de elaboração do PDN são pouco compatíveis com a colocação do Plano à discussão pública, embora se procure a discussão do mesmo na medida do possível.

A nível provincial, existem órgãos consultivos do Governador²¹, dois dos quais com especial relevância na perspectiva da participação:

- O Conselho Provincial de Auscultação da Comunidade, integrando membros do governo e da administração provincial, dos partidos políticos, das autoridades tradicionais, e de um vasto leque de organizações da sociedade civil;
- O Conselho Provincial de Concertação Social.

As Províncias submetem os PDP àqueles órgãos, bem como aos Administradores Municipais. Os pareceres destes órgãos são vertidos em acta remetida aos órgãos centrais a nível sectorial.

1.6 MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS

A Lei (DP 316/20) estabelece os instrumentos e prazos de monitorização e avaliação dos instrumentos de planeamento:

- A ELP é monitorizada pelos Relatórios Finais de avaliação da implementação dos PDN e o seu impacto é avaliado de 5 em cinco anos no início de implementação do PDN e, no final, até ao mês de Março do último ano da sua vigência;
- O PDN, os PDS, os PDP e o PNOT são monitorizados trimestralmente através de um relatório de balanço de execução; têm uma avaliação intercalar de dois em dois anos e uma avaliação final até 6 meses do final do mandato do Titular do Poder Executivo;
- O PADN é monitorizado por relatórios de balanço trimestrais.

19 Informação das reuniões.

20 PDN 2023-2027, página 7 (versão disponível em <https://mep.gov.ao/instrumentos-do-planeamento>).

21 Decreto Presidencial 202/19, Artigos 17º e 18º.

Os exercícios de avaliação de impacto (as mudanças duradoras resultantes para a sociedade) são raros, virtualmente inexistentes. A avaliação das realizações (outputs) e dos resultados/efeitos de curto/médio prazo (outcomes) encontram-se, em níveis diferentes, nos relatórios de balanço dos diferentes instrumentos de planeamento.

Os exercícios de avaliação de impacto (as mudanças duradoras resultantes para a sociedade) são raros, virtualmente inexistentes. A avaliação das realizações (outputs) e dos resultados/efeitos de curto/médio prazo (outcomes) encontram-se, em níveis diferentes, nos relatórios de balanço dos diferentes instrumentos de planeamento

O Relatório de Balanço da Execução do Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, até ao I Semestre de 2022 quantifica os resultados obtidos em mais de 3,5 centenas de metas. Cerca de 55% dos indicadores são claramente indicadores de realização (o que se fez), cerca de 40% são indicadores de resultado (outcomes) e cerca de 5% têm natureza mista. Quando se trata de indicadores de resultado nem sempre é claro como o resultado se relaciona com a actividade do PDN, por falta de explicitação da cadeia de impacto das medidas do PDN.

A avaliação que é feita é moderadamente positiva. “Em termos acumulados, o balanço mostra que as metas do plano até ao I Semestre de 2022 foram executadas em 71,37%, com a seguinte distribuição dos indicadores avaliados: a) 89 indicadores (23%) registaram graus de execução acima de 100%; b) 164 indicadores (43%) estiveram entre 50% e 100%; d) 62 indicadores (16%) registaram graus de execução inferiores a 50%; e e) Os restantes 65 indicadores, representando 17%, não registaram execução”²². No entanto, maior rigor nas métricas poderia levar a uma visão menos positiva²³.

A recolha de informação para monitorização, reporte e avaliação é referida como uma questão crítica. Foi referido que já houve um Sistema de Monitoria do Plano Nacional (SMPN) que era bastante robusto; com uma abrangência em todo território nacional, e em 2021 foi desenvolvido um novo sistema denominado por Sistema de Informação do Planeamento, ambos descontinuados (não foram referidas razões). Está a ser desenvolvido um novo Sistema de Informação do Planeamento, a que se refere o Artigo 52º do DP 316/20, mas está a ser “um bebé difícil de nascer”. Entretanto, a informação é fornecida em ficheiros Excel, circula por correio electrónico, varia conforme a entidade que a fornece e a mesma entidade pode fornecer para a mesma informação números diferentes. Fica-se com a ideia da má qualidade da informação disponibilizada e que a recolha da mesma é altamente consumidora dos escassos recursos técnicos existentes. A criação de um Sistema de Informação assente numa plataforma integrada comum aos diversos utilizadores é claramente um desafio urgente.

A criação de um Sistema de Informação assente numa plataforma integrada comum aos diversos utilizadores é claramente um desafio urgente

O desenvolvimento da avaliação de impacto confronta-se com três ordens de problemas. Primeiro a insuficiência dos recursos técnicos treinados nas metodologias de avaliação. Segundo, inexistência de instrumentos (modelos) de simulação dos impactos das políticas públicas. Em terceiro, mas não menos importante, as insuficiências da informação estatística geral: a informação disponibilizada pelo INE é insuficiente e não é disponibilizada nos tempos em que seria necessária à avaliação. Acresce a debilidade do encadeamento lógico entre as medidas e os resultados do plano.

22 Relatório de Balanço da Execução do Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022, até ao I Semestre de 2022 (pág. 22, da versão disponível em <https://www.mep.gov.ao/publicacoes>, acedida em 2023.11.18).

23 Se uma meta está definida em termos de stock de passagem do Valor A para o Valor B e apenas se atinge o valor C, em rigor a realização do plano não é C/B mas (C-A)/(B-A). De contrário, mesmo que nada tivesse sido feito, sempre se teria uma realização de A/B.

2 PROGRESSOS E BOAS PRÁTICAS

Nas reuniões havidas, os parceiros angolanos puderam identificar evoluções positivas que podem ser associadas a boas práticas. Identificam-se a seguir.

Estamos no 3º exercício de planeamento de médio prazo, ao abrigo da Lei 1/11. O caminho tem sido no sentido de um maior equilíbrio entre as abordagens top-down e as abordagens bottom-up. Da abordagem centralizada do primeiro exercício evoluiu-se, na elaboração do PDN 2023-2027, para um processo que começou nas províncias e sectores e procurou um maior envolvimento dos actores sectoriais e provinciais e da sociedade civil, nomeadamente através dos Conselhos de Concertação Social e dos Conselhos de Auscultação das Comunidades.

Tem havido um processo de aprendizagem e de capacitação das entidades coordenadoras, ganhando progressiva autonomia relativamente à consultoria externa que, no entanto, ainda é considerada necessária pela insuficiência de recursos técnicos já referida. Os técnicos nacionais têm vindo a ter participação acrescida nos trabalhos de elaboração dos planos e tem-se pretendido que a consultoria funcione, cada vez mais, como reforço da capacitação.

O processo de desconcentração e descentralização está a fazer emergir um novo nível de planeamento mais próximo das populações: o nível municipal. Isto muda as formas de preparar os planos, com maior atenção às necessidades locais. A província arrola acções e necessidades com auscultação de todos os municípios. Embora a figura de plano de desenvolvimento municipal não esteja prevista na Lei 1/11 e no DP 316/20, os municípios dispõem de um GEPE com competência, entre outras, para “*elaborar a proposta de plano de desenvolvimento municipal e remetê-lo ao Administrador Municipal para aprovação e integração no plano de desenvolvimento provincial*”²⁴. O SNP tenderá a ser chamado a acolher mais um nível de planeamento, complexificando-se a governação multinível.

O processo de desconcentração e descentralização está a fazer emergir um novo nível de planeamento mais próximo das populações: o nível municipal

²⁴ Artigo 71º do DP 202/19 (sublinhado acrescentado).

O Orçamento Participativo foi instituído em 2019 pelos Decretos Presidenciais 234/19 e 235/19, ambos de 22 de Julho

A insuficiente capacitação de muitos técnicos e agentes da Administração junta-se à complexidade dos mesmos para fazer com que sejam pouco apropriados pelos que o devem implementar. Para superar esta dificuldade, por regra, no início da implementação do PDN é promovida a realização de seminários e workshops para “socialização” dos instrumentos de planeamento. De relevar também a preocupação de que a execução do PDN deve ser transparente para a população em geral e a intenção de que o sistema de informação

a desenvolver venha a alimentar um conjunto de *dashboards*, disponíveis online para o público em geral, de forma que os Programas possam ser acompanhados e escrutinados²⁵, trazendo a sociedade civil para os processos de monitorização e avaliação do Plano.

O Orçamento Participativo foi instituído em 2019 pelos Decretos Presidenciais 234/19 e 235/19, ambos de 22 de Julho, como um instrumento para mobilizar a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes digam respeito, envolvendo-os na definição das despesas municipais, fomentando a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas, designadamente de âmbito local. O orçamento participativo divide-se: a) o Orçamento dos Municípios e b) o Orçamento Participado da Administração Municipal. Sobre o primeiro, os municípios decidem livremente, através das estruturas de representação dos moradores existentes no Município, e gerem, através do Comité Técnico de Gestão do Orçamento dos Municípios, constituído por membros das Comissões e Conselhos de Moradores e representantes da Administração Local, a aplicação das verbas nas cinco áreas de investimento previstas naquele Decreto Presidencial. Pelo DP 234/19 foram atribuídos 25 milhões de Kwanzas a cada município como verba destinada ao Orçamento dos Municípios. A segunda componente corresponde a um orçamento cujo processo de elaboração e aprovação se desenvolve com a participação dos municípios. O processo associado, e em curso, de capacitação dos membros dos Conselhos de Auscultação das Comunidades, dos representantes das Comissões de Moradores e dos Municípios/sociedade civil em geral é promissor no sentido de uma maior apropriação das políticas públicas e dos processos de planeamento.

A generalização do SIGFE - Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado tem permitido um melhor acompanhamento da execução financeira dos projectos e com a generalização progressiva dos pagamentos por autos de medição permitem um maior controlo da execução física e financeira dos projectos. Ao mesmo tempo, ensaiam-se mecanismos que evitem o arrastar da execução dos projectos.

Ao mesmo tempo, ensaiam-se mecanismos que evitem o arrastar da execução dos projectos

25 Conforme Nota conceptual do PDN 2023-2027.

O PIIM - Plano Integrado de Intervenção nos Municípios - é considerado uma grande escola para o País todo, tendo permitido a entrada dos municípios no processo de planeamento. Tendo como objectivo materializar acções de Investimento Público com prioridade para as acções de carácter social, este plano “pretende aumentar a autonomia dos 164 municípios de Angola no âmbito da política de desconcentração e descentralização das competências administrativas e, deste modo, aumentar a qualidade de vida em todo o território nacional”²⁶. Tem permitido o aumento da capacitação institucional dos órgãos que o executam, introduziu novos mecanismos de acompanhamento e monitorização dos projectos (autos de medição, fiscal de obra, ...) e representa um contributo decisivo para a afirmação do Poder Local (municipal²⁷ e provincial). As províncias ganharam novas competências em matéria de investimento. A Província coordena e a execução é partilhada entre a Província, o Município e os Sectores.

Existe uma consciência crescente, presente já nas práticas de alguns ministérios, de que não se pode fazer planeamento de forma isolada. É considerada uma boa prática o esforço, por exemplo do MAT, para em todas as acções procurar a integração de todos os actores relevantes: os planos de um sector não deverão ser de um ministério apenas, mas envolver outros departamentos sectoriais e, sobretudo, os órgãos da Administração Local. No entanto, continua a se considerar que a comunicação entre os GEP provinciais e os GEPE sectoriais é pouco próxima, o que releva o papel do MAT como intermediário quando surgem dificuldades na relação local/sectorial.

26 <https://governo.gov.ao/programa/piim>

27 De notar que, por enquanto, os municípios são órgãos desconcentrados do Estado.

3 DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA INTERVENÇÃO FUTURA

As reuniões havidas e a reflexão feita permitem identificar grandes problemas e dificuldades que serão, também, os grandes espaços de melhorias futuras. Destacam-se os 12 apresentados de seguida.

As reuniões havidas e a reflexão feita permitem identificar grandes problemas e dificuldades que serão, também, os grandes espaços de melhorias futuras²⁸. Destacam-se os seguintes 12:

1 · AJUSTAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO ÀS DINÂMICAS DE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

O processo de desconcentração e descentralização é um dos grandes projectos/ desafios de médio prazo em Angola, processo conducente ao reforço dos órgãos da administração local do Estado e à institucionalização das autarquias locais. O aprofundamento deste processo irá implicar, necessariamente, uma nova divisão de competências e recursos e maior responsabilização dos governos provinciais e municípios no desenho e execução do planeamento e políticas de desenvolvimento.

Reforçar-se-á a necessidade de territorializar as políticas públicas, ganhando relevo as políticas de base territorial, o que levará à necessidade de reponderar as relações entre planos nacionais e planos sectoriais, por um lado, e os planos provinciais e planos municipais, por outro, incluindo o conteúdo dos diversos planos e os mecanismos de financiamento e execução dos planos provinciais e municipais

2 · AJUSTAMENTO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO AO APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA

A consolidação e aprofundamento do Estado de Direito e a construção de uma Sociedade Democrática é um desígnio e um processo em desenvolvimento em Angola.

O processo de planeamento deve seguir essas dinâmicas abrindo-se à manifestação de interesses sociais, económicos e territoriais, potenciando a sua apropriação pela população e respectiva vinculação com as opções dos planos e promovendo a abertura

28 Esta é a leitura do consultor e não formulações apresentadas nas reuniões.

e democratização dos processos políticos de desenho de prioridades de intervenção.

Em particular, haverá que melhorar os processos de participação da Sociedade Civil e das comunidades locais na definição das grandes opções do plano, assegurar a transparência e a publicidade dos planos e promover a participação nos processos de avaliação de resultados alcançados.

Por princípio, os planos deveriam estar acessíveis a qualquer interessado, e a criação de um portal para disponibilização dos diversos planos poderia ser aconselhável. Nessa linha de publicitação dos planos, a ELP e os PDN encontram-se já disponíveis no separador “Angola Instrumentos de Planeamento” na página oficial do MEP (em <https://mep.gov.ao/instrumentos-do-planeamento>).

3 · AUMENTO DOS RECURSOS HUMANOS DO SNP

Os recursos técnicos no SNP são escassos. A DNP conta apenas com dezena e meia de técnicos em dois departamentos. A DNESE conta com igual número, considerando que a urgência das respostas às solicitações correntes inviabiliza o desenvolvimento de metodologias e estudos necessários ao desempenho da sua missão. O GEP do Moxico, província de maior superfície de Angola (223 mil Km²), conta apenas com dois técnicos por departamento²⁹ e outros estarão ainda menos apetrechados.

Os GEP provinciais são muito deficitários no que respeita aos recursos humanos, havendo um sentimento de vazio de recursos técnicos.

4 · CAPACITAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO SNP

Os recursos técnicos carecem de capacitação. Muita da dificuldade no domínio da monitorização é atribuída à baixa capacidade de muitos técnicos para trabalhar a informação e os instrumentos de reporte.

É considerada necessária mais formação, mais contacto com e conhecimento do que se faz noutros países e generalização do conhecimento dos processos, das necessidades e dos planos, programas e projectos para resposta às mesmas.

A capacitação dos recursos humanos do SNP passa também por processos selecção focados em perfis formativos adequados para as tarefas, foco nas tarefas para progredir no desempenho e na especialização, reavaliação de sistemas de incentivos e premiação, para criar nichos de excelência na área da formulação de políticas públicas e da sua avaliação. Os esforços de capacitação pressupõem também a criação de condições atractivas para a estabilização dos quadros, evitando a excessiva mobilidade para outras actividades dos técnicos, entretanto, capacitados.

²⁹ Nos termos da Lei, os GEPE podem estruturar-se em 4 departamentos: Estudos e Estatística; Planeamento; Monitorização e Controlo; Apoio Técnico aos Municípios.

5 · ORGANIZAÇÃO: GOVERNAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DOS PLANOS

Nas reuniões havidas, emergiram três questões que remetem directamente para a necessidade de melhorar a governação multinível.

Primeiro surgiu recorrentemente o problema da mútua insatisfação com as relações sectoriais/territoriais, referindo-se, nomeadamente: a descoordenação espacial entre sectores³⁰, esperando-se que essa coordenação ocorresse a nível provincial onde existem serviços que reportam aos diferentes sectores; o desconhecimento dos GEPE provinciais da evolução dos projectos sectoriais com impacte na província; as dificuldades de recolha e reporte da informação e os desencontros e má qualidade da mesma.

Segundo, a importância dos progressos na auscultação e participação dos cidadãos, para mobilizar novos actores e recursos e adaptar as intervenções às necessidades da população. É necessário tirar consequências da diversidade territorial, incluindo a nível etnolinguístico, reforçando o papel da Administração Local. Iniciativas comandadas centralmente poderão não corresponder aos anseios e à mobilização das energias dos territórios.

Terceiro, a capacitação dos órgãos e serviços provinciais e locais para serem tomadas a este nível as decisões que nada ganham em subirem a Luanda (princípio da subsidiariedade). “Os ministérios deveriam sentar-se para discutir em conjunto os problemas do planeamento local”.

Foi ainda referida a proliferação de instrumentos de planeamento não convergentes com as figuras do SNP, como algo que não facilita a coordenação.

6 · INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

A informação estatística para planeamento é frágil. Não estão disponíveis dados essenciais nem projecções robustas de variáveis estratégicas. Informação segura, com chancela do INE, nem sempre está disponível em tempo útil.

Muita da informação utilizada é de qualidade duvidosa com variações inexplicáveis de ano para ano. Documentos diferentes usam números diferentes para os mesmos indicadores. Nem sempre os conceitos estatísticos são seguidos de forma rigorosa.

A informação estatística de base territorial é particularmente precária. Muitas vezes tem por fonte inquéritos cuja representatividade a nível territorial é muito frágil.

Uma base de dados sólidos para planeamento só pode evoluir se a mesma for utilizada em estudos e análises que a questionem e encontrem soluções para suprirem falhas

³⁰ Foi referido, e bem, que muita desta descoordenação se fica a dever à inexistência de instrumentos de ordenamento do território a nível nacional (PNOT) e provincial.

e incoerências. Para ter boa informação é necessário reflectir sobre a mesma, mas são escassas as oportunidades para a realização sistemática desses trabalhos. A criação de um serviço de “estudos de planeamento” poderia ser, eventualmente, considerada.

A construção de uma base de dados coerente para planeamento, com informação colhida das diversas fontes e sujeita a exercícios de coerência e disponível num portal internet, poderia representar um avanço significativo para a fluidez e robustez dos processos de planeamento.

7 · REPORTE DA INFORMAÇÃO DE GESTÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PLANOS

Como já referido, existe uma insatisfação geral com a recolha e reporte de informação de gestão e monitorização dos planos. Os sectores queixam-se da má qualidade da informação recebida das Províncias e os GEP provinciais da ausência de informação sobre a evolução dos projectos sectoriais com impacte provincial, inviabilizando a necessária articulação. Não raro a informação disponibilizada pelas diferentes entidades não é coincidente.

A superação das dificuldades de recolha e harmonização de informação que circula em folhas Excel e por correio electrónico absorvem grande parte dos recursos humanos.

A criação do Sistema Informação do Planeamento, previsto na Lei, plataforma informática de registo, transmissão e partilha de informação, e aplicações para o seu tratamento e exploração, representará um avanço significativo para superar estas dificuldades. A articulação do SIP com um Sistema de Informação Geográfica (SIG) deverá ser avaliada na perspectiva do planeamento do desenvolvimento territorial.

8 · MONITORIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PLANOS

A monitorização não deve limitar-se à recolha de informação sobre o progresso do planos. A importância da monitorização é assegurar que as acções do plano são implementadas nas melhores condições para atingir os objectivos.

A informação recolhida no processo de monitorização deve ser o instrumento de um efectivo acompanhamento do plano, o que pressupõe capacidade de análise e interpretação da informação e processos de diálogo entre os diversos actores do plano para proceder a ajustamentos e à tomada de medidas correctivas.

Nesse sentido, a criação do SIP deverá ser acompanhada pelo reforço da capacidade técnica para identificar os estrangulamentos e para apresentar propostas de superação dos mesmos e pelo desenvolvimento de processos ágeis de diálogo entre os decisores e os implementadores do plano para accionar, em tempo útil, as melhorias e ajustamentos que se entendam adequados

Nem todos os indicadores de monitorização previstos terão a mesma relevância para um efectivo acompanhamento do plano, podendo ser aconselhável a selecção de um conjunto mais restrito de indicadores estratégicos onde se ponha um especial esforço de rigor na recolha e na análise da repercussão nos objectivos e de partilha entre os diversos intervenientes no plano.

9 · DESENVOLVIMENTO DE INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

A questão foi muito polarizada à volta de dois tipos de instrumentos: a) Sistemas de informação e b) Modelos de simulação das políticas públicas. Nestes últimos foram explicitamente referidas a necessidade de um modelo de equilíbrio geral para a gestão macroeconómica, a exploração das matrizes input-output e sistemas de informação

para a monitorização dos planos, modelos para exploração das dinâmicas da população e do crescimento económico (neste caso muito focado na valorização do dividendo demográfico).

A dimensão e diversidade territorial de Angola e o objectivo do crescimento territorialmente harmonioso, sugerem a importância de modelos de simulação que incorporem a dimensão territorial, ainda que sob a forma mais simples de regionalização de algumas variáveis nacionais³¹.

10 · APETRECHAMENTO MATERIAL DOS GEP PROVINCIAIS

Angola é um país enorme, com municípios que distam mais de 500 km da respectiva capital de Província.

Para além das insuficiências dos meios humanos, os GEP não dispõem dos meios materiais necessários ao desempenho das suas atribuições. Carecem de meios informáticos, de comunicações fiáveis, de viaturas, etc.

As comunicações digitais continuam a ser défice sério, tornando pouco fluidas formas de trabalho à distância³², fundamental num território de tão vasta extensão.

11 · A COERÊNCIA ENTRE PLANOS E A SUA APROPRIAÇÃO PELOS TÉCNICOS DO SNP

Foi referida a proliferação de instrumentos de planeamento além das figuras tipificadas no SNP. Parecendo normal que isso aconteça, torna-se necessário evitar duas situações:

- Incoerência de dados e metas entre instrumentos de planeamento, que ocorre por vezes mesmo entre os instrumentos do SNP, por um lado, por deficiências e proliferação de fontes de dados estatísticos e por outro por deficiências de comunicação entre planos.
- Existência de planos cujo conhecimento não seja apropriado pelos técnicos do Sistema Nacional de Planeamento.

12 · AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PLANOS E DA SUA EXECUÇÃO

A avaliação dos planos não pode limitar-se a avaliar se os objectivos traçados estão a ser atingidos ou não. É necessário avaliar se os objectivos estão desenhados de forma apropriada, se as medidas do plano são as necessárias para os atingir e qual o impacto esperado do plano (avaliação ex-ante). As mesmas equipas que desenharam os planos, por vezes com pouca informação de base dos sectores, dificilmente serão as adequadas para fazer essa avaliação e para prever os processos/mecanismos para reajustar o plano ao longo da sua execução.

Faz sentido considerar a necessidade de uma avaliação externa (independente) dos processos de planeamento e da execução dos planos, seja com uma outra unidade interna do MEP, seja com recurso a entidades externas.

31 No âmbito dos trabalhos Angola 2050 foi possível um exercício de regionalização por províncias das variáveis PIB e emprego.

32 Em duas das quatro reuniões realizadas algum dos participantes teve dificuldade em intervir por falhas das comunicações

4 TEMAS PARA A COOPERAÇÃO

Das conversas havidas é possível identificar cinco temas prioritários para a cooperação, correspondendo os 3 primeiros a questões explicitadas pelos órgãos do MEP auscultados.

Das conversas havidas é possível identificar cinco temas prioritários para a cooperação, correspondendo os 3 primeiros a questões explicitadas pelos órgãos do MEP auscultados:

1 · MODELOS DE SIMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A prioridade para 2024 da DNESE é o desenvolvimento de um “modelo dinâmico de equilíbrio geral” que integre as 3 ópticas (despesa/procura, rendimento, oferta/produto) do cálculo/previsão do PIB, para o bom desempenho da sua competência de “coordenar o processo de Programação Macroeconómica Executiva, em articulação com o Departamento Ministerial responsável pelas Finanças Públicas”.

No entanto, considerando as demais prioridades/intenções anunciadas – avaliação do impacto da tributação no consumo, identificação dos estrangulamentos à diversificação da actividade produtiva, reacção da estrutura produtiva a choques externos, dinâmica da população e crescimento económico – parece claro haver espaço para uma cooperação alargada ao desenvolvimento de modelos de simulação dos impactos das políticas públicas, que incluam outras metodologias de análise e simulação como seja o modelo input-output também explicitamente referenciado pela DNESE.

Estes instrumentos de simulação deveriam poder integrar a dimensão territorial.

Do ponto de vista do consultor, parece haver vantagem em que estes instrumentos sejam desenvolvidos/mantidos com a colaboração de grupos de investigação universitários angolanos que deveriam, desde cedo, ser associados ao processo de cooperação.

2 · SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA O PLANEAMENTO E METODOLOGIAS DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS

Como já referido, a grande dificuldade de monitorização e avaliação reside no problema de recolha da informação, da sua robustez, coerência e disponibilidade em tempo oportuno.

O desenvolvimento de um Sistema de Informação do Planeamento está em curso, segundo a DNP, devendo permitir o registo da informação relevante da execução das actividades dos planos e o acesso em tempo real à mesma.

Como expresso na Lei³³, o SIP é “um conjunto de processos e ferramentas tecnológicas que permitem a recolha, o tratamento e a divulgação de dados e conhecimento sobre os indicadores do planeamento nacional”.

Entre essas ferramentas, destacam-se as metodologias de avaliação (ex-ante e ex-post) dos impactos dos planos e programas. Questões como a construção da *teoria da mudança*, da formalização de uma *matriz lógica* (cadeia de resultados) ou os diferentes métodos simples de avaliação ex-post poderiam ser um contributo importante para melhor formulação das políticas públicas e avaliação dos seus resultados. O conhecimento de como se faz noutros países poderia representar um grande avanço na capacitação neste domínio³⁴.

Progresso significativo na monitoria e avaliação dos projectos poderia advir da integração de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) com o SIP, como tecnologia de suporte no processo de monitorização e análise espacial, sobretudo dos investimentos públicos em infraestruturas, de modo a ajudar na melhoria da tomada de decisão de planeamento territorial.

3 · TERRITORIALIZAÇÃO DOS PLANOS

Numa das reuniões, a DNP referiu a “territorialização dos planos” como uma área de expectativa para a cooperação. O conteúdo dessa territorialização não foi explicitado.

Poderá ser encarada em diferentes perspectivas.

Numa perspectiva top-down, poderá estar simplesmente em causa a tradução das metas nacionais/sectoriais para cada uma das províncias, à semelhança do que se fez no Angola 2050, para informar os planos e programas provinciais, exercício que a DNP tem em curso para o PDN 2023-2027.

A um nível mais articulado poderá pensar-se nas formas de as políticas sectoriais adaptarem os seus instrumentos às especificidades dos territórios onde actuam, quer usando combinações diferenciadas de instrumentos quer adaptando a intensidade dos mesmos.

Numa visão mais integrada, poderá estar em causa a articulação da abordagem sectorial com uma abordagem territorial, o que remete para a problemática da governação multinível que se aborda na alínea seguinte.

No âmbito desta preocupação poderá ser relevante o desenvolvimento de modelos de equilíbrio nacional/regional, modelos que integrem explicitamente a dimensão territorial e que permitam avaliar o impacte territorial das políticas públicas nacionais e o impacte nacional das medidas de desenvolvimento territorial. Ainda que, provavelmente muito ambicioso no quadro actual da informação estatística

33 Artigo 52º do DP 316/20.

34 A este propósito uma referência pode ser o Guia recentemente publicado pelo Banco Mundial: Gertler, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, and Christel M. J. Vermeersch. 2016. *Impact Evaluation in Practice*, second edition. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0779-4. (https://golab.bsg.ox.ac.uk/documents/World_Bank_Eval.pdf, 2023.11.19).

e do conhecimento das dinâmicas territoriais, os trabalhos de desenvolvimento de um modelo desta natureza, que teriam de contar com a colaboração de uma universidade, poderiam ter a vantagem de obrigar a:

- A Construir uma base robusta de informação estatística territorial para planeamento, suprimindo as carências e fragilidades actuais;
- B Questionar relações causais actualmente assumidas, mas que não se verificam na prática (e muitas vezes também não na teoria), e que levam a pôr o enfoque em projectos sem capacidade de produzirem os impactos que se supõem;
- C Pôr em evidência a importância de políticas de base territorial, construídas a partir das condições e potencialidades de territórios específicos, para a aceleração do desenvolvimento nacional
- D Optimizar a alocação dos recursos nacionais aos diferentes sectores e territórios.

4 · GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL DOS PLANOS³⁵

Angola tem em curso um processo de desconcentração/descentralização que irá tornar mais complexa a organização do Estado, multiplicar os actores envolvidos e densificar as relações entre os mesmos. O fortalecimento dos municípios e comunidades locais, as novas competências assumidas pelos Governos provinciais, a crescente importância dos territórios para a formulação das políticas públicas e a necessidade de um modelo de desenvolvimento mais policêntrico do território angolano dão relevo ao conceito de “governança multinível”, onde está em causa a reformulação do papel do Estado e das relações do Estado Central com os órgãos provinciais, municipais e locais. O que está em causa é a reformulação das relações horizontais e verticais dos órgãos do sistema nacional de planeamento e dos diferentes níveis da administração do Estado e destes com os actores da sociedade civil.

O reconhecimento das vantagens de políticas públicas territorialmente orientadas e das políticas de base territorial sobre as políticas gerais (spatially blind) é inerente ao objectivo de “promover o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território” nacional.

5 · CAPACITAÇÃO

O reconhecido défice de capacitação de muitos dos técnicos do SNP poderia justificar a criação de um programa de trabalhos específico no âmbito da cooperação.

35 Sobre este tema, importa referir o trabalho da OCDE, de que se pode ter uma ideia em <https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/>

promover o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território

Articulando com a ENAPP no quadro de acções formativas em cooperação com organizações internacionais e com o financiamento adequado e partilhado, em cada ano poderia ser definido um programa de intercâmbio específico, o qual poderia ter a seguinte configuração:

- A** Saída por períodos curtos, até uma semana, de técnicos angolanos para junto de uma instituição de referência terem uma imersão num tema bem definido de interesse relevante para o SNP;
- B** Deslocação a Angola de peritos externos também por períodos curtos, para consultoria/formação numa dada área de trabalho em curso numa das entidades do SNP angolano.
- C** Um programa deste género teria, em particular, três vantagens:
- D** Permitiria um contacto directo com o que se estivesse a fazer noutros países;
- E** Beneficiaria de consultoria técnica qualificada em matérias de interesse imediato para os trabalhos de planeamento;
- F** Permitiria o estabelecimento de laços potencialmente duradouros com técnicos e instituições de outros países.³⁶

³⁶ Nos anos 70 e 80 do século passado, Portugal tirou grande benefício de um Programa similar organizado e financiado pela OCDE.

NOTAS FINAIS

Duas notas finais:

A primeira, para sublinhar que várias das ideias elencadas neste Relatório já estão a ter tradução em preocupações assumidas pelos parceiros angolanos e em acções em projecto ou em curso. Em particular o PDN 2023-2027 integra um Programa³⁷ “Modernização do Sistema Nacional de Planeamento e do Sistema Estatístico Nacional”, onde constam como prioridades, entre outras: 1) Revisão do quadro legal do Sistema Nacional de Planeamento; 2) Implementação do Sistema de Informação para o Planeamento (SIP); 3) Capacitação institucional dos órgãos técnicos do Sistema Nacional de Planeamento. O desenvolvimento deste programa muito poderá beneficiar de acções de cooperação.

A segunda para sinalizar que o Planeamento e as Políticas Públicas em Angola enfrentam alguns grandes desafios que não foram abordados neste relatório, por serem exógenos às práticas do MEP. O principal é, seguramente, a escassez de recursos financeiros, que cria uma enorme incerteza quanto à eficaz implementação das medidas previstas nos instrumentos de planeamento, o que, por um lado, implica o aprofundamento dos critérios de priorização dos projectos e acções a concretizar e, por outro, dá relevo ao processo de monitorização e acompanhamento do Plano, como atrás referido.

³⁷ Programa 43, na versão disponível em <https://mep.gov.ao/instrumentos-do-planeamento> (acedido em 19/01/2024).

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Métodos e Desafios no Planeamento Estratégico em Angola

FINANCIADO POR

União Europeia, Projecto Assistência Técnica à Implementação da Facilidade de Diálogo UE-Angola*

IMPLEMENTADO POR**DATA DE EDIÇÃO**

Janeiro 2024

EDIÇÃO GRÁFICA

Juan Burgos

© União Europeia, 2024

O conteúdo e as opiniões expressas nesta publicação são da inteira responsabilidade dos seus autores e não podem, em caso algum, ser tomados como expressão das posições do Governo da República de Angola e da União Europeia.

MÉTODOS E DESAFIOS
NO PLANEAMENTO
ESTRATÉGICO EM
ANGOLA

