

GRASSP

Integração dos Direitos do Género e da Criança nas Reformas da Protecção Social: Três Estudos de Caso de Angola



Sumário Executivo

A protecção social dispõe de um potencial significativo para promover a igualdade de género e a redução sustentável da pobreza ao longo da vida. Apesar dos progressos registados na cobertura das mulheres, das crianças e dos adolescentes nas últimas décadas, muitos países debatem-se com a integração plena dos objectivos da igualdade de género e dos direitos da criança nas políticas e nos programas de protecção social. Em Angola, a promulgação de uma Lei de Bases da Protecção Social, que teve lugar em 2004, esteve na origem de reformas cujo objectivo foi a criação de um sistema de protecção social abrangente, nomeadamente a Política Nacional de Acção Social (PNAS, elaborada em 2013 e promulgada em 2021), o projecto APROSOC (2019-2022), financiado pela União Europeia, e o programa Kwenda (2022-), parcialmente financiado por um empréstimo do Banco Mundial. Este estudo debruça-se sobre estas três reformas recentes da protecção social, uma delas um quadro de políticas e as outras duas programas, cujo foco incide nos factores que influenciaram a integração, ou não, dos objectivos de género e dos direitos da criança.

Este relatório começa por abordar os fundamentos teóricos da protecção social responsiva ao género e à idade, destacando o papel dos factores políticos e económicos na facilitação ou no impedimento da integração e institucionalização dos direitos da criança e do género. Com base na abordagem de economia política de género de Holmes e Jones (2013), adaptada do quadro de ideias, interesses e instituições de Rosendorff (2005), o foco da pesquisa assenta em três questões centrais:

- **Integração dos direitos do género e da criança:** em que medida os direitos do género e da criança foram integrados nas recentes reformas do sistema de protecção social de Angola?
- **Factores influenciadores:** que factores influenciaram a integração dos direitos do género e da criança e de que forma?
- **Sustentabilidade:** quais são as condições consideradas como necessárias para sustentar a institucionalização dos direitos do género e da criança?

O objectivo primordial da nossa pesquisa foi o de estudar a integração das considerações de idade e de género nas recentes reformas em matéria de políticas e programas em Angola, especificamente as iniciativas PNAS, APROSOC e Kwenda. As três reformas demonstram diferentes graus de integração de considerações de direitos do género e da criança nos seus objectivos, concepção, execução e mecanismos de governação e coordenação. A PNAS incorpora explicitamente princípios de igualdade e equidade de género, direccionando as intervenções para mulheres e raparigas que enfrentam riscos específicos de género. A componente de transferências monetárias do APROSOC, Valor Criança, destina-se a agregados familiares com crianças pequenas em locais que enfrentam problemas de insegurança alimentar. Em contrapartida, o programa Kwenda visa as famílias vulneráveis mais em geral, sem elementos de concepção específicos para o género ou a idade.

Para compreender estas variações, importa considerar o contexto nacional mais alargado. Lançadas no início da década de 2010 com vista a adaptarem-se à realidade pós-conflito de Angola, estas reformas mudaram a protecção social para uma abordagem de desenvolvimento, influenciada por doadores internacionais que defendem os direitos do género e da criança. Apesar do cepticismo

inicial, o apoio político aumentou após as eleições de 2017, moldando a concepção da PNAS. Embora a mudança de governo em 2017 tenha gradualmente promovido um ambiente mais favorável à expansão da protecção social, uma crise económica e a pandemia da COVID-19 pressionaram o financiamento do sector social e complicaram os esforços de reforma. A aprovação da PNAS foi adiada, levando o APROSOC e o Valor Criança a preencher a lacuna dessa política. Os desafios económicos também levaram à criação do programa Kwenda, destinado às famílias vulneráveis afectadas pelos ajustamentos fiscais. A inesperada pandemia da COVID-19 afectou ainda mais a implementação das reformas, realçando a necessidade de uma protecção social abrangente.

O nosso segundo objectivo foi o de analisar os factores políticos, económicos e institucionais que influenciam a integração dos direitos do género e da criança. Inicialmente, os intervenientes encararam os programas de transferência monetária com cepticismo, mas passaram gradualmente a apoiar a protecção social, em parte influenciados pelos doadores internacionais e pelas oportunidades de financiamento desses programas. Os interesses políticos centraram-se mais nos ganhos eleitorais do que na capacidade de resposta ao género. O Ministério da Acção Social, Família e Promoção da Mulher, incumbido de promover os objectivos de género, enfrentou desafios de integração devido à fragmentação institucional.

Em terceiro lugar, foram analisadas as condições necessárias para sustentar a institucionalização dos direitos da criança e do género na protecção social. Os resultados sugerem que a sustentabilidade financeira depende do compromisso político de atribuir financiamento adequado no meio de prioridades concorrentes e de reforçar a orçamentação sensível ao género. As medidas tendentes a promover a sustentabilidade institucional incluem a superação da escassez de pessoal, uma maior capacidade de género do pessoal-chave e o reforço da coordenação interministerial, destacando a necessidade de reformas estruturais destinadas a consolidar a proeminência e a eficácia do sector. A sustentabilidade política exige esforços contínuos de sensibilização e estabilidade política que salvaguardem os programas de protecção social das transições políticas e das influências externas.

Concluindo, a pesquisa sublinha o imperativo de institucionalizar considerações relativas ao direito do género e da criança no sistema de protecção social de Angola. Embora reformas como a PNAS e o APROSOC tenham registado progressos na priorização do género e dos direitos da criança, permanecem lacunas significativas, sobretudo na institucionalização do género em todo o quadro de protecção social. O reforço da capacidade institucional, a melhoria da coordenação e a garantia de um compromisso político sustentado são factores cruciais para o cumprimento destes objectivos. Enquanto Angola navega na sua jornada de protecção social, a pesquisa fornece informações sobre os desafios e oportunidades para alcançar a igualdade de género e a mudança transformadora ao longo do ciclo de vida através de reformas de protecção social. Ao reforçar os mecanismos institucionais e alinhar as políticas com princípios responsivos ao género, Angola pode desenvolver um sistema de protecção social mais inclusivo e equitativo, promovendo assim os direitos e o bem-estar das suas populações mais vulneráveis.

Índice

Sumário Executivo	2
1. Introdução	6
2. O que é necessário para tornar a protecção social responsiva ao género e sensível à idade?	8
Visão geral da literatura teórica	8
Quadro analítico	10
3. Contexto	12
Pobreza e desigualdades de género e que afectam as crianças	12
Constituição e outros quadros jurídicos e políticos	14
Iniciativa legislativa e mecanismos e processos de integração dos direitos do género e da criança em Angola	15
Sistema de assistência social e reformas recentes	16
4. Metodologia, ética e limitações	22
Perguntas de pesquisa	22
Concepção da pesquisa	24
Estratégia de amostragem	24
Recolha de dados	26
Análise de dados	27
Ética na pesquisa	28
Desafios e limitações metodológicas	29
5. Em que medida as considerações relativas aos direitos do género e da criança foram integradas nas recentes reformas do sistema de protecção social de Angola?	31
Reformas da protecção social numa perspectiva de direitos do género e da criança	31
Papel do contexto na definição das reformas da protecção social	33
6. Que factores influenciaram a integração dos direitos da criança e do género no sistema de protecção social e nas suas reformas e de que forma?	39
Ideias	40
Interesses estratégicos e influência dos principais actores	47
Factores institucionais formais e informais	51
7. Quais são as principais condições para garantir a institucionalização dos direitos do género e da criança no sistema de protecção social?	57
Sustentabilidade financeira	57
Sustentabilidade institucional	60
Sustentabilidade política	64

8. Conclusões e recomendações	67
Resumo das constatações	67
Recomendações	72
Notas finais	76
Abreviaturas e siglas	77
Glossário	78
Tabelas e figuras	82
Bibliografia	83
Agradecimentos	88

1. Introdução

Os sistemas de protecção social revelam um potencial significativo para promover a igualdade entre homens e mulheres enquanto condição prévia essencial para uma redução sustentável da pobreza a longo prazo. Por outro lado, a redução da pobreza também é necessária para que a igualdade de género seja sustentável a longo prazo. Tendo em vista a realização destes objectivos, é necessário ir além dos programas isolados e, em vez disso, criar sistemas de protecção social que contribuam para a obtenção de resultados em matéria de igualdade entre homens e mulheres ao longo de todo o ciclo de vida e que sejam duradouros. No entanto, até agora, a institucionalização da igualdade de género nos sistemas de protecção social é, na melhor das hipóteses, parcial ou limitada na maioria dos países. Além disso, não existe pesquisa rigorosa sobre os factores que promovem uma institucionalização bem-sucedida e sustentável da igualdade de género nos sistemas de protecção social. Da mesma forma, poucos estudos exploraram a institucionalização de uma perspectiva de curso de vida nos sistemas de protecção social; especificamente, quando, como e porquê são introduzidas reformas nos sistemas de protecção social de maneira a combater as vulnerabilidades e desigualdades que afectam grupos etários específicos, desde crianças a mulheres adultas e idosos.

Em Angola, o sistema de protecção social é ainda incipiente e tem sido submetido a várias reformas nas suas diferentes componentes desde o fim da guerra civil no país e o início da transição para a democracia. Após a Lei Básica de Acção Social de 2004, que lançou as bases do sistema de protecção social do país, Angola começou a elaborar uma Política Nacional de Acção Social (PNAS) em 2013, visando concretizar o pilar de assistência social desse sistema. Atrasos e obstáculos fizeram com que a PNAS só fosse aprovada em 2021, o que constituiu uma evolução concreta no sentido do estabelecimento de uma abordagem mais sistematizada da protecção social.

A política em si foi precedida pela implementação de diferentes iniciativas, para as quais permitiu um enquadramento posterior. Em 2019, teve início o projecto APROSOC (Apoio à Protecção Social), com financiamento da União Europeia. Através dos seus três elementos constituintes – uma transferência monetária incondicional sensível às crianças e dirigida a agregados familiares em situação de insegurança alimentar, uma componente de acção social e uma componente de enquadramento institucional – visava reforçar a componente de assistência social do sistema de protecção social angolano, tendo em conta a grande parte da população excluída dos programas contributivos. Apesar de o projecto APROSOC ter terminado em Dezembro de 2022, o Governo de Angola iniciou um novo programa denominado Kwenda, na sequência de um empréstimo do Banco Mundial (assinado em Dezembro de 2020), juntamente com financiamento do orçamento geral. O Kwenda envolve um programa integrado de transferência monetária para famílias vulneráveis, uma componente de inclusão produtiva, a Municipalização da Acção Social através da expansão dos Centros de Acção Social Integrada (CASI) e o reforço do Cadastro Social Único, o primeiro registo social do país a melhorar a disponibilidade de dados sobre a pobreza e a vulnerabilidade no país.

A sensibilidade ao género no processo de desenvolvimento do pilar de assistência social em Angola, especificamente a PNAS e os programas APROSOC e Kwenda, constitui o estudo de caso para esta pesquisa. A mesma investiga como e porquê foram, ou não, introduzidas reformas no sistema de protecção social em Angola, com vista a atender às desigualdades de género e às questões que

afectam as crianças, nomeadamente a medida em que o país institucionalizou o género e a idade no seu sistema de protecção social, bem como os factores que levaram a essa institucionalização. Adoptando uma abordagem qualitativa e combinando a análise documental com entrevistas a informadores-chave, o estudo revela os processos de decisão e de elaboração de políticas que levaram à concepção, à implementação e ao financiamento destes programas e políticas.

Primeiro, o estudo questiona até que ponto as considerações de idade e de género foram integradas nas recentes reformas do sistema de protecção social de Angola. Aqui, recorremos a documentos legais, políticos e programáticos para explorar a forma como as reformas políticas (PNAS) e programáticas (APROSOC e Kwenda) integraram considerações de direitos de género e da criança. Combinamos estas fontes secundárias com as percepções dos informadores-chave como forma de explorar a sua compreensão destas reformas. Em segundo lugar, exploramos os factores políticos, económicos, normativos e institucionais que influenciaram a integração dos direitos do género e da criança no sistema de protecção social e nas suas reformas. Aqui, baseamo-nos nas percepções dos informadores-chave sobre os processos de reforma. Em terceiro lugar, o estudo questiona quais são as principais condições consideradas necessárias para que esta institucionalização dos direitos da criança e do género no sistema de protecção social seja duradoura e sustentável. Com base nas percepções dos informadores-chave, identificamos factores políticos, financeiros e institucionais que são considerados necessários para que estas considerações sobre os direitos da criança e do género sejam mantidas nas reformas da protecção social.

Esta pesquisa procura contribuir para o avanço do nosso conhecimento sobre os factores e actores subjacentes a estes processos de reforma e a sua sustentabilidade no futuro. Ajuda a elucidar os factores da economia política que moldam as reformas, gerando conhecimentos para outros países na região da África Subsaariana e não só. Em última análise, procura contribuir para melhorar as actividades de sensibilização, as políticas e a programação que podem tornar a protecção social mais sensível às desigualdades e vulnerabilidades de género e idade.

O presente relatório está estruturado da seguinte forma: a secção 2 apresenta os principais conceitos e definições utilizados nesta pesquisa; a secção 3 descreve o contexto do país, especificamente os quadros jurídico e político relacionados com a protecção social, a igualdade de género e o bem-estar das crianças, seguido de uma visão geral do sistema de protecção social; a secção 4 apresenta o quadro analítico que norteia este projecto de pesquisa; a secção 5 descreve a metodologia de pesquisa, incluindo considerações de natureza ética; a secção 6 apresenta os resultados, organizados de acordo com as três perguntas de pesquisa; por último, a secção 7 conclui resumindo os resultados da pesquisa, oferecendo recomendações ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Governo e outros intervenientes e reflectindo sobre as aprendizagens produzidas para o programa de pesquisa “Protecção social responsiva ao género e sensível à idade” (GRASSP, ou *Gender-Responsive Age-Sensitive Social Protection*).

2. O que é necessário para tornar a protecção social responsiva ao género e sensível à idade?

Visão geral da literatura teórica

É necessário identificar os factores que facilitam ou dificultam o processo de reforma da protecção social de uma forma responsiva ao género e sensível à idade,¹ a fim de criar sistemas de protecção social que corrijam as desigualdades de género e protejam todas as pessoas ao longo da sua vida. Regra geral, as análises da economia política procuram entender a maneira como as instituições políticas e económicas, como o Estado e o mercado, interagem e se moldam mutuamente; por exemplo, como as escolhas dos programas são influenciadas pela adesão das elites e do público e como os resultados dos programas são fruto de processos de negociação entre diferentes actores do Estado e da sociedade e entre instituições formais e informais (Holmes e Jones, 2013).

A literatura teórica e empírica existente que aplicou uma lente de economia política à protecção social tem, até agora, ignorado principalmente as questões de género, concentrando-se, pelo contrário, na forma como os factores de economia política influenciaram a expansão da cobertura da protecção social ou o aumento das despesas (independentemente de quem estava a beneficiar), salvo algumas excepções. Holmes e Jones (2013) recorrem à economia política e à literatura do novo institucionalismo para adaptar o quadro de *ideias, interesses e instituições* de Rosendorff (a saber, os três “Is”) e orientar a pesquisa de como as relações de género moldam as instituições, os interesses e as ideias subjacentes à política e à programação da protecção social. Uma abordagem de economia política baseada no género examina a forma como os agregados familiares, os mercados e os Estados, enquanto instituições baseadas no género, são moldados por normas a nível local, nacional e internacional (Holmes e Jones, 2013).

As instituições são definidas como as regras formais ou informais que moldam as interações entre os actores e que se desenrolam em arenas institucionais ou de acção específicas onde a política e a programação da protecção social são negociadas (North, 1990; Holmes e Jones, 2013). As instituições podem facilitar ou dificultar reformas dos sistemas de protecção social responsivas ao género, uma vez que apresentam oportunidades e barreiras para a negociação de mudanças entre diferentes actores (UNICEF Innocenti, 2020). Holmes e Jones (2013) identificam cinco arenas que são relevantes para a protecção social: 1) a política eleitoral, na qual programas específicos podem ser promovidos ou dificultados para fins eleitorais; 2) as arenas legislativas, nas quais as leis de protecção social são aprovadas; 3) o poder judicial, que pode lidar com casos de direitos sociais e económicos e reagir às suas violações; 4) as instituições informais (nomeadamente, regras e práticas partilhadas socialmente), que podem corrigir arranjos clientelistas ou moldar práticas de implementação; e por último 5) as instituições do sistema de protecção social, tais como capacidades institucionais, mecanismos de coordenação e mecanismos de monitorização e avaliação (M&A) (Holmes e Jones, 2013).

Os interesses referem-se às motivações dos actores, que provavelmente ganharão ou perderão com as reformas, e ao poder relativo entre eles. Estes incluem as elites políticas, as agências burocráticas e as organizações da sociedade civil (OSC), bem como os doadores. As ideias são crenças e percepções das elites, do público e de outros intervenientes relevantes em relação a fenómenos ou questões de interesse, que, no caso da protecção social responsiva ao género, incluem as causas principais da pobreza e das desigualdades de género, bem como o papel do Estado na prestação de serviços aos pobres e na resposta às desigualdades. As ideias e os interesses dos actores e as arenas institucionais onde eles operam interagem para criar ou bloquear oportunidades de integração do género nos processos de reforma. Essas oportunidades podem surgir em diferentes fases do ciclo de políticas (Sutcliffe e Court, 2005), por exemplo, na fase de identificação e articulação do problema, na fase de definição da agenda, na fase de concepção e formulação da política ou na fase de reavaliação da política, em que as ineficiências são tratadas e corrigidas.

Os quadros conceptuais e analíticos do GRASSP (UNICEF Innocenti, 2020; Camilletti, Nesbitt-Ahmed e Subrahmanian, 2022) colocam uma série de hipóteses de alavancas de mudança que facilitam as reformas responsivas ao género e elaboram propostas teóricas sobre as reformas dos sistemas de protecção social responsivas ao género e sensíveis à idade. Em primeiro lugar, o GRASSP propõe que as *ideias* progressistas defendidas pelos decisores políticos e implementadores (como pessoas individuais ou colectivas) sobre a necessidade de redistribuir os cuidados não remunerados e o trabalho doméstico, de resolver a distribuição desigual de recursos e o poder de negociação dentro do agregado familiar e de reduzir a pobreza facilitariam as reformas responsivas ao género. Em segundo lugar, o compromisso político para com a igualdade de género (*interesse*) pode ser decisivo para a concepção e a realização de reformas dos programas e sistemas de protecção social que respondam às questões de género. Trata-se da vontade e da motivação para agir por parte dos actores a nível nacional, provincial e municipal da administração pública e da liderança política, assim como da promoção por parte dos doadores, parceiros de desenvolvimento, OSC e instituições de pesquisa (UNICEF Innocenti, 2020).

Além disso, a capacidade institucional dos Governos, implementadores e outros intervenientes constitui outro factor crucial que impulsiona as oportunidades e a extensão das reformas responsivas ao género (Holmes, Jones e Domingo, 2019). Isto refere-se tanto aos recursos humanos, técnicos e financeiros dos ministérios responsáveis pela protecção social e pelo género, como às autoridades de nível provincial e municipal, como a outros actores responsáveis pela implementação. Estes actores devem ter as competências adequadas para entender as questões de género ao longo do ciclo de vida no seu país, apreciar a importância de as abordar através da protecção social, assim como conceber e implementar sistemas de protecção social responsivos ao género nesse sentido. As OSC têm de dispor da capacidade, incluindo os recursos, de acompanhar as mudanças e responsabilizar os Governos, e os parceiros doadores devem ser fortes defensores de uma abordagem rigorosa da concepção e implementação de uma protecção social responsiva às questões de género. Os movimentos sociais em particular, como os que promovem os direitos das mulheres ou das crianças, podem colocar na agenda política a exigência de reformas que tenham em conta as questões de género e responsabilizar os governos pelos compromissos nacionais e internacionais.

Factores contextuais, como o espaço fiscal, facilitam o surgimento de oportunidades para a integração do género. As ideias e os interesses dos actores são influenciados por factores contextuais, como o espaço fiscal do governo para a reforma, mas também podem influenciá-lo em arenas institucionais

específicas, por exemplo, durante períodos eleitorais ou processos legislativos. A sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social é, assim, moldada pelo contexto das tendências demográficas que afectam o país, tais como o envelhecimento, o declínio das taxas de fecundidade, a imigração e a emigração, mas também pelas tendências do mercado de trabalho, tais como as taxas de participação da força de trabalho, a estrutura do emprego e os níveis de informalidade, bem como pela evolução das necessidades da população do país (Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social [UNRISD] *et al.*, 2015). Estas mudanças são profundamente influenciadas pela distribuição de papéis e recursos entre os sexos e pelas normas de género prevalentes, que por sua vez influenciam a natureza e a qualidade da redução da pobreza.

Por último, a recolha de dados, a pesquisa e a avaliação dos programas são fundamentais em todas as fases do ciclo político. Os dados que revelam as desigualdades no seio do agregado familiar que se registam na distribuição dos recursos, no poder de negociação e no trabalho produtivo e reprodutivo. As avaliações da pobreza e da vulnerabilidade podem contribuir para identificar as necessidades de uma reforma do sistema de protecção social que tenha em conta as questões de género e informar a sua concepção. A pesquisa sobre as características de concepção mais eficazes da protecção social responsiva ao género e as avaliações dos programas de protecção social podem estimular o interesse na reforma dos sistemas destes programas de uma forma responsiva ao género e sensível à idade.

Quadro analítico

Este relatório investiga as recentes reformas políticas (PNAS) e programáticas (APROSOC e Kwenda) da protecção social que têm maior relevância do ponto de vista dos direitos do género e da criança. Para tal, esta pesquisa adopta um quadro analítico que se centra na forma como as ideias e os interesses dos actores, a arquitectura institucional e os factores contextuais moldaram a medida em que o género e o ciclo de vida foram integrados nos processos legislativos das reformas e nas características finais da concepção programática.

Aplicando uma análise de economia política, o relatório explora as propostas teóricas nos quadros conceptuais e analíticos do GRASSP. Em primeiro lugar, no centro do quadro analítico desta pesquisa encontra-se o processo legislativo e de elaboração de políticas, onde as ideias e os interesses dos actores se manifestam. Centramo-nos, de forma particular, nos anos posteriores a 2016, na sequência do atraso na aprovação da PNAS pela Assembleia da República, da aprovação do projecto APROSOC, com financiamento da União Europeia em 2017, e do início do projecto Kwenda, que contou com um empréstimo do Banco Mundial em 2022. O foco incide depois nas instituições informais que negoceiam as interações na arena política e nas instituições do sistema de protecção social como uma arena institucional adicional, onde as ideias e os interesses dos actores podem alinhar-se, ou colidir, e influenciar as oportunidades de integração dos objectivos de género e dos direitos da criança nos processos de reforma. O relatório explora ainda as ideias dos intervenientes sobre a igualdade de género, as causas da pobreza e o papel do Estado na resposta a estas questões, bem como a falta de conhecimento e a incompreensão, ou mesmo a discordância, em relação às questões de género por parte dos decisores políticos.

Figura 1: Quadro analítico



3. Contexto

Angola é um grande país de rendimento médio-baixo, situado na África Austral, com uma população de cerca de 30 milhões de habitantes (Banco Mundial, 2020a). Tendo sido uma colónia portuguesa até 1975, o país atravessou após a independência uma longa e devastadora guerra civil, que terminou finalmente em 2002. Desde essa altura, tem mantido a estabilidade política e social como uma república constitucional unitária e presidencialista. O poder executivo é exercido pelo Presidente da República. Nesta matéria, o país registou mudanças significativas na última década, com a eleição de João Lourenço em 2017 como o primeiro novo líder após quatro décadas de presidência de José Eduardo dos Santos (Pearce, Péclard e Soares de Oliveira, 2018). O poder legislativo cabe à Assembleia Nacional de Angola, composta por uma câmara única de 220 deputados, eleita pelos círculos eleitorais das províncias e de nível nacional através de uma representação proporcional por lista partidária, enquanto o poder judicial cabe ao Supremo Tribunal de Justiça.

Pobreza e desigualdades de género e que afectam as crianças

Demograficamente, o país conta com uma população muito jovem, com quase metade da população (47,3 por cento) com idade inferior a 14 anos em 2014 (Angola, Instituto Nacional De Estatísticas [INE], 2016). A pobreza e outras questões sociais e económicas que afectam o país remontam às raízes do colonialismo e da exploração, agravadas pela perda de recursos e infra-estruturas durante a guerra civil que se seguiu (Banco Mundial, 2020b). O índice de pobreza continua elevado e o crescimento económico que se verificou desde a independência do país não foi repartido equitativamente entre a população, agravando ainda mais os elevados níveis de desigualdade. De acordo com o inquérito ao orçamento familiar (Inquérito sobre Despesas, Receitas e Emprego de Angola), o nível de pobreza em 2018/19 era de 36,6 por cento, estatisticamente o mesmo que no inquérito de 2008/09 (Banco Mundial, 2020b). Registam-se diferenças assinaláveis entre as zonas urbanas e rurais, com o rácio de incidência da pobreza a atingir uns impressionantes 54,7 por cento nas zonas rurais e menos densamente povoadas, em contraste com a capital, Luanda, onde menos de 10 por cento da população é pobre. A pandemia da COVID-19 agravou ainda mais a situação e fez subir os níveis de pobreza (Angola, INE, 2023).

Um estudo efectuado pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (Iniciativa de Oxford sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano) estimou que 54 por cento dos angolanos sofriam de pobreza multidimensional (calculada com base no Inquérito de Indicadores Múltiplos de Saúde de 2015/2016) (Multidimensional Poverty Peer Network, 2020). Um estudo efectuado pelo INE e pelo UNICEF relatou conclusões da Análise de Privações Múltiplas Sobrepostas (MODA), com base nos dados do Inquérito Demográfico e de Saúde de 2016, e concluiu que apenas 1 por cento das crianças em Angola não sofrem de privações. Cerca de 75 por cento das crianças menores de 18 anos sofrem de três a sete privações em simultâneo, e embora a maioria das crianças que vivem nas zonas urbanas tenha duas ou três privações em simultâneo, as que vivem nas zonas rurais sofrem privações em cinco ou seis dimensões simultaneamente (De Neubourg, Safojan e Dangeot, 2018).

Desde 2018, secas graves agravadas pelas alterações climáticas desencadearam a escassez de alimentos nas zonas rurais e deixaram milhões de pessoas em risco de fome (Banco Mundial, 2022a).

O efeito da seca tem sido particularmente crítico para as mulheres, que devem ir buscar água para as suas famílias (Campos, 2023). Apesar de ser uma grande economia e o segundo maior produtor de petróleo em África, o que trouxe alguma riqueza duradoura, os resultados do desenvolvimento humano estão abaixo da maioria dos outros países semelhantes e o nível de desigualdade está entre os mais elevados do mundo. O crescimento de que Angola tem beneficiado desde o fim da guerra civil não favoreceu, em grande medida, os pobres. Com a indústria do petróleo e do gás a representar cerca de 50 por cento do produto interno bruto (PIB) do país, a economia caracteriza-se por esta dependência excessiva, que também a torna altamente vulnerável a choques externos (Banco Mundial, 2019). A queda dos preços do petróleo em 2014 conduziu o país a uma crise económica, pondo em evidência a natureza precária da dependência deste recurso. Em resposta, o Governo introduziu um conjunto de reformas, incluindo um imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e leis e regulamentos relativos à responsabilidade fiscal, ao investimento e à privatização (Banco Africano de Desenvolvimento, 2021). Os subsídios aos combustíveis foram eliminados e o programa de protecção social Cartão Kikua foi alargado. Todavia, o número de beneficiários abrangidos pela protecção social diminuiu de 421.000 em 2015 para 319.000, evidenciando as implicações que as restrições orçamentais tiveram na cobertura (Muzima, 2018). Embora as reformas tenham produzido progressos muito necessários na estabilidade macroeconómica, o país permaneceu em recessão em 2019 e o impacto económico da COVID-19 a partir de 2020 abrandou ainda mais o crescimento económico.

A desigualdade de género é também amplamente prevalecente em Angola, sendo que as raparigas e as mulheres enfrentam vários riscos. No entanto, os dados sobre esta matéria são muitas vezes insuficientes, dificultando os esforços no sentido de compreender verdadeiramente em que medida se registam progressos ou não. Em grande parte do país, as mulheres e as raparigas enfrentam barreiras no acesso a serviços essenciais e a oportunidades de acumulação de capital humano, como a educação ou o trabalho (Fundo das Nações Unidas para a População, Angola, 2019; Banco Mundial, 2019). Em 2018/19, as inscrições no ensino primário revelaram que 88,9 por cento dos rapazes estão matriculados no ensino primário, em comparação com apenas 67 por cento das raparigas. As elevadas taxas de fecundidade, com uma média de seis filhos por mulher, constituem um obstáculo à entrada das mulheres no mercado de trabalho (Muzima, 2018). A agravar esta situação está o baixo nível de prestação de serviços de saúde, que se reflecte nas taxas de mortalidade materna e infantil, de 54,6 e 49,3 por mil nascimentos, respectivamente. O fraco acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva e as normas sociais e culturais tradicionais resultaram em taxas elevadas de gravidez na adolescência, bem como de casamentos prematuros e infantis. As ambiguidades do Código da Família permitem o casamento de raparigas e rapazes com menos de 18 anos (15 anos para as raparigas e 16 para os rapazes com autorização dos pais, se for no “interesse superior da criança”) e 30,3 por cento das mulheres com idades compreendidas entre os 20 e os 24 anos casaram antes dos 18 anos. A gravidez na adolescência afecta um terço das raparigas entre os 15 e os 19 anos e apenas 14 por cento das mulheres de todas as idades têm acesso a métodos contraceptivos. Quase um quinto (24,7 por cento) das mulheres com idades compreendidas entre os 15 e os 49 anos referiu ter sido vítima de violência física e sexual por parte de parceiro íntimo actual ou anterior nos últimos 12 meses (UNICEF, 2022).

A participação global das mulheres na força de trabalho é inferior à dos homens (45 por cento contra 61 por cento, respectivamente) e o tipo de trabalho tende também a variar, com as mulheres a ocuparem predominantemente empregos de menor remuneração ou no sector informal. As perspectivas tradicionais sobre o papel da mulher influenciam largamente o acesso das mulheres

às oportunidades, restringindo o seu acesso à força de trabalho ou a determinados sectores. De acordo com o relatório global sobre a Pontuação do Índice de Disparidades de Género (Gender Gap Index Score) para 2021 (Fórum Económico Mundial, 2021), que compila indicadores nos domínios da participação e das oportunidades económicas, do aproveitamento escolar, da saúde e da sobrevivência e do empoderamento político, as mulheres têm menos 34 por cento de probabilidades de ter as mesmas oportunidades que os homens.

Estudos realizados nas últimas décadas procuraram obter dados sobre a situação da mulher e da rapariga em Angola e até que ponto a integração da perspectiva de género a nível político tinha sido bem-sucedida. Os dados continuam a ser escassos e a insuficiência de informação ou a falta de dados desagregados por género dificulta muitas vezes a obtenção de conclusões e a compreensão dos progressos alcançados. Vários autores recomendam que se melhore a base de evidência sobre as desigualdades entre homens e mulheres, bem como os factores que as determinam e as que as facilitam.

Constituição e outros quadros jurídicos e políticos

A Constituição de Angola (2010) é a lei suprema do país e define a promoção da igualdade de direitos e oportunidades como uma tarefa fundamental do Estado. Inclui também artigos específicos para a promoção da igualdade. O Artigo 35 estipula que “o homem e a mulher são iguais no seio da família, da sociedade e do Estado”, enquanto o Artigo 23 proíbe a discriminação seja por que motivo for. A igualdade de direitos está, portanto, consagrada em vários sectores, como o emprego, a educação, a terra e o património. Angola é também signatária de vários tratados e quadros de políticas internacionais e regionais, incluindo a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativa aos Direitos das Mulheres em África e o Protocolo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) sobre Género e Desenvolvimento.

A nível nacional, o Governo institucionalizou a igualdade de género no centro de uma diversidade de políticas e quadros jurídicos, incluindo os Planos de Desenvolvimento Nacionais (PDN). O PDN 2013-2017 incluiu a igualdade de género como um objectivo e o PDN 2023-2027 refere que privilegiará os investimentos que contribuam para a capacitação dos jovens, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres. A Política Nacional para Igualdade e Equidade de Género (PNIEG, Decreto n.º 222/13), aprovada em 2013, procura respeitar e promover os valores culturais positivos, a solidariedade, a não-discriminação e a participação efectiva de homens e mulheres nas esferas da agricultura, da política, da coisa pública e da vida socioeconómica. Apela também especificamente à resolução do problema da menor cobertura de protecção social das mulheres, em especial devido à sua sobrerrepresentação na economia informal.

Angola também institucionalizou os direitos da criança através da Lei da Criança (Lei 25/12), que defende os princípios da CRC e da ACRWC e constitui um quadro normativo para a promoção e protecção dos direitos da criança. Prevê obrigações claras que vinculam o Estado angolano, os pais e a sociedade no seu todo, para promover a implementação destes direitos (Sloth-Nielsen e Mandlate, 2013).²

Entre os desenvolvimentos recentes, destacam-se a despenalização da actividade sexual entre pessoas do mesmo sexo, através da revogação de uma lei que a classificava como “vícios contra a natureza” e a proibição da discriminação com base na orientação sexual. Estão igualmente em vigor leis e políticas sectoriais específicas, como a Lei sobre a Violência Doméstica (Lei n.º 25/11). A Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 2/2005) introduziu uma quota para as mulheres no sistema político não inferior a 30 por cento. Neste momento, 29,6 por cento dos lugares no Parlamento são ocupados por mulheres, um número que aumentou desde os primeiros dias que se seguiram ao fim da guerra civil (16 por cento em 2000).

Iniciativa legislativa e mecanismos e processos de integração dos direitos do género e da criança em Angola

A iniciativa legislativa em Angola pode ser exercida pelos Deputados, pelos Grupos Parlamentares e pelo Presidente da República, nos termos do Artigo 167 da Constituição de 2010. Quando apresentada pelos Deputados ou pelos Grupos Parlamentares, designa-se por “projecto de lei”, e quando apresentada pelo Presidente, é “proposta de lei”. Os cidadãos também podem apresentar uma iniciativa legislativa sob a forma de um “projecto de lei” através de grupos e organizações representativas. O tipo de maioria necessária para a aprovação da lei varia consoante se trate de uma lei de revisão constitucional, de uma lei orgânica, de uma lei de bases, de uma lei, de uma lei de autorização legislativa ou de uma resolução. Ao longo deste processo legislativo, não parece haver um requisito formal para o Governo ou outros órgãos consultarem as instituições mandatadas para proteger a igualdade de género ou os direitos da criança.³

No entanto, ao longo da história recente de Angola, os grupos da sociedade civil têm desempenhado um papel na defesa de melhores leis e políticas que protejam a igualdade de género e os direitos da criança. As organizações que procuram promover o empoderamento das mulheres têm desempenhado um papel na sociedade angolana desde a guerra civil e contribuído para o processo de paz. As mulheres e as alas femininas dos movimentos de libertação, incluindo o MPLA, a UNITA e a FNLA, desempenharam um papel importante nas lutas anticoloniais. A década de 1990 assistiu também ao aparecimento de organizações centradas nos direitos das mulheres. Esses grupos começaram a dialogar com o Estado, tendo como base a agenda global. A Rede Mulher foi fundada como a primeira OSC feminina, seguida de grupos cujo foco incide sobre áreas temáticas específicas, como a Rede Mwenho, que trabalha na área do HIV e da SIDA, a Federação das Mulheres Empresárias de Angola, o Fórum de Mulheres Jornalistas para a Igualdade de Género e a influente Plataforma de Acção das Mulheres. Esta última foi fundada em 2005, com a missão de congregar e reunir mulheres de diferentes sectores e percursos de vida com a agenda comum de defesa de um orçamento mais responsivo ao género. Estes grupos são por vezes vistos como entidades oposicionistas, especialmente nos esforços de sensibilização para questões sociais. Consequentemente, têm relações tensas com o Governo, o que limita a dimensão da sua influência, e enfrentam muitas vezes desafios relacionados com a organização, a planificação e a obtenção de recursos (União Europeia, 2014).

Como tal, a capacidade dos grupos da sociedade civil pode ainda ser limitada, inibindo o potencial transformador do patrocínio. Embora os grupos de mulheres tenham recebido apoio de vários intervenientes internacionais, incluindo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), através do seu projecto “Promover o Empoderamento da Mulher Angolana através das Organizações da Sociedade Civil”, as perspectivas de sustentabilidade a longo prazo da capacidade das OSC são prejudicadas pelos limitados investimentos do governo nas mesmas (Serrão, 2018). As barreiras e os desafios, tais como as normas sociais e a dupla carga de trabalho, impedem com frequência as mulheres de participarem nestas organizações. A participação política e o envolvimento na tomada de decisões nas zonas rurais são predominantemente reservados aos homens, o que se reflecte muitas vezes em padrões semelhantes em recursos como a água e o saneamento, a agricultura e a posse da terra.

Sistema de assistência social e reformas recentes

Embora Angola ainda esteja a desenvolver um sistema de protecção social abrangente que permita apoiar as pessoas em situação de pobreza, a agenda da protecção social tem estado cada vez mais na vanguarda da agenda política nos últimos anos. No entanto, os constrangimentos fiscais vividos pelo país na última década inibiram significativamente o progresso nesta área. Em virtude disso, a cobertura da protecção social neste país é ainda limitada.

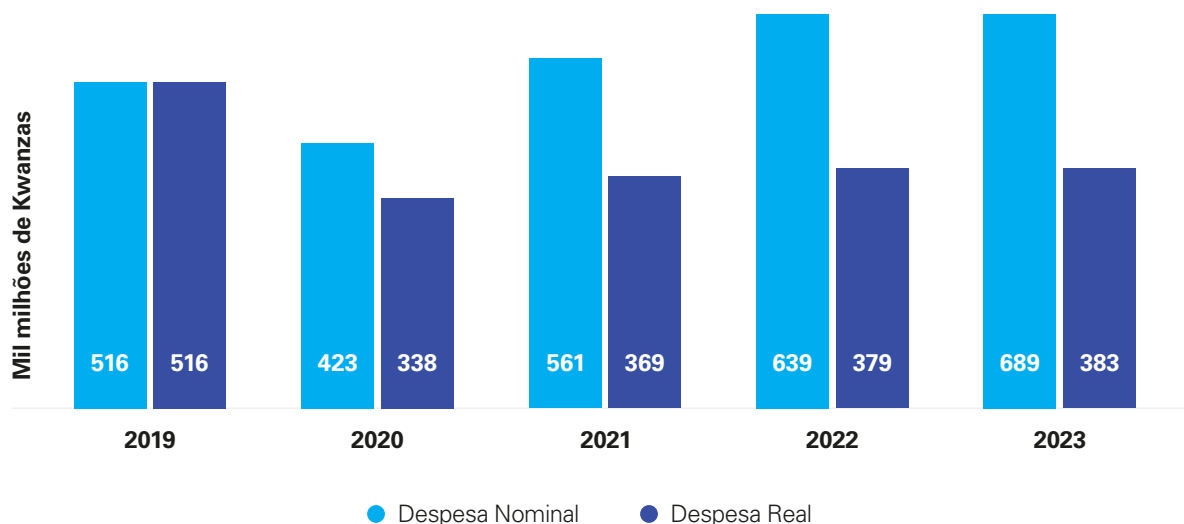
História da protecção social

Durante o período colonial, Angola não adoptou nem construiu um Estado-providência. A inexistência de um sistema de protecção social reflectiu as políticas da sua potência colonial, Portugal, que funcionou sob um regime fascista até 1975 e só começou a construir um Estado-providência após a revolução democrática. Durante a guerra civil em Angola, muitos recursos foram canalizados para o esforço bélico, deixando o sector social largamente dependente da ajuda não-governamental e de emergência. Após o fim da guerra civil, em 2004, a Lei de Bases da Protecção Social definiu três pilares da protecção social: não contributivo, contributivo e complementar. Apesar dos progressos registados, o incipiente sistema de protecção social angolano ainda se caracteriza pela ausência de regimes universais e por despesas reduzidas. O sistema contributivo é o mais estruturado, enquanto os programas de protecção social não contributivos não chegam efectivamente às pessoas mais necessitadas. Também permanecem fragmentados e dirigidos a pequenos sectores da população, assumindo muitas vezes a forma de apoio de emergência em resposta a crises ou outros choques, em vez de programas de protecção social a longo prazo. Considerando que uma grande parte da população trabalha na economia informal, estimada em 80,4 por cento dos angolanos em 2021 (Angola, INE, 2023), a cobertura da protecção social continua a ser extremamente limitada.

Até 2014, os subsídios aos combustíveis constituíam uma grande parte das despesas com a protecção social. Dado que os benefícios dos subsídios aos combustíveis revertem desproporcionadamente a favor dos mais abastados da sociedade, uma vez que constituem uma parte muito maior do consumo, as despesas com subsídios aos combustíveis podem, em grande medida, não beneficiar os mais pobres. A queda dos preços internacionais do petróleo em meados de 2014 e a crise económica que se seguiu interromperam abruptamente o crescimento do PIB, que abrandou do seu pico de 23 por cento em 2006 para 1,1 por cento em 2016. Esta situação deu origem a um conjunto de reformas destinadas a reduzir as despesas sociais do Estado, num contexto de redução do consumo privado e de disponibilidade limitada de divisas. O Governo começou a reduzir as despesas com subsídios aos combustíveis, o que resultou numa diminuição de 5,9 por cento do PIB em 2013 para 1,4 por cento do PIB em 2017. Introduziu também o IVA e renegociou a dívida adicional,

como parte do processo de consolidação orçamental. Globalmente, o orçamento para a protecção social diminuiu de 7,8 por cento do PIB em 2010 (incluindo os subsídios aos combustíveis) para cerca de 1 por cento em 2019. Apenas a componente da protecção social para idosos recebeu um aumento no seu orçamento em 2019, enquanto outras áreas (mais notavelmente o apoio às vítimas de violência) tiveram alocações instáveis. Em termos relativos, a percentagem de despesa com a protecção social manteve-se estável em 3,4 por cento do Orçamento do Estado em 2022 e 2023, aumentando ligeiramente para 3,5 por cento em 2024 (889 mil milhões de kwanzas angolanos [AOA], ou cerca de 90 milhões de USD). Deste orçamento, apenas 2 por cento são atribuídos ao Ministério da Acção Social, Família e Promoção da Mulher (MASFAMU), que é responsável pela promoção de programas destinados a prevenção, protecção, promoção da mulher, igualdade e equidade de género, desenvolvimento comunitário e unidade e coesão familiar (UNICEF, 2023).

Figura 2: Evolução da despesa com a protecção social no orçamento geral do Estado (despesa nominal vs. despesa real)



Fonte: Ministério das Finanças, Orçamento Geral do Estado 2019-2023, citado pelo UNICEF Angola (2023)

Para além dos subsídios, o programa de vales Cartão Kikuia, que teve início em 2013, foi o maior programa de protecção social não relacionado com a guerra implementado pelo MASFAMU, no qual as famílias elegíveis receberam cartões electrónicos que podiam ser usados em lojas específicas. Os objectivos eram reduzir a pobreza, melhorar a nutrição e aumentar a produção agrícola. O programa procurou chegar aos mais vulneráveis e aos agregados familiares que vivem em situação de pobreza extrema, dando prioridade às viúvas com filhos, às pessoas portadoras de deficiência, às pessoas com doenças crónicas e aos antigos combatentes. No entanto, estes critérios de elegibilidade foram implementados pelos chefes e comunidades locais com liberdade de interpretação (Banco Mundial, 2016). O programa foi pensado para fornecer aos agregados familiares um cartão que permitiria a compra de bens de primeira necessidade até 10.000 AOA por mês;⁴ no entanto, o orçamento no início do programa era significativamente inferior, levando a que o valor efectivamente disponibilizado fosse de 5.000 AOA. O programa, que decorreu entre 2014 e 2018, abrangeu cerca de 40.000 agregados familiares, apesar dos seus objectivos de atingir 90.000. As análises do programa destacaram várias barreiras operacionais e recomendaram a utilização de numerário como uma modalidade para a

prestação de assistência social em Angola. Além disso, as intervenções de assistência social têm sido de pequena escala e muitas vezes directamente relacionadas com uma crise ou um desastre.

Quadros jurídicos e de políticas para a protecção social

A Constituição de Angola define o papel da protecção social e estipula que “o Estado promove e garante as medidas necessárias para assegurar o direito universal à assistência médica e sanitária, bem como o direito à assistência à infância, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e às situações de incapacidade para o trabalho” (2010). Embora o direito à protecção social tenha sido incluído em várias políticas, o sistema de protecção social é incipiente e debate-se actualmente com dificuldades para responder, de maneira eficaz, às necessidades dos seus cidadãos.

A Lei de Bases da Protecção Social (Lei n.º 07/2004), elaborada em 2001 e promulgada em 2004, é composta por 62 artigos e, pela primeira vez, faculta um quadro legislativo para a protecção social no país. A lei organiza o sistema de protecção social em três níveis: protecção social básica, protecção social obrigatória e protecção social complementar.

A “protecção social básica” é o pilar não contributivo do sistema, implementado através de vários programas destinados a pessoas vulneráveis. O Artigo 5 da Lei de Bases reconhece que a protecção social básica abrange “as mulheres em situação de desvantagem”, mas não entra em pormenores sobre o que a constitui. No entanto, a redução das desigualdades sociais está incluída como um dos seus objectivos, em conjugação com a solidariedade nacional, o bem-estar dos indivíduos, das famílias e das comunidades, a prevenção de situações de privação e a garantia de níveis mínimos de subsistência. Todavia, a cobertura é ainda limitada e os mecanismos de coordenação entre estes programas precisam de ser reforçados.

Os pilares de protecção social obrigatória e complementar da Lei de Bases da Protecção Social baseiam-se na premissa do seguro social, estando, portanto, associados ao emprego e financiados pelas contribuições dos trabalhadores e dos seus empregadores. Embora o Instituto Nacional de Segurança Social apresente uma tendência geral de aumento do número de contribuintes, segurados e pensionistas,⁵ na prática, o sistema beneficia apenas uma minoria da população, uma vez que a maioria dos angolanos trabalha na economia informal.

A protecção social, enquanto direito e prioridade de desenvolvimento, foi integrada noutros quadros políticos e legislativos. O PDN 2013-2017 delineou o compromisso do Governo de reforçar a assistência social, identificando uma série de objectivos, designadamente:

- aplicar programas de transferência monetária para as pessoas pobres ou afectadas por choques;
- melhorar o sistema de protecção social, em especial para as pessoas mais vulneráveis;
- recrutar assistentes sociais aos níveis secundário e terciário, a fim de criar um Instituto de Serviços Sociais; e
- desenvolver melhores mecanismos de protecção das crianças, em especial.

Estas disposições estavam em conformidade com o Quadro de Política Social para África de 2008, do qual Angola é signatária. A implementação destes compromissos deparou-se com uma série de constrangimentos. Uma avaliação da assistência social efectuada em 2012 pelo Banco Mundial e pelo UNICEF revelou que esta consistia principalmente em programas de transferências sociais de pequena dimensão e serviços de assistência social destinados a diferentes grupos vulneráveis (como os veteranos de guerra, idosos, crianças, pessoas com deficiência, etc.), terapia ocupacional para idosos e formação profissional e reintegração dos pobres e desempregados. O número de beneficiários era limitado em comparação com as necessidades no terreno. Além disso, existiam margens para melhorar a qualidade da programação e para reforçar a capacidade dos serviços específicos de visar e abranger os beneficiários pretendidos.

O PDN 2018-2022 incluía um pilar sobre “Desenvolvimento Humano e Bem-Estar Social” e traçava objectivos para a protecção e assistência social, bem como para o desenvolvimento local e a redução da pobreza. Pretendia alargar a cobertura da protecção social a pelo menos 40 por cento da população economicamente activa através das seguintes acções:

- Promover a reinserção social e produtiva dos grupos mais vulneráveis e excluídos;
- Contribuir para um desenvolvimento equitativo e sustentável, promovendo a redução das assimetrias sociais, económicas, culturais e territoriais;
- Readaptar a arquitectura institucional de apoio à acção social do Governo; e
- Apoiar iniciativas de prestação de serviços sociais a pessoas com deficiência e suas famílias.

O PDN 2018-2022 especificava três programas em particular: apoiar as vítimas da violência, melhorar o bem-estar dos antigos combatentes e veteranos e modernizar o sistema de segurança social. A formalização da economia informal através do alargamento da segurança social foi também declarada uma prioridade máxima, sobretudo desde o início da COVID-19, nomeadamente através de uma maior cobertura do sistema de segurança social, garantindo a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social e melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo Sistema Nacional de Segurança Social.

O mais recente PDN 2023-2027 compromete-se a expandir o sistema de protecção social de modo a prestar um melhor apoio aos grupos mais vulneráveis, como as pessoas com deficiência, os ex-militares, os idosos, as crianças, os refugiados, as pessoas apátridas e em risco de se tornarem apátridas e os requerentes de asilo. No que se refere ao pilar da assistência social, são destacadas três áreas de incidência: a expansão dos serviços de ajuda imediata, como as transferências monetárias e em espécie, a disponibilização de recursos e serviços geradores de rendimentos e os serviços de apoio social para facilitar a integração dos grupos vulneráveis na sociedade. Até 2050, a estratégia de longo prazo do país compromete-se a mais do que duplicar os investimentos na protecção social básica, de 0,49 por cento do PIB em 2021 para 1,20 por cento do PIB. Prevê ainda uma mudança de projectos de curto prazo, de pequena escala e fragmentados para um sistema integrado de assistência às famílias de forma sustentada, previsível e a longo prazo.

O Programa Integrado de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza (PIDLCP), aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 140/18, alinha várias intervenções sectoriais para a redução da pobreza e o desenvolvimento local e inclui projectos nas áreas de promoção social, formação e empoderamento da mulher, cuidados de saúde primários e refeições escolares.

O Governo assumiu também o compromisso de desenvolver programas sociais de transferência monetária para os mais vulneráveis, no programa do Governo para 2017/2022 (ponto IV.3.2.5, “Promover a família como pilar da nação”, (h) “Desenvolver Projectos de Transferência Sociais com especial destaque para as transferências monetárias directas às famílias em situação de extrema pobreza”) e no Relatório de Fundamentação da Proposta do Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2018 (artigo 174, Acções de política para a redução das assimetrias sociais e a erradicação da fome. (ponto ii, “Implementação de um sistema de afectação directa de rendimento às famílias em situação de grande debilidade económica e social”). No entanto, a dotação para transferências sociais no âmbito do orçamento da protecção social é muito reduzida, situada em cerca de 0,3 por cento do Orçamento do Estado em 2023.

Esperava-se igualmente que as políticas sectoriais aplicassem a Lei de Bases. No entanto, os desenvolvimentos ocorridos desde a aprovação da lei em 2004 impediram o progresso no que respeita à adopção de uma abordagem mais sistemática da protecção social, em especial na vertente da assistência social.

Desenvolvimentos recentes

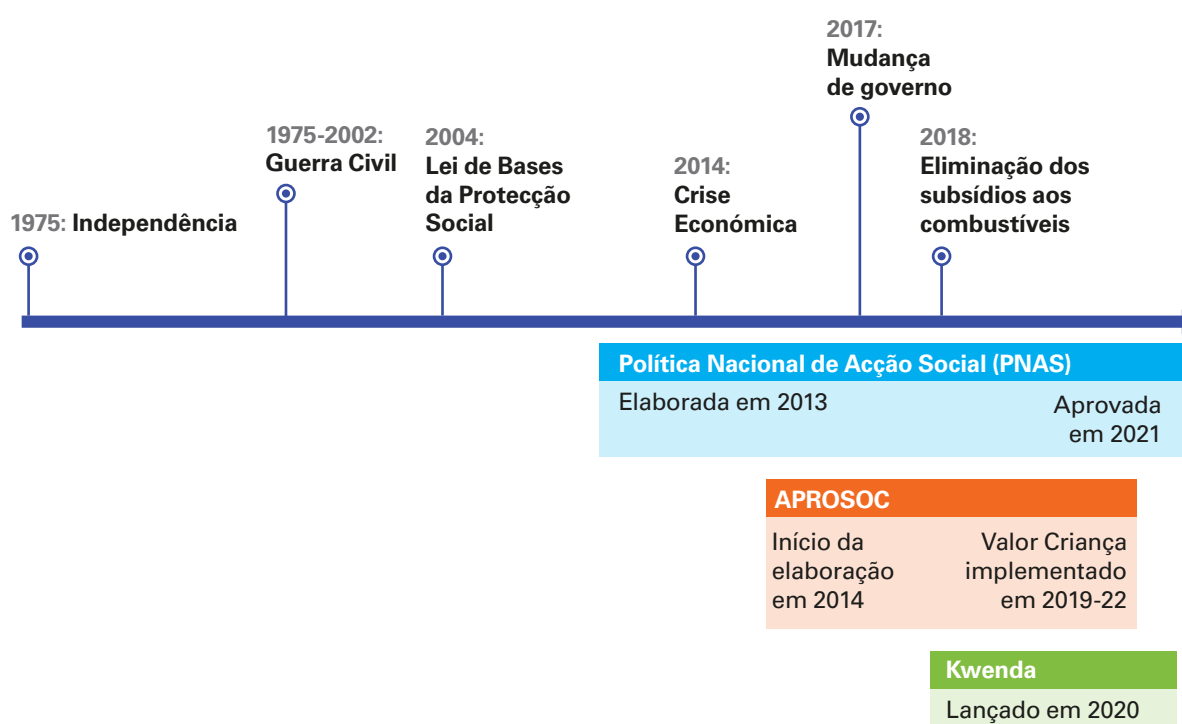
Nos últimos anos, para construir o seu sistema de protecção social, o Governo de Angola, em colaboração com os parceiros de desenvolvimento, criou o projecto Apoio à Protecção Social (APROSOC, “Reforço e Expansão da Assistência Social à População Vulnerável de Angola”) como o primeiro instrumento político para a criação de um sistema de assistência social sólido a nível nacional. O projecto foi financiado pela União Europeia e teve como objectivo contribuir para a melhoria global da prestação de intervenções nacionais de assistência social em Angola e do acesso às mesmas. O projecto também visava reforçar a capacidade do MASFAMU, criado na sequência das eleições de Agosto de 2017 pela fusão do Ministério de Assistência e Reinserção Social (MINARS) e do Ministério da Família e Promoção da Mulher (MINFAMU), para conceber e implementar progressivamente uma agenda de assistência social mais ambiciosa. Isto serviria de base para a expansão da assistência social financiada pelo Governo.

O projecto APROSOC consistia em três eixos: um primeiro sobre transferências sociais, um segundo sobre acção social e um terceiro sobre o enquadramento institucional para a sua implementação. O primeiro eixo, também chamado projecto-piloto de transferência monetária social,³ foi um programa de transferência monetária incondicional sensível às crianças (o primeiro no país), o qual se destinava a famílias afectadas pela insegurança alimentar. Destinava-se igualmente aos cuidadores de crianças menores de 5 anos, abrangendo mais de 36.000 crianças. Quanto ao eixo de acção social, o APROSOC criou e expandiu progressivamente um novo serviço social, os Centros de Acção Social Integrada (CASI) a nível municipal. Os CASI são pontos de entrada onde as pessoas vulneráveis podem aceder a diversas intervenções e ser aconselhadas sobre outros serviços governamentais disponíveis, incluindo o registo de nascimento. A sua implementação representa um princípio fundamental da Municipalização da Acção Social.

Em 2020, teve início o programa Kwenda (oficialmente, Programa de Fortalecimento da Protecção Social – KWENDA), na sequência de um empréstimo do Banco Mundial no valor de 320 milhões de USD ao Governo de Angola, combinado com 100 milhões de USD do orçamento geral. O Kwenda consiste numa transferência monetária para agregados familiares vulneráveis, numa componente de inclusão produtiva (que visa apoiar iniciativas económicas dos agregados familiares beneficiários), na Municipalização da Acção Social através da expansão dos CASI, tal como no projecto APROSOC, e no reforço do Cadastro Social Único, o primeiro registo social de Angola, visando melhorar a disponibilidade de dados sobre a pobreza e a vulnerabilidade no país. O Kwenda é implementado pelo FAS (Instituto de Desenvolvimento Local), uma entidade governamental que actualmente está sob a tutela do Ministério da Administração do Território (MAT), cujo mandato é o de reduzir a pobreza e contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades angolanas. O Kwenda procura abranger 1,6 milhões de agregados familiares pobres ou vulneráveis de Angola.

Foram empreendidas outras reformas do sistema de protecção social em Angola.⁶ Em particular, o Governo tem procurado reduzir o número de trabalhadores na economia informal, através de iniciativas como o Programa de Reconversão da Economia Informal (PREI), com a finalidade de aumentar o número de cidadãos que contribuem para o pilar da segurança social.

Figura 3: Cronologia dos acontecimentos no sistema de protecção social de Angola



Fonte: autoras.

4. Metodologia, ética e limitações

Perguntas de pesquisa

No presente estudo, abordamos os seguintes três conjuntos de perguntas e subperguntas de pesquisa.

Pergunta de pesquisa nº 1 e subperguntas:

- 1. Em que medida as considerações relativas aos direitos do género e da criança foram integradas nas recentes reformas do sistema de protecção social de Angola?**
 - a. Qual é o contexto nacional mais vasto em que estas reformas têm tido lugar, numa perspectiva política, económica e social? Como é que este contexto influenciou as considerações relativas aos direitos do género e da criança nas reformas recentes?
 - b. Como é que as questões que afectam as crianças e as desigualdades de género foram consideradas na reforma do sistema na fase de concepção (na PNAS, no APROSOC e no Kwenda)?

Aqui, iremos descrever as principais mudanças que ocorreram a nível de políticas/coordenação (PNAS) e a nível programático (APROSOC e Kwenda) no sistema de protecção social angolano, destacando as disposições mais relevantes específicas de género e as específicas para crianças. Iremos explorar o enquadramento das reformas, ou seja, a forma como as reformas foram apresentadas pelos principais actores envolvidos, começando pela liderança política. Em seguida, investigaremos de que forma os assuntos económicos e políticos constituíram o contexto geral destas reformas e motivaram a acção para a reforma, e como e por que razão as considerações relacionadas com as desigualdades de género e as vulnerabilidades afectaram as crianças e outros grupos etários (tanto os que já existiam como os que seriam criados pela reforma).

Pergunta de pesquisa nº 2 e subperguntas:

- 2. Que factores influenciaram a integração dos direitos da criança e do género no sistema de protecção social e nas suas reformas, e de que forma?**
 - a. Como é que estes factores influenciaram as decisões relativas à concepção, à implementação, à monitorização e ao financiamento destas reformas de protecção social?
 - b. O papel e a influência das diferentes instituições/intervenientes mudaram ao longo destas diferentes fases?
 - c. Qual tem sido o papel das instituições provinciais e municipais (locais)?

- d. De que maneira os funcionários da administração provincial facilitaram ou impediram a implementação de programas de protecção social que tomam em consideração os direitos do género e da criança?
- e. Em que medida é que a sua capacidade institucional e o conhecimento das questões de igualdade de género e desenvolvimento da criança facilitam ou impedem a implementação de tais programas de protecção social?
- f. Qual é a sua atitude em relação à igualdade de género? Que outros factores sociais e culturais facilitaram ou impediram a implementação de programas de protecção social que tenham em conta o género e a idade?

Aqui vamos realizar uma análise da economia política das três reformas centrada no género, com base no quadro de ideias, interesses e instituições dos “três Is” de Rosendorff (2005, citado em Holmes e Jones, 2013). Questionaremos a forma como as *ideias* defendidas por diferentes intervenientes (por exemplo, relacionadas com as desigualdades de género, a pobreza e as suas principais causas e o papel do Estado na prestação de serviços aos pobres e na correcção das desigualdades de género) influenciaram as reformas e os *interesses* desses actores (incluindo interesses económicos e políticos), cuja interacção definiu a medida da integração de uma perspectiva de género e de perspectivas de percursos de vida nas reformas e nos seus processos. Também iremos explorar em que arenas *institucionais*, tais como os processos legislativos e mecanismos de coordenação da protecção social, as ideias e interesses dos actores se materializaram e influenciaram as reformas e como.

Pergunta de pesquisa nº 3 e subperguntas:

3. Quais são as principais condições necessárias para garantir a institucionalização dos direitos da criança e do género no sistema de protecção social?

- a. Estas reformas são consideradas sustentáveis do ponto de vista financeiro?
- b. Estas reformas são vistas como institucionalmente sustentáveis? Quais são as principais instituições que garantem que o progresso na protecção social responsiva ao género seja duradouro e sustentável? Como é que o conhecimento, os níveis e o conjunto de competências dos recursos humanos que trabalham nessas instituições afectam a continuidade da protecção social?
- c. Estas reformas são consideradas politicamente sustentáveis? Como é que a liderança política (Governo, Deputados, oposição) percepciona a sustentabilidade destas reformas? Dado o encerramento do projecto APROSOC, qual é a narrativa da liderança política em torno da sustentabilidade dos aspectos de género do programa Kwenda? A mudança de liderança política afectaria a integração sustentada dos objectivos de género e dos direitos da criança nestes programas de protecção social? De que forma estas transições políticas podem afectar a continuidade destes programas?

Neste caso, iremos investigar três dimensões da sustentabilidade, política, financeira e institucional, com vista a identificar as condições que sustentam as reformas responsivas ao género e sensíveis à idade ao longo do tempo.

Concepção da pesquisa

Para responder às perguntas acima, a pesquisa baseia-se numa concepção qualitativa, que inclui a recolha de dados primários, bem como uma análise documental de dados e documentos directamente relacionados com as reformas políticas e programáticas. A análise documental, realizada ao longo de 2022, envolveu uma revisão da literatura académica e de carácter genérico, assim como de literatura relacionada com leis, políticas e documentos programáticos sobre as três reformas, além de uma síntese do perfil do país dos pontos de vista da igualdade de género, dos direitos da criança e da protecção social. Os objectivos da análise documental foram: avaliar a medida em que as reformas em apreço incorporam preocupações relacionadas com o ciclo de vida e a igualdade de género; identificar uma lista preliminar de intervenientes envolvidos directa ou indirectamente nos processos de reforma; e explorar os factores que influenciaram (promovendo ou dificultando) a institucionalização dos direitos da criança e da igualdade de género nos processos de reforma no país. A recolha de dados primários, realizada entre Outubro de 2022 e Agosto de 2023, consistiu em entrevistas semiestruturadas e aprofundadas a informadores-chave, que serviram para recolher ideias e experiências dos intervenientes que estiveram envolvidos nos processos de reforma. Os documentos mencionados ou partilhados pelos informadores-chave durante ou após as entrevistas foram também analisados para triangular as conclusões de outras fontes de dados.

Estratégia de amostragem

A pesquisa baseou-se numa estratégia de amostragem intencional no sentido de identificar e entrevistar intervenientes directa ou indirectamente envolvidos nos três processos de reforma do sistema de protecção social desde 2017. O envolvimento directo ou indirecto foi operacionalizado como a participação ou influência em uma ou mais das seguintes etapas dos processos de reforma, a saber:

- identificação das necessidades e vulnerabilidades que a política ou o(s) programa(s) iria(m) satisfazer, durante a qual se realizaram actividades como o diálogo e a consulta a nível interno na(s) coligação(ões) governamental(is) e com intervenientes externos;
- planeamento e concepção da política ou do(s) programa(s), que, no caso da PNAS, levaram vários anos;
- implementação da política ou do(s) programa(s), que, no caso da PNAS e do Kwenda, ainda está em curso, enquanto, relativamente ao projecto APROSOC, terminou formalmente em Dezembro de 2022; e
- financiamento da política ou do(s) programa(s) – especialmente no que diz respeito às negociações com o Banco Mundial e a União Europeia para os programas Kwenda e APROSOC, respectivamente.

A participação directa é conceptualizada como fazendo parte de quaisquer grupos de trabalho, reuniões de coordenação e processos de elaboração (por exemplo, de projectos de lei, documentos programáticos, manuais de implementação ou outra documentação). A participação indirecta foi operacionalizada como actividades de sensibilização ou *lobbying* sobre a reforma em qualquer uma das fases acima descritas, tal como a realizada por OSC ou grupos específicos que defendem os direitos da criança, a igualdade de género ou outros grupos com interesse na reforma, quer durante as consultas formais nestes processos de tomada de decisões, quer através de acções de “entidades externas” (tais como manifestações públicas, publicações e campanhas nos meios de comunicação social), se excluídos dos mesmos. O financiamento foi considerado como um conjunto de actividades que envolviam tanto a tomada de decisões sobre o financiamento, por exemplo durante o planeamento, a concepção ou a formulação do programa reformado, como o desembolso efectivo de recursos para cobrir os custos do programa. Estas fases são apresentadas de forma cronologicamente linear ou sequencial, mas, na prática, podem ocorrer em simultâneo ou em ordem inversa.

Foram incluídos três grupos de intervenientes: decisores políticos, OSC e parceiros de desenvolvimento. O processo de amostragem foi efectuado através das seguintes etapas para identificar representantes de diferentes grupos de intervenientes com experiências únicas dos processos de reforma. Na primeira fase, as instituições ou organizações foram objecto de uma amostragem intencional com base no seu envolvimento directo ou indirecto nos processos de reforma. Para tal, recorremos à literatura existente, aos documentos políticos e programáticos com o intuito de identificar tais instituições ou organizações, e ao conhecimento local dos peritos em política social do UNICEF Angola. A segunda fase envolveu a amostragem de indivíduos dentro destas instituições. Esta etapa baseou-se extensivamente no conhecimento local e na experiência do UNICEF Angola, que, no momento da realização das entrevistas com informadores-chave, era a única agência das Nações Unidas que trabalhava directamente no fortalecimento institucional da protecção social não contributiva e dispunha de uma forte rede de contactos. Uma consulta com os principais actores do sector da protecção social e peritos em género e crianças, que teve lugar em Junho de 2022 em Luanda, apoiou a identificação destas instituições e pessoas. Além disso, a estratégia de amostragem permitiu a amostragem de outros informadores quando estes foram mencionados durante as entrevistas, a fim de garantir que todas as perspectivas relevantes fossem obtidas.

Foi inicialmente seleccionado um total de 30 informadores-chave, incluindo intervenientes do Governo e outros funcionários públicos ($n = 20$), OSC e outros actores não-governamentais, como universidades e centros de pesquisa ($n = 5$), e parceiros de desenvolvimento, como organizações internacionais e doadores ($n = 5$). Contudo, dos informadores inicialmente seleccionados, dois recusaram ser entrevistados e outros dois não foram autorizados pelo seu empregador (uma instituição pública) a serem entrevistados e foram substituídos por outros indivíduos das mesmas instituições. Estas alterações à amostra ocorreram, em parte, devido às mudanças políticas que se seguiram às eleições gerais de Agosto de 2022, com a remodelação de políticos e burocratas de alto nível nos ministérios e noutras entidades públicas nos meses que se seguiram. Considerando estes factores, foi realizado um total de 27 entrevistas.

Recolha de dados

A recolha de dados primários envolveu uma ronda de 27 entrevistas semiestruturadas a informadores-chave, realizadas entre Novembro de 2022 e Agosto de 2023. Os eventos que ocorreram após este período estão fora do âmbito da pesquisa levada a cabo pelo presente estudo.

Instrumento de recolha de dados

O instrumento de recolha de dados foi um guião de entrevista. Este método é ideal para responder às nossas perguntas de pesquisa, uma vez que permite uma discussão guiada, mas aberta e flexível, com os informadores-chave, com vista a obter os seus pontos de vista e percepções sobre as perguntas de pesquisa do projecto, encorajando-os simultaneamente a levantar ideias, perspectivas e reflexões adicionais que podem não estar incluídas nas perguntas do guião de entrevista. O guião foi desenvolvido com elevado grau de colaboração pela equipa de pesquisa, com base nos quadros conceptuais e analíticos do GRASSP (UNICEF Innocenti, 2020; Camilletti, Nesbitt-Ahmed e Subrahmanian, 2022), nos objectivos e perguntas de pesquisa deste projecto, na revisão da literatura e na consulta aos intervenientes, incluindo informações sobre o papel dos informadores-chave no processo.

O guião da entrevista foi estruturado em torno dos quatro tópicos de inquérito seguintes:

- Conhecimento e percepção do informador-chave sobre os direitos da criança e as desigualdades de género prevalentes no país, bem como o papel da protecção social;
- Fase durante a qual a(s) necessidade(s) da reforma foram identificadas, e posteriores planeamento, concepção ou formulação do programa ou da política reformados;
- Processo de negociação e a sua aprovação; e
- Condições de sustentabilidade (política, financeira e institucional).

O guião da entrevista sofreu algumas adaptações, consistindo em perguntas específicas para cada um dos grupos de intervenientes, nomeadamente decisores políticos, académicos e OSC, uma vez que nem todos os tópicos de inquérito eram relevantes para todos os informadores-chave. No início da entrevista, o entrevistador primário confirmou com o informador-chave o principal programa de protecção social sobre o qual ele tinha mais conhecimento, para determinar as perguntas, as sondagens e os estímulos exactos que precisavam de ser usados durante a entrevista.

O guião da entrevista foi elaborado em inglês, traduzido para português pela empresa contratada com investigadores nacionais e a sua qualidade foi garantida por um membro da equipa de pesquisa que falava português como língua materna. O guião foi testado com dois indivíduos que estavam familiarizados com um ou mais programas em pesquisa, mas que não estavam directamente envolvidos nos processos de reforma. Após o pré-teste, o guião foi ligeiramente modificado e concluído após consultas da equipa de pesquisa. O guião da entrevista está incluído no Anexo 1.

Formação dos entrevistadores e intérpretes e processo de entrevista

Antes de iniciar a recolha de dados, a equipa de pesquisa reuniu-se virtualmente para a acção de formação da equipa de entrevista. Esta incidiu em três domínios:

- formação temática, centrada na protecção social, na igualdade de género e em questões relacionadas com os direitos da criança;
- formação metodológica, centrada na pesquisa qualitativa, nas entrevistas e nas técnicas de entrevista, incluindo considerações e comportamentos éticos; e
- formação prática, em que os investigadores nacionais praticaram a entrevista através de entrevistas simuladas (desempenhando o papel de entrevistador, informador-chave e observador, alternadamente).

As entrevistas foram conduzidas por dois investigadores nacionais baseados em Angola, trabalhando em pares nos papéis de líder e de apoio, ou individualmente quando não era possível trabalhar em pares. O entrevistador chefe/primário foi responsável por fazer as perguntas, sondar e dar instruções, enquanto o entrevistador de apoio/secundário ficou incumbido de sondar, dar instruções e tomar notas escritas. As entrevistas foram realizadas em português, ou em inglês quando tal foi solicitado pelo informador-chave, em Luanda ou Luena (província do Moxico), Angola, ou *online* utilizando o Zoom ou o Microsoft Teams. Foram gravadas com a autorização dos informadores-chave, que foi solicitada por escrito no formulário de consentimento informado, enviado por correio electrónico antes da entrevista, e de novo verbalmente, antes do início da entrevista. Dois informadores-chave recusaram-se a ser gravados.

Transcrição e tradução

Os ficheiros áudio foram carregados e armazenados de forma segura num servidor pela equipa de entrevistadores, transferidos para a equipa de pesquisa e depois apenas disponibilizados a membros especificamente definidos da equipa de pesquisa. Foram também objecto de desidentificação e associados a um código de identificação único. A lista principal que liga os códigos de identificação aos nomes dos inquiridos foi guardada pelo investigador principal até à conclusão da análise dos dados, sendo depois eliminada. Os ficheiros áudio serão guardados durante um ano (12 meses) após a publicação do presente relatório, sendo posteriormente eliminados. Apenas serão mantidos ficheiros escritos anonimizados (ou seja, transcrições literais), acessíveis apenas à equipa de pesquisa.

Os ficheiros áudio foram transcritos literalmente e traduzidos para o inglês pelos investigadores nacionais e verificados por um membro da equipa de pesquisa. As transcrições incluíram parágrafos alternados em português e inglês.

Análise de dados

As transcrições foram depois codificadas e analisadas tematicamente utilizando o NVivo (versão 1.7). O processo de codificação compreendeu os seguintes passos. Primeiro, foi construído um livro de códigos inicial com base nos quadros conceptuais e analíticos do GRASSP, nas principais perguntas

de pesquisa e na revisão da literatura deste projecto, assim como no guião da entrevista. Segundo, os códigos e subcódigos foram desenvolvidos indutivamente pelo analista de dados da equipa de pesquisa, utilizando um subconjunto de transcrições. A equipa de pesquisa reuniu-se então para discutir e chegar a acordo sobre um livro de códigos final. Em seguida, o livro de códigos final foi aplicado de forma sistemática pelo analista de dados, deixando espaço para novas ideias que emergiram do processo de codificação e análise. Após o processo de codificação, a análise temática envolveu a identificação de temas emergentes dos dados, o agrupamento dos temas, bem como o realce de discrepâncias entre as respostas dos informadores-chave. Sempre que surgiram tais inconsistências, estas foram incluídas na análise e discutidas e contextualizadas aquando da comunicação dos resultados. As secções seguintes, que relatam os resultados, incluem citações seleccionadas das entrevistas com informadores-chave para ilustrar as principais constatações.

Ética na pesquisa

O projecto de pesquisa recebeu a aprovação da revisão ética da HML com a identificação ID#591ANGO22 da Revisão Ética da pesquisa do IRB da HML. Está em conformidade com o procedimento do UNICEF sobre normas éticas na pesquisa, avaliação, recolha e análise de dados (2021). Não foram encontradas políticas e protocolos nacionais sobre pesquisa com sujeitos humanos para indivíduos não beneficiários e não vulneráveis.

Todos os membros da equipa de pesquisa, incluindo os investigadores nacionais, já tinham recebido formação ou passaram por acções de formação obrigatórias sobre ética na produção de evidências e prevenção de abuso e assédio sexual. Embora não estivessem previstas questões de segurança, foram adoptadas as seguintes medidas éticas:

- **Consentimento informado:** o formulário de consentimento informado (apresentado no Anexo 2) foi anexado ao *e-mail* de pedido de entrevista, fornecendo informações sobre o objectivo e a natureza da pesquisa, a duração aproximada da entrevista, o carácter voluntário da participação na entrevista e a liberdade do informador-chave de ignorar quaisquer perguntas ou terminar a entrevista em qualquer momento. O formulário foi lido em voz alta antes do início da entrevista e só foram entrevistados os inquiridos que deram o seu consentimento verbal, durante a entrevista, e por escrito, assinando o formulário de consentimento informado.
- **Confidencialidade, privacidade e segurança dos dados:** os nomes e as informações pessoais dos informadores-chave não foram partilhados com ninguém, para além da equipa de pesquisa antes, durante ou depois da recolha de dados. As entrevistas foram realizadas num espaço privado e tranquilo escolhido pelos informadores-chave e pelos entrevistadores, onde os informadores-chave não seriam interrompidos e se sentiriam à vontade para responder às perguntas da entrevista. Os dados brutos foram desidentificados antes de qualquer análise e redacção, o seu acesso é limitado à equipa de pesquisa e controlado estritamente pelos investigadores principal e co-principal e as gravações áudio e outras informações pessoais identificáveis foram apagadas permanentemente.
- **Não causar danos e respeitar a dignidade:** embora não tenham sido previstos nem tenham efectivamente ocorrido problemas de segurança, foi comunicado aos informadores-chave que eram livres de terminar a entrevista em qualquer altura, caso sentissem necessidade. Em

respeito pelo seu tempo e contribuições, os resultados foram partilhados com os informadores-chave e outros intervenientes através de eventos e actividades de divulgação.

- **COVID-19:** foram adoptadas medidas de segurança relacionadas com a COVID-19, na eventualidade da ocorrência de um aumento de casos ou de confinamentos impostos pelo Governo e restrições à recolha presencial. Estas medidas incluíram a utilização de equipamento de protecção individual e a formação dos entrevistadores (pesquisadores/co-pesquisadores nacionais) para a realização de entrevistas à distância.
- **Representação justa e diversidade:** a equipa de pesquisa recebeu formação para evitar a discriminação de indivíduos com base no sexo, raça, religião, etnia, cultura ou outras categorias sociais e humanas, e respeitar as diferenças culturais, os costumes locais, as crenças e práticas religiosas, a interacção pessoal, os papéis de género, a deficiência, a idade e a etnia. Os instrumentos de recolha de dados foram concebidos de uma forma culturalmente adequada.

Desafios e limitações metodológicas

Foram previstos dois possíveis riscos relacionados com a modalidade de entrevista e a disponibilidade de informadores-chave dentro do calendário previsto para o projecto. Em primeiro lugar, embora a recolha de dados primários estivesse programada para ser presencial, a equipa do projecto previu a necessidade de realizar entrevistas *online* utilizando o Microsoft Teams ou o Zoom, na eventualidade de restrições devido à COVID no país, ou a pedido do informador-chave. As abordagens e técnicas destinadas a atenuar as barreiras criadas pela interface digital foram discutidas durante a formação dos entrevistadores, tendo sido dada especial atenção às medidas que deixam os inquiridos à vontade e criam um estilo de conversa. Em alguns casos, os informadores-chave solicitaram entrevistas *online* por razões ou preferências pessoais.

Em segundo lugar, uma vez que os informadores-chave para esta pesquisa incluíam decisores políticos de alto nível em diferentes ministérios ou entidades do Governo, previa-se que seria um desafio assegurar a sua disponibilidade para a entrevista. Este foi particularmente o caso, dado que a recolha de dados teve início alguns meses após as eleições gerais (Agosto de 2022), que resultaram em mudanças na estrutura do Governo e foram implementadas nos meses seguintes ao longo do processo de recolha de dados. Esta remodelação política também afectou alguns políticos e burocratas de alto nível em alguns ministérios importantes e noutras entidades governamentais. Uma dinâmica cultural e organizacional relevante que importa referir é que os funcionários públicos em Angola normalmente só falam sobre tópicos relacionados com as suas funções correntes. Quando assumem novos cargos, abstêm-se de discutir as suas experiências em cargos anteriores e remetem para os seus sucessores. Por isso, nem todos os informadores-chave inicialmente seleccionados concordaram em ser entrevistados; alguns recusaram porque já não desempenhavam as mesmas funções.

Ao longo do processo de recolha de dados, as equipas de pesquisa e de entrevista puseram em prática uma série de medidas destinadas a minimizar as alterações à estratégia de amostragem. Em primeiro lugar, os entrevistadores planearam as entrevistas com antecedência, avisando antecipadamente os informadores-chave e adaptando as datas e horas da sua preferência. Em segundo lugar, embora a equipa de pesquisa tivesse garantido a adesão de um conjunto de

intervenientes através da consulta mencionada acima, que ocorreu antes das eleições gerais, a equipa de pesquisa procurou garantir a adesão adicional de intervenientes de alto nível através de cartas-convite formais dirigidas aos ministros ou outras autoridades de alto nível, solicitando entrevistas com os seus funcionários. Em terceiro lugar, a equipa de pesquisa e entrevista esforçou-se por explicar aos informadores-chave, que tinham deixado os seus cargos anteriores após as eleições gerais de Agosto de 2022, que estavam a ser amostrados como indivíduos que faziam parte dos processos de reforma em estudo. Apesar de todas estas tentativas, em alguns casos, a equipa de pesquisa teve de voltar a fazer uma amostragem de informadores-chave com pessoas diferentes, desviando-se assim da amostra original, para atingir a saturação.

5. Em que medida as considerações relativas aos direitos do género e da criança foram integradas nas recentes reformas do sistema de protecção social de Angola?

Passamos agora a apresentar as conclusões do estudo, começando por uma avaliação das reformas do sistema numa perspectiva de direitos do género e da criança. Com base nos quadros conceptuais e analíticos do GRASSP (ver UNICEF Innocenti, 2020; Camilletti *et al.*, 2022; Camilletti, Nesbitt-Ahmed e Subrahmanian, 2021), começamos por avaliar criticamente até que ponto as três reformas em análise (a PNAS e os programas APROSOC e Kwenda) integram considerações de direitos do género e da criança em diferentes elementos, desde a concepção e execução até à M&A. O resto da secção segue o quadro analítico e responde às perguntas de pesquisa apresentadas na secção 4.

Reformas da protecção social numa perspectiva de direitos do género e da criança

Concepção e execução

As três reformas em análise integram elementos de direitos do género e da criança na sua concepção em diferentes graus. A PNAS refere explicitamente a “igualdade e equidade de género” como um princípio orientador do Sistema Nacional de Acção Social, sublinhando que este princípio implica que “homens e mulheres devem contribuir de forma igual em todas as esferas da vida económica, social, política e cultural do país, tendo em conta as suas natureza e características”. A política menciona ainda as “mulheres e raparigas em situação vulnerável, incluindo mães solteiras, mães chefes de família, viúvas e vítimas de violência” entre as categorias prioritárias de beneficiários e afirma que as intervenções devem visar as mulheres e raparigas que enfrentam riscos e vulnerabilidades de género (Artigo 2, Capítulo VI). A PNAS também reconhece que a prestação de apoio aos grupos mais vulneráveis da população pode reduzir a probabilidade de casamento prematuro de raparigas jovens como estratégia de sobrevivência.

Entretanto, a componente de transferência monetária do APROSOC, Valor Criança, centrou-se nas crianças em situações de vulnerabilidade como o alvo directo ao nível do terreno. A concepção do programa reconheceu que as crianças enfrentam com frequência desvantagens na forma como os recursos são atribuídos nos agregados familiares. Consequentemente, posicionou as crianças como um ponto focal estratégico para a prestação de assistência social a agregados familiares vulneráveis, tanto mais que as crianças vulneráveis vivem maioritariamente em agregados familiares vulneráveis. A intervenção providenciou um valor mensal de 3.000 AOA, aumentado para 5.000 AOA em resposta à COVID-19, por criança menor de 5 anos, limitado a um máximo de três crianças elegíveis por agregado familiar. Embora o desenho do Valor Criança não visasse explicitamente as

mulheres, o montante da transferência era pago ao cuidador da criança, que em 98 por cento dos casos eram mulheres. Consequentemente, as entrevistas com informadores-chave realizadas com o pessoal de implementação para este estudo sugerem que o Valor Criança produziu resultados positivos em termos de género. De acordo com um administrador municipal (P23), o Valor Criança deixou um “legado de empoderamento das mulheres” no seu município, facilitando a obtenção de autonomia financeira pelas mulheres. Esta afirmação está alinhada com as conclusões de uma avaliação de impacto do programa (Damoah *et al.*, 2023), que identificou fortes relações causais entre as transferências monetárias e a melhoria das práticas conjuntas de tomada de decisões e de orçamentação entre os cônjuges. Além disso, em 54 por cento dos casos, os cuidadores (predominantemente mulheres) tomaram decisões independentes sobre a utilização dos fundos.

Por último, o Kwenda é um programa de reacção a choques, que visa atenuar os efeitos da supressão dos subsídios aos combustíveis e se destina às famílias vulneráveis. Embora a concepção do programa não tenha componentes específicas por género ou idade, oferece alguma protecção contra riscos e vulnerabilidades que surgem no início do ciclo de vida e aumenta o acesso das mulheres aos recursos económicos: de acordo com o relatório anual do Kwenda 2022, 63 por cento dos beneficiários do programa eram mulheres. Os resultados sugerem que o programa aumentou a auto-estima e o empoderamento económico das mulheres beneficiárias (Angola, FAS, 2022, p. 13).

Tabela 1. Resumo dos principais elementos de concepção que tratam dos riscos e vulnerabilidades ligados ao género que afectam as crianças

	CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	VALOR DA TRANSFERÊNCIA	OUTROS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA CONCEPÇÃO
PNAS (2021)	Mulheres e raparigas em situação vulnerável, incluindo mães solteiras, mães chefes de família, viúvas e vítimas de violência		Definido um plano de operacionalização, com actividades e metas para implementar a política, embora com poucos indicadores ou metas específicos de género ou idade.
Valor Criança (APROSOC) (2019-2022)	Agregados familiares vulneráveis com crianças dos 0 aos 5 anos Transferência paga ao principal cuidador (98 por cento mulheres)	3.000 AOA por criança (máx. 3 por família) por mês durante 2 anos (24 meses). Aumentado para 5.000 AOA em resposta à COVID19	Direccionamento geográfico para as zonas rurais com maior incidência de pobreza em 3 províncias
Kwenda (2020-)	Famílias vulneráveis (sem elementos de concepção específicos por género ou idade)	8.000 AOA por trimestre durante 1 ano (12 meses) Aumento para 11.000 AOA em 2023	Direccionamento geográfico para as zonas rurais com maior incidência de pobreza em todas as 18 províncias (a meta inicial de 1,2 milhões aumentou para 1,5 milhões de famílias)

Monitorização, avaliação e responsabilização

O quadro do GRASSP para a avaliação dos sistemas de protecção social refere que os mecanismos de responsabilização e aprendizagem são fundamentais para garantir uma boa concepção, implementação e adesão às metas de equidade de género (Camilletti *et al.*, 2021). Melhorar a governação global da assistência social encontra-se entre os objectivos da PNAS, mas não parece haver uma estratégia clara de monitorização, avaliação e responsabilização.

Para o programa APROSOC, o MASFAMU, com o apoio técnico do UNICEF, criou um sistema interno de monitorização técnica e financeira para as componentes Valor Criança e de Municipalização da Acção Social. O Sistema Único de Informação e Gestão da Acção Social (SIGAS) tinha como objectivo servir de repositório e fonte de informação, identificando as características socioeconómicas das famílias angolanas mais vulneráveis, com base na MODA.

O Kwenda criou uma plataforma separada denominada Sistema de Gestão de Informação, concebida para registar os beneficiários, verificar a elegibilidade e facilitar os pagamentos das transferências monetárias. Este sistema funciona em paralelo com o SIGAS existente, estando o governo a envidar esforços tendentes a integrar os dois sistemas com vista à criação de um registo único. Em suma, as reformas da protecção social incluem algumas considerações explícitas sobre os riscos e vulnerabilidades ligados ao género nas suas características de concepção, implementação e M&A. As secções seguintes explicam como e porquê as reformas passaram a integrar, ou não, essas considerações de género e de direitos da criança, respondendo às três perguntas de pesquisa.

Papel do contexto na definição das reformas da protecção social

O quadro analítico contido na secção 4 reconhece que o contexto político e económico mais amplo em que os sistemas de protecção social estão situados molda a forma como e a razão pela qual as considerações sobre género e direitos da criança são (ou não) integradas nas reformas. Aqui examinamos como os factores do contexto macro nacional moldaram este processo de reforma em Angola e a capacidade de resposta às questões de género da política e dos programas finais.

Contexto nacional mais vasto: emergir de décadas de guerra civil

Angola sofreu uma grande transformação social e económica no final do século XX e início do século XXI, com impacto no seu sistema de protecção social. Durante a guerra civil e no período imediatamente posterior, a protecção social incluiu principalmente programas relacionados com a guerra para a reintegração socioeconómica e produtiva de ex-militares e assistência a ex-combatentes com deficiências decorrentes da guerra. Na década de 2010, a preponderância das questões relacionadas com a guerra tinha diminuído e havia um reconhecimento crescente da necessidade de uma política de protecção social e de programas de assistência social fora das intervenções relacionadas com a guerra. Um decisor político descreveu a mudança de perspectiva do sistema de protecção social nos seguintes termos:

“Nessa altura, achava-se que a acção social devia ser repensada. Tinham passado 20 anos depois da guerra; não podíamos continuar a dar comida, tinha de haver outra lógica, novas abordagens. (...) Não devia ser só assistência social. A assistência social continua, mas nós

fazemos mais do que apenas assistência social. Começámos a construir uma abordagem que se afastasse de um paradigma de assistência e se orientasse para a promoção do desenvolvimento.”

– Um decisor político (P19)

O desenvolvimento da nova PNAS, que teve início em 2013, visava reconfigurar a protecção social com base em três princípios fundamentais: prevenção, protecção e promoção, muitas vezes referidos como os “Três Pês”. Esta reorientação pretendia estabelecer as bases para uma gama mais vasta de programas sociais, abraçando uma abordagem baseada em direitos para a protecção social como um elemento integrante do desenvolvimento socioeconómico.

Estas reformas do sistema de protecção social ocorreram em simultâneo com reformas de grande escala no país. Quando a reconstrução das infra-estruturas do pós-guerra estava a chegar à sua fase final, o Governo comprometeu-se a dar prioridade à melhoria da situação social do país através da redução da pobreza e da vulnerabilidade. O programa Crescer Mais e Distribuir Melhor prometeu mais crescimento e uma melhor redistribuição da riqueza e, em 2014, cerca de um terço do orçamento do Estado foi atribuído ao sector social. Alguns informadores argumentaram que estas mudanças mais abrangentes levaram a que um número crescente de angolanos associasse as suas circunstâncias socioeconómicas à política, o que implica que os cidadãos estavam a reconhecer progressivamente a influência do Governo na sua qualidade de vida. Um informador que representa a sociedade civil articulou este facto da seguinte forma:

“Sou daqueles que pensam que o número de angolanos que associam as suas condições de vida às decisões políticas do país aumentou consideravelmente. Este facto tornou-se muito evidente nos últimos anos e durante as últimas eleições. Anteriormente, a pobreza era frequentemente atribuída ao destino, com as pessoas a dizerem: ‘Sou pobre porque é o meu destino na vida’, ‘Pobre de mim, nasci na pobreza’. (...) A ideia de que são pobres porque não fizeram qualquer esforço para dar um salto, esta... percepção diminuiu muito.”

– Um informador de uma OSC (001)

Estas mudanças sociais estenderam-se também às dinâmicas de género. A transformação do país trouxe algumas melhorias à situação das mulheres e das raparigas.⁷ Além disso, a desigualdade de género ganhou força na agenda política, levando à adopção de importantes políticas de género pelo poder executivo, incluindo a Lei da Violência Doméstica (n.º 25/11) e a PNIEG (discutida na secção 3). De acordo com um informador-chave de um ministério do Governo (P19), o quadro político mais vasto também se tornou mais favorável à integração da perspectiva de género.

Neste contexto mais amplo do país, e também moldada pela influência dos doadores internacionais, conforme descrito na secção seguinte, a elaboração da PNAS incorporou uma ênfase na abordagem dos riscos e vulnerabilidades relacionados com o género. A política foi apresentada numa conferência nacional em Outubro de 2013 e esperava-se que fosse aprovada pelo Conselho de Ministros a breve trecho.

Contexto económico: crise económica e reformas complementares

Em meados de 2014, os preços internacionais do petróleo começaram a cair abruptamente, interrompendo o rápido crescimento económico que Angola tinha registado nos anos anteriores. A crise económica afectou significativamente a percentagem de financiamento atribuída ao sector social, o que significou que o Governo teve de reduzir as despesas previstas e procurar oportunidades de financiamento externo. Um parceiro de desenvolvimento descreveu esta situação da seguinte forma:

“O que me lembro da situação económica de Angola (...) é que os funcionários públicos e a forma habitual de trabalhar do Governo ficaram abalados quando se aperceberam de que não tinham tantos recursos como antes. O que testemunhámos foi um processo de adaptação ao facto de terem menos recursos e de trabalharem mais com os parceiros de desenvolvimento. É sobretudo disso que me lembro, que isso afectou a implementação de programas concebidos na altura em que o governo angolano tinha mais recursos.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP02)

Conforme descrito na citação acima, a crise económica teve um impacto significativo no planeamento e implementação de programas sociais, incluindo o processo de aprovação da PNAS, levando à sua rejeição pelo Conselho de Ministros em 2015. Esta rejeição teve repercussões no projecto APROSOC, financiado pela União Europeia, que tinha sido concebido em paralelo com a PNAS, com base no pressuposto de que os principais aspectos do quadro regulamentar estariam em vigor no momento do seu lançamento. Com a PNAS a enfrentar atrasos e incertezas, o APROSOC teve de reconsiderar a sua abordagem. Ao invés de apoiar e fortalecer um sistema já existente, o foco do programa seria a construção de um sistema de protecção social ao nível das bases, através das iniciativas de Municipalização da Acção Social e Valor Criança. Esta sequência permitiu que o APROSOC demonstrasse a implementação prática de programas de acção social e de transferência de renda, com a intenção de que as iniciativas testadas servissem de base para o desenvolvimento de novos marcos regulamentares.

Simultaneamente, a crise económica levou também à criação do programa Kwenda. Os desafios económicos em Angola, agravados por uma previsão orçamental em declínio, obrigaram o país a assumir compromissos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com vista a mitigar a dívida pública. Estes compromissos incluíam ajustamentos macro fiscais que englobavam cortes na despesa, a implementação do IVA (a partir de Outubro de 2019) e a eliminação dos subsídios aos combustíveis, medidas que tiveram repercussões significativas para as famílias e os grupos vulneráveis. Consequentemente, o Governo comprometeu-se a canalizar as poupanças resultantes dos cortes nos subsídios para iniciativas de protecção social. Um decisor político descreveu este processo de tomada de decisões da seguinte forma:

“O impacto destas medidas definidas pelo FMI para mitigar a dívida pública que Angola tem... (...) [levou à] tomada de várias medidas que eram necessárias a nível executivo, mas que tiveram um impacto muito grande nos recursos económicos de cada família. Para garantir apoio aos que se encontravam numa situação mais vulnerável, o Governo tentou compensar com o programa Kwenda. O programa Kwenda surgiu neste contexto.”

– Um decisor político (P17)

Em colaboração com o Banco Mundial, o Governo introduziu o Kwenda como um programa de transferência monetária responsivo aos choques, concebido para ajudar 1,6 milhões de famílias de baixa renda afectadas negativamente pela supressão dos subsídios aos combustíveis.

Contexto político: mudança de governo em 2017

O ano de 2017 marcou uma mudança significativa no panorama político de Angola, com as eleições gerais a resultarem numa transição da presidência após o mandato de 38 anos do Presidente José Eduardo dos Santos (Pearce, Péclard e Soares de Oliveira, 2018). Vários entrevistados destacaram que as eleições marcaram um ponto de viragem para a protecção social.

Embora os esforços no sentido de reformar o sistema de protecção social e dar mais peso ao pilar da assistência social tenham começado no início da década de 2010 com a elaboração da PNAS e do programa APROSOC, o Governo mostrou um entusiasmo limitado pela assistência social, particularmente pelos programas de transferência monetária. Um parceiro de desenvolvimento argumentou que a mudança de Governo propiciou uma abertura para o Valor Criança:

“Vou dividir a antiga governação e a nova governação. Durante a antiga governação (...), foi difícil o Valor Criança avançar. O antigo governo não queria. Então, chegou essa mudança. Uma nova governação, que aprovou o projecto logo no início. Houve uma abertura.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP02B)

Um decisor político descreveu o impacto das eleições de 2017 nas transferências monetárias de forma semelhante:

“A ideia das transferências sociais não tinha sido aceite antes de 2017. Tivemos um contexto pós-2017, de abertura do ambiente político, do ambiente social (...) e foi algures nesse contexto que foram autorizadas as transferências monetárias, que antes não havia.”

– Um decisor político (P19)

Por outras palavras, embora em 2015 não houvesse a vontade política necessária para aprovar a PNAS como o quadro para operacionalizar o APROSOC e a experiência-piloto de transferências monetárias, a mudança de Governo em 2017 levou a uma mudança de posição política. O APROSOC recebeu a autorização para implementar o projecto-piloto de transferência monetária Valor Criança em 2019 e a PNAS foi então aprovada em 2021.

As eleições tiveram lugar num contexto de crescente ênfase internacional no reforço dos sistemas de protecção social. A nível nacional, a intensificação da concorrência política e uma população cada vez mais ciente dos seus direitos criaram um clima em que a abordagem das preocupações de protecção social se tornou politicamente significativa. Um entrevistado da sociedade civil percebeu as mudanças no sistema de protecção social como algo reactivo, influenciado por tendências externas e considerações em torno das eleições de 2017:

“Creio que o grande problema, na minha opinião, é que, apesar de ser uma necessidade, a ideia de ter uma política de protecção social não foi algo que nasceu de dentro, mas sim algo que simplesmente surgiu. Os ventos sopraram nessa direcção. (...) Em 2017, as

eleições estavam a aproximar-se [e a protecção social] começou a ser importante, pelo menos nos discursos.”

– Um informador da sociedade civil (CSO003)

Apesar das preocupações expressas por CSO003 em relação ao foco retórico percebido na protecção social, as eleições de 2017 e a mudança na governação marcaram uma nova era, que se mostrou mais propícia a iniciativas de assistência social.

Contexto epidemiológico e a COVID-19

Tal como no resto do mundo, a pandemia da COVID-19 afectou fortemente a sociedade e a economia angolanas. Os confinamentos e restrições perturbaram a vida quotidiana e as actividades económicas, agravando a situação de vulnerabilidade que muitas famílias já viviam e levando ao aumento do desemprego e da informalidade (Angola, INE, 2023). A COVID-19 teve um impacto desproporcionado em populações já vulneráveis, com 66 por cento dos agregados familiares abrangidos pelo programa Valor Criança a relatarem um impacto negativo no rendimento e 38 por cento a referirem um impacto negativo na escolaridade das crianças. Um total de 18 por cento das famílias também referiram um aumento da violência, quer vivida por elas próprias, quer testemunhada (Damoah et al., 2024). Um informador da sociedade civil entrevistado para este estudo afirmou que testemunhou a pandemia a empurrar crianças e adolescentes para o trabalho sexual:

“Durante a pandemia, tive a oportunidade de passar muito tempo no sul e vi coisas que nunca tinha visto em Angola; crianças e adolescentes envolvidas muito abertamente em exploração sexual porque não tinham alternativa. Os pais tinham saído em busca de algo e a rapariga tinha de procurar a sua comida.”

– Um informador da sociedade civil (CSO002)

A pandemia também teve um impacto na implementação do programa. Os informadores da burocracia estatal explicaram que toda a atenção foi dirigida para a luta contra a pandemia, o que levou a que outras prioridades fossem suspensas. Embora a pandemia tenha provocado atrasos, também expôs a importância das redes de segurança social e a necessidade de reforçar os programas de protecção social para apoiar as populações vulneráveis durante as crises. Um decisor político argumentou que a COVID-19 evidenciou as fraquezas do sistema existente e a necessidade de o reforçar ainda mais:

“A COVID-19 veio basicamente mostrar que aquilo que pensávamos já ter alcançado, os problemas que pensávamos já ter resolvido podiam, de facto, ser agudizados durante a COVID-19. A COVID-19 veio dizer-nos: vejam aqui, onde pensavam que o trabalho estava concluído; não, ainda falta.”

– Um decisor político (P01B)

Na mesma linha, outro decisor político afirmou que a PNAS acabou por se tornar mais inclusiva em resultado do impacto da pandemia:

“Tivemos o problema da pandemia da COVID-19, um aspecto que atrasou muito a implementação de muitas políticas públicas, mas também nos trouxe um grande desafio

precisamente a respeito da protecção das populações vulneráveis. Portanto, agora, eu acho que esta política vem em boa hora, já que vai ser muito mais inclusiva, porque, durante o seu processo de elaboração, passou por várias situações que nos permitiram avaliar a medida em que estávamos a responder correctamente ou não às necessidades das populações mais vulneráveis.”

– Um decisor político (P22)

Desta forma, a pandemia da COVID-19 pode ter um maior apoio do governo para reforçar o sistema de protecção social destinado a apoiar as populações vulneráveis durante as crises.

6. Que factores influenciaram a integração dos direitos da criança e do género no sistema de protecção social e nas suas reformas e de que forma?

Depois de analisarmos as principais características das três reformas políticas e programáticas na componente de assistência social do sistema de protecção social angolano, vamos agora aprofundar os factores que influenciaram como e porquê os objectivos relacionados com a igualdade de género e o bem-estar das crianças foram integrados nas reformas do sistema, em particular nos objectivos políticos e programáticos e nas características de concepção. Em primeiro lugar, esta secção analisa as ideias, atitudes e crenças dos actores políticos, parceiros de desenvolvimento e OSC relativamente a quatro temas:

- Assistência social e preocupações com a dependência;
- Género e igualdade de género;
- Papel da protecção social na resposta aos riscos e vulnerabilidades de género; e
- Papel da protecção social na resposta às vulnerabilidades das crianças e dos adolescentes.

Seguidamente, analisa os interesses dos principais intervenientes e a influência que estes exerceram nas reformas do sistema. Por último, examina os contextos institucionais em que as ideias e os interesses dos principais intervenientes convergiram, explorando a forma como estes contextos influenciaram a tomada de decisões e o grau de integração do género.

Figura 4: Ideias e interesses das instituições e dos actores

Actores e factores		
Ideias	Interesses	Instituições
• Ideias sobre a pobreza e a vulnerabilidade: preocupações com a dependência • Racionalidade financeira dos beneficiários (mulheres) • Ideias sobre o género e a igualdade de género • Ideias sobre o papel da protecção social na resposta aos riscos/vulnerabilidades de género	• Parceiros de desenvolvimento • Intervenientes Políticos • Agências governamentais • Sociedade Civil	• Distribuição pouco clara das responsabilidades da protecção social • Falta de coordenação • Papel e capacidade do MASFAMU • Papel das instituições provinciais e municipais

Ideias

As características dos sistemas de protecção social reflectem um vasto leque de ideias sobre as causas profundas da pobreza, da vulnerabilidade e das desigualdades entre homens e mulheres, bem como sobre o papel do Estado na resposta a estas questões.

Assistência social e preocupações com a dependência

A primeira ideia que permeou as reformas políticas (PNAS) e programáticas (APROSOC, Kwenda) é a da dependência. Antes do Valor Criança e do projecto APROSOC, Angola tinha pouca experiência em matéria de programas de transferência monetária. Por este motivo, o programa Valor Criança foi inicialmente recebido com cepticismo por alguns actores políticos que temiam que pudesse criar uma cultura de dependência do Estado e desencorajar as pessoas de procurar emprego, meios de subsistência ou auto-suficiência. Tal como referido anteriormente, o sistema de protecção social funcionou até à década de 2010 dentro de um paradigma de “assistencialismo” centrado sobretudo na ajuda aos veteranos de guerra e no fornecimento de alimentos aos mais vulneráveis. Muitos decisores políticos criticaram esta abordagem, rotulando-a de “assistencialista” e argumentando que fomentava a ociosidade entre os beneficiários, como ilustram as seguintes citações:

“Durante esse período, os programas de assistência social proporcionaram a determinadas famílias bastante conforto e, para ser franco, deixaram-nos um pouco letárgicos.”

– Um decisor político (P24)

“O Governo forneceu-nos muita coisa. ‘Não tens comida? Aqui está! Precisas de mais alguma coisa?’ Toma. Consequentemente, em vez de encorajarmos a auto-suficiência, habituámo-nos à preguiça, partindo do princípio de que o Estado se encarregaria de cuidar sempre de nós.”

– Um decisor político (P01)

Com o desenvolvimento da PNAS, o objectivo era reorientar o sistema de protecção social de um paradigma de assistencialismo para um paradigma desenvolvimentista baseado em direitos e fundamentado no princípio da solidariedade social (os “Três Pês” elaborados anteriormente). Este processo não foi isento de desafios e a expansão do pilar da assistência social e dos programas de transferência monetária em particular enfrentou resistência devido à ideia de que tais programas desencorajariam o trabalho, incentivariam famílias mais numerosas a receber mais benefícios e conduziriam a uma utilização incorrecta dos fundos. Um parceiro de desenvolvimento internacional recordou:

“Dentro do próprio Estado, havia pouco conhecimento do que era a protecção social, dos benefícios, etc. A resistência aos programas de transferência monetária era tanta que também surgiram em Angola os famosos mitos de que as pessoas não queriam trabalhar, queriam ter mais filhos para obter mais benefícios. (...) A proposta do programa de transferência monetária demorou muito tempo, levou vários anos a ser negociada porque a distribuição de rendimentos já é um processo mais delicado, é politicamente mais sensível.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP07)

Dois decisores políticos descreveram o ceticismo inicial em relação ao Valor Criança de forma semelhante:

“O programa Valor Criança inicialmente não foi aceite pelo executivo (...) porque se acreditava que dar dinheiro às famílias era um desperdício, que elas fariam mau uso dele.”

– Um decisor político (P17)

“Diriam: querem fazer um projecto para dar dinheiro, vão criar dependência, vão criar pessoas que vão beber mais porque o dinheiro é fácil de ganhar, que vão ter mais filhos porque o Estado está a oferecer dinheiro.”

– Um decisor político (P17)

O Valor Criança procurou desafiar essas percepções sobre os programas de transferência monetária, demonstrando na prática o que eles implicavam. Quando o programa começou a produzir resultados positivos, foi gradualmente ganhando mais apoio dos actores políticos. Todos os informadores entrevistados para este estudo expressaram que apoiavam os programas de transferência de renda no contexto actual. No entanto, não apoiavam necessariamente as transferências monetárias incondicionais. Vários decisores políticos sublinharam que consideravam que a assistência financeira devia ser associada a medidas complementares, como a formação e a educação financeira, a fim de garantir uma gestão responsável dos recursos e evitar a complacência. Por exemplo, um decisor político sublinhou a importância da educação, afirmando:

“As pessoas, as comunidades e as famílias devem estar equipadas com as competências e os conhecimentos necessários. A simples disponibilização de recursos financeiros sem a devida orientação pode levar à sua má gestão a longo prazo.”

– Um decisor político (P001)

Do mesmo modo, outro decisor político salientou a necessidade de as pessoas serem auto-suficientes e não “dependentes de esmolas” do Governo, argumentando:

“Temos de encorajar a auto-suficiência porque as esmolas contínuas não são uma solução sustentável. Não há nenhum pai que nos dê dinheiro todos os dias. A população também tem de aprender a procurar oportunidades e a sustentar-se a si própria. Caso contrário, estamos a criar pessoas preguiçosas.”

– Um decisor político (P08)

Alguns decisores políticos levantaram preocupações específicas sobre a racionalidade financeira das mulheres beneficiárias. O valor da transferência do Valor Criança era pago aos principais cuidadores das crianças, que em 98 por cento dos casos eram mulheres. Vários decisores políticos observaram que esta prática se baseava no pressuposto de que as mulheres eram mais susceptíveis de distribuir os recursos de forma a beneficiar a família e as crianças do que os homens. Todavia, alguns entrevistados exprimiram perspectivas contrárias. Um decisor político a nível local (P23) sustentou que “as mulheres, ao contrário dos homens, não tomam decisões com base na razão” e argumentou que “até que as mulheres sejam elevadas a este estatuto de racionalidade, é necessário que o Estado trate delas com especial atenção”. Do mesmo modo, outro decisor político inferiu que o simples facto de dar dinheiro às mulheres era insuficiente; elas precisam de orientação sobre como utilizar esses fundos de forma eficaz para se tornarem auto-suficientes:

“Não basta dar dinheiro a uma mulher, não basta dar-lhe dinheiro, ela tem de ser instruída sobre como usá-lo. Portanto, poderíamos passar por um processo de instrução, um processo de ensino, para que possamos ensinar as mulheres não a receber dinheiro, mas a ganhar dinheiro (...) para que ela se possa erguer sobre os próprios pés e não se tornar uma pessoa dependente, porque desta forma também podemos contribuir para a independência do indivíduo, particularmente da mulher.”

– Um decisor político (P24)

De um modo geral, estes dados sugerem que embora as perspectivas em relação à assistência social e aos beneficiários desses programas tenham mudado com as recentes reformas, os decisores políticos continuam a ter algumas preocupações quanto ao potencial de dependência da ajuda financeira e à capacidade de decisão das mulheres beneficiárias.

Género e igualdade de género

Para além das preocupações com a dependência, estas conclusões sugerem a existência de algumas ideias paternalistas sobre a igualdade de género e o empoderamento da mulher. As entrevistas com informadores-chave realizadas para este estudo incluíram perguntas especificamente orientadas para a obtenção das perspectivas e atitudes dos inquiridos relativamente ao conceito de género e igualdade de género. Quando lhes foi pedido que definissem, nas suas próprias palavras, o que

entendiam por igualdade de género, a maioria dos informadores-chave sublinhou que a interpretava como igualdade de acesso a oportunidades e reconheceu que historicamente, tem havido uma desigualdade de acesso a oportunidades para homens e mulheres em Angola.

“Para mim, igualdade de género é igualdade de oportunidades, (...) garantias de igualdade de oportunidades, tanto para homens como para mulheres.”

– Um decisor político (P05)

“Para mim, nas minhas próprias palavras, a igualdade de género significa que as pessoas devem ter as mesmas oportunidades e o mesmo acesso a programas e projectos, independentemente do género.”

– Um decisor político (P17)

“Sabemos que a igualdade de género é a igualdade de oportunidades. A igualdade de género é entendida como a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, entre raparigas e rapazes.”

– Um decisor político (P19)

Os parceiros de desenvolvimento e os inquiridos das OSC apresentaram uma visão complexa do género, considerando-o como abrangendo os papéis sociais e culturais, as expectativas e as identidades associadas ao facto de se ser homem ou mulher. Tinham a tendência para discutir o género no contexto das vulnerabilidades de género vividas pelas mulheres em diferentes fases da vida, afirmando, por exemplo: *“oportunidades de estudar, acesso a rendimentos, de se desenvolver, de se tornar uma profissional, de decidir sobre coisas muito básicas como o planeamento familiar, gerar autonomia e empoderamento”* (CSO002). Estes intervenientes sublinharam a importância de empoderar as mulheres e as raparigas, facilitando o acesso à educação, às actividades geradoras de rendimentos e às oportunidades de tomada de decisões. Alguns também fizeram uma distinção entre igualdade e equidade, salientando que a resolução das disparidades históricas e a obtenção da igualdade de género podem exigir acções afirmativas.

Entretanto, os decisores políticos enfatizaram o equilíbrio, a justiça e a compreensão recíproca entre homens e mulheres. Articularam a necessidade de *“aceitar as diferenças entre homens e mulheres, sem qualquer crítica”* (P22) e enfatizaram que deve haver *“respeito mútuo”* (P23). A sua perspectiva de igualdade de género girava em torno da criação de um *“equilíbrio em que os direitos do género feminino e do género masculino são reconhecidos e defendidos”* (P08). Embora os decisores políticos reconhecessem as disparidades de género existentes e a necessidade de eliminar os obstáculos que impedem o desenvolvimento, o empoderamento e a emancipação das mulheres, o seu ponto de vista estava mais próximo das noções tradicionais de homens e mulheres que desempenham papéis específicos que se complementam mutuamente.

É de salientar que as perspectivas dos decisores políticos sobre a desigualdade de género variavam consoante a sua posição na burocracia estatal e o seu envolvimento directo em questões relacionadas com o género. Enquanto o pessoal do MASFAMU a nível central reflectia sobre como as relações de género historicamente desiguais continuavam a ter impacto no acesso das mulheres às oportunidades, uma administradora municipal não via disparidades de género significativas

existentes em Angola, afirmando que as mulheres queriam “procurar mais” devido a uma mudança contemporânea impulsionada pela globalização:

“No nosso país não tem havido muita discriminação contra as mulheres, ou contra o género, digamos assim. Eu digo que a mulher, no nosso país, sempre ocupou o seu papel, esteve no sítio onde quis estar. Hoje em dia, contudo, quer-se procurar mais. Há um despertar, acho que por causa da globalização, e hoje queremos procurar um pouco de desequilíbrio, ou de desigualdade (a favor das mulheres), procurar uma equivalência social entre os vários géneros. (...) Quero dizer, no nosso país, nunca houve uma separação em que as mulheres só devem fazer isto ou só devem fazer aquilo, as mulheres no nosso país sempre estiveram onde quiseram estar.”

– Uma administradora municipal (P08)

Assim, embora houvesse um reconhecimento comum da importância de lutar pela igualdade de género e pelo empoderamento das mulheres, as subtilidades no que exactamente isso implica entre os diferentes intervenientes destacam os diversos factores sociais, culturais e institucionais que influenciam a integração de considerações de género na programação da protecção social.

Papel da protecção social na resposta aos riscos e vulnerabilidades associados ao género

A maioria dos informadores-chave partilhou uma perspectiva de protecção social como um meio de responder às necessidades dos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Além disso, eles também reconheceram que o género desempenha um papel significativo na vulnerabilidade. A sociedade civil, os parceiros de desenvolvimento e os decisores políticos identificaram as mulheres como estando em risco durante várias fases da vida devido a factores como a gravidez, a monoparentalidade, a viuvez ou a velhice. Ao discutir a sua interpretação das categorias de beneficiários definidas na PNAS, os entrevistados normalmente concordaram que estes grupos mereciam uma atenção especial. Isto sugere que eles acreditavam que a protecção social poderia desempenhar um papel vital na abordagem dos riscos e vulnerabilidades de género, promovendo oportunidades mais equitativas. Um entrevistado de um ministério resumiu este ponto de vista nos seguintes termos:

“Não vamos aqui tapar o sol com a peneira, as mulheres historicamente perderam oportunidades. Portanto, isto arrasta-se até hoje, porque é uma mentalidade histórica que foi construída com a história. Se nós, através da protecção social, pudermos distribuir oportunidades, podemos reequilibrar a balança com base nestes instrumentos que temos. (...) Estamos a utilizar a protecção social como um instrumento para reequilibrar e criar uma certa igualdade de oportunidades no domínio do género.”

– Um informador ministerial (P11)

Embora o sentimento predominante entre os intervenientes fosse o de que o Estado devia dar prioridade aos mais vulneráveis, alguns decisores políticos manifestaram a sua preferência por uma abordagem universal, baseada no ciclo de vida, em vez de visar categorias específicas de grupos vulneráveis (incluindo categorias de género, como as mulheres em situações de risco):

“A protecção social tem de dispor de uma visão muito ampla das coisas, (...) quando falamos de protecção social, devemos considerar projectos e programas que abranjam todos os cidadãos ao longo do seu ciclo de vida, tanto os que têm possibilidades como os que não têm.”

– Um decisor político (P12-1)

“A protecção social deve ser abrangente e não discriminar ninguém.”

– Um decisor político (P06)

Em algumas entrevistas, também surgiu um padrão de ver a “neutralidade de género” como sendo o objectivo. Um decisor político (P08) sublinhou que a vulnerabilidade não é exclusiva de um género em particular e que a protecção social deve concentrar-se na abordagem das vulnerabilidades que podem afectar os indivíduos, independentemente do seu género. Eles questionaram particularmente o foco em viúvas e mães solteiras na PNAS, enquanto viúvos e pais solteiros não foram mencionados. Entretanto, outro decisor político (P17) manifestou que achavam que a protecção social era desproporcionalmente enquadrada numa perspectiva de género, ignorando dimensões mais amplas da pobreza e da vulnerabilidade. Consideravam que a formulação da PNAS é francamente discriminatória porque menciona exclusivamente as mulheres:

“Na minha opinião, trata-se de um artigo totalmente discriminatório. A vulnerabilidade e a pobreza não afectam apenas um género. Pode haver um género que tenha mais experiência neste problema, mas no fim de contas, é um problema comum.”

– Um decisor político (P17)

Do mesmo modo, P11 advertiu contra um elemento de “extremismo” ao centrar-se excessivamente nas mulheres, sugerindo que o consenso e o alinhamento globais no sentido de dar prioridade à protecção das mulheres estavam a tornar-se demasiado unilaterais. Outro decisor político, P01B, manifestou desconforto com a categorização automática das mulheres como vulneráveis, considerando essa rotulagem potencialmente estigmatizante. Defendeu uma linguagem que evitasse reforçar a vulnerabilidade e, no seu lugar, oferecesse oportunidades de empoderamento, afirmando:

“Esta é uma opinião pessoal, mas não gosto muito quando é automaticamente atribuída às mulheres a categoria de pessoas vulneráveis. Penso que a linguagem deveria ser diferente, deveria ser uma linguagem que não afirmasse a vulnerabilidade.”

– Um decisor político (P01B)

Em suma, surgiram variações de percepções em relação às categorias especificadas de vulnerabilidade na PNAS e às dimensões de género da protecção social. Enquanto muitos entrevistados reconheceram que o género é um factor de vulnerabilidade e apoiaram uma protecção social direccionada para responder às disparidades de oportunidades baseadas no género, alguns decisores políticos sublinharam que a vulnerabilidade transcende o género e que a protecção social deve centrar-se na mitigação das vulnerabilidades que podem afectar as pessoas, independentemente do seu género.

Papel da protecção social na resposta às vulnerabilidades de crianças e adolescentes

Para além das desigualdades de género, as entrevistas aprofundaram as perspectivas dos informadores sobre o papel da protecção social, em particular da assistência social, na resposta às vulnerabilidades que afectam crianças e adolescentes. Os informadores sublinharam que as crianças são uma prioridade para Angola, dadas as características demográficas da sua sociedade, e que há um foco crescente na necessidade de direccionar recursos e atenções para as crianças e os adolescentes, que constituem uma parte significativa da população de Angola. Os intervenientes entrevistados para este estudo foram unânimes em reconhecer o potencial da protecção social na abordagem das vulnerabilidades desta população. Em particular, os investimentos na primeira infância surgiram como uma prioridade fundamental, uma vez que foram considerados cruciais para moldar o desenvolvimento futuro de um indivíduo.

“Como sabem, as crianças menores de 5 anos estão numa fase muito vulnerável e é necessário que tenham protecção social porque elas são a continuidade do país, a continuidade da nossa província, do município e da comunidade onde vivem.”

– Um decisor político (P07)

“Temos de começar a trabalhar agora na base. E, bem, falar da base leva-me imediatamente de volta às questões relacionadas com a primeira infância, que é a base fundamental para o que será o povo de amanhã. E nós temos uma lacuna muito grande em relação a essa questão. (...) Se todas as crianças tivessem a oportunidade de começar desde tenra idade, desde os primeiros anos, a ter este tipo de cuidados e de atenção na primeira infância, poderíamos ter, de facto, menos problemas de delinquência juvenil. Poderíamos ter taxas muito mais baixas, por exemplo, de crianças que abandonam a escola. Poderíamos ter taxas muito mais baixas de violência ou de abuso sexual. Poderíamos ter taxas muito mais baixas de gravidez precoce e casamento prematuro. Portanto, na prática, é a base.”

– Um decisor político (P05)

Os informadores também manifestaram a sua preocupação em relação à juventude, que é muitas vezes negligenciada nos esforços de protecção social. Muitos jovens em Angola debatem-se com a falta de emprego, o que, segundo alguns decisores políticos, pode levar à criminalidade ou ao envolvimento em comportamentos de saúde sexual e reprodutiva de alto risco. Consequentemente, os informadores sublinharam a importância de projectos bem elaborados e da dotação do orçamento para fazer face às vulnerabilidades enfrentadas pelos jovens.

“A tendência é centrarmo-nos mais nas mulheres, porque são elas que vivem a maior parte dos problemas relacionados com o género, mas também temos a situação dos jovens. Os jovens que não têm emprego. Aqueles que acabam por cair na delinquência por frustração ou por qualquer outro problema que a vida lhes apresenta.”

– Um decisor político (P05)

Os grupos especialmente vulneráveis entre as crianças, incluindo os órfãos, as famílias chefiadas por crianças e as crianças trabalhadoras, foram também destacados como merecedores de maior atenção.

Interesses estratégicos e influência dos principais actores

A pesquisa existente observa como um conjunto diversificado de actores está envolvido na política e programação da protecção social, todos com diferentes interesses e graus de influência (Holmes, Jones e Domingo, 2019). Essa diversidade foi encontrada nesta pesquisa, onde foram examinados os interesses estratégicos dos principais intervenientes e como eles foram capazes de influenciar as reformas da protecção social, particularmente o nível de integração dos objectivos de género e bem-estar infantil.

Liderança política e confirmação das agendas internacionais

Os líderes políticos exercem muitas vezes uma influência substancial sobre as reformas da protecção social e o seu interesse nestas reformas pode estar ligado a estratégias de posicionamento político mais vastas para reforçar a sua legitimidade e manter o poder (ver Holmes e Jones, 2013; Barrientos e Pellissery, 2014; Hickey et al., 2018). No contexto de Angola, conforme referido nas secções anteriores, tornou-se politicamente importante dar resposta às preocupações relativas à protecção social no período que antecedeu as eleições de 2017. O partido no poder, agora com um novo candidato presidencial, demonstrou um apoio mais explícito à assistência social. Todavia, este apoio crescente desencadeou suspeitas entre os membros da oposição, que questionaram se o Valor Criança estava a ser conduzido principalmente por interesses políticos, com alguns a vê-lo como uma iniciativa relacionada com as eleições, em vez de um esforço genuíno no sentido de dar resposta às necessidades sociais.

“Houve posturas dos partidos da oposição e da sociedade civil que não estavam de acordo. (...) Mesmo em relação ao Valor Criança, ouvi comentários como ‘É muito pouco dinheiro... será que vai mesmo aliviar a condição destas famílias?’ Depois, há outros que dizem: ‘Isso pode ser mais um programa eleitoralista...’”

– Um informador da sociedade civil (CSO003)

Em contrapartida, os membros do partido no poder acusaram a oposição de divulgar informações incorrectas sobre o Kwenda como tática para minar a credibilidade do partido no poder e influenciar os eleitores a seu favor:

“O registo do Kwenda foi feito antes das eleições no nosso município. (...) O partido da oposição – estamos a falar do que tem mais assentos parlamentares – teve um comportamento um pouco negativo no nosso município. Houve dois aspectos: primeiro, tivemos uma queixa em que eles diziam que o dinheiro era (...) do partido da oposição, que as pessoas não deviam votar no MPLA (o partido no poder). E outra coisa, que de facto afectou as eleições, é que eles vieram dizer: ‘Eles estão a fazer isto só para vocês votarem [no MPLA], mas não haverá pagamento (...) e as pessoas ficaram um pouco confusas. Estamos a falar de pessoas com (...) um nível muito baixo de escolaridade e uma fraca capacidade de interpretar e discernir as coisas, de ‘separar as águas’. Portanto, nós acreditamos que isso influenciou a votação, influenciou muito, [eles afirmam que] ‘Eles querem comprar o vosso voto e depois de vocês votarem, não vos darão o dinheiro’.”

– Um decisor político (P23)

Independentemente da veracidade destas afirmações, estes exemplos ilustram a forma como a protecção social se entrelaçou com estratégias de posicionamento político, servindo como meio de angariar apoio para um partido e/ou minar a credibilidade dos rivais.

Alguns parceiros da sociedade civil e do desenvolvimento também sugeriram que as figuras políticas exploraram os programas de assistência social para garantir lealdade, votos ou apoio, muitas vezes através de clientelismo ou relações de apadrinhamento com líderes tradicionais a nível comunitário. O parceiro de desenvolvimento DP007 argumentou que: *“A nossa elite usa a assistência social como um instrumento de propaganda. Nas aldeias, as autoridades tradicionais dizem, ‘este homem, o Governo mandou-o distribuir dinheiro’,”* o que indica uma manipulação deliberada dos programas para obter ganhos políticos. Na mesma senda, um informador da sociedade civil afirmou que:

“[Há uma] tendência de tirar proveito político dos programas, afirmando que ‘é uma iniciativa presidencial’, ‘é o Governo que...’, ‘graças ao camarada governador, graças ao camarada administrador...’ – [desta forma, a assistência] parece um acontecimento à parte, fruto da bondade de algum dirigente muito caridoso que pensa nas pessoas.”

– Um informador da sociedade civil (CSO003)

Esta contribuição destaca as preocupações sobre a instrumentalização dos programas de protecção social. Embora a liderança política tenha, sem dúvida, interesses estratégicos em demonstrar o compromisso com as reformas da protecção social de forma mais ampla, um decisor político (P11) sugeriu que o foco explícito nos objectivos de género e desenvolvimento infantil no âmbito de tais reformas pode ser parcialmente motivado por uma vontade de se alinhar com as agendas e organizações internacionais:

“A questão do género, a questão da criança, a questão... ok, vamos falar apenas destas duas, das mulheres e tal, são questões que o Governo inclui nas suas agendas porque são agendas internacionais, e [o Governo] está filiado em certas organizações internacionais. Tende a seguir as agendas internacionais, mesmo que não estejam necessariamente no centro das agendas de certos Estados.”

– Um decisor político (P11)

Tanto o Governo como a liderança política expressam o seu empenho na igualdade de género e no bem-estar das crianças em todos os discursos e programas políticos. Tal como sugerido por P11, este compromisso é influenciado, se não plenamente movido, pelo interesse em alinhar-se com as agendas internacionais, a fim de aumentar as possibilidades de obter financiamento e apoio dos parceiros de desenvolvimento.

Doadores e agências internacionais

Com efeito, os doadores e agências internacionais que trabalham em Angola têm demonstrado interesses estratégicos na promoção de uma protecção social responsiva ao género e sensível às crianças no país. Estes interesses estão alinhados com objectivos de desenvolvimento mais amplos relacionados com a redução da pobreza, o desenvolvimento social e a igualdade de género, incluindo os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. A influência destes actores externos é particularmente significativa, visto que os programas de protecção social em Angola, tal como em muitos países da África Subsaariana, dependem fortemente de financiamento externo.

Os dados qualitativos recolhidos através de entrevistas com informadores-chave para esta pesquisa sugerem vários caminhos que levaram a esta situação. Em primeiro lugar, os parceiros de desenvolvimento desempenharam um papel fundamental na colocação na agenda política nacional da protecção social baseada em direitos que incorpora objectivos de género e bem-estar das crianças, graças ao desenvolvimento da PNAS e do APROSOC. De acordo com vários informadores, o início das reformas de protecção social pelo Governo angolano, particularmente as que incluem elementos responsivos ao género, foi inicialmente influenciado, em parte, pelo desejo de melhorar a posição internacional do país e garantir o financiamento de agências internacionais. Por exemplo, P11 afirmou que o MASFAMU contava com o apoio internacional e que o foco no género era estratégico quando se procurava obter financiamento:

“Hoje em dia, [a reforma da protecção social responsiva ao género] é um bom argumento quando se procura financiamento, pois está alinhada com as prioridades das organizações internacionais. Se quiser que um projecto seja financiado, pode falar sobre este tipo de coisas.”

– Um decisor político (P11)

As agências internacionais também garantiram estrategicamente que as considerações relacionadas com o género fossem integradas no discurso político entre os decisores angolanos, fornecendo conhecimentos técnicos para o desenvolvimento da PNAS e formando os principais intervenientes em integração da perspectiva de género. P19 explicou que:

“Com o apoio do UNICEF, foi feito um esforço concertado de sensibilização [para a integração da perspectiva de género] junto de políticos que não tinham muita experiência (...) Não é que não tivessem sensibilidade para a questão, é mais porque tinham pouca experiência. (...) Recebemos um apoio substancial em termos de formação e de intercâmbios internacionais. As Nações Unidas levaram o Governo a espaços internacionais que reforçaram significativamente a sensibilização.”

– Um decisor político (P19)

Além disso, o papel das agências internacionais também se tornou fundamental para demonstrar a viabilidade prática dos programas de assistência social. Após a rejeição da PNAS em 2015, o projecto APROSOC, apoiado pelo UNICEF, e o programa Valor Criança, dentro dele, serviram como iniciativas-piloto, demonstrando como as transferências sociais funcionariam na prática. Como já foi referido, estes projectos-piloto tiveram um impacto significativo no sentimento público e na convicção política relativamente à assistência social.

CAIXA 1: ABORDAGENS DE INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE DOIS GRANDES DOADORES DA PROTECÇÃO SOCIAL EM ANGOLA

Os dois principais doadores dos programas de protecção social, a União Europeia (APROSOC) e o Banco Mundial (Kwenda), possuem disposições para a integração da perspectiva de género na protecção social.

A União Europeia instituiu a igualdade de género como um objectivo transversal a todas as áreas políticas e aplica os marcadores de igualdade de género do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), um sistema de pontuação que se destina a determinar a integração dos objectivos de igualdade de género nos programas, para registar as actividades de assistência *ex ante* que visam a igualdade de género (União Europeia, 2023).

O Banco Mundial defende que os programas de protecção social podem ser especificamente concebidos para promover a equidade através da redução das disparidades entre géneros e identifica o empoderamento das mulheres e das raparigas como uma questão transversal importante (Banco Mundial, 2022b). Na fase de concepção, o Banco Mundial utiliza um sistema de “etiqueta de género” que se baseia na análise de género para fundamentar as intervenções e os indicadores de resultados, visando reduzir as disparidades de género (Banco Mundial, 2024).

Agências governamentais

A posição da protecção social no âmbito do sistema do Governo influencia a institucionalização da protecção social responsiva ao género, uma vez que a agência principal para a protecção social desempenha um papel fundamental na definição de prioridades (Holmes, Jones e Domingo, 2019). No caso de Angola, o MASFAMU é designado como instituição-líder para o pilar de protecção social básica da Lei de Bases. O MASFAMU tem inerentemente interesses estratégicos no avanço dos objectivos de género e bem-estar das crianças. A consideração explícita das vulnerabilidades de género e da criança nos programas PNAS, APROSOC e Valor Criança pode, portanto, ser atribuída às prioridades deste ministério principal, reforçadas ainda mais pelos interesses e influência dos doadores e parceiros de desenvolvimento, conforme referido anteriormente.

No entanto, a nível global, a pesquisa existente constatou que os ministérios cujo foco incide no bem-estar social, nas mulheres e nas crianças deparam-se, com frequência, com desafios como a escassez de recursos e uma posição relativamente baixa nas hierarquias governamentais (Holmes e Jones, 2013). No contexto de Angola, o MASFAMU deparou-se com obstáculos semelhantes, sobretudo porque se tratava de um novo ministério resultante das eleições de 2017. Foi-lhe apresentada a difícil tarefa de influenciar a integração dos objectivos em matéria de direitos do género e da criança no sector mais amplo da protecção social e nos programas que não estavam sob a sua tutela imediata.

Além disso, enquanto o MASFAMU é o ministério responsável pela protecção social, é ao FAS, sob a tutela do MAT, que cabe a responsabilidade pelo programa Kwenda. De acordo com Holmes e Jones (2013), quando um ministério que se dedica ao desenvolvimento territorial assume a liderança nas estratégias nacionais de protecção social, o género pode não constituir grande prioridade. Um parceiro de desenvolvimento (DP06) contextualizou os diferentes níveis de foco explícito no género e nos direitos da criança presentes nos programas Valor Criança e Kwenda com referência à especialização dos dois ministérios, afirmando que:

“O MASFAMU é mais [focado no género] e tem uma melhor compreensão da importância das crianças em comparação com, não sei, o MAT ou o FAS.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP06)

Deste modo, os interesses estratégicos dos dois ministérios líderes influenciaram a integração dos objectivos de género e de bem-estar das crianças nos respectivos programas de transferências sociais que se encontram sob a sua tutela.

Sociedade civil e defensores do género

As OSC, as organizações não-governamentais e os grupos intervenientes possuem interesses que incluem o desenvolvimento social, a igualdade de género e a participação popular. Entre os informadores-chave entrevistados para este estudo, registaram-se opiniões divergentes sobre o nível de envolvimento e influência da sociedade civil na elaboração da PNAS. Os actores governamentais realçaram a natureza participativa do processo. Em contrapartida, as OSC argumentaram que tiveram poucas oportunidades genuínas de analisar e dar o seu contributo e que existe uma falta de conhecimento e de apropriação da política.

Factores institucionais formais e informais

Para melhor entender como e se as intervenções de protecção social são negociadas para serem responsivas ao género e sensíveis à idade, é necessário considerar as regras formais e informais da interacção social, política e económica nas arenas institucionais em jogo (Holmes e Jones, 2013). No contexto de Angola, várias instituições formais e informais desempenharam um papel na definição dos processos de tomada de decisões das três reformas de protecção social em matéria de políticas (PNAS) e programáticas (APROSOC, Kwenda), durante as quais o conteúdo das políticas e os processos de implementação foram negociados. Em primeiro lugar, debruçamo-nos sobre as instituições do sistema de protecção social, com um foco específico no papel e na capacidade do MASFAMU, das entidades provinciais e municipais (locais) e da coordenação sectorial. Em seguida, examinamos as práticas institucionais informais, incluindo a afectação de recursos ligados a marcas e práticas costumeiras locais.

Arquitectura governamental e partilha de responsabilidades pela protecção social

Tal como já foi descrito na secção 3, em Angola, o sistema de protecção social está organizado em três níveis: protecção social básica, protecção social obrigatória e protecção social complementar, com diferentes ministérios responsáveis por cada um deles. No entanto, esta divisão de responsabilidades

coloca, na prática, vários desafios no que diz respeito a garantir uma cobertura holística de protecção social a toda a população.

Especificamente, por um lado, a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento descreveram uma “desconexão” entre os níveis contributivo e não contributivo, com uma preferência pelo primeiro. Esta situação tem implicações para a capacidade do sistema de pensar de uma maneira holística sobre a protecção social de uma forma que atenda às vulnerabilidades ao longo da vida a curto, médio e longo prazos. Um informador-chave da sociedade civil sugere o seguinte:

“O sistema de protecção social tem de ser repensado, exactamente pelo facto de se dar mais ênfase à protecção social contributiva do que à protecção social básica. Ou seja, se analisarmos o orçamento geral do Estado, verificamos que a protecção social contributiva é mais valorizada do que a protecção social básica, ou obrigatória, como queiramos entender. Este é um [assunto de] debate, e eu entendo aqui a protecção social não como um acto de caridade, mas como um direito que todos os cidadãos têm; e, como um direito, tem de ser colocado num quadro mais estruturante para que a curto, médio e longo prazos se possa dar respostas às necessidades dos cidadãos.”

– Um informador da sociedade civil (CSO001)

Por outro lado, os papéis e responsabilidades entre as diferentes agências governamentais, em particular as que estão envolvidas na prestação de protecção social básica, podem ser, na prática, ambíguos. Embora o MASFAMU seja tecnicamente o ministério que dirige a protecção social básica, o programa Kwenda, presentemente a maior iniciativa de assistência social, está sob a autoridade do FAS/MAT. A decisão de colocar o Kwenda sob a tutela do FAS/MAT tem por base o seu papel de programa de reacção aos choques, concebido para atenuar o impacto das reformas subsidiárias, tal como já foi referido. Além disso, o FAS tinha experiência na execução de programas financiados pelo Banco Mundial e era um parceiro de execução de confiança da instituição financeira internacional.

Alguns decisores políticos do MASFAMU sugeriram que a colocação do Kwenda sob a tutela do MAT levou a uma redução da influência e autoridade daquele órgão. Um informador-chave (P12) sugeriu que esta situação causou alguma confusão em relação à liderança do sector de protecção social, uma vez que os actores estão cada vez mais a procurar orientação do FAS/MAT, em vez do MASFAMU:

“Se eu pensasse na protecção social do ponto de vista da população, questionaria: ‘Mas quem está a pilotar este barco?’ Essa seria a minha pergunta. Eu perceberia que a protecção social básica está [no MASFAMU], mas hoje, com o Kwenda, também está do outro lado [FAS/MAT], é um pouco confuso. Estamos numa fase em que o FAS desempenha um papel quase igual ou superior. Eles têm o poder. Chega uma altura em que as instituições, em vez de virem aqui [ao MASFAMU] fazer as suas perguntas, vão ao FAS, pensam que [a protecção social está localizada] lá.”

– Um decisor político (P12)

Outro informador do MASFAMU (P16) afirmou que este facto também arriscava comprometer uma transferência efectiva de conhecimentos do APROSOC para o Kwenda, declarando que:

“[se o Kwenda fosse implementado pelo MASFAMU], a aprendizagem que tivemos com o APROSOC estaríamos agora a implementar com o Kwenda. Mas o Kwenda está a ser implementado pelo FAS, o FAS pertence a um instituto que faz parte do MAT, e isto esvazia este ministério [MASFAMU] dos seus recursos.”

– Um informador do MASFAMU (P16)

Embora tenham sido realizadas discussões sobre a potencial transferência do programa Kwenda para o MASFAMU, continua a prevalecer uma relutância em desafiar o actual acordo. Esta relutância resulta parcialmente de preocupações ligadas a potenciais implicações políticas e em parte da experiência que o FAS acumulou no terreno na implementação do programa. Isto reflecte a complexidade dos processos de tomada de decisões em torno das reformas da protecção social e sublinha a importância de uma colaboração contínua entre o MASFAMU e o FAS com vista a garantir a execução eficaz do programa.

Papel e capacidade do MASFAMU

Os informadores-chave também salientaram a importância de compreender estas recentes reformas em matéria de políticas e programas no contexto do papel e da capacidade do MASFAMU. Estabelecido em 2017 com a fusão do MINARS e do MINFAM, o MASFAMU visava fortalecer o sector de protecção social e promover a implementação efectiva da PNAS. No entanto, alguns parceiros de desenvolvimento manifestaram a sua preocupação de que o MASFAMU possa ainda não ter atingido plenamente os objectivos pretendidos:

“[A fusão] não veio criar um ministério com mais força política, antes pelo contrário.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP06)

“Normalmente, as áreas sociais dos ministérios sociais da maior parte dos países são das mais fracas em geral, menos dotadas de orçamento e são também, por vezes, instrumentos de troca política, uma moeda de troca política. [...] Normalmente os ministérios do desenvolvimento social são utilizados para isso, acabando por ser desmantelados sem continuidade e com grande rotatividade. Assim, vemos que o ministério [MASFAMU] resultou da fusão entre o MINFAMU e o MINARS, dando vida a um novo ministério. Neste processo, deparamo-nos com um ministério bastante débil em termos técnicos, com fraca capacidade e programas muito fragmentados.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP07)

As observações sugerem que o nascente MASFAMU enfrentou desafios tanto em termos de influência política como de capacidade técnica. Um factor que contribuiu para isso foi a rápida rotatividade na liderança durante os seus primeiros anos, com três ministros diferentes a assumirem funções em rápida sucessão. Cada transição exigiu tempo para a orientação e formação do novo ministro, causando atrasos e interrupções nas iniciativas programadas:

“Houve muitas mudanças de ministro e cada ministro que entrava tinha uma visão diferente.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP07)

“Penso que tiveram quatro ministros [sic] nesses 3 anos, portanto, houve uma grande rotatividade. E como devem saber, existe uma estrutura altamente hierárquica nos ministérios angolanos, portanto, ninguém faria grande coisa sem a concordância do ministro. Demorámos muito tempo a avançar com [...] o programa de protecção social que tínhamos na altura [APROSOC].”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP02)

Estas citações destacam os desafios com que o MASFAMU se deparou durante os seus primeiros anos, facto que limitou a sua capacidade de implementar reformas de acordo com o cronograma previsto.

Percepções divergentes sobre a capacidade de género do MASFAMU

Para conceber e implementar eficazmente sistemas de protecção social sensíveis ao género, é imperativo que os recursos humanos responsáveis pela protecção social possuam as competências necessárias para compreender as questões relacionadas com o género ao longo da vida e reconheçam a importância de lhes dar resposta através de medidas de protecção social (UNICEF Innocenti 2020). No contexto de Angola, a responsabilidade de incutir uma orientação de protecção social responsiva ao género recai principalmente sobre o MASFAMU. No entanto, as percepções sobre a capacidade do MASFAMU de integrar perspectivas de género na política social e na concepção e execução de programas variaram entre os intervenientes. Um informador-chave afirmou que a fusão do MINARS e do MINFAM tinha promovido uma abordagem mais abrangente e responsiva ao género na protecção social, aproveitando a experiência técnica e institucional combinada dos dois ministérios:

“O MINFAM juntou-se ao MINARS, criando o MASFAMU. Isso fez com que as pessoas que trabalhavam na assistência social tivessem mais sensibilidade para dar atenção especial às mulheres, raparigas e crianças. Esta junção das competências técnicas e institucionais dos dois ministérios foi um factor-chave, porque depois começaram a actualizar as discussões, juntando os dois.”

– Um decisor político (P19)

No entanto, um informador da Divisão de Equidade e Igualdade de Género do MASFAMU descreveu uma separação contínua entre o trabalho centrado no género e as responsabilidades de protecção social no MASFAMU, salientando que a protecção social era considerada uma área que não era da sua responsabilidade:

“Bem, a área da protecção social é uma área específica que não é da minha responsabilidade. Repito, a minha área específica são as questões de igualdade e equidade de género. Tenho conhecimento da aprovação da política nacional de protecção social. (...) Mais uma vez, (...) esta é a Divisão de Equidade e Igualdade de Género e não acompanhou

tão de perto a elaboração desta política. Tivemos a nossa participação na consulta dos diferentes segmentos, mas não estivemos envolvidos no acompanhamento do processo.”

– Um decisor político (P22)

Isto sugere que, embora tenha havido alguma colaboração no início do processo de desenvolvimento da PNAS, os pontos focais de género no MASFAMU poderiam ter sido mais bem envolvidos nos processos de tomada de decisões relativos à protecção social, de modo a obter sinergias entre as duas áreas.

Papel das instituições provinciais e municipais (locais)

As instituições provinciais e municipais estão envolvidas na prestação e orientação dos serviços de protecção social aos níveis descentralizados, em particular na sequência da Municipalização da Acção Social, que visava aproximar os serviços sociais das comunidades locais. Os decisores políticos a nível local enfatizaram a sua vantagem na compreensão das necessidades e prioridades locais, especialmente no que diz respeito ao bem-estar das crianças e das mulheres, tal como articulado por P08:

“Estamos na base. Temos aqui um lema que diz que ‘a vida se faz nos municípios’. Através dos municípios, o Governo consegue prestar assistência social ao nível da população. [É aí que] a prioridade são as crianças, que são o futuro, e as mulheres, a quem cabe a principal responsabilidade pela sua educação, e não só.”

– Um decisor político (P08)

No entanto, foi difícil determinar até que ponto o processo de descentralização delegou efectivamente a responsabilidade pela protecção social aos níveis locais. Enquanto os decisores políticos do nível central descreveram uma melhor colaboração com as autoridades locais após a Municipalização da Acção Social e destacaram um movimento em direcção a acções localizadas, os funcionários a nível local manifestaram preocupações sobre o que consideravam ser uma concentração contínua de poder e de tomada de decisões em Luanda. Estes últimos afirmam que apesar da noção de descentralização, continuam a depender da capital de Angola para obter financiamento, conhecimentos especializados e orientações, o que dificulta a sua capacidade de responder prontamente às necessidades locais.

“Falamos sobre o facto de a acção social ser o projecto que mais se descentraliza a nível local, mas ainda tem muitas dificuldades [...] a este nível. Para darmos respostas urgentes, temos de esperar que Luanda tenha o financiamento, o conhecimento e a metodologia. Não podemos continuar a depender apenas de Luanda.”

– Um decisor político (P01B)

Além disso, os actores a nível local lamentaram que o MASFAMU dependesse muito do pessoal central para implementar o APROSOC:

“Se olharmos para os técnicos que vieram, por exemplo, de Luanda, para fazer o registo, para fazer o pagamento, etc., acho que não deviam vir de Luanda. Acho que deviam formar jovens locais para trabalharem localmente. (...) Com mão-de-obra local, achamos que seria

melhor e menos dispendioso. Portanto, do meu ponto de vista, o grande problema do APROSOC foi o facto de o programa não ter apostado na força de trabalho local e ter tido de trazer de Luanda.”

– Um decisor político (P23)

A relutância em delegar autoridade e responsabilidades ao nível local pode ser parcialmente atribuída a uma falta de confiança nas capacidades dos recursos humanos a nível local. Um decisor político do MASFAMU sublinhou que a abordagem prática era necessária para garantir a qualidade:

“Penso que um dos grandes desafios é a descentralização. Por exemplo, ao nível do APROSOC, tudo, a coordenação, a implementação, foi feito passo a passo [segundo as instruções]. E às vezes as pessoas diziam: ‘Por que razão não nos deixam fazê-lo?’, mas tínhamos de ter a certeza do que estávamos a ensinar fazendo e a aprender fazendo.”

– Um decisor político (P16)

Estas perspectivas contrastantes sublinham os desafios da transferência da autoridade de tomada de decisões para instituições de nível provincial e municipal e a necessidade de investimentos consideráveis no reforço das capacidades locais. Esta situação acarreta consequências para definir as entidades responsáveis pela identificação das necessidades de protecção social e pela promoção de abordagens responsivas ao género.

Líderes políticos e práticas costumeiras locais

A tomada de decisões sobre investimentos em protecção social é muitas vezes regida por práticas institucionais informais, ao invés de formais (Holmes, Jones e Domingo, 2019). A protecção social em Angola é fortemente conduzida pelo poder executivo, tendo vários informadores descrito como a alocação de recursos estava ligada à marca. As transferências monetárias são por vezes apresentadas como gestos de benevolência por parte dos dirigentes políticos, de que é exemplo a lembrança de um informador da sociedade civil (CSO003) de declarações a respeito do Kwenda como “Este é um programa do Presidente da República” ou “Era um programa presidencial”. Estas afirmações sublinham um esforço deliberado no sentido de associar as iniciativas a figuras de proa, o que pode ter influenciado a afectação de recursos. Voltaremos às implicações de tais práticas na secção sobre sustentabilidade política abaixo. Para além do papel das principais figuras políticas, as práticas costumeiras locais influenciam a forma como a protecção social é conceptualizada, organizada e prestada a nível local. Muitos informadores-chave entrevistados para esta pesquisa referiram como os líderes comunitários e religiosos actuam como “guardiões” das normas sociais de género, dificultando a resposta de género da protecção social na sua implementação. Também destacaram como o pessoal dos CASI e os activistas sociais trabalharam em estreita colaboração com os líderes e parteiras tradicionais para ultrapassar o cepticismo em relação ao Estado, encorajar as famílias a registar os seus filhos e discutir a saúde sexual e reprodutiva, entre outros temas. Estas práticas informais contribuíram para promover uma orientação da protecção social responsiva às questões de género.

7. Quais são as principais condições para garantir a institucionalização dos direitos do género e da criança no sistema de protecção social?

Passamos agora à sustentabilidade das reformas para responder à nossa terceira pergunta de pesquisa sobre as condições consideradas necessárias para sustentar a integração das perspectivas de género e dos direitos da criança (nomeadamente, a sua institucionalização) nas reformas do sistema de protecção social ao longo do tempo.

Figura 5: Condições para a sustentabilidade das reformas da protecção social responsivas ao género e sensíveis à idade

Condições para a sustentabilidade		
Financeiras	Institucionais	Políticas
• O financiamento actual depende, em grande medida, de doadores externos • Convicção de que existe espaço orçamental para manter as reformas	• Falta de recursos humanos qualificados • Falta de recursos nos níveis descentralizados • Desafios de coordenação e cooperação	• Convicção no mérito da protecção social • Compromisso menos seguro com os objectivos de género e de bem-estar das crianças

Sustentabilidade financeira

A primeira dimensão da sustentabilidade que consideramos é a financeira. Aqui perguntamos se as reformas políticas (PNAS) e programáticas (APROSOC, Kwenda) do pilar de assistência social do sistema de protecção social angolano são vistas como financeiramente sustentáveis pelos principais intervenientes envolvidos na concepção, na implementação, na governação e no financiamento, ou quais as condições que consideram assegurar a sua sustentabilidade financeira.

Ultrapassar a dependência dos doadores

Os dois principais programas de protecção social introduzidos na era pós 2017, o APROSOC e o Kwenda, dependiam significativamente de recursos externos. O projecto APROSOC, e o programa Valor Criança dentro dele, beneficiaram de financiamento da União Europeia por um período de três anos, de 2019 a 2022. Entretanto, o Kwenda é financiado através de um empréstimo de 320 milhões

de dólares do Banco Mundial, complementado por uma contribuição prometida pelo governo de 100 milhões de dólares (ainda por ser atribuída pelo Ministério das Finanças angolano).⁸ A estratégia global para o Kwenda é a transição para a auto-sustentabilidade através do financiamento do orçamento do Estado, embora este plano permaneça algo incerto.

A dependência dos parceiros internacionais de desenvolvimento parece suscitar preocupações quanto à dependência dos doadores e à (in)sustentabilidade financeira destes programas.

“Estes programas são financiados por recursos [externos]. São recursos que o Governo angolano terá de reembolsar. A minha pergunta é: como é que isto é sustentável? Para mim, para já, não é.”

– Um informador da sociedade civil (CSO002)

A título de exemplo, o projecto APROSOC concluiu a sua operação em Dezembro de 2022. Embora os parceiros tivessem inicialmente aspirado a ver o Governo integrar as iniciativas do projecto nas suas operações regulares, financiadas através do orçamento do Estado, tal ainda não aconteceu.⁹ Um parceiro de desenvolvimento sugeriu que o foco do governo passasse a incidir sobre o Kwenda:

“O desafio mais significativo que enfrentámos com este projecto foi a apropriação. Quando o financiamento da União Europeia terminou, o projecto também terminou.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP002)

Os parceiros de desenvolvimento sublinharam que a perspectiva dos doadores e agências internacionais é que a protecção social deve, em última instância, ser financiada e administrada pelo Governo. Os decisores políticos reconheceram os desafios de sustentabilidade financeira decorrentes da dependência dos programas de recursos externos e reconheceram a necessidade de aumentar o financiamento do governo para sustentar os programas de protecção social no futuro. Enquanto um decisor político de um ministério do Governo (P17) afirmou que o APROSOC e o Kwenda não enfrentavam “nenhum problema” em termos de sustentabilidade devido ao alegado “financiamento garantido” da União Europeia e do Banco Mundial, eles também reconheceram que o sector de protecção social deve afirmar-se mais fortemente para garantir o financiamento do Governo no futuro:

“O sector [da protecção social] tem de ter uma voz forte para convencer o executivo da necessidade de financiar a protecção social. E penso que esta voz não se tem feito ouvir o suficiente. Não há dúvida de que o Governo está interessado em melhorar as condições de pobreza e vulnerabilidade. Agora, é o sector que tem de assumir e exigir que esta questão se torne evidente. Por exemplo, ao nível do Orçamento Geral do Estado, todos os anos, o sector com maior peso é o sector social, mas com mais referência à saúde e à educação. A protecção social (...) tem de ser reconhecida pelo sector a fim de obter um melhor financiamento.”

– Um decisor político (P17)

Expandir o espaço fiscal

Tal como discutido na secção 3 acima, o valor alocado por Angola para a protecção social dos mais vulneráveis continua a ser consistentemente baixo. O Ministério da Administração Pública, Trabalho

e Segurança Social – MAPTSS (48 por cento), o Ministério da Defesa Nacional e Veteranos da Pátria (24 por cento), o Serviço de Inteligência e Segurança do Estado (10 por cento) e o MAT (10 por cento), são responsáveis por quase todas as despesas de protecção social, representando um total de 92 por cento do montante atribuído pelo Orçamento do Estado. Em contrapartida, o MASFAMU recebe apenas 2 por cento do orçamento atribuído (UNICEF Angola, 2023). A prevalência da economia informal no país (80 por cento) faz com que a maioria da população esteja excluída dos regimes contributivos.

Garantir o espaço fiscal para o pilar da assistência social através de recursos nacionais continua a ser o objectivo para assegurar a sustentabilidade financeira destas recentes mudanças de políticas e programas. O Fundo de Desenvolvimento Nacional estipula que 5 por cento das receitas do petróleo devem ser atribuídas ao desenvolvimento social, mas na prática, esta medida continua a não ser cumprida. Os parceiros de desenvolvimento sublinharam que acreditavam que poderiam existir recursos fiscais para sustentar as recentes reformas da protecção social e ultrapassar a dependência de recursos externos, desde que haja vontade política. Tal como referido por um informador:

“A principal mensagem é que a implementação destes programas não é proibitivamente dispendiosa e que se houver vontade política, há margem financeira para apoiar e prosseguir com este tipo de programas.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP04)

Do mesmo modo, outro informador salientou a importância de os parceiros de desenvolvimento instarem o Governo a alocar recursos no âmbito do Orçamento de Estado:

“É um momento crucial para trabalharmos proactivamente no sentido de garantirmos essa sustentabilidade financeira. Temos de garantir que o Orçamento de Estado atribua recursos a estes programas.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP05)

Os informadores do Governo mostraram-se geralmente optimistas quanto à perspectiva de o Estado alocar mais fundos à protecção social. Um informador de um ministério do Governo, P19B, argumentou que “não vejo outra forma de avançar que não seja um compromisso cada vez maior”. No entanto, P19B também enfatizou que a decisão de alocar fundos “não é meramente uma questão política, mas também técnica. (...) Alguns desses factores não dependem apenas de decisões políticas; exigem acção a um nível intermediário”. Por outras palavras, sublinharam que a sustentabilidade engloba não só o compromisso político ou as considerações financeiras, mas também factores institucionais, explorados mais pormenorizadamente na secção seguinte.

Orçamentação sensível às questões de género

Existe um foco cada vez maior na integração de considerações de género nos processos de orçamentação em Angola, sobretudo após a introdução de marcadores de género no Orçamento Geral do Estado através do Decreto Presidencial nº 195/21. Os informadores entrevistados para este estudo destacaram como a introdução de marcadores de género desde o Orçamento do Estado de 2022 permitiu uma melhor compreensão de como o género é (ou não) priorizado, o que por sua vez

pode ser usado para argumentar a favor de uma orçamentação mais sensível ao género na protecção social:

“Houve um esforço para finalmente introduzir marcadores de género no Orçamento do Estado. Penso que é um facto positivo. Se olharmos para o primeiro Orçamento do Estado, havia muito poucos programas de género. (...) Era dada muito pouca atenção às questões de género. A vantagem dos marcadores reside na sua capacidade de revelar aquilo a que damos prioridade. O marcador permitiu-nos ver isso. Penso que como primeiro passo, foi fantástico.”

– Um informador da sociedade civil (CSO003)

“Ainda precisa de ser aperfeiçoado, com certeza, mas penso que já é um passo importante, o facto de reconhecer que o orçamento tem de ser analisado do ponto de vista da igualdade de género.”

– Um decisor político (P01B)

Os informadores sublinharam também que existem desafios com os marcadores de género, em particular relacionados com a falta de clareza sobre a forma como devem ser aplicados pelos decisores políticos a diferentes níveis:

“Este é o segundo ano em que o Orçamento Geral do Estado apresenta preocupações inerentes ao género, os chamados marcadores de género. (...) Há, no entanto, uma falta de clareza sobre como isso funciona na prática nos diferentes departamentos ministeriais, como as mulheres e as raparigas são priorizadas no orçamento dos diferentes ministérios (...) e como é que isso chega efectivamente ao nível municipal, que é onde as coisas acontecem, onde a política é implementada.”

– Um informador da sociedade civil (CSO001)

“Penso que esta questão da orçamentação sensível ao género não é clara. O gestor não sabe realmente o que é a orçamentação sensível ao género. Quando estou a elaborar um orçamento para um programa, como incluo a questão da sensibilidade ao género? (...) Penso que a maior parte dos gestores das instituições não a tem em conta porque não a compreendeu muito bem. (...) Acabámos de preparar o orçamento para 2023 e não me lembro de alguma vez termos tido orientações para analisar as questões sensíveis ao género.”

– Um decisor político (P17)

A sustentabilidade depende da resposta a estes desafios e da garantia de que a orçamentação sensível ao género conduz a melhorias palpáveis na igualdade entre homens e mulheres e nos resultados da protecção social.

Sustentabilidade institucional

Para além do financiamento, são necessários recursos humanos, governação e instituições para manter o foco no género e na criança ao longo do tempo, especialmente na implementação da PNAS, do APROSOC, do Valor Criança, do Kwenda e da Municipalização da Acção Social.

Garantir recursos humanos qualificados suficientes

Uma das principais preocupações para a sustentabilidade institucional das reformas da protecção social diz respeito à disponibilidade limitada de pessoal qualificado em todo o país, responsável pela implementação da protecção social. Como enfatizado pelos actores políticos, a escassez de profissionais formados significa que apesar dos quadros políticos abrangentes em vigor, a execução prática fica comprometida:

“Angola possui um número limitado de profissionais formados no sector social, (...) e isso tem um impacto extremamente negativo. Posso ter a política e os recursos, mas sem profissionais capacitados, essas políticas não são eficazes.”

– Um decisor político (P17)

“O desafio é ter recursos humanos especializados. Este é um grande obstáculo. Podemos conceber quadros de políticas abrangentes, mas a execução prática falha se o pessoal não tiver conhecimentos fundamentais.”

– Um decisor político (P12-1)

Além disso, o envolvimento limitado da secção de género dentro do MASFAMU na protecção social, conforme discutido na secção sobre a capacidade de género do MASFAMU acima, provavelmente tem implicações para a sustentabilidade da manutenção de um foco no género.

Vários esforços foram feitos ao longo dos anos para melhorar a capacidade técnica do MASFAMU, tais como as actividades de capacitação que faziam parte do programa APROSOC. No entanto, estes esforços foram prejudicados por uma considerável rotatividade de pessoal, particularmente a nível local. Como observado por um funcionário sénior do MASFAMU (P12-1): “Nós formamos indivíduos, mas quando regressamos, encontramos pessoal diferente no lugar.” Um decisor político de outro ministério do Governo (P19) também sublinhou que a escassez de pessoal qualificado é particularmente premente nos níveis descentralizados, observando:

“A deficiência de recursos humanos qualificados é mais acentuada a nível provincial e municipal, onde nos deparamos com limitações significativas em termos de conhecimentos especializados.”

– Um decisor político (P19)

“Em teoria, os programas são bem concebidos. O problema é que quando passam para a implementação, começamos a ver que há vários aspectos que não são assim tão simples de resolver porque há falta de estrutura a nível local, falta de conhecimento, às vezes de competência técnica.”

– Um informador da sociedade civil (CSO002)

Um dos pontos fortes do APROSOC residiu no seu foco no reforço dos centros locais de acção social, conhecidos como CASI, e dos activistas sociais (assistentes sociais) que trabalharam de perto com as comunidades, uma componente que está agora também presente no programa Kwenda. Este aspecto do projecto APROSOC recebeu elogios generalizados de todas as intervenientes. No entanto, alguns informadores-chave notaram a necessidade de um plano de acompanhamento

para os activistas sociais que tinham sido formados. Estes trabalhadores sociais foram inicialmente recrutados com base em contratos, e embora pudessem candidatar-se a empregos dentro da estrutura municipal após o APROSOC, não havia garantia de emprego. Dada a falta de pessoal técnico qualificado nos departamentos de acção social, os informadores-chave destacaram a necessidade de encontrar formas de integrar eficazmente os activistas sociais na administração como chave para a sustentabilidade.

Colmatar as lacunas na divulgação da informação

Para o sucesso da implementação das políticas de protecção social, é importante a existência de mecanismos eficazes de comunicação e partilha de informação. No caso da PNAS, os informadores-chave levantaram preocupações sobre até que ponto as informações cruciais chegam àqueles que, ao nível das bases, têm a tarefa de executar a PNAS. Alguns informadores-chave, por exemplo, descreveram mecanismos fracos para a partilha de informação entre a administração pública central e local, observando que o processo de desenvolvimento de políticas parava ao nível da formulação, com uma disseminação limitada dentro dos departamentos governamentais locais. Consequentemente, o conhecimento e a compreensão do pessoal a nível local de políticas como a PNAS e da integração da perspectiva de género são inadequados, o que tem impacto na capacidade de uma implementação efectiva. Um informador da sociedade civil descreve a falta de partilha de informação da seguinte forma:

“Em cada 10 angolanos que estão no sector, que trabalham no sector social, quantos ouviram falar pelo menos três vezes por ano sobre a política? Penso que são muito poucos. Sabem que existe um documento, mas como está a ser implementado, todo o debate em torno dele, não creio que haja muitas pessoas [que saibam]. (...) Há pouca informação disponível sobre a política. Falo de formação oportuna, com dados suficientes (...) Temos uma atitude, o nosso executivo e as agências internacionais, que é a de divulgar que existe uma política, mas o seu conteúdo, a forma como é implementada, os pormenores do conteúdo da informação, penso que não.”

– Um informante da sociedade civil (CSO003)

Estas preocupações exigem que se colmate estas lacunas de divulgação de informação através de acções específicas que visam garantir uma capacidade local suficiente para cumprir os objectivos da PNAS. Este desalinhamento entre o desenvolvimento de políticas e a implementação prática pode impedir a obtenção dos resultados desejados em matéria de protecção social.

Investir em recursos a nível local

Uma terceira dimensão da sustentabilidade institucional que emergiu das entrevistas com os informadores-chave foi a necessidade de reforçar os recursos a nível local. Um parceiro de desenvolvimento (DP02) descreveu o APROSOC como “muito bem concebido”, mas “demasiado ambicioso”, argumentando que o Ministério não tinha a estrutura nem os recursos necessários para o implementar correctamente, acrescentando ainda que:

“O APROSOC construiu uma base de dados, algo que era muito bom e fazia sentido. Porém, quando se tratava de a implementar nos municípios, faltavam os recursos necessários, tais como ligação à Internet, impressoras, materiais, etc.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP02)

As capacidades da administração pública local devem ser dotadas de recursos adequados, tanto em termos financeiros como técnicos. No entanto, os decisores políticos descreveram a falta de recursos a nível local como um grande desafio que afecta a execução dos programas e a retenção do pessoal. Têm dificuldade em assegurar os orçamentos devido à indisponibilidade de fundos e têm de ser criativos para compensar a falta de recursos financeiros.

“Não há recursos a nível local para que possamos exigir os serviços que deveriam ser prestados. (...) Essas políticas, do ponto de vista teórico, trouxeram alguma visão de como se deve agir, mas essa acção passa pela criação das condições necessárias para o exercício das nossas actividades.”

– Um decisor político (P07)

“Os técnicos a nível municipal (...) não têm condições para trabalhar (...) e se não temos condições materiais para trabalhar, se não temos uma remuneração adequada, se não existem oportunidades de promoção dentro da instituição, as pessoas ficam muito insatisfeitas.”

– Um decisor político (P12-1)

Coordenação e cooperação entre os ministérios responsáveis pela protecção social

A sustentabilidade institucional das reformas da protecção social também depende de uma coordenação e cooperação eficazes entre os vários ministérios e agências envolvidos nestes esforços. O sistema de protecção social de Angola debate-se com questões de coordenação, tanto entre os diferentes níveis de protecção social como entre os principais intervenientes que operam ao nível da protecção social básica. A PNAS define os papéis e responsabilidades entre os vários actores no sector da protecção social. No entanto, alguns intervenientes argumentaram que na prática e na implementação, ainda há uma falta de clareza sobre os papéis e a coordenação:

“Sinto uma grande necessidade de ter realmente uma política nacional de acção social. Porque hoje o que nós temos é uma certa falta de coordenação da acção social. Isso gera desperdício, gera falta de controlo sobre a eficácia da acção que estamos a realizar.”

– Um decisor político (P11)

Apesar dos esforços destinados a melhorar a coordenação entre o MASFAMU e outros actores no terreno, parece que a coordenação entre o MASFAMU, o MAPTSS e o MAT, os três ministérios envolvidos na protecção social, pode ser reforçada com vista a alcançar uma execução eficaz de programas e uma cobertura holística da protecção social. Uma figura de liderança num ministério do Governo (P12) afirmou que os diferentes ministérios “ainda funcionam de forma isolada, sem a necessária interligação e coordenação”. Um informador de outra instituição pública (P11) fez eco deste

sentimento, sublinhando que a fraca coordenação é um grande desafio para o sector, uma vez que cada entidade parece concentrar-se nos seus próprios projectos específicos:

“O nosso desafio central reside na ausência de coordenação. Cada entidade tende a concentrar-se apenas na promoção dos seus próprios objectivos e na obtenção de financiamento para os seus projectos específicos. [Embora todos estes projectos possam ter mérito,] funcionam de forma independente, sem uma abordagem global e unificada.”

– Um decisor político (P11)

Os desafios de coordenação parecem também repercutir-se a nível local, tal como descrito por dois actores da sociedade civil:

“Parece que esta falta de coordenação a nível central também se estende ao nível local, resultando em acções que se desenvolvem de forma desorganizada e errática, desprovidas de uma estrutura coerente capaz de melhorar significativamente as condições de vida das pessoas em situação de pobreza, fome ou vulnerabilidade.”

– Um informador da sociedade civil (CSO001)

“Muitos dos problemas com que nos deparamos resultam de uma falha de comunicação e coordenação entre o Governo central e as autoridades provinciais e municipais.”

– Um informador da sociedade civil (CSO001)

Garantir a aplicação eficaz das reformas da protecção social e a sua sustentabilidade a longo prazo exige, pois, o reforço da comunicação e da coordenação, tanto a nível nacional como provincial e municipal.

Sustentabilidade política

Por último, aprofundamos as condições necessárias para garantir a sustentabilidade política como um factor fundamental para a sustentabilidade geral destas reformas do sistema de protecção social em Angola. Aqui, os informadores-chave entrevistados para esta pesquisa destacaram vários factores que precisam de estar em vigor para que os programas sensíveis ao género e à idade sejam mantidos ao longo do tempo.

Convicção dos decisores políticos quanto ao mérito da assistência social

O primeiro factor referido por vários informadores-chave é a convicção dos líderes políticos do mérito da assistência social/acção social. Como analisado anteriormente, o empurrão inicial para as reformas do sistema na década de 2010 (PNAS, Valor Criança) pareceu ser parcialmente determinado pela influência de doadores externos. No entanto, essa dinâmica evoluiu, particularmente no cenário político pós-2017, onde os impactos positivos do APROSOC e do Valor Criança promoveram um crescente compromisso político com essas reformas. Um parceiro de desenvolvimento descreve este contexto em evolução nos seguintes termos:

“Eu acho que nos últimos cinco, seis anos, o APROSOC deu uma contribuição muito significativa para expressar e financiar coisas em que o Governo não acreditava e para as

quais não tinha recursos e também não tinha vontade política. Porém, quando se começa a ver o impacto deste programa, e a capacidade que o próprio país produz com base num projecto-piloto que gera essa evidência, a convicção política começa a surgir. E eu acho que hoje, não vou dizer que são todos, mas [na sua maior parte] os poderes executivo e legislativo reconhecem a importância e o valor acrescentado da protecção social.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP07)

Garantir que os programas sustentem as transições políticas

Todos os actores da sociedade civil e do desenvolvimento reconheceram positivamente a presença de um compromisso político com a protecção social no actual cenário político. Os discursos dos funcionários do Governo e a intenção declarada do Governo central de atender às questões sociais e dar prioridade às populações vulneráveis reflectem este compromisso. No entanto, alguns informadores chamaram a atenção para o que consideraram ser uma tendência para explorar os programas de protecção social a fim de obter vantagens políticas. Tal como referido anteriormente, existem fortes associações entre programas específicos e os políticos que os apoiam, salientando como os programas de transferência monetária podem ser estrategicamente utilizados para fins políticos. Estas práticas suscitam preocupações quanto à potencial vulnerabilidade dos programas às transições políticas e às mudanças de liderança. Os novos líderes, sejam eles Presidentes, governadores, ministros ou administradores, manifestam muitas vezes o desejo de “deixar a sua marca” defendendo novas iniciativas, potencialmente deixando de lado programas previamente planeados. Um actor político (P11) descreveu esta situação usando o conceito de “protagonismo”, sugerindo que a motivação por detrás de programas específicos pode muitas vezes ser guiada tanto por agendas pessoais como por considerações de interesse nacional mais amplo. Esta dinâmica pode resultar em projectos favorecidos por figuras políticas influentes que recebem apoio político e financiamento, enquanto outros, independentemente do seu mérito, não recebem. Neste contexto, os parceiros de desenvolvimento que estiveram envolvidos no APROSOC referiram desafios no planeamento da sustentabilidade a longo prazo. Alguns sugeriram que o Kwenda, com o apoio do executivo, desviou a atenção dos esforços para institucionalizar o APROSOC. DP02 articulou esta afirmação nos seguintes termos:

“O Banco Mundial introduziu uma solução de transferência monetária (...) e todo o trabalho de base que estávamos a fazer para estabelecer o sistema no Ministério da Protecção Social foi, de certa forma, arrastado pelos milhões que o Banco Mundial despejou na protecção social.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP07)

Como tal, estas conclusões sugerem que a segunda condição que precisa de ser implementada para garantir que os programas ou políticas responsivos ao género e sensíveis à idade sejam mantidos ao longo do tempo é a sua consolidação no sistema de protecção social, de modo a evitar que a dinâmica política e as transições tenham impacto na continuidade do programa.

Reforçar o compromisso político com os objectivos de género e de bem-estar das crianças

Surgiram perspectivas diferentes quanto à sustentabilidade do compromisso com programas que priorizam os objectivos de desenvolvimento do género e da criança. Os decisores políticos afirmaram, em geral, que o foco no género e nas crianças iria persistir, sublinhando a dedicação do Governo ao empoderamento das mulheres e ao desenvolvimento das crianças através de iniciativas como os 11 Compromissos sobre a Criança e várias políticas relacionadas com o género.

“Não creio que este foco vá mudar. Sobretudo porque a componente de desenvolvimento infantil tem origem em programas políticos que transitam para programas executivos. Portanto, não me parece que esta atenção programática às crianças e às mulheres vá ser abandonada.”

– Um decisor político (P11)

“Eu acho que há uma vontade. Penso que sim, tanto mais que as políticas ligadas à criança estão muito bem definidas com os 11 Compromissos.”

– Um decisor político (P05)

Por outro lado, uma visão contrastante sugere que a ênfase no género e nas crianças persistirá principalmente devido à pressão internacional. Como salienta um actor político:

“O foco está lá, e acredito que permanecerá enquanto a comunidade internacional continuar a pressionar o Governo para manter a igualdade de género e a situação das crianças como uma prioridade. E digo isto porque a influência da comunidade internacional é indispensável e irrefutável.”

– Um decisor político (P01B)

Esta perspectiva sublinha mais uma vez a influência das agências internacionais e dos parceiros de desenvolvimento na definição das prioridades, indicando que a pressão externa continua desempenha um papel significativo na manutenção do compromisso do Governo para com estes objectivos. No entanto, um investigador do desenvolvimento, DP06, salientou que:

“O Kwenda (...) está centrado na família, e não na criança. Portanto, já há aí uma diferença. (...) Ou seja, a criança é um beneficiário indirecto, mas já há uma diferença. Portanto, eu não sei se estrategicamente o país vai mesmo continuar a focar a protecção social na criança, ou se vai olhar para este novo foco, que é mais a família.”

– Um parceiro de desenvolvimento (DP06)

Conforme destacado nesta afirmação, enquanto o Valor Criança se concentrou nas crianças, o Kwenda está centrado na família. Embora ambos os programas tenham produzido resultados positivos para a igualdade de género e os direitos da criança, mesmo não sendo objectivos explícitos do programa, os resultados desta pesquisa sugerem a importância de garantir que o compromisso político para abordar as desigualdades de género e as vulnerabilidades que afectam as crianças através da protecção social seja mantido.

8. Conclusões e recomendações

Resumo das constatações

O presente relatório analisou a responsividade ao género e a sensibilidade à idade no processo de desenvolvimento do pilar da assistência social em Angola, especificamente a política da PNAS e os programas APROSOC e Kwenda. O estudo investigou como e porquê o sistema de protecção social foi objecto de reforma para dar resposta a questões que afectam as crianças e as desigualdades de género, nomeadamente até que ponto o país institucionalizou a idade e o género no seu sistema de protecção social, bem como os factores que levaram a essa institucionalização (ou não).

O nosso primeiro objectivo de pesquisa foi o de examinar até que ponto as considerações de idade e género foram integradas nas recentes reformas de políticas (PNAS) e programas (APROSOC e Kwenda). Verificámos que as três reformas em análise integram elementos de género e direitos da criança na sua concepção, em diferentes graus. A PNAS consagra explicitamente a “igualdade e equidade de género” como princípios orientadores do Sistema Nacional de Acção Social, direccionando as intervenções para as mulheres e raparigas que enfrentam riscos e vulnerabilidades de género (Artigo 2, Capítulo VI). No caso do APROSOC, a sua componente de transferência monetária, Valor Criança, era um programa social incondicional de transferência monetária sensível às crianças, destinado a agregados familiares com crianças dos 0 aos 5 anos em municípios seleccionados propensos à insegurança alimentar. Entretanto, o programa Kwenda foi formulado sem elementos de concepção específicos de género ou idade e em vez disso, visava as famílias vulneráveis como um todo.

Para se entender as variações na integração das considerações de género e da criança nas reformas, é crucial considerar a influência do contexto nacional mais amplo em que estas reformas tiveram lugar. O início das reformas no início da década de 2010, com a elaboração da PNAS, foi moldado pelo imperativo de adaptação a uma nova realidade pós-conflito em Angola, após décadas de guerra civil. Esta transformação significou uma mudança na protecção social do paradigma de assistência da era da guerra para uma abordagem desenvolvimentista centrada nos “Três Pês”: protecção, promoção e prevenção. A mudança foi catalisada, em parte, pela influência de doadores e agências internacionais que defendem a expansão da protecção social baseada nos direitos, que tem em conta os direitos do género e da criança. Embora os actores políticos tenham inicialmente encarado os programas de assistência social e de transferência monetária com algum cepticismo, as eleições de 2017 marcaram um ponto de viragem, dando início a um maior apoio político. Este clima político em evolução promoveu gradualmente um ambiente mais favorável à expansão da protecção social e à consideração do género e da idade ao fazê-lo, assim moldando a concepção da política da PNAS.

No entanto, estas oportunidades foram contrabalançadas pela crise económica que teve início em meados de 2014, que condicionou o financiamento do sector social do país e atrasou significativamente a aprovação da PNAS. Com a PNAS a enfrentar atrasos e incertezas, o APROSOC, inicialmente conceptualizado sob a presunção de que a PNAS e o seu quadro regulamentar estariam em vigor, teve de reconsiderar a sua abordagem. Em vez de apoiar e fortalecer um sistema existente,

o programa assumiria o papel central e construiria um sistema de protecção social a nível das bases através das iniciativas-piloto da Municipalização da Acção Social e do Valor Criança.

A crise económica também levou à criação do programa Kwenda. Os desafios económicos obrigaram Angola a assumir compromissos com o FMI, que incluíam cortes nas despesas e a eliminação dos subsídios aos combustíveis. O Governo canalizou as poupanças resultantes dos cortes nos subsídios para o programa Kwenda, que visava as famílias vulneráveis afectadas pelos ajustamentos fiscais e pelas reformas subsidiárias. Pertencente a um ministério (MAT) que não tem um mandato sobre o género nem sobre os direitos da criança, nem trabalhou historicamente com essas prioridades, o Kwenda tinha um foco geral nas famílias empobrecidas e não incluía elementos de concepção específicos de género ou idade.

Além disso, o inesperado advento da pandemia de COVID-19 teve um impacto no processo de reforma, criando um contexto orçamental limitado e perturbando a execução de políticas e programas. Ao mesmo tempo, a pandemia pôs em evidência certas deficiências do sistema que de outra forma, poderiam ter escapado à atenção das autoridades. Como consequência inesperada, a pandemia pode ter aumentado a sensibilização para a necessidade de um sistema de protecção social abrangente que proteja os mais vulneráveis, promova os seus direitos e aumente a sua resiliência contra futuros factores de stress e choques, sublinhando a importância de um sistema de protecção social baseado nos “Três Pês”.

O nosso segundo objectivo de pesquisa foi o de explorar os factores políticos, económicos e institucionais multifacetados que influenciam a integração do género e dos direitos da criança no sistema de protecção social e as reformas associadas. Utilizando o quadro de Rosendorff (2005, citado em Holmes e Jones, 2013) sobre ideias, interesses e instituições, realizámos uma análise da economia política de género das três facetas da reforma.

Em primeiro lugar, examinámos as ideias dos principais intervenientes sobre a pobreza, a vulnerabilidade e a desigualdade de género e o papel da protecção social na abordagem destas questões. Constatámos que, no início das reformas, os decisores políticos manifestaram apreensões de que os programas de transferências monetárias poderiam gerar dependência e ociosidade entre os beneficiários, reflectindo a sua percepção histórica da assistência social como ajuda humanitária em tempo de guerra, e não como parte integrante de um sistema de protecção social mais amplo. Embora o programa Valor Criança tenha ajudado a reformular estas percepções, persistiram dúvidas, especialmente no que respeita à capacidade de decisão financeira das mulheres beneficiárias. Apesar de as evidências internacionais sobre o valor agregado das condicionalidades serem inconclusivas, os decisores políticos sublinharam a necessidade de condicionar a assistência financeira com intervenções suplementares, como formação e educação financeira, a fim de dar resposta a essas preocupações de forma eficaz. Além disso, em referência à priorização das categorias de vulnerabilidade de género na PNAS, verificámos que alguns decisores políticos manifestaram reservas quanto a um foco excessivo no género, sugerindo que a protecção social deveria priorizar a mitigação das vulnerabilidades que afectam os indivíduos, independentemente do seu género.

Em segundo lugar, analisámos os interesses dos principais intervenientes e o grau da sua influência. Os doadores e agências internacionais demonstraram interesses explícitos no avanço da protecção social, alinhando-se com os objectivos de desenvolvimento internacional mais amplos. No entanto,

o peso dado aos objectivos de género e direitos da criança variou entre os parceiros. Dada a dependência do país de recursos externos, estes actores exerceram uma influência substancial sobre as reformas. Os actores políticos também tinham interesses estratégicos no apoio a programas de protecção social, parcialmente motivados por razões eleitorais e de imagem de marca. No entanto, o seu interesse numa protecção social explicitamente responsiva às questões de género era menos evidente. Por último, apesar de alguns actores da sociedade civil e de organizações não governamentais demonstrarem interesse no empoderamento das mulheres, os informadores-chave entrevistados para este estudo argumentaram que estes actores tiveram poucas oportunidades genuínas de rever e influenciar as reformas da protecção social.

O MASFAMU, enquanto ministério responsável pela acção social, pela família e pela promoção da mulher, possuía inerentemente um interesse em fazer avançar os objectivos de género e bem-estar das crianças. No entanto, as percepções sobre a capacidade deste Ministério de garantir que as perspectivas de género fossem integradas nas reformas da protecção social variavam entre os intervenientes. A sua criação em 2017, através da fusão dos antigos ministérios responsáveis pela promoção da mulher e assistência social, foi motivada pela intenção de promover uma abordagem mais abrangente e responsiva ao género da protecção social, alavancando a experiência técnica e institucional combinada dos dois ministérios anteriores. No entanto, os informadores-chave descreveram uma separação contínua do trabalho centrado no género e das responsabilidades de protecção social no MASFAMU, dificultando a sua capacidade de institucionalizar as considerações de género em todo o sistema de protecção social. Por fim, o FAS/MAT, ministério que lidera o programa Kwenda, atribuiu uma prioridade mais baixa aos objectivos de género e direitos da criança devido ao seu foco principal no desenvolvimento local e administração territorial.

Em terceiro lugar, considerámos o panorama institucional no qual as ideias e os interesses dos principais intervenientes interagiam. Embora o MASFAMU seja tecnicamente o ministério principal para a protecção social básica, o programa Kwenda, actualmente a maior iniciativa de assistência social, está sob a autoridade do MAT. Esta situação tem causado alguma confusão em relação à liderança do sector de protecção social, uma vez que corre o risco de reduzir a influência e autoridade do MASFAMU. A promoção do papel do MASFAMU dentro da burocracia estatal mais ampla foi destacada como um requisito para cooperação e coordenação eficientes com o MAT e para aproveitar as oportunidades de transferência de conhecimentos entre o Valor Criança e o Kwenda. À medida que o Kwenda assume o papel central como o principal programa de assistência social, os informadores-chave apelaram a um foco contínuo nos objectivos do género e da criança. A limitada coordenação e partilha de informação estendeu-se também a outros actores e níveis, sugerindo a necessidade de reforçar o papel do MASFAMU como integrador e coordenador no domínio intersectorial da protecção social.

Por último, o **nosso terceiro objectivo de pesquisa** foi o de examinar as principais condições percebidas como necessárias para que a institucionalização do género e dos direitos da criança no sistema de protecção social seja sustentada e sustentável.

A sustentabilidade financeira das reformas é actualmente posta em causa pela forte dependência de recursos externos. No entanto, os intervenientes concordaram que esta questão poderia ser resolvida de forma eficaz através da determinação política de atribuir financiamento adequado à protecção social. Vale a pena sublinhar que os intervenientes acreditam que o orçamento de Angola tem a

capacidade fiscal para apoiar as reformas da protecção social, e que as suas manutenção e expansão podem ser alcançadas com a concepção de políticas e o compromisso político correctos. Isto exigirá um patrocínio contínuo em nome do sector para garantir a priorização da protecção social contra interesses concorrentes.

A sustentabilidade institucional das reformas apresentou o seu próprio conjunto de desafios, nomeadamente a escassez de recursos humanos devidamente qualificados e a coordenação limitada entre as várias entidades governamentais responsáveis pela implementação de iniciativas de protecção social, tudo possivelmente uma consequência da relativamente baixa proeminência do domínio da protecção social no quadro mais amplo do governo. Esta situação resultou numa alta rotatividade de pessoal, por um lado, porque muitos funcionários do MASFAMU procuram oportunidades de carreira em áreas com maior prestígio e reconhecimento, e por outro lado, porque os activistas sociais não têm segurança no emprego devido ao seu regime de contrato de trabalho. Para além disso, tem fomentado uma atmosfera de competição em vez de cooperação entre os diferentes ministérios. Sugere-se que se ultrapasse esta situação através de um esforço concertado no sentido de aumentar a proeminência do sector e reforçar o seu apoio financeiro para ajudar a institucionalização efectiva da protecção social responsiva ao género e sensível à idade.

Em termos de sustentabilidade política, o compromisso com a protecção social é evidente, uma vez que os resultados positivos dos programas de protecção social promoveram uma maior compreensão e apoio à protecção social baseada nos direitos no âmbito do paradigma dos “Três Pês”. No entanto, a sustentabilidade de uma abordagem centrada nos objectivos dos direitos do género e da criança pode sofrer oscilações. Uma das razões pode ser a dependência contínua de oportunidades de financiamento externo, o que pode resultar em concepções de programas influenciadas por actores externos, levando potencialmente a mudanças nos objectivos dos programas. Além disso, a tendência das figuras políticas para apoiarem novos projectos como forma de deixarem a sua marca, em vez de se comprometerem com a continuidade dos programas existentes e com o planeamento a longo prazo, torna difícil proteger os programas de protecção social e os seus objectivos de género e de direitos da criança das transições políticas. Para garantir uma ênfase duradoura nestes objectivos, é imperioso que sejam realizados esforços contínuos de sensibilização e estabilidade política.

Em última análise, o ponto crucial da sustentabilidade reside na vontade política. Embora os factores financeiros e institucionais sejam cruciais, um compromisso político mais forte com a protecção social responsiva ao género e sensível à idade pode impulsionar as mudanças necessárias no financiamento, pessoal e cooperação entre os ministérios para manter o foco nestes objectivos. Se a protecção social ganhar maior peso político e apoio financeiro, esta dinâmica pode melhorar, garantindo a sustentabilidade a longo prazo das reformas da protecção social em Angola.

Concluindo, o estudo investigou como e porquê o sistema de protecção social em Angola foi objecto de reformas para dar resposta a questões que afectam as crianças e às desigualdades de género, nomeadamente em que medida o país institucionalizou a idade e o género no seu sistema de protecção social, bem como os factores que levaram a essa institucionalização. Adoptando uma abordagem qualitativa e combinando a análise documental com entrevistas a informadores-chave, desvendámos os processos de decisão e de elaboração de políticas que levaram à concepção, à implementação e ao financiamento de políticas e programas-chave de protecção social.

Constatámos que a promessa prevista de um sistema de protecção social responsivo ao género no âmbito da PNAS enfrentou desafios multifacetados na prática. Os atrasos na aprovação da PNAS deixaram um vazio no panorama da protecção social que os programas financiados pelos doadores, nomeadamente o APROSOC e o Kwenda, viriam a preencher. Contudo, sem um MASFAMU forte para garantir a institucionalização do género, os seus planos não incluíam explicitamente objectivos de género.

Isto sublinha a importância crítica de fortalecer o sector e garantir que o ministério de tutela, o MASFAMU, possua a capacidade técnica para institucionalizar efectivamente o género em todo o sistema de protecção social. Além disso, deve ser-lhe concedida a autoridade e o reconhecimento necessários dentro do sector mais amplo para evitar que o pilar da assistência social se torne uma colecção fragmentada de projectos financiados e concebidos por doadores, garantindo o seu alinhamento com os princípios consagrados na PNAS, destinados a orientar a protecção social em Angola.

A pesquisa possui uma série de implicações para a política e a prática futuras em Angola e noutros países.

Recomendações

Governo central

Fortalecer a capacidade institucional: priorizar o investimento no fortalecimento da capacidade institucional do MASFAMU para lhe permitir liderar e coordenar eficazmente o pilar da protecção social básica. A fusão dos dois antigos ministérios no MASFAMU foi concebida para criar uma instituição integrada capaz de liderar a protecção social básica, com um grande foco sobre os direitos do género e da criança. Um aspecto que continua a ser fundamental é a necessidade de ultrapassar as actuais insuficiências técnicas e políticas e a confusão de papéis e responsabilidades entre o MASFAMU e o FAS/MAT. Ao investir na capacitação institucional do MASFAMU, o Governo pode capacitá-lo para se tornar um líder robusto e competente no domínio da protecção social. O investimento no reforço da capacidade institucional do MASFAMU não deve centrar-se apenas em conhecimentos técnicos, mas também abordar considerações políticas, garantindo que o MASFAMU obtenha o reconhecimento e a autoridade de que necessita. Quando o MASFAMU é valorizado e fortalecido, é mais provável que atraia e retenha pessoal qualificado, aspecto que é fundamental para a continuidade do programa e a sustentabilidade a longo prazo das reformas da protecção social.

Reforçar a cooperação e a colaboração: promover o reforço da cooperação e da colaboração entre os vários ministérios e agências no domínio da protecção social. O panorama actual sugere que existe uma partilha limitada de recursos e conhecimentos, tanto horizontalmente (entre os principais ministérios) como verticalmente (do nível central para o local). É crucial mudar este paradigma para um modelo mais sinérgico e de colaboração. Reconhecendo a natureza multifacetada da protecção social, os esforços devem ser direccionados para a promoção de uma cultura de colaboração e partilha activa de informação entre todos os intervenientes, incluindo agências governamentais, OSC e parceiros de desenvolvimento, para alcançar resultados holísticos que integrem eficazmente o género e os direitos da criança.

Continuidade das políticas e dos programas: promover e institucionalizar um quadro de coerência nas políticas e programas de protecção social. O cenário actual sugere que o planeamento e a tomada de decisões são frequentemente influenciados pelas prioridades dos doadores e pelas preferências dos novos líderes. O foco no género parece ser particularmente vulnerável. Para resolver este problema, há uma necessidade crucial de encorajar o planeamento estratégico a longo prazo e o compromisso inabalável com programas de protecção social que tenham em conta o género e o bem-estar das crianças, transcendendo os ciclos políticos.

Envolver os intervenientes num compromisso a longo prazo: promover o diálogo e acordos com vários intervenientes, incluindo doadores, administrações públicas provinciais e municipais, OSC e grupos de direitos das mulheres, com vista a garantir um compromisso colectivo com os objectivos de protecção social a longo prazo. Esta colaboração pode minimizar as interrupções do programa causadas por interesses externos ou transições políticas.

Atribuição estratégica de recursos: reduzir a dependência do financiamento externo da protecção social através da atribuição de recursos suficientes para apoiar a implementação e o acompanhamento dos programas de protecção social através do orçamento do Estado. Simplificar os processos de atribuição de recursos, ancorando-os numa abordagem estratégica, baseada nas necessidades e não

em considerações políticas. Isto implica despolitizar as decisões de financiamento e concentrar-se no que é essencial para o bem-estar da população, orientado por critérios e objectivos claros. Assegurar que a concepção dos programas se baseie em análises dos direitos de género e da criança, que são regularmente realizadas através de recursos financeiros e técnicos específicos e adequados.

Monitorização e avaliação: estabelecer e financiar devidamente mecanismos robustos para M&A do impacto das políticas e dos programas de protecção social, com destaque para os indicadores de género e de bem-estar das crianças. Isto permitirá uma avaliação mais eficiente e efectiva dos progressos, dos retrocessos e do impacto global da implementação das políticas. A implementação destes mecanismos deve incluir a criação de sistemas nas administrações municipais e nos CASI para garantir M&A exaustivas a todos os níveis.

Sistema de gestão de informação: reforçar as capacidades do SIGAS para que possa funcionar como um repositório abrangente e uma fonte primária de informação. Actualmente, existem registos separados para os programas Kwenda e Valor Criança, juntamente com um terceiro Sistema Informático de Gestão das Acções de Combate à Pobreza (SIGAPCD) no âmbito do PIDLCP. A criação de um registo social único e abrangente facilitará a gestão eficiente dos dados, a acessibilidade e a utilização, em apoio ao planeamento, à implementação e à supervisão mais eficazes dos programas de protecção social.

MASFAMU

Capacitação do pessoal, nomeadamente em matéria de género e de igualdade de género: dar prioridade a oportunidades de desenvolvimento profissional abrangentes e contínuas para a força de trabalho, a fim de resolver as limitações de capacidade dos recursos humanos e mitigar os efeitos adversos da elevada rotação de pessoal. A insuficiência de conhecimentos técnicos de alguns funcionários constituiu um entrave à execução bem-sucedida das reformas do sistema de protecção social. A questão da elevada rotação de pessoal agravou ainda mais a situação, tornando os investimentos em formação menos eficientes. Ao incrementar os esforços de capacitação e as estratégias de retenção de pessoal, o MASFAMU pode motivar os funcionários a comprometerem-se com os objectivos de longo prazo da instituição e aumentar a estabilidade da força de trabalho da organização.

Reforçar as ligações entre as divisões de género e de protecção social: devem ser feitos esforços no sentido de fortalecer a colaboração entre as divisões de género e de protecção social no MASFAMU. As contribuições dos intervenientes indicaram que o actual nível de interacção entre estas divisões pode não ser tão robusto quanto o desejado. Para resolver este problema, é crucial estabelecer mecanismos e plataformas claros para a comunicação regular e troca de conhecimentos. Isto inclui a criação de oportunidades para a divisão de protecção social alavancar a experiência de género presente dentro da instituição. Ao promover sinergias, o MASFAMU pode garantir que as considerações de género sejam efectivamente integradas na concepção e implementação de programas de protecção social, melhorando assim a qualidade geral e o impacto dessas iniciativas.

Apoiar a descentralização: promover a descentralização e capacitar as administrações públicas locais é fundamental para a prestação eficaz de serviços de protecção social. O Governo central deve dar prioridade à delegação de responsabilidades e autoridade aos níveis locais, em vez de

centralizar o poder e a tomada de decisões. Esta abordagem não só está alinhada com os princípios da subsidiariedade, mas também aumenta a capacidade de resposta das iniciativas de protecção social, garantindo que sejam contextualmente relevantes e que sirvam os beneficiários pretendidos com eficácia.

Reforçar os mecanismos de divulgação: a garantia de que a informação sobre a política chega às administrações públicas locais é fundamental para o êxito da aplicação da PNAS. Alguns intervenientes manifestaram a sua preocupação com o conhecimento limitado da política a nível local e é fundamental que os decisores políticos e os administradores preencham estas lacunas na divulgação da informação a fim de colmatar o fosso existente entre a formulação da política e a sua execução bem-sucedida e com impacto.

Governos a nível provincial e municipal

Capacitação do pessoal técnico: o investimento em pessoal qualificado reveste-se de particular importância a nível descentralizado. As administrações públicas locais devem dar prioridade a iniciativas abrangentes de capacitação, incluindo em matéria de género e igualdade de género.

Manter os CASI e empoderar os activistas sociais: os CASI são vistos como uma instituição valiosa que desempenha um papel significativo no sucesso das reformas da protecção social, e os activistas sociais têm ajudado a colmatar o fosso entre os serviços prestados pelo governo e os cidadãos no terreno. A manutenção da funcionalidade dos CASI é essencial para uma abordagem bem informada e responsiva da protecção social, garantindo que as vozes e experiências dos cidadãos continuem a ser centrais para o desenvolvimento e implementação de políticas. O empoderamento dos activistas sociais e a institucionalização da sua trajectória de carreira é outro passo importante.

Patrocínio para recursos: reconhecendo as limitações de recursos que se registam a nível local, é imperativo defender uma maior afectação de recursos, não só para a execução do programa, mas também para garantir a retenção do pessoal e o desenvolvimento profissional. Esta afectação estratégica de recursos é fundamental para a implementação eficaz dos programas de protecção social, promovendo uma capacidade dos recursos humanos sustentável e o compromisso a longo prazo do pessoal qualificado.

Organizações da sociedade civil e parceiros de desenvolvimento

Patrocínio da integração dos direitos da criança e do género: o patrocínio consistente e persistente é crucial para impulsionar a integração de abordagens sensíveis ao género e centradas na criança no desenvolvimento, implementação e monitorização da política e dos programas de protecção social. As OSC e os parceiros de desenvolvimento devem continuar a defender reformas da protecção social que tenham em conta as questões de género através de um diálogo estratégico com os organismos governamentais relevantes, fazendo recomendações políticas e conduzindo pesquisa baseada em evidências.

Maior foco nos objectivos de género: tanto o Valor Criança como o Kwenda tiveram resultados positivos em termos de género ao permitir um maior acesso das mulheres aos recursos económicos, embora este não fosse um objectivo explícito de nenhum dos programas. Tornar o foco no género

mais explícito na concepção dos programas pode reduzir as disparidades de género nas taxas de pobreza, aumentar a segurança da renda das mulheres e fornecer uma forma de sustento para as mulheres pobres.

Envolvimento das comunidades: colaborar com as comunidades locais para aumentar a sensibilização para os programas de protecção social, assegurando que as populações vulneráveis tenham acesso equitativo e possam efectivamente beneficiar deles. Enfatizar a importância do envolvimento da comunidade, das abordagens participativas e dos métodos culturalmente sensíveis para ampliar o alcance e o impacto desses programas. Proporcionar iniciativas de capacitação dos líderes locais e dos intervenientes para promover esforços sustentáveis de mobilização das comunidades.

Apoiar os esforços de capacitação: continuar a apoiar os esforços do Governo de capacitação do pessoal técnico através do financiamento de programas de formação, seminários e cursos, da elaboração de materiais didácticos e de directrizes, assim como facilitando o intercâmbio de conhecimentos entre os vários intervenientes, a fim de promover as melhores práticas e a colaboração. É fundamental que as iniciativas de capacitação se estendam do nível central ao local, garantindo uma implementação efectiva em todos os sectores.

Promover o planeamento e a institucionalização a longo prazo: priorizar o reforço e apoio à institucionalização de programas de protecção social existentes que incluam considerações de género e bem-estar das crianças, antes de introduzir novas iniciativas. Incentivar os esforços de colaboração entre os intervenientes com vista a aumentar a escalabilidade e a longevidade destes programas, garantindo que se tornem enraizados nas políticas e nos quadros nacionais para um impacto duradouro.

Notas finais

- 1 Para uma definição dos conceitos-chave, ver Glossário.
- 2 Contudo, os informadores entrevistados para este estudo notaram que a implementação da Lei da Criança tem sido negligenciada, com implicações para a protecção e promoção dos direitos das crianças. O PDN 2023-2027 compromete-se a rever e actualizar a Lei da Criança.
- 3 Embora não constitua um requisito legal, o Parlamento pode convidar grupos de interesse, tais como grupos de mulheres, grupos de pessoas com deficiência ou grupos de crianças, se o considerar adequado, e mais como uma boa prática.
- 4 AOA (Kwanza Angolano). 1.000 AOA equivaliam a aproximadamente 10 USD em 2013, no início do programa Kikuia, 8 USD em 2015, no final do programa, e 1,2 USD em Abril de 2024.
- 5 Os contribuintes (empregadores) aumentaram de 191.485 em 2020 para 209.152 em 2021. Os segurados (trabalhadores registados) passaram de 1.967.627 em 2020 para 2.130.287 em 2021. Os pensionistas (com direito a subsídio de velhice ou por morte) aumentaram de 160.168 em 2020 para 177.792 em 2021 (INE, 2023, p. 24).
- 6 Embora estes programas sejam uma componente crítica do sistema de protecção social em Angola, estão fora do âmbito do presente estudo que pelo contrário, se centra nos programas de protecção social com objectivos relacionados com a igualdade de género e/ou o bem-estar das crianças.
- 7 Verificou-se um aumento da escolarização das raparigas e a taxa global de alfabetização das raparigas com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos aumentou de 63 por cento para 71 por cento entre 2001 e 2014. A taxa de mortalidade materna melhorou de 860 em 2000 para 222 em 2020, enquanto a taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos diminuiu de 179 por 1.000 nados-vivos em 2000 para 90 em 2015. Fonte: Banco Mundial <https://genderdata.worldbank.org/countries/angola/>; Instituto Africano de Políticas de Desenvolvimento, "Tapping the Potential of Youth to Reap the Demographic Dividend in Angola", 2019.
- 8 A dotação constava da proposta de Orçamento de 2023, mas em Março de 2024 ainda não tinha sido transferida para o projecto.
- 9 Estão em curso discussões sobre a continuação do programa, que foi também um compromisso explícito assumido na conferência sobre Protecção Social, que teve lugar em Luanda em Outubro de 2023. No entanto, em Março de 2024, este compromisso ainda não se tinha concretizado.

Abreviaturas e siglas

AOA	Kwanza angolano
CRC	Convenção sobre os Direitos da Criança
FAS	Instituto de Desenvolvimento Local
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRASSP	Protecção Social Responsiva ao Género e Sensível à Idade
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
MAPTSS	Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social
MASFAMU	Ministério da Acção Social, Família e Promoção da Mulher
MAT	Ministério da Administração do Território
M&A	Monitorização e avaliação
MEP	Ministério da Economia e Planeamento
MINARS	Ministério de Assistência e Reinserção Social
MINFAM	Ministério da Família e Promoção da Mulher
MINFIN	Ministério das Finanças
MODA	Análise de Privações Múltiplas Sobrepostas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU MULHERES	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres
OSC	Organização da sociedade civil
PD	Parceiro de desenvolvimento
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
PIB	Produto interno bruto
PIDLCP	Programa Integrado de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza
PNAS	Política Nacional de Acção Social
PNIEG	Política Nacional para a Igualdade e Equidade de Género
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIGAS	Sistema de Informação e Gestão da Acção Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNICEF INNOCENTI	UNICEF Innocenti – Global Office for Research and Foresight / <i>UNICEF Innocenti – Centro Global de Pesquisa e Estudos Prospectivos</i>

Glossário

GÉNERO

o género refere-se a uma construção social que especifica o que uma determinada sociedade, num determinado momento, considera apropriado para uma pessoa masculina ou feminina, nomeadamente os papéis e responsabilidades específicos do contexto que cada sociedade lhes atribui (ONU Mulheres, sem data; OMS, 1998, citado em Luttrell e Moser, 2004; Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2018).

INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÉNERO

as conclusões acordadas pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas sobre a integração da perspectiva de género, adoptadas em 1997, definem-na como: *“...o processo de avaliação das implicações para as mulheres e os homens de qualquer acção planeada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e a todos os níveis. É uma estratégia para fazer das preocupações e experiências das mulheres e dos homens uma dimensão integrante da concepção, implementação, monitorização e avaliação das políticas e programas em todas as esferas políticas, económicas e sociais, de modo que as mulheres e os homens beneficiem igualmente e a desigualdade não seja perpetuada. O objectivo final é alcançar a igualdade de género.” Estabelece que os conhecimentos, as preocupações, as prioridades, as experiências, as capacidades e os contributos das mulheres, dos homens e das pessoas com diversidade de género façam parte integrante e explícita de todos os processos políticos e de planeamento (Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres [UN Women], 2022).*

INTEGRAÇÃO DO GÉNERO

a integração do género, embora por vezes utilizada indistintamente com a integração da perspectiva de género (ver, por exemplo, Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, sem data), é definida como o conjunto de “estratégias aplicadas na avaliação, concepção, implementação e avaliação de programas para ter em conta as normas de género e para compensar as desigualdades baseadas no género” (Interagency Gender Working Group, sem data).

INTEGRAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

a integração dos direitos da criança refere-se ao processo através do qual os direitos da criança são efectivamente integrados e uma abordagem dos direitos da criança é sistematicamente aplicada a todos os níveis e em todos os sectores, tal como exigido pelos quadros internacionais (Child Rights Connect, 2021). As principais organizações internacionais e multilaterais, como as Nações Unidas e a União Europeia, recomendam a integração dos direitos da criança em todas as decisões em matéria de políticas e programas. O processo implica tornar as crianças visíveis nas decisões sobre políticas e programas, para que os programas e as políticas não causem dano e promovam os melhores interesses das crianças, na sua concepção, para que sejam identificadas como grupo-alvo, conforme aplicável, e nos sistemas e mecanismos de M&A, para que os efeitos e impactos de um programa ou política sejam medidos em função da realização dos direitos da criança (Comissão Europeia, sem data; Secretário-Geral da ONU, 2023, página 1). Para além da infância e da adolescência, tornar a protecção social sensível à idade significa reconhecer e responder às necessidades e vulnerabilidades de diferentes grupos etários através de programas e acções específicos.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GÉNERO

a institucionalização é definida como “o processo através do qual as práticas sociais se tornam suficientemente regulares e contínuas para serem descritas como instituições” (Levy, 1999). A institucionalização do género refere-se, assim, ao processo através do qual os mandatos, regras e procedimentos, bem como os valores e crenças dominantes que estão inseridos numa cultura, mudam para alcançar resultados de igualdade de género. O processo pode igualmente exigir a alteração de quaisquer desequilíbrios de poder subjacentes às relações de género. Nesta pesquisa, conceptualizamos a institucionalização do género como o processo através do qual a integração e a integração da perspectiva de género (e os seus resultados) se mantêm ao longo do tempo.

PROTECÇÃO SOCIAL

a protecção social refere-se a um conjunto de políticas e programas destinados a prevenir ou proteger todas as pessoas contra a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social ao longo da sua vida e a ajudar as pessoas a enfrentar os riscos a longo prazo e os factores de *stress* e choques a curto prazo que as podem levar à pobreza, prevenindo e/ou protegendo as pessoas contra vulnerabilidades relacionadas com as suas condições de vida (UNICEF, 2019). Os programas de protecção social podem ser não contributivos (como a assistência social, por exemplo, os programas de transferência monetária para agregados familiares com crianças pequenas), contributivos (como a segurança social, por exemplo, as pensões de velhice), programas activos do mercado de trabalho (por exemplo, a formação) e serviços de assistência social (por exemplo, os serviços de cuidados diurnos para crianças vulneráveis) (ISPA CODI, sem data; UNICEF, 2019).

SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL RESPONSIVO ÀS QUESTÕES DE GÉNERO

os sistemas de protecção social responsivos às questões de género consistem em quadros jurídicos e políticos coerentes com os objectivos e parâmetros da igualdade entre homens e mulheres, mecanismos de coordenação com o ministério que tem a autoridade delegada em questões de género e financiamento adequado que alarga a cobertura da protecção social e melhora a sua adequação de uma forma redistributiva e apoia investimentos a longo prazo na igualdade entre homens e mulheres. Implicam também programas concebidos de maneira fundamentada, que corrijam as desigualdades de género existentes e sejam implementados de forma fiel à sua concepção, sem agravar essas desigualdades. A nível administrativo, requerem mecanismos de M&A que incluam a recolha de dados quantitativos e qualitativos desagregados por idade e género, bem como mecanismos de reclamação e reparação que sejam suficientemente acessíveis (financeira e geograficamente) e tenham em devida consideração os entraves e limitações que os beneficiários, em especial as pessoas vulneráveis, mulheres e crianças, possam enfrentar (UNRISD *et al.*, 2015, citado em UNICEF Innocenti, 2020).

SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

os sistemas de protecção social englobam os níveis político, programático e administrativo. A nível político, é estabelecida uma visão comum e os objectivos e funções do sistema de protecção social são definidos no contexto de metas e parâmetros nacionais, tais como leis, políticas e quadros estratégicos de protecção social, mecanismos de coordenação a nível nacional entre os ministérios que supervisionam a protecção social e financiamento adequado. Ao nível dos programas, um leque de programas opera para dar resposta à gama de riscos e vulnerabilidades que existem num determinado país ao longo do ciclo de vida de um indivíduo. Por sua vez, o nível administrativo, concentra-se nas ferramentas essenciais que facilitam os processos de negócios dos programas de protecção social, incluindo registos sociais e de beneficiários integrados, sistemas de informação de gestão, mecanismos de entrega, reclamação e reparação, recursos humanos e mecanismos de coordenação provincial e municipal (UNICEF, 2019). *Por conseguinte, o cerne de um sistema de protecção social é a coerência, a integração e a coordenação entre os diferentes níveis e dentro dos mesmos (OCDE, 2018; UNICEF Innocenti, 2020).* A **coerência** refere-se à garantia de que os diferentes programas de protecção social se complementam (por exemplo, em termos de população-alvo) para evitar duplicações e ineficiências (Inter Agency Social Protection Assessments, 2016). A **integração** pode referir-se à criação e manutenção de ligações entre diferentes programas no âmbito de cada pilar do sistema de protecção social, como um pilar não contributivo, e também ligações a sectores e políticas relevantes para os objectivos da protecção social. A **coordenação** refere-se ao processo através do qual diferentes intervenientes colaboram no sistema de protecção social (UNICEF Innocenti, 2020). A nível nacional, um organismo governamental ou ministério principal forte, com apoio político e capacidade está no centro de uma coordenação eficaz, e as autoridades dos diferentes ministérios devem ser responsabilizadas. A nível provincial e municipal, refere-se a mecanismos estruturados entre os intervenientes na implementação de programas de protecção social, garantindo simultaneamente a coordenação sectorial e a coerência em termos de políticas.

Tabelas e figuras

Tabela 1. Resumo dos principais elementos de concepção que tratam dos riscos e vulnerabilidades ligados ao género que afectam as crianças **32**

Figura 1: Quadro analítico 11

Figura 2: Evolução da despesa com a protecção social no orçamento geral do Estado (despesa nominal vs. despesa real) 17

Figura 3: Cronologia dos acontecimentos no sistema de protecção social de Angola 21

Figura 4: Ideias e interesses das instituições e dos actores 40

Figura 5: Condições para a sustentabilidade das reformas da protecção social responsivas ao género e sensíveis à idade 57

Bibliografia

African Institute for Development Policy, *Tapping the Potential of Youth to Reap the Demographic Dividend in Angola*, Nairobi, 2019, <<https://afidep.org/publication/tapping-the-potential-of-youth-to-reap-the-demographic-dividend-in-angola/>>.

Angola, Instituto de Desenvolvimento Local, *Relatório Annual: Programa Kwenda – 2022*, FAS, Luanda, 2023, <<https://fasangola.com/wp-content/uploads/2023/07/KWENDA-Relatorio-Anual-2022-versao-final.pdf>>.

Angola, Instituto Nacional de Estatísticas, *Resultados Definitivos do Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014*, INE, Luanda, 2016, <www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados//Carregados/Publicacao_637981512172633350.pdf>.

Angola, Instituto Nacional de Estatísticas, *Survey of Professional Organizations Representing the Informal Economy Actors (IOPREI) in Luanda, Angola*, INE, Luanda, 2023, <www.undp.org/pt/angola/publications/survey-professional-organizations-representing-informal-economy-actors-ioprei-luanda-angola>.

Banco Africano de Desenvolvimento, *“Angola Economic Outlook: Recent macroeconomic and financial developments”*, 2023, <www.afdb.org/en/countries/southern-africa/angola/angola-economic-outlook>, consultado em 3 de Maio de 2024.

Banco Mundial, *“Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$320 Million to the Republic of Angola for a Strengthening the National Social Protection System Project (Cash Transfer)”*, Relatório n.º PAD3340, Banco Mundial, Washington, D.C., 2019, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/609711563588128020/pdf/Angola-Strengthening-the-National-Social-Protection-System-Project.pdf>>.

Banco Mundial, *“Angola: Overview”*, 3 de Abril de 2020a, <www.worldbank.org/en/country/angola/overview#1>, consultado em 3 de Maio de 2024.

Banco Mundial, *“Angola”*, sem data, <<https://genderdata.worldbank.org/en/economies/angola>>, consultado em 10 de Maio de 2024.

Banco Mundial, *“Republic of Angola Poverty and Social Impact Analysis: Subsidy reform and extension of social protection programme”*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2016, <https://collaboration.worldbank.org/content/usergenerated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/poverty-and-social-impact-analysis-online-community/documents/jcr:content/content/primary/blog/psia_-_republic_ofa-VERo/PSIA%20-%20Republic%20of%20Angola%20PSIA-%20Subsidy%20Reform%20and%20Extension%20of%20Social%20Protection%20Program.pdf>.

Banco Mundial, *“World Bank Gender Strategy 2024–2030: Accelerate gender equality for a sustainable, resilient, and inclusive future – Consultation draft”*, Grupo do Banco Mundial,

Washington, D.C., 2024, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099013107142345483/pdf/SECBO504cf7b650208a5e08b784c0db6a4.pdf>>.

Banco Mundial, *Angola Poverty Assessment, June 24, 2020*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2020b, <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ff4600f9-e62d-545c-9f86-1fc07b3a3581/content>>.

Banco Mundial, *Angola: Country Climate and Development Report*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2022a, <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099150012022242096/pdf/P1769170f457c3010098d30b375aadd937.pdf>>.

Banco Mundial, *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, equity, and opportunity for all*, Grupo do Banco Mundial, Washington, D.C., 2022b, <<http://hdl.handle.net/10986/38031>>.

Barrientos, Armando e Sony Pellissery, 'Political Factors in the Growth of Social Assistance', ch. 6 in *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the evidence*, edited by Sam Hickey et al., Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 146–174, <<https://academic.oup.com/book/27629/chapter/197714848>>.

Camilletti, Elena, et al., *Mainstreaming Gender into Social Protection Strategies and Programmes: Evidence from 74 low-and middle-income countries*, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florença, 2021, <www.unicef.org/innocenti/media/5391/file/UNICEF-Mainstreaming-Gender-Social-Protection-Strategies-Programmes-2021.pdf>.

Camilletti, Elena, Zahrah Nesbitt-Ahmed e Ramya Subrahmanian, *Promoting Gender-Transformative Change through Social Protection: An analytical approach*, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florença, 2022, <www.unicef.org/innocenti/media/3821/file/UNICEF-Promoting-Gender-Transformative-Change-Report-2022.pdf>.

Campos, Israel, "Between risk and despair: Cyclical drought hurts pregnant women in Angola", *Al Jazeera*, 6 de Novembro de 2023, <www.aljazeera.com/features/2023/11/6/between-risk-and-despair-cyclical-drought-hurts-pregnant-women-in-angola>, consultado em 3 de Maio de 2024.

Child Rights Connect, "Mainstreaming child rights: A call for a UN-wide strategy on child rights in response to Our Common Agenda", Child Rights Connect, Genebra, 2021, <https://childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2021/09/positionpaperourcommonagenda_crcnct_final.pdf>.

Damoah, Kaku Attah, et al., *The Impact of Valor Criança – Social cash transfer pilot programme in Angola*, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florença, 2024, <www.unicef.org/innocenti/media/7721/file/UNICEF-GRASSP-Angola-Report-2024.pdf>.

De Neubourg, Chris, Romina Safojan e Anaïs Dangeot, *Childhood in Angola: A Multidimensional Analysis of Child Poverty*, INE e UNICEF, Luanda, 2018, <www.unicef.org/esa/sites/unicef.org/esa/files/2019-01/UNICEF-Angola-2018-A-Multidimensional-Analysis-of-Child-Poverty.pdf>.

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres, *Handbook on Gender Mainstreaming for Gender Equality Results*, ONU Mulheres, Nova Iorque, 2022, <<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/Handbook-on-gender-mainstreaming-for-gender-equality-results-en.pdf>>.

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres, “OSAGI Gender mainstreaming: Concepts and definitions”, sem data, <www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm> (consultado em 29 de Maio de 2024).

Fórum Económico Mundial, *Global Gender Gap Report 2021: Insight report*, WEF, Cologny, 2021, <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>.

Fundo das Nações Unidas para a Infância Angola, “An Analysis of the General State Budget 2023: Social protection”, UNICEF Angola, Luanda, 2023, <www.unicef.org/esa/media/13376/file/Angola-Social-Protection-Budget-Analysis-2023-EN.pdf>.

Fundo das Nações Unidas para a Infância Angola, “UNICEF Angola Gender Programmatic Review”, UNICEF Angola, Luanda, 2022 (não publicado).

Fundo das Nações Unidas para a Infância, *UNICEF’s Global Social Protection Programme Framework*, UNICEF, Nova Iorque, 2019, <www.unicef.org/media/64601/file/Global-social-protection-programme-framework-2019.pdf>.

Fundo das Nações Unidas para a População Angola, “Gender Equality Roundtable”, 20 de Setembro de 2019, <<https://angola.unfpa.org/en/news/gender-equality-roundtable>>.

Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, “Gender Integration: OHCHR and women’s human rights and gender equality”, sem data, <www.ohchr.org/en/women/gender-integration> (consultado em 29 de Maio de 2024).

Hickey, Sam, et al., “The Negotiated Politics of Social Protection in Sub-Saharan Africa”, *United Nations University World Institute for Development Economics Research Working Paper*, 2018/34, UNU-WIDER, Helsínquia, 2018, <<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/476-6>>.

Holmes, Rebecca e Nicola Jones, *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond mothers and safety nets*, Bloomsbury, Londres, 2013.

Holmes, Rebecca, Nicola Jones e Pilar Domingo, “The Politics of Gender-Responsive Social Protection”, *ODI Working Papers*, 568, ODI, Londres, Novembro de 2019, <cdn.odi.org/media/documents/politics_of_gender-responsive_social_protection_final_digital.pdf>.

Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, et al., “Taxation, Fiscal Space and Resource Mobilization”, <<https://socialprotection-humanrights.org/key-issues/financing/taxation-fiscal-space-and-resource-mobilization/>>, consultado em 28 de Maio de 2024.

Inter Agency Social Protection Assessments, *CODI: Core Diagnostic Instrument – “What matters” guidance note*, ISPA, 2016, <<https://ispatools.socialprotection.org/tools/CODI-What-Matters-Guidance-Note.pdf>>.

Interagency Gender Working Group, ‘IGWG Gender and Health Toolkit’, sem data, <www.igwg.org/4h-toolkit/igwg-gender-and-health-toolkit> (consultado em 29 de Maio de 2024).

Levy, Caren, “*The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The ‘web’ of institutionalisation*”, *Development Planning Unit Working Papers*, 74, University College London, Londres, 1996, <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/34/1/wp74.pdf>>.

Luttrell, Cecilia e Caroline Moser, ‘*Gender and Social Protection*’, ODI, Londres, Setembro de 2004, <<https://odi.cdn.ngo/media/documents/1686.pdf>>.

Multidimensional Poverty Peer Network, “*Multidimensional poverty in Angola*”, 1 de Setembro de 2020, <<https://www.mppn.org/multidimensional-poverty-angola/>>.

Muzima, Joel, “*African Economic Outlook: Angola*”, *African Development Bank*, Abidjan, 2018, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/country_notes/Angola_country_note.pdf>.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, “*Introduction to gender-sensitive social protection programming to combat rural poverty: Why is it important and what does it mean? A Toolkit on gender-sensitive social protection programmes to combat rural poverty and hunger*”, *FAO Technical Guide 1*, FAO, Roma, 2018, <<https://www.fao.org/3/CA2026EN/ca2026en.pdf>>.

Organização Mundial da Saúde, *Gender and Health: Technical paper*, OMS, Genebra, 1998, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/63998/WHO_FRH_WHD_98.16.pdf>.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, *Social Protection System Review: A toolkit*, OCDE, Paris, 2018, <<https://doi.org/10.1787/9789264310070-en>>.

Pearce, Justin, Didier Péclard e Ricardo Soares de Oliveira, “*Angola’s Elections and the Politics of Presidential Succession*”, *African Affairs*, vol. 117, n.º 466, Janeiro de 2018, pp. 146-160, <<https://academic.oup.com/afraf/article-abstract/117/466/146/4793719>>.

Rosendorff, B. Peter, “*Ideas, Interests, Institutions and Information: Jagdish Bhagwati and the Political Economy of Trade Policy*”, *International Trade and Factor Mobility: Theory and policy – A conference in celebration of the 70th birthday of Jagdish Bhagwati*, 5-6 de Agosto de 2005, <<https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8FJ2PGW>>.

Secretário-Geral das Nações Unidas, *"Guidance Note of the Secretary General on Child Rights Mainstreaming"*, Nações Unidas, Nova Iorque, 2023, <www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-child-rights-mainstreaming>.

Serrão, Carla, *"Promoting Angolan Women's Empowerment through CSOs: Terminal evaluation report"*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Lisboa, 2018, <<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/12353>>.

Sloth-Larsen, Julia e Aquinaldo Mandlate, *"A Preliminary Appraisal of the Normative Gains for Children's Rights in the Angolan Children's Act (Act 25/12 of 22 August 2012)"*, in *International Survey of Family Law: 2013 edition*, editado por Bill Atkin, Jordan Publishing, Londres, 2013, pp. 39-60, <<https://repository.uwc.ac.za/handle/10566/1302>>.

Sutcliffe, Sophie e Julius Court, *"Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?"*, ODI, Londres, 2005, <<https://media.odi.org/documents/3683.pdf>>.

União Europeia, *"Gender Equality Mainstreaming"*, 2023, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/gender-equality-mainstreaming_en>, consultado em 7 de Maio de 2024.

União Europeia, *"Social Protection"*, sem data, <https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/human-development/social-protection_en>, consultado em 9 de Maio de 2024.

União Europeia, *Diagnóstico de Género de Angola*, União Europeia, Luanda, 2014, <<https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/ef895bee-7273-11e5-9317-01aa75ed71a1>>.

UNICEF Innocenti, *"Gender-Responsive Age-Sensitive Social Protection: A conceptual framework"*, *Innocenti Working Papers*, WP-2020-10, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florença, Agosto de 2020, <<https://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/Gender-Responsive-Age-Sensitive-Social-Protection.pdf>>.

Agradecimentos

O presente relatório foi elaborado por Celina Sørbøe e Elena Camilletti, nos seguintes moldes:

- Celina Sørbøe: análise formal; redacção – esboço original; redacção – revisão e edição.
- Elena Camilletti: conceptualização; metodologia; administração do projecto; supervisão; redacção – rascunho original; redacção – revisão e edição.

As autoras manifestam os seus agradecimentos à Mundi Consulting por ter efectuado a recolha de dados e à Dra. Flavia Galvani (ex-UNICEF Innocenti) por ter co-liderado a recolha de dados, incluindo a formação, e por ter assegurado a qualidade das transcrições e traduções dos dados das entrevistas. Gostaríamos de agradecer às seguintes pessoas que deram contributos e comentários em diferentes fases do projecto de pesquisa: Sofia Af Hallstrom (UNICEF Innocenti), Kamia Carvalho (UNICEF Angola), Cristina dos Santos (ex-UNICEF Angola), Louise Moreira Daniels (UNICEF Angola), Roselyn Kapungu (ex-UNICEF Innocenti), Zahrah Nesbitt-Ahmed (ex-UNICEF Innocenti), Dominic Richardson (ex-UNICEF Innocenti), Monahulo Sousa (UNICEF Angola), Ramya Subrahmanian (UNICEF Innocenti), Nyasha Tirivayi (UNICEF Innocenti) e Mathilde Van Drooghenbroeck (UNICEF Innocenti). A gratidão das autoras é extensiva a Tessa Griffiths e Lisa Gastaldin (UNICEF Innocenti) pelo excelente apoio na administração do projecto.

Este é um resultado do programa de pesquisa Protecção Social Responsiva ao Género e Sensível à Idade (GRASSP) (2018-2024), financiado pelo Foreign, Commonwealth and Development Office, do Reino Unido, e outros parceiros. O GRASSP visa criar evidência sólida sobre o que resulta, como e porquê, em termos de protecção social que conduza a melhores resultados de igualdade de género. As opiniões expressas neste documento são das autoras e não reflectem necessariamente as do Foreign Commonwealth and Development Office nem da UNICEF Innocenti – Centro Global de Pesquisa e Estudos Prospectivos.

Acerca de nós

O **UNICEF** trabalha nos locais mais difíceis do mundo para chegar até às crianças e aos adolescentes mais desfavorecidos e proteger os direitos de todas as crianças, em todo o lado. Em 190 países e territórios, fazemos tudo o que é preciso para ajudar as crianças a sobreviver, prosperar e realizar o seu potencial, desde a primeira infância até à adolescência. E nunca desistimos.

O **UNICEF Innocenti – Gabinete Global de Pesquisa e Estudos Prospectivos** aborda as questões actuais e emergentes da maior importância para as crianças. Impulsiona a mudança através da pesquisa e da previsão de um vasto leque de questões relacionadas com os direitos da criança, suscitando um discurso global e envolvendo activamente os jovens no seu trabalho.

O UNICEF Innocenti equipa os líderes de opinião e os responsáveis pela tomada de decisões com as evidências de que necessitam para construir um mundo melhor e mais seguro para as crianças. O Gabinete efectua pesquisa sobre questões emergentes e não resolvidas, utilizando dados primários e secundários que representam as vozes das próprias crianças e famílias. Utiliza o estudo prospectivo para definir a agenda para as crianças, incluindo a exploração do horizonte, a análise de tendências e o desenvolvimento de cenários. O gabinete produz uma biblioteca diversificada e dinâmica de relatórios, análises e documentos de políticas de alto nível, proporcionando, ao mesmo tempo, uma plataforma para o debate e o patrocínio de um vasto leque de questões relacionadas com os direitos da criança.

O UNICEF Innocenti fornece, para cada criança, respostas às suas preocupações mais prementes.

Publicado por

UNICEF Innocenti – Gabinete Global de Pesquisa e Estudos Prospectivos

Via degli Alfani, 58
50121, Florence, Italy

Tel: (+39) 055 20 330

Email: innocenti@unicef.org

Redes sociais: @UNICEFInnocenti no Facebook, no Instagram, no LinkedIn,
no X/Twitter e no YouTube

Citação sugerida

Celina Myrann Sørbye e Elena Camilletti, Integrating gender and child rights into social protection reforms: three case studies from Angola (Integração do Género e dos Direitos da Criança nas Reformas da Protecção Social: Três Estudos de Caso de Angola), Resumo de Pesquisa do GRASSP, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florença, Setembro de 2024.

© United Nations Children’s Fund (UNICEF), Setembro de 2024

for every child, answers