



**AVALIAÇÃO DO PLANO INTEGRADO DE INTERVENÇÃO NOS MUNICÍPIOS (PIIM)
EM CAZENGO: IMPLEMENTAÇÃO, IMPACTOS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
LOCAIS EM ANGOLA**

**EVALUATION OF THE INTEGRATED PLAN FOR MUNICIPAL INTERVENTION
(PIIM) IN CAZENGO: IMPLEMENTATION, IMPACTS AND CHALLENGES OF LOCAL
PUBLIC POLICIES IN ANGOLA**

**EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRADO DE INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS
(PIIM) EN CAZENGO: IMPLEMENTACIÓN, IMPACTOS Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES EN ANGOLA**

Oswaldo António José Caculo¹

e768061

<https://doi.org/10.47820/recima21.v7i6.8061>

PUBLICADO: 06/2026

RESUMO

Este artigo avalia a implementação do Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM) no município de Cazengo, Cuanza Norte, Angola, no período de 2020 a 2026. O PIIM foi criado por iniciativa presidencial para acelerar o fornecimento de infraestruturas sociais nos 164 municípios angolanos, mediante descentralização de recursos e desconcentração administrativa. A investigação combina abordagem qualitativa, com realização de dez entrevistas semi-estruturadas a gestores públicos, com análise documental do Relatório de Progresso do PIIM em Cazengo de Março de 2026. Os resultados mostram que dos 19 projectos alocados ao município, 16 foram validados e activados, dos quais 9 estão concluídos, 6 encontram-se paralisados e 1 está em execução, correspondendo a uma taxa de execução física de 85,50% e financeira de 87,07% sobre um montante contratado de AKZ 5.599.166.802,94. O programa gerou 348 empregos directos no município. O impacto é positivo nos sectores de mobilidade urbana, abastecimento de água e saneamento, mas assimétrico na educação, onde quatro das seis escolas activas se encontram paralisadas, e negativo na saúde, onde a única morgue validada apresenta execução física de 96% mas permanece inacabada por insuficiência financeira. O artigo conclui que a efectividade do PIIM depende do reforço dos mecanismos de supervisão, da transparência administrativa e da regularidade dos fluxos de financiamento.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. PIIM. Avaliação de Programas. Desenvolvimento Local. Descentralização. Angola. Cazengo. Execução Física. Empregos.

ABSTRACT

This article evaluates the implementation of Angola's Integrated Plan for Municipal Intervention (PIIM) in the municipality of Cazengo, Cuanza Norte province, covering the period from 2020 to 2026. The PIIM was created by presidential initiative to accelerate the provision of social infrastructure across Angola's 164 municipalities through resource decentralization and administrative deconcentration. The study combines a qualitative approach, comprising ten semi-structured interviews with public managers, with documentary analysis of the March 2026 PIIM Progress Report for Cazengo. Of the 19 projects allocated, 16 were validated and activated: 9 are concluded, 6 are suspended, and 1 is under execution, yielding a physical execution rate of 85.50% and a financial execution rate of 87.07% on a contracted amount of AKZ 5,599,166,802.94. The programme generated 348 direct jobs in the municipality. Impact is positive in urban mobility, water supply and sanitation, but asymmetric in education, where four of six active schools are suspended, and negative in health, where the only validated morgue shows 96% physical execution but

¹ Doutorando em Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto. Mestre em Ciência Política e Administração Pública, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola. Licenciado em Administração Pública, Universidade Kimpavita. Professor de Políticas Públicas no curso de Administração Pública e Economia, no Instituto Superior Politécnico de Ndalatando.



remains unfinished due to financial shortfall. The article concludes that PIIM's effectiveness depends on strengthening oversight mechanisms, administrative transparency, and payment regularity.

KEYWORDS: *Public Policies. PIIM. Programme Evaluation. Local Development. Decentralization. Angola. Cazengo.*

RESUMEN

Este artículo evalúa la implementación del Plan Integrado de Intervención en los Municipios (PIIM) en el municipio de Cazengo, Cuanza Norte, Angola, durante el período 2020-2026. El PIIM fue creado por iniciativa presidencial para acelerar la provisión de infraestructuras sociales en los 164 municipios angoleños mediante descentralización de recursos. El estudio combina entrevistas semiestructuradas con el análisis del Informe de Progreso del PIIM en Cazengo de marzo de 2026. De los 19 proyectos asignados, 16 fueron validados y activados: 9 están concluidos, 6 paralizados y 1 en ejecución, con una tasa de ejecución física del 85,50% y financiera del 87,07% sobre AKZ 5.599.166.802,94 contratados. El programa generó 348 empleos directos. El artículo concluye que la efectividad del PIIM depende de la regularidad de los flujos financieros, la transparencia administrativa y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión.

PALABRAS CLAVE: *Políticas Públicas. PIIM. Evaluación de Programas. Desarrollo Local. Descentralización. Angola. Cazengo.*

INTRODUÇÃO

Angola atravessou, desde 2002, um processo de reconstrução pós-conflito que exigiu do Estado a reabilitação de infraestruturas destruídas por décadas de guerra civil e a extensão de serviços básicos a populações que jamais os tinham conhecido. Neste contexto, a política de investimento público assumiu papel central na agenda governativa, com programas de grande escala destinados a reduzir assimetrias regionais e mitigar o êxodo rural.

O Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), aprovado pelo Conselho de Ministros em 2019 por iniciativa do Presidente da República, João Manuel Gonçalves Lourenço, é o instrumento mais abrangente desta estratégia: prevê a execução de obras de infraestrutura social nos 164 municípios do país, com financiamento público directo e autonomia de gestão atribuída às administrações locais (ANGOLA, 2020).

O município de Cazengo, sede da província do Cuanza Norte, concentra populações urbanas e peri-urbanas com carências acumuladas em sectores de educação, saúde, saneamento e mobilidade. A inscrição inicial de 19 projectos do PIIM neste município, dos quais 16 foram validados e activados pela Direcção Nacional de Investimento Público, representou uma oportunidade de transformação das condições de vida locais, mas também um teste à capacidade administrativa das estruturas de governação local. A questão que orienta este artigo pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida o PIIM alcançou os seus objectivos no município de Cazengo no período 2020-2026, e quais os factores estruturais que condicionaram a sua efectividade, designadamente as disparidades de execução entre sectores e as paralisações documentadas?



A relevância académica e prática desta análise decorre de três razões. Em termos teóricos, o PIIM oferece um caso empírico para testar as condições de efectividade de programas de descentralização em Estados com capacidade administrativa limitada, debate que ocupa posição central na literatura sobre políticas públicas em contextos africanos. Em termos metodológicos, a análise das percepções dos gestores públicos locais produz evidência qualitativa sobre mecanismos de implementação frequentemente ignorados pelas avaliações quantitativas baseadas em indicadores agregados. Em termos práticos, os achados informam recomendações directamente aplicáveis ao ciclo de programação do PIIM para o período 2024-2027.

A investigação combina abordagem qualitativa sustentada em estudo de caso com análise documental de fontes primárias oficiais. A recolha de dados primários realizou-se através de dez entrevistas semi-estruturadas a gestores públicos do município de Cazengo, aplicadas entre 2024 e 2025. A análise documental inclui os relatórios do Ministério das Finanças e, crucialmente, o Relatório de Progresso do PIIM em Cazengo referente a Março de 2026, emitido pela Administração Municipal do Cazengo e assinado pelo Administrador Adilson do Amaral Lopes, que fornece dados actualizados de execução física e financeira a nível de projecto (ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO CAZENGO, 2026).

O tratamento dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), que permite identificar padrões recorrentes nos discursos dos entrevistados e relacioná-los com as dimensões de análise previamente definidas.

O artigo está organizado em quatro secções, além desta introdução. O referencial teórico revisa os conceitos de política pública, avaliação e descentralização aplicados ao contexto angolano, incluindo uma análise dos mecanismos de governação local e responsabilização democrática. A secção de metodologia descreve as escolhas de investigação e as suas limitações. A secção de resultados e discussão analisa os dados recolhidos em torno de cinco dimensões: execução dos projectos, impacto sectorial, desafios institucionais, percepção dos gestores e comparação com outras localidades. As considerações finais sintetizam os achados e propõem recomendações de política.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Políticas públicas: definições e abordagens analíticas

A literatura sobre políticas públicas desenvolveu-se em diálogo tenso entre a tradição europeia, mais centrada no Estado e nas suas instituições, e a tradição norte-americana, orientada para a acção dos governos e a sua avaliação empírica (HÖFLING, 2001). Política



pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012, p. 2), definição que coloca no centro da análise a identificação do problema e a intencionalidade da resposta governativa.

Esta concepção distingue-se de abordagens estadistas que restringem as políticas públicas ao Estado como único produtor, admitindo que actores não governamentais participem na sua formulação e implementação. A definição operacional adoptada neste artigo é a de Dunn (1994): um conjunto de acções governamentais planeadas e orientadas para a resolução de problemas colectivos que os mercados não resolvem adequadamente.

O ciclo de políticas públicas decompõe o processo governativo em fases analiticamente distinguíveis, a saber: formação da agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação, sem pressupor que estas se sucedam linearmente (PATTON; SAWICKI, 1993). Lindblom (1959) contestou a visão racionalista do ciclo ao demonstrar que os decisores operam com racionalidade limitada e adoptam a estratégia do incrementalismo: ajustes marginais sobre as políticas existentes, em vez de reformulações radicais ancoradas em modelos de optimização.

Simon (1957) formalizou esta limitação com o conceito de racionalidade satisfatória: os decisores não maximizam resultados, mas procuram soluções suficientemente boas dado o tempo e a informação disponíveis. Estas perspectivas têm implicações directas para a análise do PIIM, programa que combina ambição reformadora com as restrições típicas de contextos de baixa capacidade administrativa.

A avaliação de políticas públicas é a fase do ciclo que mais directamente interessa a este estudo. Cohen e Franco (2000) distinguem avaliação de processo, centrada na fidelidade da implementação ao plano original, de avaliação de impacto, centrada nas mudanças geradas na realidade social pelos programas. Cambota e Carneiro (2018) acrescentam a dimensão da efectividade: enquanto a eficiência mede a relação entre recursos e resultados, e a eficácia mede o grau de cumprimento dos objectivos, a efectividade avalia as mudanças reais e duradouras na vida das populações beneficiadas. Estas três dimensões, eficiência, eficácia e efectividade, estruturam a grelha analítica aplicada ao PIIM em Cazengo.

Saraiva e Ferrarezi (2006) advertem que a avaliação de políticas em países em desenvolvimento enfrenta obstáculos específicos: ausência de linhas de base, défice de dados administrativos fiáveis, captura das estruturas de avaliação por interesses políticos e baixa capacidade técnica dos avaliadores internos. Angola partilha estas condicionantes, o que justifica a opção metodológica deste estudo por entrevistas a actores envolvidos na implementação, em vez da análise estatística de indicadores cuja fiabilidade é difícil de garantir.



1.2. Descentralização e desenvolvimento local em Angola

A descentralização administrativa é identificada na literatura como condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento local. Matias-Pereira (2012) define-a como a transferência de competências, recursos e poder de decisão do governo central para unidades subnacionais, com o objectivo de aproximar a tomada de decisão das populações beneficiadas e tornar os serviços públicos mais responsivos às suas necessidades.

Para que esta lógica funcione, três condições precisam de estar presentes: capacidade técnica das estruturas locais para gerir os recursos transferidos, mecanismos de prestação de contas que limitem a captura dos recursos por interesses privados, e participação das comunidades no acompanhamento da implementação (BORKOVSKI; ROTTA; ROSSINI, 2006).

O Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022 e o Programa de Governo 2022-2027 identificam a descentralização como eixo estratégico para a redução das assimetrias regionais entre Luanda e o interior do país. O PIIM operacionaliza esta estratégia ao alocar recursos directamente às administrações municipais, contornando os intermediários provinciais que historicamente atrasavam o fluxo de fundos para as localidades. Esta opção de desenho do programa foi elogiada pelos entrevistados como mecanismo de agilização da execução, embora a falta de capacidade técnica local em vários municípios tenha transferido o problema de um nível para outro (ANGOLA, 2020).

A literatura africana sobre descentralização e desenvolvimento local documenta resultados mistos. Estudos comparativos indicam que os ganhos de eficiência da descentralização tendem a ser maiores em municípios com maior capital humano técnico e em contextos de maior integração dos mercados locais.

Em municípios periféricos com limitações estruturais, a transferência de responsabilidades sem transferência proporcional de capacidades pode ampliar as desigualdades em vez de as reduzir. Cazengo, com uma economia baseada no comércio e na agricultura de subsistência e com estruturas de gestão pública de dimensão modesta, enquadra-se neste segundo grupo, o que torna a análise do PIIM localmente relevante como caso de estudo do modelo angolano de descentralização selectiva.

1.3. Avaliação de políticas públicas: tipologias e métodos

Silva (2001) propôs uma tipologia de avaliação de programas sociais que distingue quatro modalidades analiticamente distintas: avaliação de viabilidade (o programa é tecnicamente exequível nas condições existentes?); avaliação de processo (a implementação segue o desenho previsto?); avaliação de resultados (os produtos imediatos foram entregues?); e avaliação de impacto (que mudanças duradouras o programa produziu na realidade social?).



Esta distinção importa porque muitos programas governamentais africanos são avaliados apenas em termos de resultados, obras entregues e projectos concluídos, sem indagar sobre os impactos efectivos na vida das populações nem sobre a sustentabilidade dos benefícios gerados.

A avaliação de impacto é metodologicamente mais exigente porque requer a construção de um contrafactual: o que teria acontecido na ausência do programa? Esta questão é particularmente difícil de responder em contextos sem dados de linha de base e sem grupos de controlo comparáveis. Por esta razão, a avaliação do PIIM em Cazengo adopta uma perspectiva de avaliação de processo e resultados, triangulada com percepções dos beneficiários indirectos, os gestores públicos, reconhecendo explicitamente a impossibilidade de estabelecer relações causais rigorosas entre o programa e os indicadores socioeconómicos do município.

Serapioni (2016) defende que a avaliação participativa, que envolve os destinatários das políticas no processo de recolha e interpretação de dados, produz resultados com maior validade ecológica e maior probabilidade de utilização efectiva pelos decisores. Garcia (2020) acrescenta que os métodos qualitativos, como as entrevistas em profundidade, os grupos focais e a análise documental, são frequentemente mais adequados do que os quantitativos para capturar as dimensões processuais e contextuais que determinam o sucesso ou o fracasso de programas complexos. Estas perspectivas informam as escolhas metodológicas deste estudo, que prioriza a análise das percepções e experiências dos gestores directamente envolvidos na implementação do PIIM em Cazengo.

A literatura sobre avaliação de programas de infraestrutura em Angola é ainda escassa. Os estudos existentes tendem a incidir sobre sectores específicos, como a saúde, a educação ou o abastecimento de água, ou sobre o nível nacional de execução orçamental, raramente descendo ao nível municipal com profundidade suficiente para capturar os mecanismos locais de implementação. Este artigo procura contribuir para o preenchimento desta lacuna, produzindo evidência empírica detalhada sobre um município específico que pode informar comparações com outros contextos similares.

1.4. O PIIM como instrumento de planeamento governamental

O Plano Integrado de Intervenção nos Municípios foi aprovado em 2019 na sequência de um processo de auscultação dos governadores provinciais e administradores municipais reunidos no Conselho de Governação Local. O seu objectivo declarado era duplo: aumentar o número de equipamentos sociais nos municípios e reduzir o êxodo rural através da melhoria das condições de vida nas localidades de origem das populações migrantes. O programa combina investimentos directos em infraestrutura, designadamente escolas, hospitais, estradas, saneamento e electrificação, com despesas de apoio ao desenvolvimento, incluindo capacitação



de gestores locais e fortalecimento das estruturas de supervisão de obras (ANGOLA. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2020).

A criação do PIIM ocorreu num contexto de crise fiscal agravada pela queda do preço do petróleo no mercado internacional, que reduziu significativamente as receitas do Estado angolano a partir de 2014. A resposta do governo foi a alocação de recursos extraordinários aos governos provinciais e administrações municipais, com o duplo objectivo de relançar a economia local e garantir a continuidade de obras paralisadas. Esta decisão implicou um grau inédito de descentralização financeira, com transferências directas para as administrações municipais que contornavam os circuitos de aprovação do governo provincial, agilizando os fluxos mas também reduzindo os mecanismos de controlo intermédio.

Em termos de arquitectura institucional, o PIIM funciona através de três instrumentos complementares: projectos de investimento público financiados pelo Orçamento Geral do Estado, despesas de apoio ao desenvolvimento geridas pelos governos provinciais, e um mecanismo de monitorização e avaliação da execução física e financeira coordenado pelo Ministério das Finanças em articulação com o Ministério da Administração do Território. A separação entre o nível de financiamento (central), o nível de gestão (provincial) e o nível de execução (municipal) criou zonas de ambiguidade de responsabilidade que os entrevistados identificaram como uma das causas estruturais dos atrasos e das falhas de fiscalização (ANGOLA. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2020).

A distribuição dos projectos pelos municípios baseou-se numa fórmula que combinava a dimensão populacional, o grau de carência de infraestruturas e a capacidade de absorção administrativa de cada localidade. Cazengo, como sede de uma província com densidade urbana relativamente elevada para os padrões angolanos do interior, recebeu uma dotação de 19 projectos, acima da média dos municípios do Cuanza Norte, o que indica tanto as suas necessidades quanto a sua posição estratégica na rede de transportes da região centro-norte do país.

1.5. Governação local e responsabilização democrática

A literatura sobre governação local sublinha que a efectividade das políticas públicas municipais depende não apenas da disponibilidade de recursos financeiros e técnicos, mas também da qualidade dos mecanismos de responsabilização que estruturam a relação entre os agentes implementadores e os cidadãos beneficiados.

Matias-Pereira (2012) distingue três modalidades de responsabilização aplicáveis ao contexto subnacional: a responsabilização vertical descendente, que resulta da subordinação hierárquica ao governo central; a responsabilização vertical ascendente, que decorre do



escrutínio eleitoral das lideranças locais; e a responsabilização horizontal, exercida por organismos independentes de controlo, como tribunais de contas, órgãos de inspecção e mecanismos de auditoria interna.

Em contextos de descentralização incompleta, como Angola, a responsabilização vertical ascendente é estruturalmente fraca por ausência de autarquias eleitas em todos os municípios, e a responsabilização horizontal enfrenta limitações de capacidade técnica e independência institucional que reduzem a sua eficácia prática.

Borkovski, Rotta e Rossini (2006) argumentam que a governação local participativa, caracterizada pela inclusão sistemática de organizações cívicas e comunitárias nos processos de planeamento, execução e avaliação das políticas, constitui um substituto funcional eficaz para os mecanismos formais de responsabilização quando estes se encontram subdesenvolvidos. Esta perspectiva tem relevância directa para o contexto angolano: na ausência de autarquias eleitas com mandato democrático em todos os municípios, a participação comunitária organizada pode compensar, pelo menos parcialmente, o défice de accountability formal. O PIIM, ao não incorporar mecanismos sistemáticos de consulta e monitorização comunitária na sua arquitectura de governação, renunciou a um recurso de supervisão potencialmente eficaz e de custo relativamente baixo em comparação com as estruturas técnicas de fiscalização.

A ausência de responsabilização efectiva na implementação do PIIM manifesta-se em dois padrões recorrentes na literatura sobre programas similares em contextos africanos: o primeiro é a falta de informação dos gestores públicos sobre critérios de contratação adoptados pelos níveis superiores da hierarquia; o segundo é o desconhecimento da população sobre o estado de execução das obras que a afectam directamente.

Saraiva e Ferrarezi (2006) advertem que a opacidade nos processos de decisão tende a gerar desconfiança institucional cumulativa: quanto mais os cidadãos percebem que as decisões são tomadas sem a sua participação ou conhecimento, menor é a sua predisposição para colaborar com as estruturas estatais na identificação de desvios e na exigência de correcções. Em Cazengo, este padrão traduziu-se na ausência de fiscalização comunitária efectiva das obras, com consequências directas sobre a qualidade da execução e o ritmo de conclusão dos projectos.

Do ponto de vista teórico, esta análise aponta para a necessidade de integrar a dimensão da governação participativa nos quadros de avaliação de programas de infraestrutura. Os critérios tradicionais de avaliação, centrados na eficiência dos recursos e na eficácia dos resultados físicos, são insuficientes para capturar a qualidade dos processos de implementação e a sustentabilidade dos impactos gerados.



Uma avaliação da efectividade do PIIM que ignore os mecanismos de prestação de contas e participação comunitária corre o risco de sobrestimar os resultados do programa e de ignorar as condições institucionais que determinam se as infraestruturas entregues produzem transformações duradouras nas condições de vida das populações beneficiadas (SERAPIONI, 2016).

2. METODOLOGIA

A investigação adopta a abordagem qualitativa, que Creswell (2007, p. 37) define como um processo de compreensão dos fenómenos sociais a partir das perspectivas dos participantes, privilegiando a profundidade interpretativa em detrimento da generalização estatística. O estudo de caso é a estratégia metodológica mais adequada quando o fenómeno em análise não pode ser separado do seu contexto e quando a questão central incide sobre o como e o porquê de processos específicos (YIN, 2001). O PIIM em Cazengo satisfaz estes critérios: trata-se de um programa implementado num contexto institucional específico, cujo funcionamento só é compreensível em relação às condições locais de capacidade administrativa, pressão política e participação comunitária.

A recolha de dados assentou em duas técnicas complementares. A entrevista semi-estruturada foi o instrumento principal, aplicada a dez gestores públicos do município de Cazengo com responsabilidades directas na implementação ou supervisão dos projectos do PIIM. Os entrevistados foram seleccionados por amostragem intencional, com critério de incluir representantes de diferentes estruturas administrativas locais, nomeadamente a Administração Municipal, as Repartições sectoriais de Educação, Saúde e Obras Públicas e empresas contratadas. A amostra de dez entrevistados, embora de dimensão modesta, satisfaz os critérios de saturação temática propostos por Denzin (2017): as respostas das últimas entrevistas reproduziram padrões já identificados nas anteriores, sem acrescentar categorias analíticas novas.

O perfil dos dez entrevistados foi diversificado de forma a garantir a representação das diferentes funções envolvidas na implementação do PIIM. E1 e E2 (Administração Municipal, cargos de direcção e planeamento, com 8 a 10 anos de serviço público) representam o nível de coordenação central do programa ao nível municipal. E3 e E4 (Repartição Municipal de Educação, funções técnicas de acompanhamento de obras, 5 a 7 anos) forneceram perspectivas sobre a execução dos projectos escolares. E5 (Repartição de Saúde, função técnica, 6 anos de serviço) e E6 (Obras Públicas, função de fiscalização de obras, 12 anos) contribuíram com



perspectivas sectoriais complementares. E7 e E8 (gestores de empresas contratadas no âmbito do PIIM, experiência superior a 5 anos em obras públicas) representam os executores directos dos projectos. E9 (função de supervisão externa ligado à estrutura provincial, 15 anos de experiência em planeamento e investimento público) e E10 (Administração Municipal, responsável pela prestação de contas financeiras, 9 anos de serviço) completam a amostra. Todos os entrevistados são do sexo masculino, com idades compreendidas entre 35 e 58 anos, e possuem habilitações académicas ao nível do ensino superior.

O roteiro de entrevistas foi organizado em torno de três eixos temáticos previamente definidos com base no referencial teórico: o primeiro eixo incidiu sobre a representatividade do PIIM no município, abarcando questões sobre a adequação dos projectos às necessidades locais e os critérios de alocação de recursos; o segundo eixo centrou-se na execução e impacto dos projectos, com questões sobre os resultados por sector, as variações entre projectos concluídos e paralisados, e os efeitos observados nas condições de vida da população; o terceiro eixo focou os desafios e recomendações, explorando os factores explicativos das paralisações, as lacunas de fiscalização e transparência identificadas pelos gestores e as propostas de melhoria para futuros ciclos do programa. O guião foi pré-testado com dois entrevistados-piloto e ajustado antes da aplicação definitiva.

A análise documental incidiu sobre relatórios de execução do PIIM, comunicações oficiais da Administração Municipal de Cazengo e dados do Ministério das Finanças relativos ao período 2020-2022.

O tratamento dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin, que organiza o processo em três fases (BARDIN, 2011): pré-análise (leitura flutuante e organização do corpus); exploração do material (codificação e categorização temática); e tratamento dos resultados (interpretação e inferência). As categorias temáticas foram definidas a priori com base nas dimensões de análise do referencial teórico, execução, impacto, fiscalização, transparência e percepção, e complementadas por categorias emergentes identificadas durante a leitura das transcrições. O software de análise qualitativa não foi utilizado dado o volume gerível do corpus; a codificação foi manual e verificada por releitura independente.

A validade dos dados recolhidos foi assegurada por triangulação entre três fontes distintas: as entrevistas semi-estruturadas, os documentos oficiais disponibilizados pelas estruturas municipais e os relatórios de execução financeira publicados pelo Ministério das Finanças. Esta estratégia de triangulação, recomendada por Creswell (2007) para estudos de caso qualitativos, permite identificar convergências e divergências entre as perspectivas dos



actores e os registos formais do programa, reduzindo o risco de enviesamentos associados a uma fonte única de dados.

Nos casos em que as declarações dos entrevistados divergiram dos documentos oficiais, o critério adoptado foi o de registar ambas as versões e analisar as razões da discrepância, pois as próprias divergências são informativas sobre as dinâmicas de implementação e sobre as assimetrias de informação entre os diferentes níveis da hierarquia administrativa.

Os procedimentos éticos desta investigação seguiram os princípios estabelecidos para a investigação qualitativa em ciências sociais. Todos os participantes foram informados dos objectivos do estudo, da natureza voluntária da sua participação e do direito a retirar-se em qualquer momento sem consequências para a sua actividade profissional. O anonimato foi garantido através da codificação dos participantes (E1 a E10), sendo que nenhum dado identificador, designadamente nome, cargo específico ou repartição de pertença, foi incluído na apresentação dos resultados. As entrevistas foram realizadas em local e horário escolhidos pelos participantes, e as transcrições foram devolvidas para validação antes da análise definitiva. Não existem conflitos de interesse a declarar entre o investigador e as instituições envolvidas no programa.

As limitações metodológicas desta investigação são cinco. A ausência de dados quantitativos de linha de base impede a medição precisa dos impactos causalmente atribuíveis ao PIIM. A selecção dos entrevistados por critério de disponibilidade e acessibilidade pode ter introduzido viés de selecção em favor de actores com posições mais favoráveis ao programa. A escala temporal do estudo, dois anos de implementação, é insuficiente para avaliar a sustentabilidade dos investimentos realizados. A investigação incide sobre um único município, o que limita a generalização dos achados, ainda que produza densidade empírica suficiente para informar hipóteses a testar em contextos comparáveis. Por fim, a ausência de entrevistas directas com beneficiários da população limita a avaliação do impacto efectivo do programa nas condições de vida dos munícipes: a perspectiva dos gestores públicos, embora informativa sobre os processos de implementação, não substitui a avaliação participativa dos próprios destinatários das políticas, lacuna que estudos futuros deverão colmatar através de grupos focais ou inquéritos à população beneficiária.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Projectos alocados e grau de execução em Cazengo

O PIIM alocou 19 projectos ao município de Cazengo no período 2020-2022, distribuídos pelos sectores de educação (oito unidades escolares), saúde (dois equipamentos hospitalares e



três postos médicos), infraestrutura urbana (asfaltagem de duas vias principais e terraplanagem de um bairro) e saneamento (um kit de saneamento básico e material hospitalar). No âmbito habitacional, o programa contemplou a construção de 5.015 fogos de habitação social, a distribuição de 1.708 lotes para autoconstrução dirigida e a infraestruturação de 108 hectares de reservas fundiárias (ANGOLA, 2020). Ao nível nacional, foram executados 85 projectos no conjunto do PIIM, sendo 34 de investimento público directo e 51 de despesas de apoio ao desenvolvimento, dado que contextualiza a dotação de Cazengo como acima da média dos municípios do interior. Este portfólio reflecte a natureza multisectorial do PIIM, concebido como intervenção integrada que procura atacar simultaneamente várias dimensões da carência de infraestruturas.

O Relatório de Progresso do PIIM de Março de 2026 fornece dados oficiais que permitem uma avaliação precisa do estado de execução do programa em Cazengo. Dos 19 projectos inscritos, 17 foram enviados à Direcção Nacional de Investimento Público (DNIP) para validação, 16 obtiveram validação, 9 estão em execução activa e nenhum foi formalmente dado como concluído no quadro-síntese de acompanhamento (ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO CAZENGO, 2026).

No entanto, o mapa detalhado de execução financeira e física documenta que 9 projectos atingiram a conclusão efectiva: a Escola Primária de 7 salas construída pela SAINVEST (100% física e financeira), o Aproveitamento das Águas da Santa Isabel para N'Dalatando (TECNAGRI, 100%/100%), a Asfaltagem dos Bairros da Juventude e do Hospital do Sassa (TECNOVIA, 100%/100%), a Terraplanagem e Construção de Passagem Hidráulica no Bairro 11 de Novembro (TEA, 100%/100%), o Desassoreamento de 10 km de valas (TEA, 100%/100%), a Aquisição do Kit de Saneamento Básico (REGADIO, 100%/100%), o Serviço de Limpeza e Recolha de Resíduos (SOIRDELUNE, 100%/100%), a Aquisição de Equipamento Hospitalar (BIOCARE, 100% financeira / 70% física) e a Conclusão e Apetrechamento da Escola de 16 Salas do Bairro Sambizanga (SAHEL, 100% física com 37% financeiro pago, inaugurada no período).

Seis projectos encontram-se paralisados: a Reabilitação e Ampliação da Escola de 14 Salas do Bairro Tenga (ALUMÍN. CAZENGA, 87,36% financeira / 83% física), a Construção da Escola Primária de 12 Salas do Km 11 (AXIOMA, 72,82%/72,43%), a Construção da Escola Secundária de 22 Salas no Cazengo (JOEL & FILHOS, 84,41%/56,55%), a Construção da Escola de 22 Salas em N'Dalatando (H.C.Y, 72,65%/85,14%), a Construção da Morgue no Hospital Sanatório (AXIOMAX, 49,55% financeira / 96% física) e a Construção do Aterro Sanitário (CASA TIUKILA, 85,10%/64%). Um único projecto permanece activamente em execução: o Centro de



Saúde no Bairro Km 11 em N'Dalatando (C.Y.I, 40,82%/40,88%). A taxa de execução física global situa-se em 85,50% e a execução financeira em 87,07%, sobre um valor total de contratos de AKZ 5.599.166.802,94, dos quais AKZ 4.874.878.303,41 foram desembolsados até 31 de Março de 2026 (ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO CAZENGO, 2026).

A dimensão do impacto socioeconómico directo é documentada pelos dados de emprego do relatório: os projectos PIIM geraram 348 postos de trabalho directos no município, distribuídos por 9 empresas contratadas. A distribuição é assimétrica por género: 342 trabalhadores do sexo masculino e apenas 6 do sexo feminino, concentradas nas empresas GRUPO JOEL & FILHOS (66 trabalhadores, dos quais 3 mulheres) e H.C.Y (26, dos quais 3 mulheres). Este dado abre uma dimensão de análise sobre os efeitos do programa na empregabilidade local, frequentemente subestimada nas avaliações centradas nos produtos físicos das obras, e levanta questões sobre a inclusão de mulheres no mercado de trabalho da construção civil.

A comparação com outras províncias do interior revela padrões distintos de especialização sectorial. Em Benguela, o PIIM concentrou-se na requalificação de estradas e na melhoria do abastecimento de água; em Huambo, o enfoque foi na ampliação da rede escolar. Cazengo combinou os dois focos, o que, por um lado, aumentou o impacto potencial do programa e, por outro, dispersou os recursos por um número de sectores que excedeu a capacidade de supervisão simultânea das estruturas locais.

Os dados do relatório de Março de 2026 confirmam esta dispersão: dos seis projectos paralisados, quatro pertencem ao sector da educação e dois a sectores complementares (saneamento e saúde), enquanto os projectos de infraestrutura viária e de abastecimento de água, sectores com capacidade técnica mais consolidada no município, atingiram todos a conclusão.

3.2. Impacto sectorial: educação, saúde e infraestrutura

No sector da educação, o relatório de Março de 2026 documenta seis escolas activas no âmbito do PIIM em Cazengo, com um valor total de contratos de AKZ 1.872.818.009,02. Duas obras encontram-se concluídas: a Escola Primária de 7 Salas (SAINVEST, 100%/100%) e a Escola de 16 Salas do Bairro Sambizanga (SAHEL, 100% física). As restantes quatro estão paralisadas com graus distintos de avanço: a Escola de 22 salas em N'Dalatando (H.C.Y) apresenta 85,14% de execução física mas apenas 72,65% financeira; a Escola Secundária de 22 Salas no Cazengo (JOEL & FILHOS) atingiu 84,41% de pagamentos mas apenas 56,55% de execução física, assimetria que indica problemas de qualidade de construção ou de superfaturação; a Escola de 12 Salas do Km 11 (AXIOMA) regista 72,82% financeira e 72,43% física; a Escola de 14 Salas do Bairro Tenga, em reabilitação, alcançou 87,36% financeira e 83%



física. Todas as quatro estão classificadas como paralisadas, o que significa que os estaleiros se encontram sem actividade apesar do avanço registado (ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO CAZENGO, 2026). O impacto das duas escolas concluídas é positivo e avaliado favoravelmente pelos gestores entrevistados: redução da sobreocupação das salas, diminuição das distâncias percorridas pelos alunos e introdução de turnos de funcionamento antes impossíveis por falta de espaço.

No sector da saúde, o balanço é negativo. O Relatório de Março de 2026 confirma que a única morgue validada, no Hospital Sanatório, atingiu 96% de execução física mas regista apenas 49,55% de execução financeira: a obra está quase concluída fisicamente mas o pagamento ao empreiteiro (AXIOMAX) está em falta por mais de metade do valor contratado, o que impede a entrega formal do equipamento. O Centro de Saúde no Bairro Km 11 em N'Dalatando está activamente em execução com 40,82% de progresso, constituindo o único projecto com actividade de estaleiro documentada além dos projectos paralisados. A aquisição de equipamento hospitalar (BIOCARE) está registada como concluída ao nível financeiro (100%), mas a execução física permanece em 70%, indicando que parte do material adquirido não foi instalado ou entregue às unidades de saúde. Esta assimetria entre infraestrutura física e operacionalização dos serviços reflecte um padrão documentado na literatura sobre políticas de saúde em contextos africanos: os investimentos em construção são politicamente mais visíveis do que os investimentos em pessoal e funcionamento, criando incentivos para priorizar obras em detrimento da prestação efectiva de cuidados (GARCIA, 2020).

Na mobilidade urbana, a asfaltagem dos Bairros Sassa e Social da Juventude foi descrita pelos entrevistados como uma das intervenções de maior impacto imediato para a população. A melhoria das vias de acesso reduziu o tempo de deslocação, facilitou o escoamento de produtos agrícolas para o mercado municipal e diminuiu os custos de transporte de mercadorias. Estes efeitos económicos indirectos, embora não quantificados no âmbito desta investigação, são consistentes com a evidência empírica internacional sobre os retornos da infraestrutura viária em cidades médias africanas. A terraplanagem do Bairro Azul, obra complementar de menor visibilidade, foi igualmente referida como melhoria importante para a habitabilidade de uma área densamente ocupada e sujeita a inundações sazonais.

A electrificação do sector Lucala Dois, entregue durante o período estudado, é outro caso de impacto positivo documentado. Os entrevistados descrevem mudanças concretas: o prolongamento das horas de estudo para estudantes, a viabilização de pequenos negócios que dependem de electricidade, a redução da insegurança nocturna e o acesso a meios de comunicação por parte de agregados familiares que anteriormente dependiam de geradores ou



de fontes de energia não acessíveis. Estes efeitos encadeados, que a literatura de desenvolvimento designa por impactos de segunda ordem, são frequentemente ignorados pelas avaliações que se limitam a registar a conclusão das obras sem acompanhar os seus efeitos sobre as condições de vida.

O sector do saneamento básico merece uma nota específica. A entrega do kit de saneamento básico é referida pelos entrevistados como um avanço pontual mas insuficiente para alterar as condições estruturais de higiene de um município que regista défices significativos nesta área. A ausência de uma rede de esgoto consolidada e a gestão precária dos resíduos sólidos em vários bairros limitam o impacto das infraestruturas de água entregues pelo PIIM. Esta observação ilustra o problema da complementaridade de investimentos: o valor de uma intervenção sectorial depende da existência de infraestruturas complementares que o programa, por definição multisectorial, nem sempre consegue garantir em simultâneo.

A análise da complementaridade intersectorial dos investimentos do PIIM em Cazengo revela que os impactos positivos se concentraram nos projectos que beneficiaram de condições preexistentes de suporte: a asfaltagem dos bairros Sassa e Social da Juventude gerou os retornos esperados porque a rede de transporte municipal já existia e apenas necessitava de melhoria qualitativa; a electrificação do sector Lucala Dois foi eficaz porque as habitações da área já dispunham de instalações eléctricas internas que aguardavam ligação à rede.

Pelo contrário, os projectos de saúde falharam em parte porque a sua operacionalização dependia de recursos humanos qualificados que o programa não contemplava. Esta distinção entre projectos com complementos pré-existentes e projectos que exigiam complementos a construir de raiz é analiticamente relevante para a teoria da implementação: Silva (2001) observa que programas com elevada dependência de complementos institucionais são intrinsecamente mais vulneráveis ao fracasso do que programas centrados em bens físicos autossuficientes, o que deveria reflectir-se na priorização dos investimentos e nas exigências de coordenação intersectorial estabelecidas na fase de programação.

3.3. Desafios institucionais: fiscalização, transparência e financiamento

Os entrevistados identificaram a fraqueza dos mecanismos de fiscalização das obras como o principal factor explicativo dos projectos inacabados e da qualidade irregular da construção. Três dimensões desta fraqueza foram mencionadas de forma recorrente: a insuficiência do número de técnicos disponíveis para supervisionar simultaneamente os 19 estaleiros activos; a dependência de fiscais externos sem conhecimento do contexto local; e a ausência de mecanismos formais de prestação de contas às populações sobre o andamento das obras. O Entrevistado 6 foi o mais explícito: «A fiscalização deve estar composta por indivíduos



de todos os estratos do município, não apenas por técnicos nomeados pelo governo». Esta posição antecipa a recomendação de participação comunitária que a literatura sobre avaliação participativa considera condição de efectividade dos programas de infraestrutura (SERAPIONI, 2016).

A transparência nos processos de contratação foi identificada como uma lacuna grave. O Entrevistado 10 afirmou que «o processo não foi feito de forma transparente, visto que não houve concurso com relação às empresas que estão construindo os projectos do PIIM». Os Entrevistados 1, 2 e 3 declaram não possuir informação suficiente para avaliar este aspecto, o que é em si um sinal de défice de comunicação institucional: gestores públicos com responsabilidades na implementação do programa desconhecem os critérios de selecção dos contratados. A ausência de concursos públicos competitivos na adjudicação de obras foi identificada pelo Entrevistado 5 entre os factores de não conclusão dos projectos, ao referir o «não cumprimento por parte dos empreiteiros» como causa directa das paralisações de obras.

O financiamento irregular é o terceiro desafio estrutural. Os entrevistados descrevem atrasos de vários meses nos pagamentos às empresas construtoras como a causa mais comum das paralisações dos estaleiros. O Entrevistado 3 atribui a não conclusão de três escolas ao «incumprimento dos pagamentos aos trabalhadores». O Entrevistado 10 menciona «atraso nos pagamentos e má gestão dos contratos» como factores determinantes. O Relatório de Março de 2026 confirma esta leitura com dados concretos: a Morgue do Hospital Sanatório apresenta 96% de execução física mas apenas 49,55% financeira, e a Escola de 16 Salas do Bairro Sambizanga, já concluída fisicamente, tinha apenas 37,09% do valor contratado pago ao momento da elaboração do relatório.

Este padrão, de obras fisicamente avançadas ou concluídas com pagamentos em atraso, revela um desfasamento sistémico entre o ritmo de execução das obras e o ritmo de aprovação e processamento dos pagamentos pela hierarquia administrativa. Esta evidência é consistente com os dados de execução financeira do PIIM ao nível nacional: os relatórios do Ministério das Finanças documentam sistematicamente desvios entre a execução física e a execução financeira, com o fluxo de caixa a não acompanhar o ritmo de execução das obras (ANGOLA. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2020).

A análise dos padrões de contratação revela uma vulnerabilidade estrutural do programa que os entrevistados descreveram com consistência: a concentração de múltiplos contratos em empresas com capacidade operacional insuficiente para os executar em simultâneo. Vários entrevistados referiram situações em que a mesma empresa contratada geria obras em paralelo em dois ou mais bairros do município, distribuindo equipas e materiais de forma que comprometia



o ritmo de execução em todos os estaleiros em curso. Esta prática, frequentemente resultante de adjudicações directas sem concurso público, priva a administração municipal da possibilidade de seleccionar empresas com base na capacidade técnica e financeira efectiva.

Cohen e Franco (2000) sublinham que o desenho dos mecanismos de contratação pública é um determinante crítico da qualidade da implementação em programas de infraestrutura: regras de adjudicação claras e auditáveis reduzem a margem para captura por interesses privados e aumentam a probabilidade de conclusão das obras nos prazos e com a qualidade contratada. Em Cazengo, a ausência dessas regras constituiu um factor permissivo das paralisações documentadas.

A combinação destes três factores, fiscalização deficiente, transparência limitada e pagamentos irregulares, cria um ambiente propício ao abandono de obras, à entrega de projectos com qualidade inferior ao contratado e à dissipação de recursos públicos. Borkovski, Rotta e Rossini (2006) argumentam que a interacção entre agentes na implementação de políticas públicas é determinante para o seu sucesso: quando os incentivos dos contratados (maximizar lucros com o mínimo de inputs) divergem dos objectivos do programa (maximizar qualidade e cobertura dos serviços), é a estrutura de supervisão e de prestação de contas que resolve o conflito de agência. Em Cazengo, essa estrutura revelou-se insuficiente para impedir os desvios identificados.

3.4. Percepção dos gestores e recomendações de política

A análise das entrevistas revela uma divisão clara entre a avaliação do potencial do PIIM e a avaliação da sua execução concreta. Quanto ao potencial, todos os dez entrevistados reconhecem que os objectivos do programa são relevantes e que os projectos previstos responderiam a necessidades reais da população se fossem concluídos. Os Entrevistados 1, 2 e 3 afirmam que «o PIIM tem objectivos positivos» e que os projectos «trarão melhorias substanciais para as comunidades locais». O Entrevistado 9 descreve o programa como «um instrumento estratégico para a melhoria da qualidade de vida da população». Esta percepção positiva do desenho do programa é consistente com o seu fundamento nas análises de necessidades realizadas na fase de preparação.

Quanto à execução, as avaliações divergem em função da área geográfica de referência de cada entrevistado. Os gestores cuja área de actuação coincide com os bairros onde as obras foram concluídas, como Sassa, Social da Juventude e Lucala Dois, tendem a dar avaliações positivas. Os que supervisionam áreas onde as obras estão paralisadas, como os sectores de saúde, a electrificação de Zavila e a escola do Catome de Cima, fornecem avaliações negativas. O Entrevistado 4 sintetiza esta ambivalência com clareza: «A avaliação é razoável, pois, na sua



conclusão, os munícipes serão muito beneficiados». O uso do condicional revela que a avaliação positiva é prospectiva, condicionada à conclusão das obras, e não uma apreciação dos resultados obtidos.

As recomendações formuladas pelos entrevistados convergem em torno de quatro eixos. O reforço da fiscalização técnica e comunitária das obras foi o mais citado, com propostas concretas de envolver representantes dos bairros beneficiados no acompanhamento dos estaleiros. A transparência nos concursos de adjudicação foi o segundo eixo, com os Entrevistados 6 e 9 a propor comissões técnicas independentes para a avaliação das propostas. A pontualidade dos pagamentos foi identificada pelos Entrevistados 7, 8, 9 e 10 como condição indispensável para evitar paralisações. Por fim, a consulta às populações na priorização dos projectos foi mencionada pelos Entrevistados 4 e 6 como mecanismo para garantir que as obras respondem às necessidades efectivas e não apenas às preferências políticas das lideranças locais.

A participação comunitária limitada é um dos achados mais relevantes desta investigação. Serapioni (2016) argumenta que políticas públicas bem-sucedidas devem ter carácter participativo, envolvendo a sociedade civil no planeamento e na execução. Em Cazengo, a participação popular foi descrita pelos entrevistados como episódica e instrumental: as comunidades foram consultadas durante a fase de identificação de necessidades, mas excluídas das fases de contratação, supervisão e recepção de obras. Esta exclusão não é apenas um défice de governação participativa; tem consequências práticas mensuráveis, pois as populações locais constituem os fiscais mais eficientes e mais motivados para detectar desvios na qualidade das obras que afectam directamente os seus bairros.

3.5. Comparação com outras localidades beneficiárias do PIIM

A comparação com Luanda fornece um ponto de referência para contextualizar o desempenho de Cazengo. A capital angolana recebeu 54 projectos no âmbito do PIIM, com 23 concluídos e 47 em execução avançada no período analisado (ANGOLA. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2020). A diferença em termos de taxa de execução em relação a Cazengo explica-se por vários factores: a maior dimensão do orçamento alocado a Luanda, a maior concentração de empresas de construção com capacidade técnica, a presença de estruturas administrativas de maior dimensão e a maior pressão política e mediática sobre os resultados. Esta assimetria ilustra o que a literatura designa por viés urbano das políticas de descentralização: os centros metropolitanos tendem a absorver proporcionalmente mais recursos e a alcançar melhores taxas de execução do que os municípios do interior, perpetuando as desigualdades que os programas pretendem corrigir.



Em Benguela, o PIIM distinguiu-se pela concentração de investimentos em infraestrutura viária e abastecimento de água, sectores em que a capital provincial possui capacidade técnica acumulada e empresas locais com experiência. Em Huambo, a prioridade foi a expansão da rede escolar, aproveitando a tradição educativa da cidade e a presença de estruturas de supervisão do Ministério da Educação com maior densidade técnica. Estes casos sugerem que a efectividade do PIIM é, em parte, função da correspondência entre os sectores priorizados e as capacidades técnicas instaladas em cada município. Cazengo, ao tentar intervir simultaneamente em vários sectores com capacidade técnica limitada, dispersou esforços e comprometeu resultados em sectores mais complexos, como a saúde.

Os casos de Benguela e Huambo sugerem uma lição metodológica para a programação futura do PIIM: a correspondência entre o perfil sectorial dos investimentos e as capacidades técnicas pré-existentes no município é um preditor mais fiável do sucesso do programa do que a dimensão do orçamento alocado. Municípios com acumulação histórica de quadros técnicos num determinado sector, seja em engenharia civil, educação ou saúde, têm maior probabilidade de concluir com sucesso obras nesse sector do que municípios onde essa acumulação é escassa. Esta observação tem implicações directas para o desenho da segunda fase do PIIM (2024-2027): em vez de uma fórmula uniforme de distribuição de projectos por sectores, seria mais eficaz adoptar uma lógica de especialização municipal que concentre os investimentos nos sectores onde cada município tem vantagem comparativa em termos de capacidade técnica instalada. Para Cazengo, esta análise sugere que os investimentos futuros em educação e infraestrutura viária têm maior probabilidade de sucesso do que projectos adicionais no sector da saúde, onde a capacidade técnica de supervisão revelou ser insuficiente no período estudado.

A este argumento de especialização sectorial acresce a importância do sequenciamento dos investimentos em relação à disponibilidade de capital humano. Serapioni (2016) e Garcia (2020) convergem na afirmação de que a efectividade de intervenções de infraestrutura depende da complementaridade com investimentos em pessoal e sistemas de gestão. A construção de escolas sem assegurar a contratação de professores suficientes, ou de postos de saúde sem médicos e enfermeiros, produz infraestruturas subutilizadas que não se traduzem em melhoria efectiva dos serviços à população.

O PIIM, ao financiar predominantemente obras físicas sem mecanismos explícitos de articulação com os ministérios sectoriais responsáveis pelo pessoal, criou lacunas de complementaridade que limitam o impacto real das obras concluídas. Uma segunda fase do programa que não resolva esta articulação inter-ministerial reproduzirá os mesmos padrões de



obras entregues mas serviços não operacionalizados que a presente análise documentou em Cazengo.

A previsão de inauguração de mais 735 projectos PIIM em todo o país até ao primeiro semestre de 2024 demonstra a ambição de expansão do programa, mas também reforça a urgência de resolver os problemas estruturais identificados antes de acrescentar projectos ao portfólio. Aumentar o número de obras sem melhorar os mecanismos de fiscalização, transparência e fluxo financeiro apenas multiplicará os casos de projectos inacabados, com custos financeiros e de legitimidade política que acabarão por comprometer a viabilidade política do programa. A evidência de Cazengo, embora de escala limitada, é neste sentido generalizável como argumento estrutural: a qualidade da implementação deve preceder a expansão da escala.

Quadro 1. Estado de execução dos projectos PIIM no Município do Cazengo (Março de 2026)

Projecto / Actividade	Empreiteiro	Ex. Fís. (%)	Ex. Fin. (%)	Estado
Escola Primária – 7 Salas de Aula	SAINVEST	100	100	Concluído
Escola 16 Salas – Bairro Sambizanga	SAHEL	100	37	Concluído
Escola Primária – 12 Salas – Km 11	AXIOMA	72	73	Paralisado
Escola Sec. – 22 Salas – Cazengo	JOEL & FILHOS	57	84	Paralisado
Escola – 22 Salas – N'Dalatando	H.C.Y	85	73	Paralisado
Escola Sec. – 14 Salas – B. Tenga	ALUMÍN. CAZENGA	83	87	Paralisado
Morgue – Hospital Sanatório	AXIOMAX	96	50	Paralisado
Centro de Saúde – Km 11 N'Dalatando	C.Y.I	41	41	Em execução
Aquisição Equipamento Hospitalar	BIOCARE	70	100	Concluído
Águas – Santa Isabel / N'Dalatando	TECNAGRI	100	100	Concluído
Asfaltagem – Bairro Juventude + Sassa	TECNOVIA	100	100	Concluído
Terraplenagem – Bairro 11 Novembro	TEA	100	100	Concluído
Desassoreamento – 10 km valas	TEA	100	100	Concluído
Aterro Sanitário	CASA TIUKILA	64	85	Paralisado
Aquisição Kit Saneamento Básico	REGADIO	100	100	Concluído
Serviço Limpeza e Recolha Resíduos	SOIRDELUNE	100	100	Concluído
TOTAL MUNICÍPIO DO CAZENGO	—	85,50	87,07	9 concl. / 6 par. / 1 exec.

Fonte: Administração Municipal do Cazengo (2026). Elaboração própria.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo avaliou a implementação do PIIM no município de Cazengo no período 2020-2026, combinando dez entrevistas a gestores públicos com análise documental do Relatório de Progresso de Março de 2026. Os achados revelam um programa com taxas de execução formalmente elevadas, 85,50% de execução física e 87,07% de execução financeira sobre AKZ 5.599.166.802,94 contratados, mas com uma distribuição assimétrica que esconde realidades sectoriais opostas: na infraestrutura viária e no saneamento, os resultados são completos e os



impactos mensuráveis; na educação, quatro das seis escolas activas estão paralisadas; na saúde, a única morgue validada está fisicamente a 96% mas financeiramente a 49,55%, e o único centro de saúde em execução regista apenas 40,88% de progresso físico.

A efectividade do programa é comprometida por quatro factores estruturais: insuficiência dos mecanismos de fiscalização, opacidade nos processos de contratação, desfasamento entre execução física e pagamentos, e exclusão das comunidades das fases de supervisão. O programa gerou 348 postos de trabalho directos, com uma assimetria de género pronunciada (342 homens, 6 mulheres) que merece atenção nas políticas de emprego associadas a futuros ciclos de investimento.

Do ponto de vista teórico, o caso do PIIM em Cazengo confirma a tese de que a descentralização administrativa não produz automaticamente ganhos de eficiência e efectividade quando não é acompanhada de transferência proporcional de capacidade técnica e de mecanismos robustos de prestação de contas.

A literatura sobre descentralização em contextos africanos (MATIAS-PEREIRA, 2012; BORKOVSKI; ROTTA; ROSSINI, 2006) prevê exactamente os padrões encontrados nesta investigação: maior prevalência de paralisações nos sectores com menor capacidade técnica instalada, desfasamento sistemático entre execução física e pagamentos, e impactos sectorialmente assimétricos em função das capacidades pré-existentes. O Relatório de Março de 2026 permitiu substituir as estimativas qualitativas anteriores por dados quantitativos precisos: a taxa de execução global de 85,50% é consideravelmente superior ao intervalo de 50-60% estimado com base nas entrevistas, o que demonstra que os gestores locais tendem a subestimar o progresso agregado quando avaliam subjectivamente os projectos do seu sector de referência, sem acesso à visão consolidada do programa.

Do ponto de vista da literatura académica, este estudo apresenta dois contributos analíticos. O primeiro é a aplicação do quadro de efectividade de Cambota e Carneiro (2018), articulando as dimensões de eficiência, eficácia e efectividade, a um programa de infraestrutura em Angola, contexto para o qual os estudos de avaliação sistemática são escassos.

O segundo é a demonstração empírica de que a análise ao nível municipal, ainda que metodologicamente mais exigente, produz evidência sobre mecanismos de implementação que as abordagens agregadas de nível nacional ou provincial não conseguem capturar: as dinâmicas de contratação, as relações entre gestores e contratados, a participação ou exclusão das comunidades e os efeitos do défice de capacidade técnica local. Esta granularidade analítica é indispensável para a formulação de recomendações de política que sejam accionáveis ao nível



onde a implementação efectivamente ocorre, e não apenas enunciados de intenção formulados a partir de dados agregados.

Do ponto de vista da política pública, os resultados deste estudo têm implicações directas para o ciclo de programação 2024-2027 do PIIM. A taxa de execução física de 85,50% registada em Cazengo, quando confrontada com os seis projectos paralisados e com as assimetrias sectoriais documentadas, demonstra que as taxas globais de execução podem mascarar défices operacionais significativos: obras fisicamente avançadas mas inoperacionais, como a morgue do Hospital Sanatório a 96% de execução física com 49,55% de pagamentos efectuados, não produzem os benefícios esperados para as populações. O nível de execução agregado esconde, portanto, realidades sectoriais opostas que exigem intervenções diferenciadas. Melhorar a efectividade do PIIM não requer necessariamente aumentar o financiamento total do programa: requer, antes, reformar os processos de gestão, supervisão e prestação de contas que determinam se os recursos disponíveis se traduzem em obras concluídas e serviços funcionais.

As reformas identificadas pelos entrevistados, centradas na fiscalização comunitária, na transparência da contratação e na pontualidade dos pagamentos, têm em comum o facto de serem de baixo custo relativo e de elevado potencial de impacto sobre a efectividade. A sua adopção sistemática não exige recursos adicionais, mas sim decisões políticas sobre a partilha de informação, a competição nas adjudicações e a integração das comunidades nos processos de governação local (SARAIVA; FERRAREZI, 2006).

As recomendações de política que decorrem desta análise organizam-se em três níveis.

Ao nível local, as administrações municipais devem institucionalizar mecanismos de fiscalização com participação comunitária, definir protocolos de comunicação pública sobre o andamento das obras e reforçar a capacidade técnica dos quadros de supervisão.

Ao nível provincial, os governos provinciais devem estabelecer sistemas de alerta precoce que detectem atrasos nos fluxos financeiros antes que estes se traduzam em paralisações de estaleiros, e auditar os processos de contratação para garantir a aplicação dos princípios de transparência e concorrência.

Ao nível nacional, o Ministério das Finanças e o Ministério da Administração do Território devem rever os critérios de distribuição de projectos pelos municípios, ponderando a capacidade técnica instalada como variável no cálculo da dotação, e reforçar os sistemas de monitorização e avaliação da execução física e financeira em tempo real.

A principal limitação deste estudo é a sua escala: a análise de um único município com base em dez entrevistas não permite generalizações estatísticas. Estudos futuros deverão incluir múltiplos municípios em províncias com diferentes perfis de capacidade administrativa, combinar



métodos qualitativos e quantitativos e incorporar a perspectiva das populações beneficiárias, não apenas dos gestores públicos, no processo de avaliação.

O acompanhamento longitudinal dos projectos após a sua conclusão, para avaliar a sustentabilidade dos investimentos realizados e a manutenção das infraestruturas entregues, é igualmente necessário para complementar a análise da fase de implementação aqui desenvolvida.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO CAZENGO. Relatório de Progresso do PIIM: Cazengo, Março de 2026. Ndalatando: Governo Provincial do Cuanza Norte, 2026.

ANGOLA. Governo. Relatório de balanço: principais notas de Angola. Luanda: Programa de Governo 2022-2027, 2020.

ANGOLA. Ministério das Finanças. PIP e PIIM: o caso especial da administração municipal de Luanda. Luanda: Ministério das Finanças, 2020.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.

BORKOVSKI, A.; ROTTA, E.; ROSSINI, N. Políticas públicas sociais e desenvolvimento: tecendo relações. Ijuí: Unijuí, 2006.

CAMBOTA, J. N.; CARNEIRO, D. R. Metodologias de avaliação de políticas públicas: análise e aplicação dos principais métodos no contexto do Banco do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2018.

COHEN, E.; FRANCO, R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 2000.

CRESWELL, J. W. Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

DENZIN, N. K. The research act: a theoretical introduction to sociological methods. London: Routledge, 2017.

DUNN, W. Public policy analysis: an introduction. Nova York: Prentice Hall, 1994.

GARCIA, R. P. Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos. Feira de Santana: UFRB, 2020.

HÖFLING, E. D. Estado e políticas públicas sociais. Cadernos CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

LINDBLUM, C. The science of muddling through. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

PATTON, C.; SAWICKI, D. Basic methods of policy analysis and planning. Toronto: Prentice Hall, 1993.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006.



SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. Sociologia — Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, v. 31, p. 59-80, 2016.

SILVA, O. D. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. São Paulo: Versas, 2001.

SIMON, H. A. Models of man: social and rational. Nova York: Wiley, 1957.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.