

SOCIUM · SFB 1342

WorkingPapers No. 36

Jakob Frizell

A Economia Política da Proteção Social em Angola

Jakob Frizell

A Economia Política da Proteção Social em Angola

SOCIUM SFB 1342 WorkingPapers, 36

Bremen: SOCIUM, SFB 1342, 2026



SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik /
Research Center on Inequality and Social Policy
SFB 1342 Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik /
CRC 1342 Global Dynamics of Social Policy

Postadresse / Postaddress:

Postfach 33 04 40, D - 28334 Bremen

Websites:

<https://www.socium.uni-bremen.de>

<https://www.socialpolicydynamics.de>

[DOI <https://doi.org/10.26092/elib/6491>]

[ISSN (Print) 2629-5733]

[ISSN (Online) 2629-5741]

A Economia Política da Proteção Social em Angola

SOCIUM • SFB 1342
No. 36

Jakob Frizell (jfrizell@uni-bremen.de), CRC 1342 "Global Dynamics of Social Policy", Universidade de Bremen

Agradecimentos:

Um agradecimento especial a Mateus Maquiadi e Manuel Gomes, cuja persistência e diligência enquanto assistentes de investigação foram inestimáveis para a conclusão deste estudo. Estou igualmente grato pelos comentários fornecidos por colegas durante um workshop na Universidade de Bamberg em 2025, bem como pelo contributo crítico de Aline Grünwald e dois revisores anónimos nas fases finais do processo. As conclusões apresentadas neste estudo (certas ou não) permanecem da exclusiva responsabilidade do autor. Todos os dados utilizados na presente análise são de natureza pública, previamente publicados ou fornecidos diretamente pelas instituições estatais angolanas relevantes.

RESUMO

Apesar do impressionante crescimento do pós-guerra e da procura persistente pela redistribuição da riqueza petrolífera do país, o sistema de proteção social de Angola fica muito aquém do de países comparáveis em termos de cobertura e recursos. Como se chegou a esta situação? Através da construção de novas séries temporais de dados fiscais, administrativos e jurídicos, este estudo traça a evolução de quatro programas centrais de transferências sociais desde a independência até aos dias de hoje, mapeando um terreno empírico até agora inexplorado e proporcionando novas perspectivas sobre o funcionamento efetivo do sistema. A análise mostra, em primeiro lugar, que a desigualdade extrema tem sido uma característica persistente, manifestando-se através da inclusão/exclusão e das disparidades no âmbito dos benefícios, tanto entre os regimes de proteção social como no seio dos mesmos. Em segundo lugar, a opacidade dos direitos e a heterogeneidade dos benefícios moldaram de forma decisiva a negociação política em torno das transferências sociais e tornaram a (in)certeza dos benefícios uma questão central. Em terceiro lugar, a história da guerra introduziu um viés militar no sistema de proteção social, o qual, embora transcenda em grande medida as divisões decorrentes do conflito, reproduz, ainda assim, as desigualdades sociais existentes. Situando as mudanças políticas no contexto militar, económico e político mais amplo, a análise fornece ainda perspectivas sobre os factores que têm moldado continuamente o sistema. Orientado por uma lógica de recompensa e apaziguamento, em vez de seguro, o seu desenvolvimento reflete, consequentemente, a flutuação dos recursos fiscais e a influência política exercida por um pequeno conjunto de grupos sociais. O resultado final é um sistema severamente limitado, com pouca correspondência com as necessidades objetivas. Tendo como pano de fundo a guerra civil, as rendas do petróleo e as instituições estatais autoritárias, Angola oferece uma perspectiva extrema, mas informativa, sobre a política social enquanto política redistributiva.

ZUSAMMENFASSUNG

Trotz des beeindruckenden Wachstums in der Nachkriegszeit und der anhaltenden Forderung nach einer Umverteilung des Ölreichtums des Landes bleibt das Sozialschutzsystem Angolas hinsichtlich seiner Abdeckung und Ressourcen weit hinter dem vergleichbarer Länder zurück. Wie konnte es dazu kommen? Anhand neu erstellter Zeitreihen mit fiskalischen, administrativen und rechtlichen Daten zeichnet diese Studie die Entwicklung von vier zentralen Sozialtransferprogrammen von der Unabhängigkeit bis heute nach, erschließt damit bisher unerforschtes empirisches Terrain und liefert neue Einblicke in die tatsächliche Funktionsweise des Systems. Die Analyse zeigt erstens, dass extreme Ungleichheit ein beständiges Merkmal war, das sich durch Inklusion/Exklusion und Unterschiede im Leistungsumfang sowohl zwischen als auch innerhalb der Sozialschutzsysteme manifestierte. Zweitens haben die Undurchsichtigkeit der Anspruchsvoraussetzungen und die Heterogenität der Leistungen die politischen Verhandlungen über Sozialtransfers entscheidend geprägt und die (Un-)Sicherheit der Leistungen zu einer zentralen Frage gemacht. Drittens hat die Kriegsgeschichte zu einer militärischen Ausrichtung des Sozialschutzsystems geführt, die zwar Konfliktpaltungen weitgehend überwindet, aber dennoch bestehende soziale Ungleichheiten reproduziert. Indem die Analyse politische Veränderungen in den breiteren militärischen, wirtschaftlichen und politischen Kontext einordnet, liefert sie zudem Einblicke in die Faktoren, die das System kontinuierlich geprägt haben. Da seine Entwicklung eher von einer Logik der Belohnung und Beschwichtigung als von einer Versicherungslogik geleitet wurde, spiegelt sie entsprechend schwankende Haushaltsmittel und den politischen Einfluss wider, den eine kleine Zahl sozialer Gruppen ausübt. Das Endergebnis ist ein stark eingeschränktes System, das kaum den objektiven Bedürfnissen entspricht. Vor dem Hintergrund von Bürgerkrieg, Öleinnahmen und autoritären staatlichen Institutionen bietet Angola einen extremen, aber aufschlussreichen Einblick in Sozialpolitik als Umverteilungspolitik.

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Fatores subjacentes	4
3. Enquadramento político	5
4. Despesa Social após a Guerra Fria	7
5. Pensões de Veteranos	11
6. O Sistema Geral de Proteção Social	17
7. Pensões Militares	22
8. Apoio aos Soldados Desmobilizados	26
9. E os Pobres?	30
10. Conclusão	31
Referências	33

1. INTRODUÇÃO

Tendo ingressado no grupo dos países de rendimento médio dotados de recursos fiscais significativos, Angola continua a ser um dos países mais desiguais do mundo, realidade que se manifesta tanto pela riqueza ostensiva dos que estão no topo como pela pobreza persistente dos que se encontram na base. Apesar das promessas incessantes de desenvolvimento social e de uma distribuição mais justa da riqueza nacional, mais de duas décadas após o fim da guerra civil, a maioria dos angolanos continua a viver com margens económicas reduzidas – ou sem quaisquer margens – e sem acesso à mais básica proteção social.

Apenas 8,7% dos angolanos estão cobertos por um programa de proteção social, valor que representa menos de metade da média africana (18,8%) e apenas um terço da média dos países de rendimento médio-baixo (31,5%). Também em termos de recursos públicos, Angola gasta menos de um terço (1,4% do PIB) do que os restantes países africanos (3,7%) ou os países de rendimento médio-baixo (4,2%) (OIT, 2024). A maior parte dos recursos destina-se a segmentos da população urbana relativamente mais abastados, fazendo pouco para reduzir a desigualdade ou melhorar as condições de vida da população rural pobre (World Bank, 2023). Assim, ao longo das últimas décadas, os atores internacionais têm convergido num ponto: é necessário aumentar a despesa social e garantir proteção àqueles que mais precisam.

Grande parte dos desafios atuais de Angola pode ser atribuída a um regime colonial com pouca preocupação pelo desenvolvimento, bem como à longa e destrutiva guerra civil que se lhe seguiu. Com a chegada da paz em 2002,¹ Angola ficou com mais de 4 milhões de pessoas deslocadas (Porto & Parsons, 2003, p. 11) e 230 mil pessoas com deficiência resultante da guerra (INE, 2016), num território repleto de minas terrestres, mas com poucas pontes ou escolas em

funcionamento, administrado por um aparelho estatal que, durante décadas, se havia concentrado na sobrevivência militar. O desenvolvimento social e a reconstrução económica – proclamados como a principal prioridade política – representariam um enorme desafio para qualquer governo.

A construção de estradas e caminhos de ferro requer tempo, competências e investimento; o mesmo se aplica à reabilitação das infraestruturas sanitárias e das redes elétricas. A prestação de educação e cuidados de saúde exige a construção de novas escolas e clínicas, bem como o recrutamento de professores e profissionais de saúde. A (re)construção de habitações requer tempo, planeamento e investimento simultâneo em infraestruturas auxiliares. A proteção social, contudo, é diferente. Ao contrário das infraestruturas ou dos hospitais, os esquemas de proteção social, capazes de melhorar rapidamente a situação dos mais vulneráveis, não necessitam de grandes investimentos iniciais nem de uma capacidade administrativa maciça (Seekings, 2017). O que exigem são recursos fiscais – algo que Angola possui em relativa abundância.

Então, por que razão, duas décadas após o fim da guerra civil, a proteção social em Angola continua num estado tão rudimentar e é distribuída de forma tão desigual?

A questão vai ao cerne da política angolana no pós-guerra civil, caracterizada, como argumenta Soares de Oliveira (2015, p. 206), por “uma retórica de inclusão universal contradita por uma prática de exclusão em massa”. Contudo, a exclusão é uma questão de grau e, acima de tudo, de contestação constante. Para compreender a lógica da inclusão e da exclusão – ou seja, *quem recebe o quê* – na Angola do pós-guerra, e gerar percepções sobre a economia política da distribuição noutros países afetados por conflitos, é essencial estudar tanto a evolução das condições dos incluídos como daqueles que se encontram nas margens a lutar por entrar. Para além da sua importância intrínseca para o desenvolvimento social, e da prioridade que lhe é atribuída pelos cidadãos angolanos (Schubert, 2017), o estudo das políticas sociais pode, portanto, constituir uma lente analítica valiosa para

1 Um conflito separatista de menor intensidade, contudo, continuou em Cabinda. Tendo um impacto limitado no resto do país, não será abordado na presente análise.

iluminar dinâmicas políticas que, de outro modo, permaneceriam opacas.

Até à data, porém, existe pouca investigação sistemática sobre a política social angolana. A maioria dos estudos sobre a Angola contemporânea tem-se centrado na sua guerra civil, nas suas dimensões internacionais e económicas (Le Billon, 2001); em questões de memória, identidade e reconciliação (Schubert, 2017; Spall, 2020); ou na economia política da corrupção das elites, da repressão e do “estado-sombra” (Hodges, 2001; Roque, 2021; Soares de Oliveira, 2015). Alguns estudos têm, no entanto, destacado a importância de vários domínios da política social como instrumentos de clientelismo em Angola (Soque, 2025). A este respeito, o programa de habitação do pós-guerra tem merecido especial atenção (Cain, 2020) como um exemplo marcante de “patrimonialismo de desenvolvimento” (Croese, 2017). Os regimes de proteção social têm recebido menos atenção e, quando abordados, são tratados principalmente de um ponto de vista técnico. Não obstante os relatórios recentes do Banco Mundial (World Bank, 2023) ou da Universidade Católica de Angola (“Relatório Social de Angola”), que fornecem retratos instantâneos da despesa social e das suas implicações para a pobreza e a desigualdade, continua a faltar-nos uma compreensão abrangente da evolução da proteção social ao longo do tempo e dos fatores que as moldaram.

Num primeiro passo para colmatar esta lacuna, o presente estudo procura fornecer um relato empírico da evolução da proteção social em Angola, desde a independência até aos dias de hoje. Para avaliar a evolução dos programas de proteção social ao longo do tempo, serão consideradas três dimensões analíticas: cobertura (abrangência), âmbito dos benefícios² e por fim,

2 Os níveis de prestações são expressos quer como múltiplos do rendimento mediano de 2009, quer como taxas de substituição efetivas. Note-se que, embora a taxa de substituição seja convencionalmente definida como o nível da prestação em percentagem do último salário recebido, a taxa de substituição efetiva refere-se a um salário simultâneo contra factual auferido por uma pessoa de categoria semelhante (o “salário de padrão comparativo”). A razão é dupla: em primeiro lugar, a definição padrão da taxa de substitu-

a fiabilidade dos benefícios e direitos, que, como se tornará evidente, assume particular importância em Angola. Em outras palavras, procura-se responder a quem recebe quanto e com que grau de certeza. Não obstante a dimensão limitada do incipiente Estado-providência angolano, a sua estrutura fragmentada — e, na verdade, nebulosa — combinada com uma acentuada falta de documentação e de estatísticas detalhadas, torna impossível analisá-lo na sua totalidade no âmbito deste estudo. Concretamente, portanto, o presente trabalho limita o seu âmbito empírico a desenvolvimento dos quatro programas mais importantes de transferências sociais³, que estão no centro da contestação política e absorvem quase todos os recursos públicos destinados à proteção social⁴. Sem negar a importância de outros sistemas de bem-estar ou quase-bem-estar, com consequências sociais e distributivas igualmente

ição baseia-se numa lógica de seguro estrita, que não é evidente em Angola — nem em termos políticos, nem orçamentais. Em segundo lugar, num país em que os níveis salariais reais flutuam de forma acentuada, os valores salariais finais anteriores constituem um fraco indicador do padrão de vida expectável. Assim, os níveis salariais atuais de indivíduos comparáveis e ainda em atividade constituem, muito provavelmente, uma base de comparação mais relevante.

- 3 As transferências sociais são aqui entendidas como os benefícios concedidos, em dinheiro ou em espécie, a indivíduos ou agregados familiares, com o objetivo de os proteger ou aliviar de riscos sociais específicos (incapacidade, desemprego, velhice, etc.) ou de situações de pobreza extrema. Em contraste com as definições convencionais, a área dos cuidados de saúde de curta duração não é incluída na presente análise. Em Angola, os cuidados de saúde são, em princípio, gratuitos, mas de facto altamente restritos. Devido aos elevados custos de investimento e à natureza de bem coletivo dos serviços hospitalares, estes seguem uma lógica muito diferente da das prestações e da assistência social.
- 4 Ainda não existe um sistema de seguro de desemprego em Angola. O seguro de invalidez existe apenas para veteranos e militares. As prestações de maternidade, os abonos de família e o seguro de rendimento em caso de doença existem, mas continuam a ter uma importância global marginal. Por fim, embora o investimento na habitação tenha constituído uma rubrica orçamental governamental substancial desde pelo menos o fim da guerra civil, os subsídios e as ajudas à habitação continuaram a ser uma componente minúscula das despesas com a proteção social.

significativas (como a saúde, a educação, construção de habitações, e os subsídios gerais aos preços), as transferências sociais — em princípio tanto individualizadas como quantificáveis — oferecem uma lente comparativa particularmente nítida.

Como estudo de caso de um único país, a principal abordagem analítica consiste no mapeamento e na comparação ao longo do tempo, em que a criação, expansão, restrição ou estabilidade ao longo do tempo de distintos regimes de proteção social são colocadas em relação com o contexto político, militar e económico da época. Este exercício permite, em última análise e de forma complementar, efetuar comparações entre os diferentes regimes, proporcionando uma visão sobre a evolução da sorte e da influência de grupos sociais distintos. A análise baseia-se em vários tipos de dados primários. Em primeiro lugar, foram compiladas e consolidadas estatísticas relativas à despesa pública, abrangendo um período de mais de três décadas, com o objetivo de proporcionar uma visão global do crescimento relativo e absoluto das transferências sociais. Embora a elevada inflação, os procedimentos orçamentais deficientes e as despesas extraorçamentais representem desafios analíticos e reduzam a fiabilidade dos dados publicados, a interpretação cuidadosa e a articulação das rubricas orçamentais ano a ano proporcionam, ainda assim, um quadro informativo das tendências agregadas a longo prazo. Em segundo lugar, através de uma análise exaustiva do Diário da República e da compilação e codificação de cerca de 400 atos legislativos, foram reconstruídas as cronologias dos principais regimes de proteção social e a evolução do âmbito efetivo das suas prestações. A combinação das disposições formais relativas às prestações com medidas sintéticas dos salários produz uma imagem detalhada da evolução ao longo do tempo das prestações sociais, mesmo na ausência quase total de dados ao nível individual sobre as prestações efetivas. Em terceiro lugar, os dados sobre a cobertura das políticas, incluindo o número de beneficiários e a sua distribuição geográfica, foram obtidos diretamente junto de instituições governamentais angolanas e complementados por fontes secundárias, sempre que necessário. Por fim, para tratar e interpretar corretamente os dados, bem

como para reconstruir acontecimentos significativos e fatores contextuais, foram utilizadas diversas fontes secundárias: desde relatórios do FMI e do Banco Mundial até monografias, publicações de especialistas e meios de comunicação locais e internacionais.

A secção que se segue destaca três fatores salientes — guerra, autocracia e petróleo — que, com base em estudos anteriores, provavelmente moldaram o sistema de proteção social angolano, embora de formas ambíguas. Um breve contexto político prepara então o terreno para a análise empírica, centrada principalmente no período pós-Guerra Fria. Uma visão geral subsequente das despesas públicas destaca o crescimento lento das despesas com a proteção social, apesar da chegada definitiva da paz e do aumento das receitas petrolíferas.

A parte empírica principal traça a evolução dos quatro programas consecutivos de proteção social. Ordenada cronologicamente pela data da sua criação, a análise centrada no programa começa com as pensões de veteranos, introduzidas no início da década de 1980 como o primeiro sistema de proteção social na Angola pós-independência. No que se segue, o termo *veterano* é utilizado para designar qualquer pessoa que, em princípio, possa ser beneficiária primária desse sistema — incluindo, nomeadamente, os *antigos combatentes*, que participaram de alguma forma na luta de libertação, mas também aquela cuja elegibilidade decorre da participação (e eventual ferimento) nas fases subsequentes da guerra civil.

Em segundo lugar, encontra-se o sistema geral de proteção social, criado no início da década de 1990. Embora preveja uma variedade de prestações sociais e, teoricamente, esteja aberto a todos os *trabalhadores formalmente empregados*, tem fornecido sobretudo um sistema de pensões destinado à classe média predominantemente urbana e empregada no setor público.

O terceiro é o sistema de pensões militares que, separado do sistema geral, concede prestações sociais particularmente generosas aos membros das Forças Armadas Angolanas, em especial ao seu corpo de oficiais. Em contraste com os veteranos, os *militares* são definidos não

pelos sacrifícios implícitos ou por necessidades específicas, mas simplesmente pela sua pertença contínua à hierarquia militar do Estado, quer estejam no ativo, quer reformados.

A quarta secção analisa os sucessivos programas de desmobilização e reintegração, que constituem um sistema evolutivo de benefícios sociais para as centenas de milhares de *ex-soldados desmobilizados* de todos os lados do conflito civil. Na prática, dominados por soldados rasos, a sua característica definidora é a exclusão da hierarquia militar após qualquer um dos três processos de paz.

Cada um destes programas, portanto, visa grupos distintos — mas, na prática, frequentemente sobrepostos — *veteranos, trabalhadores formais, militares e ex-soldados* — que, juntamente com o governo e diversos atores internacionais, constituem os principais intervenientes no relato que se segue. Importa salientar desde o início que nenhum destes grupos é estático ou passível de definição clara *a priori*. Pelo contrário, como se tornará evidente, as próprias definições de grupo e a sua composição constituem um ponto focal no processo contínuo de luta pelo, e consequentemente o desenvolvimento da proteção social em Angola. Apesar da fluidez das fronteiras entre grupos, o conjunto restrito de grupos beneficiários aqui identificado fornece uma primeira peça do quebra-cabeças para compreender as aparentes disfuncionalidades do sistema de bem-estar. Ao oferecer benefícios generosos a um pequeno segmento de trabalhadores formais (civis ou militares), enquadra-se num padrão comum de “estado-providência truncado” (Díaz-Cayeros & Magaloni, 2009) observado em várias regiões do Sul Global. No entanto, se o desequilíbrio e o alcance limitado do sistema de bem-estar angolano não são únicos, o caso de Angola apresenta-se certamente como extremo e com um cunho marcadamente militar. Por que razão, num contexto de tanta necessidade, têm sido aplicados tão poucos recursos estatais na proteção social — e por que razão uma parte tão significativa destes tem sido destinada a grupos que não os mais desprotegidos? Como a análise que se segue irá deixar claro, o desenvolvimento da proteção social em Angola não tem sido, de facto,

impulsionado principalmente pela necessidade social, mas sim por uma lógica de recompensa e apaziguamento. No entanto, para compreender como esta lógica geral pode moldar concretamente as políticas sociais, é necessário apresentar ainda três características salientes da história pós-independência de Angola, suscetíveis de estruturar a sua política distributiva.

2. FATORES SUBJACENTES

Com base em investigação anterior sobre o desenvolvimento do bem-estar e dos bens públicos, imediatamente emergem três características proeminentes de Angola no pós-independência como fatores explicativos plausíveis e complementares: a guerra, a autocracia e o petróleo.

Em primeiro lugar, a guerra civil angolana (1975-2002), que se seguiu à guerra de independência (1961-1974), foi um dos conflitos armados mais mortíferos e prolongados da segunda metade do século XX (Dixon & Sarkees, 2016). A guerra em larga escala foi um motor crítico para o desenvolvimento do Estado-Providência no Ocidente (Obinger, Petersen & Starke, 2018), mas esse processo assentou em várias condições que estão longe de ser universais. Nomeadamente, no modelo ideal, o aumento da procura por proteção social em tempo de guerra (Dryzek & Goodin, 1986) foi precedido pela existência de instituições de bem-estar incipientes, acompanhado por um imperativo de igualitarismo e solidariedade nacional (Titmuss, 1950), e seguido por um dividendo do pós-guerra em que a capacidade fiscal construída para o esforço militar poderia ser redirecionada para fins sociais (Peacock & Wiseman, 1961).

Em contraste, como argumenta Skocpol (1992), a rápida expansão das pensões de veteranos após a Guerra Civil Americana, sem a correspondente capacidade fiscal, acabou por atrasar a expansão do bem-estar a longo prazo. Além disso, investigações recentes salientam que as guerras civis, ao minarem o controlo estatal e a coesão social, tendem a promover políticas sociais restritas e fragmentadas, em vez de universais (Cammatt, 2014; Liu, 2022).

Em segundo lugar, apesar da realização de várias eleições multipartidárias desde 1992, a responsabilização democrática em Angola permanece baixa, com o partido MPLA a monopolizar efetivamente o poder desde a independência. Um sistema eleitoral opaco, a repressão de vozes dissidentes (Roque, 2021) e uma estrutura estatal extremamente centralizada e hierárquica (Soares de Oliveira & Taponier, 2013) deixam poucas vias pelas quais os cidadãos possam influenciar a expansão das políticas sociais (Huber & Stephens, 2012). Os estudiosos da economia política comparada argumentam que os autocratas, ao dependerem de uma “coligação vencedora” mais restrita (Bueno de Mesquita, Smith, Siverson & Morrow, 2003) do que os governos democráticos, podem responder a ameaças internas através da repressão ou da cooptação por meio de redistribuição seletiva. Especificamente, Knutsen e Rasmussen (2018) argumentam que a autocracia molda a política social de, pelo menos, duas formas: devido à existência de uma coligação vencedora restrita (os “apoios críticos”), os autocratas tendem a promover programas direcionados em detrimento de políticas universais; e, como forma de compensar a ausência de mecanismos de responsabilização, os seus apoiantes pressionam pela criação de seguros fiáveis de longo prazo, como as pensões de velhice, em vez de benefícios de curto prazo. Grünewald (2021) confirma que as autocracias apresentam, de facto, sistemas de pensões de velhice simultaneamente mais restritos e particularmente generosos.

Em terceiro lugar, até há poucos anos, o governo angolano beneficiou de amplas receitas provenientes do petróleo. Apesar da guerra em curso, a produção petrolífera *offshore* protegida do país começou a crescer a partir de meados da década de 1980, intensificando-se após o fim da guerra, no início dos anos 2000, tornando Angola o segundo maior produtor de petróleo em África (OPEC, 2024). A disponibilidade de receitas petrolíferas “fáceis” pode ter amplificado a lógica de cooptação na distribuição dos benefícios sociais, ainda que com resultados incertos. Por um lado, como as rendas do petróleo tendem a reduzir a competitividade e a relevância fiscal de outros setores, a influência (como contribuintes e produto-

res) dos grupos ativos nesses setores é diminuída. Assim, a coligação vencedora de que o governo depende torna-se ainda mais reduzida, resultando num círculo de beneficiários mais restrito.

Por outro lado, as rendas petrolíferas podem igualmente fornecer os meios para alargar a distribuição de benefícios (Beblawi & Luciani, 1987; Karl, 1997), sobretudo quando o governo enfrenta sérias ameaças internas (Eibl & Hertog, 2024). Seja qual for o desfecho, as rendas abundantes aumentam a autonomia do governo, reduzindo a influência não só dos grupos produtores nacionais, mas também de atores externos, como os doadores internacionais. Por fim, a volatilidade das receitas do petróleo tende a agravar o problema de compromisso do governo. Enquanto os grupos sociais têm um interesse crescente em programas de seguros bem definidos e de longo prazo, o governo, inversamente, prefere benefícios vagamente definidos e *ad hoc*, que maximizem a elasticidade da despesa.

Estas hipóteses orientam a análise que se segue sobre os quatro principais programas de proteção social, com foco no período a partir de 1990. No entanto, para situar as dinâmicas da política social nas últimas três décadas, a secção seguinte fornece um breve enquadramento político.

3. ENQUADRAMENTO POLÍTICO

Após a retirada apressada dos portugueses em novembro de 1975, os três movimentos de independência angolanos voltaram as armas uns contra os outros. Com o rápido colapso da FNLA, o cenário ficou definido para uma longa e violenta disputa entre a FAPLA, braço armado do MPLA, que controlava a capital, Luanda, e as forças da FALA, braço militar da UNITA, com bastiões no Sul e no Leste do vasto território. Ambos eram, acima de tudo, movimentos nacionalistas, mas com bases sociais distintas.

O MPLA, de orientação marxista, retirava a sua liderança de uma elite mestiça e bem-educada, e conseguiu mobilizar apoio popular do segundo maior grupo étnico, os Umbundu, bem como da pequena classe empresarial sediada

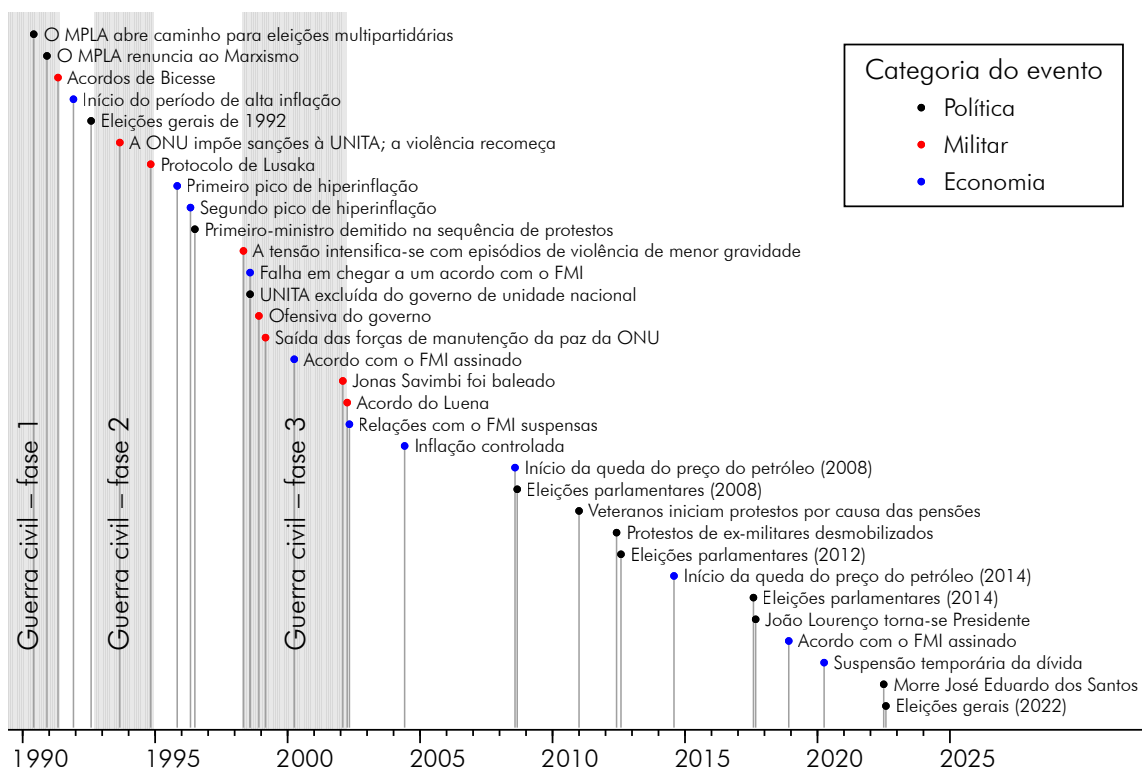
em Luanda (Hodges, 2001, p. 8). A liderança da UNITA, igualmente proveniente da minoria instruída, tinha uma visão rural e, embora mobilizasse principalmente o maior grupo étnico do país, os Ovimbundu, também dependia dos líderes tradicionais para obter um seguimento mais amplo (Roque, 2024, p. 117). O imperativo de distinção durante a guerra civil e os incentivos proporcionados pela competição da Guerra Fria levaram os partidos a posições ideológicas polarizadas. Inspirado pelo marxismo, o MPLA adotou formalmente o marxismo-leninismo e recebeu, em troca, apoio material da União Soviética e efetivos cubanos. Por sua vez, a UNITA proclamava lutar pela verdadeira independência angolana – agora contra as forças do comunismo internacional (Roque, 2024, p. 123) – e, consequentemente, foi apoiada pela África do Sul e por vários países ocidentais.

Durante mais de uma década após a independência, os dois lados combateram por todo o território, num conflito que se tornou uma das guerras civis mais destrutivas de África. Além disso, após a saída dos portugueses, Angola ficou com um Estado vazio e uma economia formal

desprovida de capital humano. Nesse contexto, o governo, que periodicamente controlava apenas a província da capital, orientou os seus esforços de obtenção de receitas para rendas de fácil acesso: garantir apoio material do exterior e maximizar o nascente setor petrolífero offshore. Assim, à medida que a economia não extrativa definhava (Ferreira, 2002), o governo tornou-se cada vez mais dependente da indústria petrolífera (Le Billon, 2001). As despesas concentraram-se apenas num objetivo: o setor militar. O escasso número de escolas e hospitais deteriorou-se sob o peso do desinvestimento e da guerra (Hodges, 2001, pp. 32-34), mantendo-se apenas graças às dezenas de milhares de professores e profissionais de saúde cubanos que chegaram juntamente com os numerosos soldados que se juntaram às forças da FAPLA. O MPLA continuava a prometer desenvolvimento social – a ser concretizado assim que a guerra fosse vencida.

Após 15 anos de guerra civil, o fim da Guerra Fria anunciava uma nova era: as potências externas retiraram-se, o MPLA abriu-se a eleições multipartidárias e, com os Acordos de Bicesse de 1991, uma paz frágil parecia surgir no horizonte.

Figura 1. Angola 1990-2025: cronologia dos principais eventos



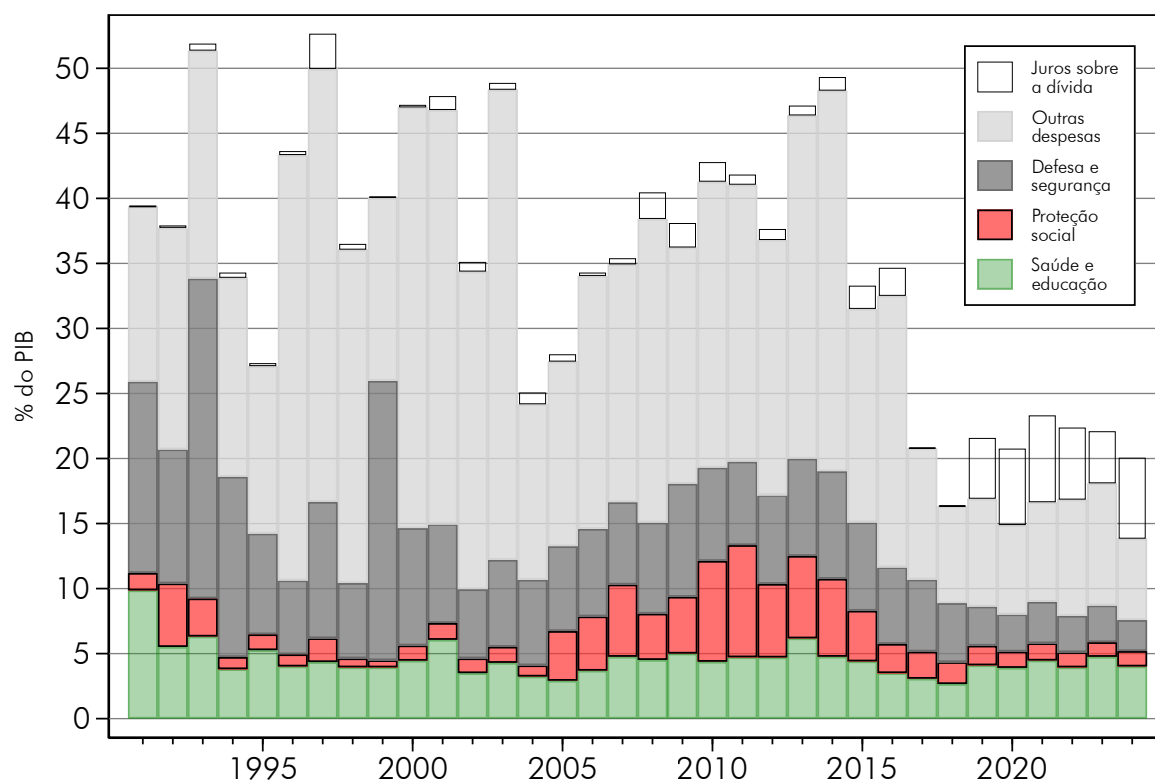
Naturalmente, as coisas não seriam tão simples. Como se pode observar na Figura 1, p. 6, que apresenta uma linha temporal dos principais acontecimentos de fundo para a análise subsequente, a guerra civil ressurgiu em breve, a transição para uma economia de mercado seria marcada por crises e corrupção sistémica, e o MPLA teria tantas dificuldades em abdicar do poder político quanto em diversificar o seu sistema fiscal dependente do petróleo. Enquanto uma pequena elite de famílias politicamente ligadas, e alguns generais do exército lucravam enormemente com a manipulação cambial, concessões mineiras, segurança privatizada e, por fim, um processo de reconstrução opaco (Hodges, 2001; Soares de Oliveira, 2015), a promessa de desenvolvimento social para a maioria demoraria muito tempo para se concretizar.

4. DESPESA SOCIAL APÓS A GUERRA FRIA

Esta secção apresenta um esboço da evolução da despesa social em Angola. Deixando para secções posteriores a questão dos grupos-alvo e das políticas subjacentes, o objetivo aqui é fornecer uma primeira análise sobre quando e em que medida o governo priorizou a despesa social ao longo do período pós-Guerra Fria.

O estudo das finanças públicas em Angola apresenta vários desafios. Em primeiro lugar, a fiabilidade, o detalhe e a consistência inter-anual dos dados orçamentais (particularmente no que se refere à execução) deixam a desejar, especialmente durante as décadas de 1990 e início dos anos 2000 (World Bank, 2005). Os valores precisos e as flutuações anuais neste período devem, portanto, ser interpretados com cautela. Em segundo lugar, o crescimento económico volátil e a evolução irregular das receitas dificultam a

Figura 2. Despesas públicas, 1991-2024



Nota: Com base nos dados do PIB do WDI do Banco Mundial (World Bank, 2024), nos dados de execução orçamental do Ministério das Finanças de Angola («Resumo Geral De Despesa por Função») e nos valores orçamentais retirados do Orçamento Geral do Estado. Os valores relativos aos anos 1991-2018 correspondem às despesas realizadas e ao PIB real; os valores relativos aos anos 2019-2024 correspondem às despesas orçamentadas e ao PIB projetado. As despesas excluem as operações de refinanciamento da dívida.

comparação ao longo do tempo. A alta inflação agrava o problema. Dito isto, uma análise cuidadosa dos dados fiscais pode, ainda assim, oferecer informações valiosas.

A Figura 2, p. 7 apresenta a evolução da despesa total entre 1991 e 2024, distribuída por cinco categorias, com base em dados do Ministério das Finanças de Angola. Podem distinguir-se três períodos. Em primeiro lugar, até meados dos anos 2000, a despesa é geralmente elevada, mas com variações anuais extremas, tanto no total como nas suas componentes. Uma das razões é a elevada inflação – que atingiu o pico de 4.000% em 1996 e só foi reduzida para menos de 100% em 2003 – o que tornava o planeamento orçamental difícil. No entanto, essas variações refletiam igualmente as prioridades políticas, claramente manifestadas nos aumentos acentuados das despesas com a defesa em 1993 (após o fracasso do processo de Bicesse e o reatamento da guerra) e em 1999 (intensificação da última fase da guerra civil).

Em segundo lugar, após o período imediatamente pós-guerra, a despesa caiu bruscamente (2004) e depois aumentou de forma constante até atingir 50% do PIB na década seguinte. Contudo, essa evolução deve ser interpretada à luz de uma drástica expansão do PIB impulsionada pelo petróleo (Figura 3, p. 9). No auge de 2014, a despesa real tinha quadruplicado em comparação com a fase final da guerra civil.

A queda internacional do preço do petróleo no mesmo ano marca o início da terceira fase, caracterizada por uma forte contração fiscal. Tendo o governo aproveitado o rendimento petrolífero em expansão para contrair empréstimos externos baratos, em vez de investir em instrumentos fiscais alternativos,⁵ a queda súbita de 2014 teve um triplo impacto feito de contrair as receitas, reduzir o acesso ao crédito internacional e aumentar drasticamente os custos dos juros da já substancial dívida pública. Forçado a ajustar-se, em poucos anos a despesa, como percentagem do PIB, foi reduzida em mais de metade,

sendo um quarto desse montante destinado ao pagamento de juros. Em termos reais, a redução foi ainda mais drástica (dois terços), trazendo a despesa pública de volta aos níveis do período imediatamente pós-guerra.

Tanto as mudanças nas prioridades governamentais (devidas à guerra) como as flutuações extremas do espaço fiscal (relacionadas com o petróleo) deveriam ter implicações para o crescimento relativo das diferentes áreas de despesa. No entanto, de forma geral, as variações são menos dramáticas do que seria de esperar.

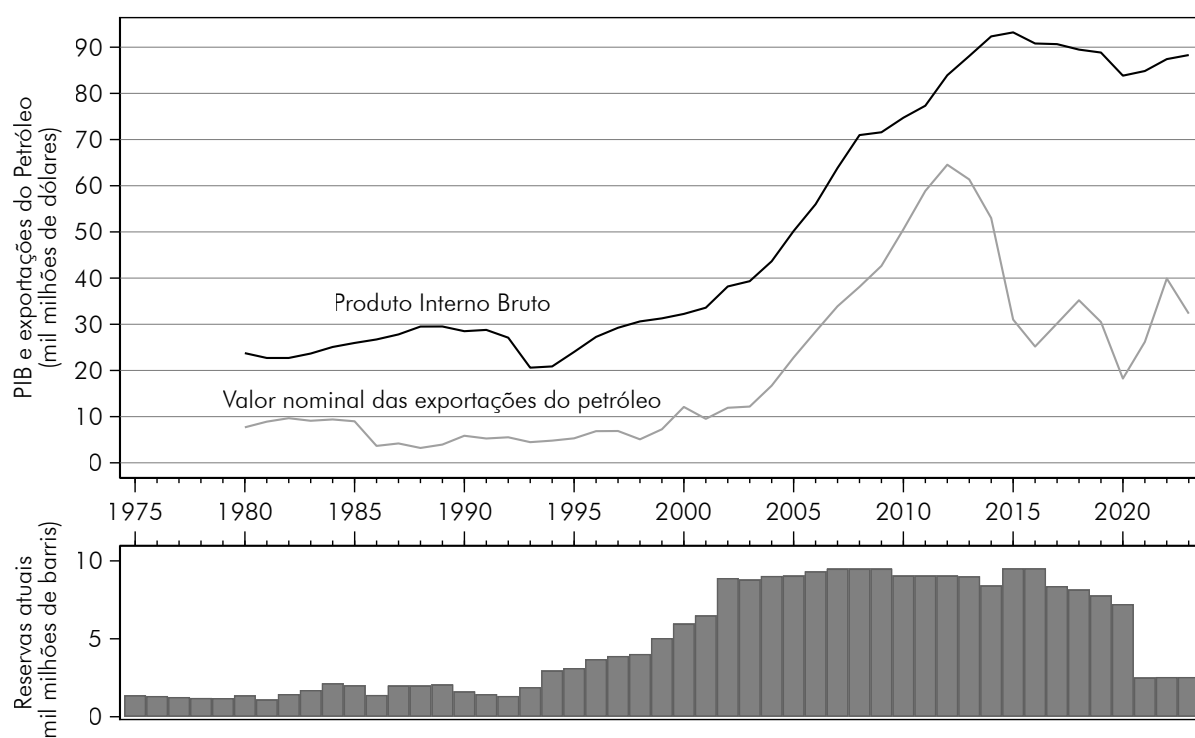
Em primeiro lugar, ao longo de períodos de guerra e de paz, de crescimento e recessão, os recursos relativos dedicados à saúde e à educação mantiveram-se notavelmente estáveis, situando-se ligeiramente abaixo dos 5% do PIB, exceto por uma redução moderada após a crise de 2015. Embora estejam longe de cobrir as necessidades reais e frequentemente direcionados para grupos de elite, estes níveis permanecem semelhantes à média regional.⁶

Em segundo lugar, a despesa com segurança manteve-se elevada e surpreendentemente estável. Enquanto os períodos mais intensos de combate se refletem claramente em picos de despesa enormes, a chegada da paz, por outro lado, é menos visível. No próspero período pós-guerra, a despesa com segurança manteve-se em torno de 7% de um PIB em rápida expansão, sendo a despesa militar a componente maior — e crescente (!). No seu auge, pouco antes da crise, a despesa

5 As receitas não provenientes de recursos naturais aumentaram de uma média de 6,5% durante os turbulentos anos 1990 para cerca de 8% em meados da década de 2010 (Prichard, Cobham & Goodall, 2014).

6 Na África Subsaariana, a despesa média dos governos com saúde aumentou de 1,4% do PIB no início dos anos 2000 para 1,8% do PIB duas décadas mais tarde (WHO, 2025). No mesmo período, a despesa pública em educação passou de 2,9% para 3,5% (UNESCO, 2024). Assim, embora Angola se tenha comparado favoravelmente com os seus vizinhos em termos de despesa total em educação, a sua composição tem estado fortemente enviesada para o ensino superior, servindo, na prática, apenas uma pequena elite (World Bank, 2023, p. 50). Grandes parcelas de ambos os orçamentos — saúde e educação — também têm sido destinadas aos cuidados hospitalares e aos estudos universitários no estrangeiro para uma fração minúscula da população (Hodges, 2001, p. 41). Estes últimos têm igualmente servido como um meio, amplamente criticado, de evitar o serviço militar obrigatório (EIU, 1999a, p. 14).

Figura 3. PIB, exportações e reservas do petróleo, 1975-2023



Nota: Dados sobre o petróleo baseados em informações da OPEP (OPEC, 2024). Valor nominal das exportações de petróleo calculado com base nas médias anuais reportadas do volume diário de produção de petróleo bruto e no preço do mercado mundial (USD real de 2017). PIB com base nos Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial (USD real de 2015, ajustado por um factor de 1,03 para tornar consistente com os números de 2017). Erros em relatórios e flutuações intra-anuais podem resultar em médias anuais imprecisas.

militar (5% do PIB) era três vezes superior à média da África Subsariana (SIPRI, 2022). Só quando a crise fiscal atingiu o país é que a despesa com segurança foi drasticamente reduzida, acabando por se estabilizar em cerca de 2,5% do PIB.

À primeira vista, a despesa com proteção social (barras vermelhas) parece mais variável. Apesar das grandes flutuações anuais, ela permaneceu muito limitada no primeiro período, marcado pela guerra civil, antes de crescer a partir de 2005. No entanto, esta percepção é em grande parte ilusória, pois durante a maior parte do período os orçamentos do governo angolano incluíam subsídios aos preços — principalmente aos produtos petrolíferos — na rubrica de “proteção social”.

Os subsídios aos combustíveis podem desempenhar um papel importante na proteção dos grupos sociais vulneráveis contra as flutuações dos mercados internacionais. Contudo, num país como Angola, onde o consumo de petróleo está fortemente concentrado nos estratos superiores da hierarquia de rendimentos, esses subsídios be-

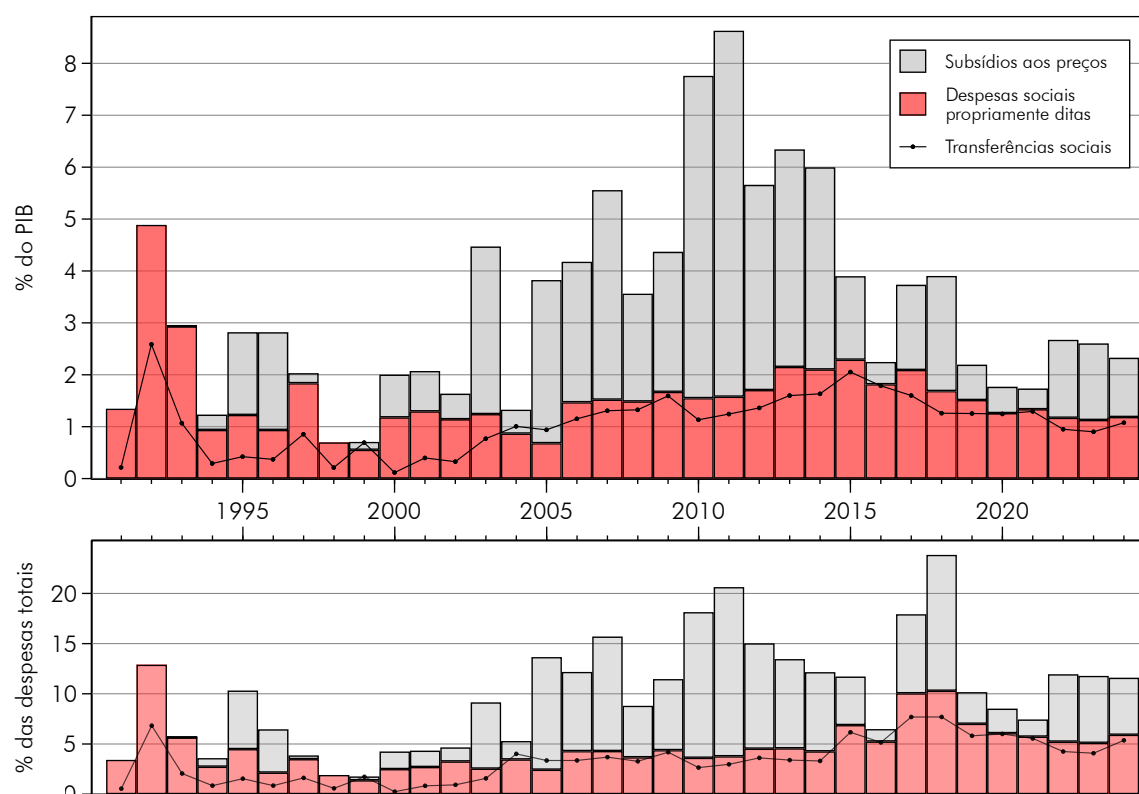
neficiam em grande medida os ricos.⁷ Além disso, sendo Angola um produtor primário, a despesa com subsídios aos combustíveis é, até certo ponto, um fenómeno contabilístico, revelando mais sobre as flutuações dos preços internacionais do que sobre as ações do governo. Tendo já sido amplamente analisado (e criticado) noutras fontes,⁸ a análise que se segue concentrar-se-á inteiramente nas políticas sociais formais.

Assim, a Figura 4 (p. 10) apresenta a evolução da despesa social líquida de subsídios aos preços, em percentagem do PIB (painel superior) e da despesa total (painel inferior). Devido à insuficiência de informação sobre a decomposição

⁷ Os segmentos mais pobres beneficiam sobretudo através da redução efetiva dos preços dos transportes públicos e do querosene (utilizado para cozinhar). O facto de uma minoria rica apropriar-se da maior parte dos benefícios não nega que a redução dos subsídios seja sentida de forma mais aguda entre os pobres.

⁸ Ver, por exemplo, os relatórios do corpo técnico do FMI ao longo de todo o período pós-guerra civil.

Figura 4. Despesas públicas com a proteção social, 1991-2024



Nota: O painel superior mostra as despesas sociais como percentagem do PIB; o painel inferior mostra as despesas sociais como percentagem das despesas totais. Com base nos dados de execução orçamental do Ministério das Finanças de Angola («Resumo Geral De Despesa por Natureza/Função») e nos valores orçamentados do Orçamento Geral do Estado. Os dados do PIB são do WDI do Banco Mundial (2024). Os valores relativos ao período 1991-2018 correspondem às despesas realizadas (e ao PIB real); os valores relativos ao período 2019-2024 correspondem às despesas orçamentadas (e ao PIB projetado). Os cálculos baseiam-se no pressuposto da inclusão dos subsídios aos preços na rubrica orçamental da proteção social para o período 2005-2016. No que diz respeito às transferências sociais, são utilizados os valores orçamentados a partir de 2017. As transferências sociais são benefícios em dinheiro ou em espécie recebidos por indivíduos ou famílias com o objetivo de aliviar a pobreza ou proteger contra riscos sociais. Os valores baseiam-se na rubrica orçamental «Transferências Correntes Para Famílias», excluindo transferências para autoridades tradicionais (Sobas) e bolsas de estudo (Bolsas de estudos). Não há uma discriminação detalhada ou definição disponível, mas, na prática, é quase totalmente composta por benefícios de pensões.

orçamental precisa de cada ano, cada ponto de dados deve ser interpretado com cautela. No entanto, em termos da evolução da despesa social ao longo do tempo, oferece certamente uma imagem mais fidedigna.

Como se pode observar no painel superior, o que podemos chamar de despesa social propriamente dita (barras vermelhas) apresentou um aumento perceptível na fase final da guerra civil, caiu após o período imediatamente pós-guerra e, em seguida, começou um crescimento mais significativo com o boom do petróleo. Tendo atingido o pico de mais de 2% do PIB, diminuiu gradualmente para pouco mais de 1% após o início da crise.

O que emerge destes dados é, em primeiro lugar, que a despesa social sempre foi modesta, apesar de um aumento temporário no período

pós-guerra. A maior proporção relativa dedicada à despesa social durante o período de crise recente (painel inferior) não foi suficiente para compensar a drástica redução do espaço fiscal. Em segundo lugar, mesmo excluindo os subsídios aos combustíveis, o aumento da despesa social parece estar mais correlacionado com as receitas do petróleo (Figura 3, p. 9) e com a turbulência política (sobretudo a vaga de protestos de 2012 – ver abaixo) do que com qualquer efeito de “armas por manteiga” aquando da chegada da paz.

O que de facto ocorreu no final da guerra civil foi que as transferências sociais — e principalmente as pensões de velhice — começaram a dominar completamente a despesa social. É sobre a origem destas despesas que nos debruçaremos a seguir.

5. PENSÕES DE VETERANOS

Alguns anos após a independência, o governo instituiu um Secretária de Estado dos Antigos Combatentes ⁹, encarregado de cumprir a promessa consagrada na Constituição de prestar assistência àqueles que combateram contra o regime colonial. Um veterano foi definido como qualquer pessoa, civil ou militar, que tivesse participado na “luta de libertação nacional” entre 4 de fevereiro de 1961 e 24 de outubro 1975.¹⁰ Embora o Gabinete tivesse como função implementar e executar políticas destinadas à reabilitação física e à integração económica dos veteranos, o conteúdo concreto dessas políticas permaneceu vago até ao início da década de 1980, quando foi finalmente introduzido um sistema de benefícios legalmente regulamentado e financiado pelo Estado.¹¹

Esse sistema abrangia os combatentes da libertação (Antigos Combatentes), aqueles que participaram do lado do governo na fase inicial da guerra civil (Combatentes da Defesa da Pátria), bem como todos os que se alistaram nas forças armadas a partir de 1978.¹² Além de um sistema de pensões da função pública herdado da era colonial¹³ — de pouca importância prática —, o regime de pensões dos veteranos, ou *regime especial*, foi o primeiro sistema de proteção social genuinamente angolano. Era composto por uma vasta gama de benefícios: em primeiro lugar, os soldados feridos recebiam subsídios de invalidez que podiam atingir até 100% do salário anteriormente auferido, complementados por

um subsídio de cuidador para os casos de incapacidade grave. Em segundo lugar, em caso de morte,¹⁴ os cônjuges sobreviventes recebiam 75% do salário original, caso estivessem impossibilitados de trabalhar; e os filhos recebiam um subsídio mensal fixo. Por fim, os veteranos idosos incapazes de trabalhar recebiam igualmente uma pensão mensal equivalente a 75% do salário anterior, ou um mínimo de 4.000 Kz, introduzindo, na prática, um sistema de pensão de velhice. Para referência, o salário médio dos trabalhadores sindicalizados do setor agrícola, à época, era de 4.466 Kz, sendo a média geral dos trabalhadores sindicalizados de 7.692 Kz (IMF, 1990, p. 76). Assim, a pensão mínima — provavelmente aplicada à maioria — estava longe de ser luxuosa, mas certamente situava-se acima do rendimento médio num país dominado pela agricultura de subsistência informal.

Atendendo a um grupo não só com necessidades especiais, mas também de mérito particular, o sistema incluía ainda outros privilégios. Assim, os veteranos — a maioria ainda jovem e apta para o trabalho — beneficiavam de prioridade no acesso a empregos e promoções, bem como de vantagens especiais no sistema de pensões existente. Notavelmente, o limite de idade para acesso à pensão de velhice no sistema herdado foi reduzido em cinco anos, e todos os anos passados como combatente do MPLA contavam a dobrar no cálculo do tempo mínimo de serviço.

Os veteranos com deficiência recebiam ainda férias adicionais, redução de horário de trabalho, prioridade no acesso a habitação subsidiada ou gratuita, redução nas tarifas de transporte público e acesso preferencial a serviços públicos.

Como seria de esperar num sistema destinado aos mais merecedores da nação, os custos eram suportados pela população em geral, uma vez que o financiamento provinha diretamente do orçamento geral do Estado.

Embora não existam dados sobre a cobertura inicial efetiva do sistema, a ausência de qualquer aumento significativo nas transferências de bem-es-

9 Conforme a Lei n.º 81/78, de 20 de abril de 1978.

10 O ataque à prisão de São Paulo, em 4 de fevereiro de 1961, marcou o início da luta pela independência, segundo o discurso oficial do MPLA; esta data coincide com o início da invasão sul-africana e, portanto, com a transição da “luta pela independência” para a “defesa da pátria”.

11 Decreto n.º 85/81, de 16 de outubro de 1981.

12 Contudo, a lei especificava cuidadosamente que se aplicava a quem tivesse participado na luta “sem abandono ou traição” — provavelmente em referência às violentas purgas internas conduzidas contra os “traidores” do MPLA em meados de 1977.

13 Regulamentado através do Decreto n.º 52/75.

14 Embora não claramente estipulado na lei, legislação posterior (por exemplo, Decreto n.º 28/92) indica que se trata de soldados mortos em serviço.

tar (World Bank, 1991, p. 340) indica que o número de beneficiários efetivos era reduzido e aumentou apenas de forma gradual. Também em termos de direitos, pouco mudou durante a primeira década; exceto, claro, pela desvalorização constante dos níveis de benefícios induzida pela inflação, que chegou a cerca de um terço no final dos anos 1980.

No entanto, no final da Guerra Fria, com a crise económica e a aceleração da inflação ligada à retirada do apoio externo, a situação deteriorou-se rapidamente. Com a aproximação das primeiras eleições democráticas em setembro de 1992, a pensão mensal mínima dos veteranos não comprava sequer um frango no mercado de Luanda (IMF, 1994, p. 13);¹⁵ pouco digna de um grupo-chave de apoio ao governo. Além disso, com a perspectiva de paz trazida pelos Acordos de Bicesse, surgiu a necessidade de prover para dezenas de milhares de soldados rebeldes feridos.

A reforma implementada em meados de 1992¹⁶ abordou ambos os problemas. Primeiro, com um timing eleitoral inequívoco, os níveis das pensões dos veteranos foram aumentados pela primeira vez, e de forma drástica: a pensão padrão aumentou mais de 30 vezes, levando os valores reais a níveis sem precedentes. Segundo, o âmbito do sistema foi alargado para incluir qualquer militar incapacitado durante a guerra até à formação das novas Forças Armadas unificadas (setembro de 1992) — efetivamente garantindo benefícios aos soldados desmobilizados da UNITA (FALA). Embora referências explícitas ao MPLA (ou FAPLA) tenham sido removidas, os antigos combatentes mantiveram um status privilegiado.

Com a reforma, o sistema também se tornou mais generoso para beneficiários secundários,¹⁷ e, à semelhança das pensões da Guerra Civil americana analisadas por Skocpol (1992, p. 111), perdeu grande parte da sua lógica original de seguro, transformando-se num regime direto

de benefícios sem referência a necessidades específicas.¹⁸

Nos anos seguintes, assolado pela inflação acelerada, o ajuste intermitente dos níveis de pensão pelo governo teve pouco efeito. Como se observa na Figura 5 (p. 13), que visualiza a evolução em termos reais das pensões dos veteranos (com a renda mediana de 2009 como referência), só no final de 1996 é que as pensões recuperaram temporariamente.

O contexto é revelador: na sequência do fracassado Programa Económico e Social lançado um ano antes e da consequente hiperinflação, em meados de 1996 o descontentamento urbano já se manifestava nas ruas (Hodges, 2001, p. 111). Enquanto a proliferação de forças de segurança privadas e da Polícia de Intervenção Rápida fornecia um “bastão” para dissuadir protestos (EIU, 1996, p. 9), as armas tiveram de ser combinadas com “manteiga” sob a forma de pensões adequadas — sobretudo para os veteranos endurecidos pela guerra. No entanto, o alívio foi de curta duração, por conta da inflação ressurgente que anulou rapidamente grande parte do aumento. Após vários anos de declínio, as pensões reais acabaram por se estabilizar durante a fase final da guerra civil.

No entanto, foi apenas após o fim da guerra que qualquer mudança significativa entrou em vigor. Imediatamente após o acordo de cessar-fogo no início de 2002 (retroativamente aplicável desde dezembro de 2001), as pensões foram drasticamente aumentadas. Alguns meses depois, o sistema foi reformado pela segunda vez,¹⁹ expandindo efetivamente a sua aplicação para aqueles mortos ou incapacitados na última fase da guerra e adicionando novos benefícios.

Enquanto alguns destes benefícios eram claramente destinados a cobrir as necessidades básicas dos mais vulneráveis — como o subsídio único por falecimento, tratamento médico gratuito e ajudas de mobilidade, assim como várias medidas de integração social — outros, incluindo

15 Para efeito de comparação, no início dos anos 1980, equivalia a 45 frangos.

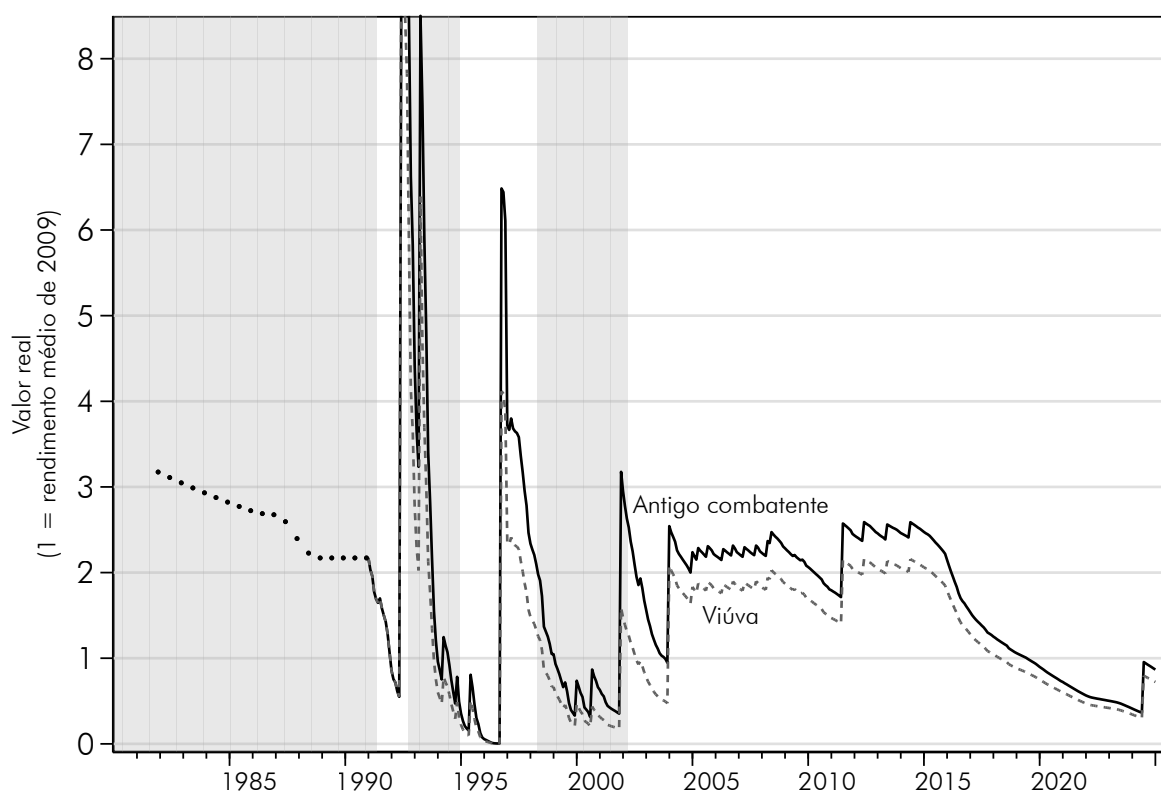
16 Decreto n.º 28/92, de 26 de junho de 1992.

17 Por exemplo, cada órfão de um veterano recebia 70.000 Kz, ou mais de 50% da pensão padrão de 131.000 Kz. Num contexto em que as famílias normalmente tinham muitos filhos, este valor poderia representar um rendimento bastante substancial.

18 A partir desse momento, todas as pensões passaram a ser concedidas como valores fixos, sem referência aos salários anteriores; as pensões de velhice eram atribuídas independentemente da capacidade de trabalho.

19 Lei n.º 13/02, de 15 de outubro de 2002.

Figura 5. Nível das pensões dos veteranos ao longo do tempo



Nota: Evolução ajustada à inflação das pensões dos veteranos legalmente estipuladas, expressas em múltiplos do rendimento médio angolano no início de 2009 e com base na legislação consecutiva publicada no Diário da República. Os valores da inflação para o período anterior a 1991 são altamente incertos e os valores reais calculados devem ser considerados como uma estimativa aproximada. Os valores acima de 8,5 são truncados, nomeadamente para alguns meses em 1992 e 1993, quando os níveis das pensões atingiram um máximo de 16 vezes o rendimento médio de 2009. As áreas cinzentas indicam períodos de conflito.

acesso prioritário ao ensino universitário e tratamento médico no estrangeiro, parecem mais ser privilégios para os já afluentes.

Os veteranos ficaram também isentos de imposto sobre o rendimento, beneficiaram de importações isentas de impostos (com base em critérios vagos) e tiveram direito à aquisição subsidiada de ativos estatais privatizados. Tais medidas dificilmente ajudariam a maioria dos soldados pobres, agora agricultores, abrangidos pelo sistema, deixando espaço óbvio para a corrupção.²⁰

Após a consolidação inicial da paz e apesar da recente ampliação dos benefícios, o governo voltou a negligenciar as pensões dos veteranos, que, em dois anos, perderam dois terços do seu

valor. Só no início de 2004, em meio a acusações de desvio de fundos em grande escala e à crescente crítica ao governo por não cumprir as promessas de desenvolvimento social (EIU, 2004), as pensões foram restauradas aos níveis iniciais.

Durante meio decénio, as pensões para mais de 120 mil beneficiários foram mantidas estáveis em cerca do dobro da renda mediana contemporânea, graças a ajustes frequentes. Mas, após um último ajuste em meados de 2008, e com as eleições de setembro desse ano, voltaram a ser deixadas a declinar. O fator de fundo aparente foi o colapso súbito dos preços internacionais do petróleo na segunda metade de 2008 (OPEC, 2024).²¹

Mesmo com a recuperação lenta dos preços do petróleo em 2009 e 2010 (ver Figura 3, p. 9), o governo omitiu-se de reajustar os níveis

20 Hodges (2001) observa tanto a despesa pública “chochamente elevada” dedicada a bolsas de estudo no estrangeiro e hospitalizações, beneficiando principalmente um círculo pequeno e bem ligado (p. 41), como a venda de ativos estatais por valores simbólicos, muitas vezes a oficiais militares (p. 119).

21 Segundo dados da OPEC, os preços do mercado internacional do petróleo caíram cerca de 70% nos últimos seis meses de 2008.

dos benefícios. Tendo perdido um quarto do seu valor, foi a falha em efetuar o pagamento atempado das pensões — incluindo o “13.º mês”, introduzido uma década antes — para as festividades de final de ano de 2010 que acabou por levar os veteranos às ruas (Albano, 2011a). Inconformados com as alegações do governo de falta de fundos no meio de um boom petrolífero, ao longo da primavera de 2011 os antigos combatentes e os deficientes de guerra organizaram manifestações exigindo pagamentos em atraso, reajuste dos níveis de pensão (Albano, 2011b) e, em última instância, a sua inclusão no sistema regular de segurança social das Forças Armadas (ver abaixo) (RFI, 2011).

Em meados de 2011, o governo reagiu finalmente, aumentando significativamente os níveis das pensões. Com as receitas do petróleo a fluir, o governo garantiu a manutenção das pensões dos veteranos através de ajustes anuais adequados. Até que, na próxima queda do preço do petróleo, iniciada na segunda metade de 2014, mais prolongada do que a anterior, e com a inflação a acelerar, as pensões reais começaram a declinar de forma constante.

Em meados de 2017, as pensões dos veteranos já tinham perdido metade do seu valor; em meados de 2021, três quartos. Apesar de um descontentamento cada vez mais generalizado e vocal (Camuto, 2022; Voice of America, 2024), os veteranos, de forma geral, abstiveram-se de voltar às ruas. Passou-se uma década — durante a qual as pensões dos veteranos passaram de representar um quarto das transferências sociais para apenas 7% — até que o governo reajustasse os níveis de pensão, embora para um valor inferior à renda mediana de 2009.

Vários fatores provavelmente contribuíram para a prolongada inação do governo. De forma geral, a gravidade da crise fiscal: a despesa teve de ser drasticamente e duravelmente cortada em todos os setores. Isto, juntamente com a recessão que se seguiu, tornou crível a alegação do governo de falta de fundos; e embora as pensões dos veteranos tenham perdido valor, eles permaneceram um grupo privilegiado em comparação com a maioria dos angolanos, sem qualquer forma de rede de

segurança. A viabilidade política de exigir pensões mais elevadas estava severamente limitada.

A situação fiscal também obrigou o governo a negociar com instituições financeiras internacionais. Uma exigência central do Banco Mundial foi reduzir os subsídios aos combustíveis e aumentar transferências monetárias direcionadas “pró-pobres” (World Bank, 2015). Embora as negociações não se tenham centrado explicitamente nas pensões dos veteranos (sendo estas efetivamente mais “pró-pobres” do que os subsídios aos combustíveis), o Banco Mundial assinalou que a situação oferecia uma oportunidade “para refletir sobre a continuação dos benefícios aos veteranos” (World Bank, 2018, p. 6). Na visão do Banco Mundial, a escassa despesa social deveria ser atribuída de acordo com a necessidade, não o mérito. Reduzir o peso fiscal das pensões dos veteranos seria certamente bem-recebido pelos credores externos.

Por fim, após quase quatro décadas à frente do país, em setembro de 2017, José Eduardo dos Santos entregou a presidência a João Lourenço. Como ex-Ministro da Defesa, os observadores viram a sua nomeação como uma forma de apaziguar o poderoso estabelecimento militar (Bye, Inglês & Orre, 2021, p. 8), e seria compreensível assumir que ele defenderia os interesses tanto dos soldados ativos como dos antigos combatentes.

No entanto, em termos dos recursos dedicados ao setor militar, ele provou ser consideravelmente mais frugal do que o seu antecessor. Tendo já iniciado processos para “limpar” as pensões militares regulares (Jornal de Angola, 2016) e as associações de combatentes desmobilizados (Jornal de Angola, 2017), em 2018 chegou a vez dos veteranos. Foi concebido um novo cartão de identificação de beneficiário,²² e surgiu uma proposta para uma lei revista sobre os antigos combatentes, que imporia critérios de elegibilidade mais rigorosos, particularmente para os filhos dos veteranos (Jornal de Angola, 2018).

Na realidade, como a maioria desses critérios já constava na legislação vigente (Lei 13/02), a iniciativa pareceu mais um sinal político: em vez de nova legislação (nunca introduzida), pre-

22 Decreto Presidencial 68/18, de 5 de março 2018.

Tabela 1. Número de beneficiários do regime especial para veteranos

	2013		2023 (ou ano mais próximo)			2024		
	N	(%)	N	(%)	Δ	N	(%)	Δ
Total de beneficiários	159,075	100	134,619	100.0	-15.4	64,531	100.0	-51.3
Antigo Combatentes	69,993	44	70,542	52.4	0.8	41,846	64.8	-40.7
Deficientes de Guerra	25,452	16	20,260	15.0	-20.4	14,932	23.1	-26.3
Órfãos	50,904	32	31,742	23.6	-37.6	3,636	5.6	-88.5
Outros beneficiários	12,726	8	10,032	7.5	-21.2	4,096	6.3	-59.2
Viúvas			6,211	4.6		3,160	4.9	-49.1
Pais dependentes			3,212	2.4		607	0.9	-81.1
Assistentes			609	0.5		329	0.5	-46.0

Nota: Os números relativos a 2013 são da Associação de Militares Mutilados de Guerra de Angola, citados por Valmario França (2014, p. 14), com os números dos beneficiários das subcategorias imputados a partir da percentagem do total. Os números relativos a 2023 e 2024 baseiam-se em dados recebidos da Direção Nacional de Proteção Social (Ministério da Defesa), Luanda, Fevereiro de 2025.

nunciava uma ação para eliminar beneficiários inexistentes ou inelegíveis. O sistema tinha-se tornado, de facto, demasiado inclusivo. No ano seguinte, o governo emitiu um decreto regulando o previsto “processo de recadastramento e prova de vida”, que viria a reduzir drasticamente o número de beneficiários.²³

Após a conclusão da guerra civil e a inclusão de novas coortes de deficientes de guerra, o número de beneficiários tinha atingido pouco menos de 120 mil, dos quais 29 mil deficientes e 47 mil antigos combatentes (Agência Lusa, 2004c).²⁴ Dez anos depois, à medida que novas coortes de combatentes da libertação atingiam a idade de reforma ou faleciam — deixando viúvas e órfãos —, o total cresceu para mais de 160 mil (ver Tabela 1, p. 15). Contando apenas os 70 mil antigos combatentes, isso representaria cerca de 16% dos homens angolanos com mais de 60 anos,²⁵ atingindo assim uma parte não desprezível das famílias. Segundo o ministro responsável, o total atingiu 174 mil antes do início do processo do novo cadastro em 2019 (Jornal de Angola, 2024).

No final do processo muito atrasado (2023 ou ano imediatamente anterior), e com base em dados a nível provincial obtidos junto do Ministério da Defesa, o número tinha descido para 133 mil. No entanto, a mudança drástica ocorreu após a conclusão do processo, em 2024, quando o número de beneficiários foi reduzido para meros 64 mil.

Como as autoridades têm sido acusadas há muito de negar injustamente o acesso a benefícios públicos a vários grupos de veteranos — e, inversamente, concedê-los a quem não cumpria os critérios (ver abaixo) —, é pertinente estudar os números com maior detalhe.

A severidade da redução variou substancialmente entre as categorias de beneficiários. Os “órfãos” foram reduzidos de mais de 50 mil em 2013 para menos de 4 mil em 2024. Como a categoria deveria incluir apenas crianças com menos de 18 anos, o valor anterior era quase certamente inflacionado.²⁶ Os pais dependentes

23 Decreto Executivo Conjunto 220/19, de 26 de agosto 2019.

24 Os números exatos apresentados pelo presidente da Assembleia Nacional foram 47 408 antigos combatentes, 28 588 deficientes de guerra e 41 824 dependentes.

25 Com uma população de 431 000 habitantes, de acordo com o recenseamento de 2014 (INE, 2016, p. 98).

26 Qualquer órfão de um soldado que tenha falecido na guerra, terminada no início de 2002, teria completado 18 anos no máximo em 2020, o que, salvo estudos universitários — um privilégio ainda reservado a muito poucos —, o desqualificaria para receber benefícios. Como categoria particularmente privilegiada, os filhos de antigos combatentes poderiam também ser considerados órfãos mesmo que a morte do progenitor não tivesse sido relacionada com a guerra (e, portanto, potencialmente ocorrida após 2002). No entanto, em 2002, os antigos combatentes mais jovens teriam já cerca de 45 anos; o número de descendentes de

— muitos dos quais provavelmente já faleceram — também foram drasticamente reduzidos; as viúvas, menos. A categoria central dos antigos combatentes também foi substancialmente reduzida, embora apenas no final do processo. Como a coorte mais jovem de antigos combatentes teria completado 65 anos em 2024, muitos dos seus camaradas mais velhos já teriam falecido.

A categoria que sofreu a menor redução foi a dos deficientes de guerra. Dado o número inicial relativamente restritivo — 29 mil no seu pico, para um país com centenas de milhares de mortos na guerra — e a elegibilidade das coortes mais jovens, a redução relativamente moderada parece lógica. Está claro que os registos de beneficiários não refletiam com precisão a verdadeira população de pessoas elegíveis; e o tamanho relativo da redução entre as categorias sugere que uma explicação significativa reside na falha em cessar pagamentos a beneficiários que já não eram elegíveis.

No entanto, o estudo da distribuição geográfica dos beneficiários sugere uma história complementar e mais política. Notavelmente, cinco províncias — Bengo, Lunda Sul e Norte, Cuando Cubango e Moxico — destacam-se pela densidade extrema de beneficiários antes de 2024²⁷ e pela redução igualmente extrema depois disso. Várias destas províncias experienciaram combates intensos durante a guerra civil; ainda assim, em termos de deficientes de guerra — o grupo que deveria refletir a participação significativa na guerra civil pós-libertação —, as cinco províncias não diferem muito do restante país.

Em vez disso, os números extremos devem-se principalmente a quantidades severamente inflacionadas de antigos combatentes da era da guerra de libertação e dos seus órfãos. De facto, em três destas províncias, o número de beneficiários registados como antigos combatentes superava em muito o *total* de homens com mais de 65 anos.²⁸ A pequena Lunda Norte, por consequin-

te, ostentaria tantos combatentes da libertação quanto a província da capital, Luanda, que tem uma população oito vezes maior e cem vezes mais pensionistas militares regulares.²⁹

Os números tornam-se ainda mais intrigantes se se considerar que, com exceção de Bengo — um reduto da guerrilha da FAPLA durante a guerra de independência (Hodges, 2001, p. 8) — nenhuma das outras quatro províncias, claramente periféricas, é uma região natal intuitiva para os combatentes da independência. Na realidade, o que as distingue demograficamente é o predomínio de duas minorias linguísticas: os falantes Chokwe (6,5% dos angolanos), predominando em Lunda Norte, Lunda Sul e Moxico; e os Nganguela (3,1% dos angolanos), predominando em Cuando Cubango. Notavelmente, embora os seus territórios de origem — inacessíveis, estrategicamente importantes e ricos em recursos — tenham constituído campos de batalha primordiais durante a guerra civil, estes grupos geralmente não tinham afiliação próxima a nenhum dos três movimentos de libertação. Se alguma coisa, a filiação étnica sugeriria que estas províncias estivessem desprovidas de veteranos da libertação, e não repletas até ao limite.

Tal discrepância extrema dificilmente pode ser explicada por ineficiência administrativa ou erro. De facto, embora as estruturas administrativas tenham sido certamente seriamente enfraquecidas durante a guerra, há poucos indícios de que as burocracias das províncias periféricas em questão fossem significativamente piores do que as de outras regiões de Angola.³⁰

pela Direção Nacional de Proteção Social (2023 ou ano imediatamente anterior). Uma parcela desconhecida, mas não negligenciável, de antigos combatentes são mulheres. O cálculo é, no entanto, conservador, pois inclui indivíduos que tinham apenas 17 anos em 1974, o último ano da guerra de libertação.

29 Segundo dados obtidos pelo autor junto do ISSFAA em Luanda, outubro de 2024.

30 Para tomar apenas um indicador revelador, a proporção de pessoas com certidão de nascimento era, na altura do censo de 2014, cerca de 53% em Angola. Três das províncias em questão apresentavam uma proporção mais elevada (Lunda Sul: 77%; Bengo: 62%; Moxico: 56%) e duas apresentavam uma proporção mais baixa (Cuando Cubango: 47%; Lunda Norte: 45%).

antigos combatentes ainda com menos de 18 anos em 2020 deveria ter sido limitado.

27 Variando entre 14 a 24 por 1.000 habitantes antes da redução de 2024. Para a maioria das províncias, a cifra situava-se entre 1,5 e 2,5.

28 Bengo, Lunda Sul e Moxico. Com base em projeções populacionais da UNFPA (2022) e dados fornecidos

O que as distinguia era a sua sensibilidade política pós-guerra. Os seus habitantes pagaram um preço elevado, à medida que os seus territórios se tornaram o foco da guerra e da extração económica que a sustentava. Mas, devido ao seu estatuto de minoria e à fraca afiliação aos principais movimentos político-militares, foram amplamente excluídos dos benefícios resultantes e, igualmente importante, da narrativa nacional angolana da luta anticolonial e da construção do Estado (Hodges, 2001, p. 163). A precariedade política destas províncias economicamente importantes, mas difíceis de policiar, tornou-se evidente nas eleições parlamentares de 1992, quando o Partido de Renovação Social (PRS) regionalista se tornou o segundo maior partido nas duas Lundas, ficando em terceiro lugar a nível nacional. Os fortes resultados repetiram-se nas primeiras eleições pós-guerra de 2008, representando uma causa óbvia de preocupação para o governo.

Neste contexto, os números inflacionados de beneficiários parecem ser não tanto um resultado de erro administrativo, mas sim um reflexo de uma estratégia de cooptação do Estado junto das regiões periféricas (ver também Soares de Oliveira & Taponier, 2013). Embora o sucesso da estratégia não deva ser exagerado — a demanda popular por autonomia continua a manifestar-se e é violentamente reprimida nas províncias orientais —, fornecer uma grande parcela de famílias com uma pensão estável atribuída e, por conseguinte, politicamente contingente ainda que duvidosa, constituiu uma forma relativamente barata de mitigar queixas materiais, tornando as famílias dependentes do Estado-MPLA.

No entanto, o uso indevido do sistema de pensões dos veteranos teve implicações para os restantes beneficiários.

Tendo-se recusado a reajustar os níveis das pensões dos veteranos até que os seus registos fossem limpos (Angola 24 Horas, 2023) — colocando assim o ónus dos pagamentos incorretos sobre o coletivo de beneficiários —, o governo acabou por cumprir a sua promessa e aumentou as pensões em três vezes em meados de 2024. A relação implícita entre a cobertura (limitada) e o âmbito (generoso) das prestações era evidente. Na prática, no entanto, o resultado foi um nível

geral de benefícios significativamente inferior ao das duas décadas anteriores, de facto abaixo do salário mínimo, pago a um número drasticamente reduzido de beneficiários. Se os combatentes da libertação, as suas famílias e os veteranos incapacitados foram outrora privilegiados de forma única, já há muito haviam sido ultrapassados por uma nova classe média.

6. O SISTEMA GERAL DE PROTEÇÃO SOCIAL

No final de 1990, com a paz pós-Guerra Fria e as eleições multipartidárias no horizonte, o governo do MPLA introduziu o primeiro sistema geral de segurança social do país. Como é referido no preâmbulo da Lei do Sistema de Segurança Social (Lei 18/90), embora o Estado tenha desde cedo cumprido os seus compromissos constitucionais em relação aos combatentes da libertação e suas famílias, apenas uma minúscula parcela dos “trabalhadores” do país estava protegida pelo sistema de pensões “herdado do passado”. A criação de um sistema contributivo, em princípio abrangendo todos os trabalhadores formais e independentes, bem como as suas famílias, destinava-se a colmatar esta lacuna.

O sistema previa um conjunto abrangente de benefícios, incluindo subsídios de maternidade e de incapacidade temporária, pensões de velhice e de sobreviventes, abonos familiares, seguro de desemprego e de acidentes de trabalho. No entanto, o pilar central do sistema era, e continua a ser, as pensões, enquanto os outros ramos foram implementados tardiamente ou nem sequer, possuindo, na melhor das hipóteses, importância fiscal marginal (World Bank, 2023, p. 74).³¹

As pensões, por outro lado, foram generosamente concebidas. Embora o novo sistema, em contraste com o *regime especial*, exigisse pagamentos por parte dos futuros beneficiários, as taxas de contribuição eram baixas.³² As pensões

31 As pensões de invalidez abrangeram cerca de 4.000 beneficiários nos anos seguintes ao fim da guerra civil (INE, 2010), mas depois diminuíram de forma constante. Parece ter sido efetivamente abolida por volta de 2017.

32 2% do salário bruto para os empregados e 5% para os

Tabela 2. Disposições legislativas gerais relativas à pensão de velhice, reformas sucessivas

	Lei 18/90	Decr. Lei 12/99	Decr. 76/05	Decr. 40/08	Decr. Presidencial 299/20
Válido a partir de	1990	1999	2005	2008	2021 → 2024
Período mínimo de contribuição (anos)	15	15	15	15	15
Idade mínima/tempo de serviço (anos)	60/35	60/35	60/35	60/35	60/35
Período de referência salarial (anos antes da data de reforma)					
<i>Funcionários públicos</i>		0		1	2
<i>Sector privado</i>	2	1	1	3	4
Taxa de substituição nominal*	100%	100%	100%	100%	100%
Nível mínimo (% do salário mínimo legal)	100%	100%	90%	100%	N/A**

* Presumindo 35 anos de tempo serviço.

** Ajustado periodicamente por meio de decretos.

de velhice eram concedidas a partir dos 60 anos ou 35 anos de serviço, sob a condição de terem sido feitas contribuições durante 15 anos. Os antigos combatentes voltavam a ter condições privilegiadas, com os anos passados na luta de libertação a contar o dobro. Além disso, trabalhadores em profissões árduas podiam reformar-se a partir dos 50 anos.³³ Após 35 anos de serviço, as pensões de velhice eram fornecidas a uma taxa de substituição nominal de 100%, baseada nos salários dos dois últimos anos.

À primeira vista, isto era extremamente generoso. Na prática, porém, as altas taxas de inflação tornavam-se um fator significativo e complicador. Primeiro, com a alta inflação, os salários nominais aumentam rapidamente. Consequentemente, estender o período de referência para trás depressa diminui a média. Ao longo da década de 1990, as taxas anuais de inflação na ordem das centenas tornavam o salário de referência praticamente sem valor. A situação foi amenizada após as greves no setor público em meados de 1999 (EIU, 1999b), quando o período retrospectivo foi completamente eliminado para os funcionários públicos e reduzido para um ano no setor privado. À medida que a inflação foi lentamente controlada, as reformas subsequentes, descritas na Tabela 2 p. 18, foram gradualmen-

te expandindo o período de referência para trás, mantendo geralmente um status mais favorável para os funcionários públicos. Mesmo com uma inflação pós-guerra relativamente modesta, essas extensões tiveram consequências importantes. Com uma inflação anual média pós-guerra de cerca de 16%, um salário de referência baseado no último ano de trabalho será 7% inferior ao salário final; um baseado nos últimos cinco anos será 29% inferior. Assim, embora os sucessivos governos tenham mantido a taxa nominal de substituição em 100%, puderam usar os ajustes no período de referência para efetivamente aumentar ou diminuir as pensões.

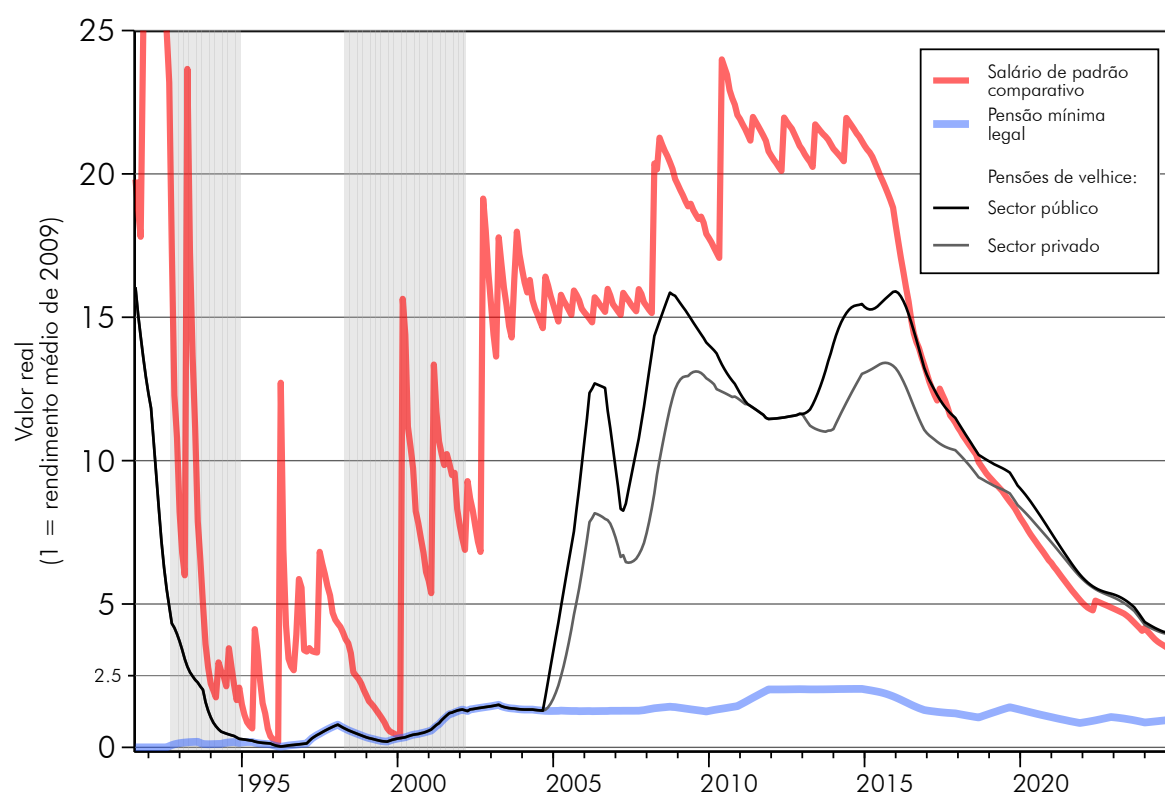
Mais importante ainda, o sistema geral de segurança social — tal como o *regime especial* — nunca foi equipado com um mecanismo de atualização automática dos benefícios. Assim, mesmo com um salário de referência inicialmente razoável, a inflação erodiu continuamente o seu valor real, deixando os beneficiários dependentes de ajustes periódicos decretados pelo governo. O resultado foi um sistema que, embora globalmente muito generoso (World Bank, 2018, p. 46), é difícil de avaliar e aberto a manipulação discricionária.

Para compreender como o sistema funcionou na prática nas últimas três décadas, é necessário considerar as alterações nos níveis salariais nominais, a fórmula do salário de referência, os ajustes periódicos das pensões e do salário mínimo legal, bem como a inflação. Na ausência de estatísticas salariais, foi construída uma série salarial sintética para um trabalhador educado no final de carreira (o sa-

empregadores (Decreto 17/91, 25 de maio de 1991), posteriormente aumentados para 3% e 8%, respectivamente (Decreto 7/99, 28 de maio de 1999).

33 Conforme o Despacho Conjunto 69/93, de 3 de setembro de 1993.

Figura 6. Simulação geral da pensão por idade, 5 anos após a reforma



Nota: O salário de padrão comparativo (linha vermelha) é um indicador salarial sintético que simula o salário de um trabalhador com formação académica no final da carreira, com base nas tabelas salariais legais consecutivas para professores, tal como publicadas no Diário da República. As linhas pretas e cinzentas representam a pensão efetiva resultante recebida por um ex-funcionário do sector público e privado, respetivamente, após 5 anos de reforma, suavizada ao longo de 12 meses. São contabilizadas as alterações no cálculo do salário de referência (pré-reforma) e todos os ajustamentos subsequentes dos níveis de pensão (5 anos após a reforma). Todos os valores são ajustados à inflação e expressos em múltiplos do rendimento médio angolano de 2009. Os valores acima de 25x são truncados; nomeadamente para alguns meses em 1992, quando os níveis salariais atingiram um máximo de 67x o rendimento médio de 2009. As áreas cinzentas indicam períodos de conflito.

lário de padrão comparativo), com base nas tabelas salariais legalmente estipuladas para professores entre 1991 e 2025.³⁴ A evolução mensal é mostrada pela linha vermelha na Figura 6 (p. 19), expressa como múltiplos do rendimento mediano angolano em 2009.

Semelhante às pensões dos veteranos (Figura 5, p. 13), os salários do setor público experienciaram alguns aumentos notáveis no início da década

de 1990 e novamente em 1996, quando os professores entraram em greve em protesto pela perda do poder de compra. Após novas greves no setor público no final de 1999 e em 2000 (EIU, 2001, p. 12), e em meados de 2002 (AFP, 2002), os níveis salariais foram novamente drasticamente aumentados, mantendo-se depois elevados. Contudo, com a queda do preço do petróleo iniciada em 2014, o governo regressou a ajustes meramente simbólicos, levando a um declínio acentuado nos anos seguintes.

Durante grande parte desta década, os reformados de velhice encontraram-se, no entanto, consideravelmente pior. Embora nominalmente ligados aos salários anteriores, os ajustes geralmente fracos e ad hoc dos benefícios de velhice, em contextos de alta inflação, corroeram o seu valor real em relação aos níveis salariais contemporâneos.

Esta tendência é ilustrada pelas linhas preta e cinzenta na Figura 6 (p. 19), que representam

34 Para o período em análise (1991-2025), os salários dos professores foram regulados primeiro de acordo com a tabela salarial geral do setor público (1991-1997) e, posteriormente, de acordo com três tabelas subsequentes específicas do setor da educação (introduzidas em 1997, 2010 e 2018). Foi tido o cuidado de ligar corretamente cada sistema subsequente, com base em avaliações qualitativas e séries salariais sobrepostas, mas, dado que a equivalência em posição relativa ou nível de educação não pode ser garantida entre as interrupções, a comparação ao longo de todo o período pode não ser totalmente precisa.

instantâneos mensais de um trabalhador hipotético cinco anos após a data da reforma, tendo cumprido o período completo de serviço.³⁵ Assim, durante todo o período da guerra civil, os aumentos de pensões — normalmente seguindo a conjuntura dos aumentos salariais — não compensaram a inflação. Mesmo os pensionistas com salário final muito elevado rapidamente caíram para o salário mínimo legal, representado pela linha azul grossa. Uma vez nesse nível, não havia forma de recuperar.

Só bem avançado o período pós-guerra, quando os aumentos reais de salários anteriores se combinavam com taxas de inflação moderadas, é que as coortes subsequentes de pensionistas passaram a usufruir de pensões razoáveis — de facto, altamente privilegiadas. Finalmente, com a crise fiscal, os níveis reais de pensões iniciaram um declínio dramático, perdendo três quartos do seu valor em uma década. O facto de os aumentos nominais das pensões superarem, pela primeira vez, os aumentos salariais apenas reduziu ligeiramente a queda.

O desenho do sistema e a sua gestão em contexto de preços voláteis conduziram não apenas a variações drásticas no longo prazo, mas também a resultados extremamente injustos em qualquer momento, mesmo para reformados com históricos comparáveis. Uma razão imediata foi a diferença legalmente estipulada no cálculo do salário de referência entre o setor público e privado, cujo efeito é claramente visível na diferença entre a linha preta e a cinzenta da Figura 6 (p. 19).

Mais importante ainda, tanto os aumentos abruptos nominais de salários, a curto prazo, quanto as variações de longo prazo na extensão em que os ajustes de pensões acompanharam os salários, introduziram um forte componente de arbitrariedade e incertezas nos direitos a pensão, tornando-os em grande parte uma questão de temporização.

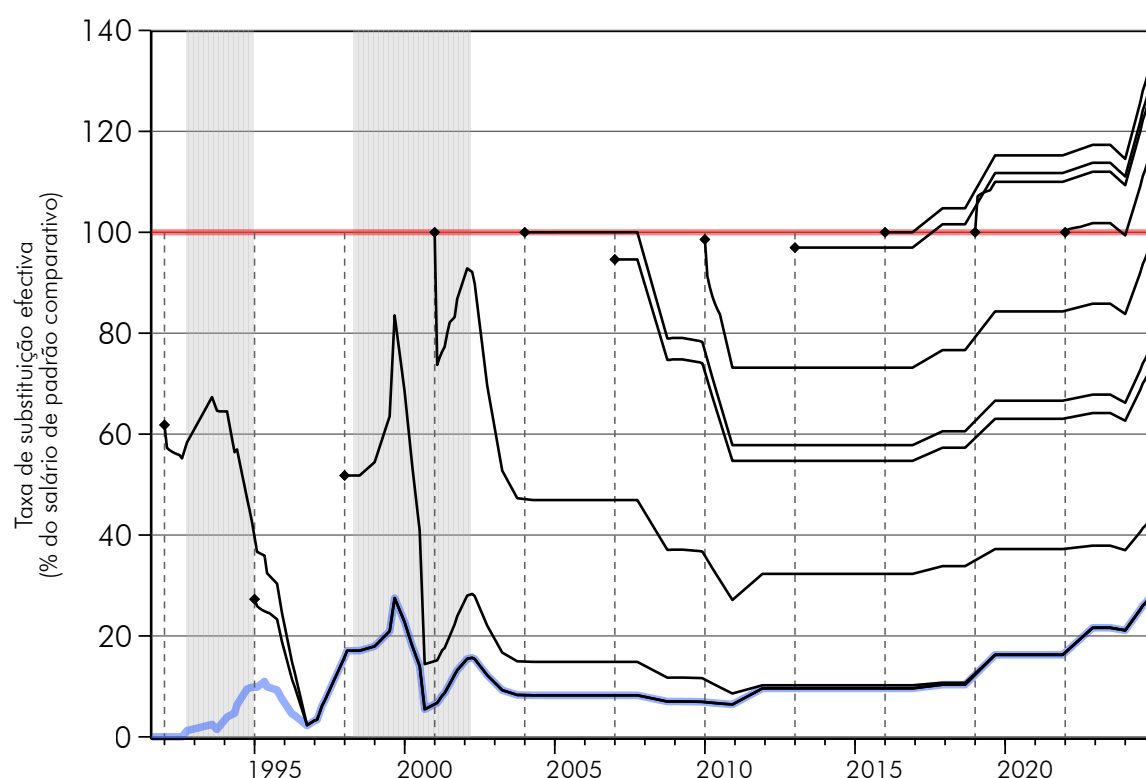
A Figura 7 (p. 21) ilustra esta situação, traçando a evolução das pensões para coortes distintas de pensionistas em comparação com os níveis

salariais atuais, com base nos mesmos dados e pressupostos da Figura 6 (p. 19). Manter o salário de padrão comparativo (aplicável a alguém ainda em serviço) constante e distinguir entre coortes permite avaliar a relação entre a evolução dos salários e das pensões, bem como a medida em que as diferenças nos níveis de pensão contemporâneos dependem da data de reforma.

Assim, todos os que entraram na reforma na década de 1990 iniciaram com uma taxa de substituição baixa, caindo rapidamente para o mínimo legal. As coortes pós-guerra foram mais afortunadas, mas com variações significativas dependendo da data de reforma. Notavelmente, na década seguinte à guerra, as autoridades elevaram intermitentemente as pensões relativamente aos salários correntes, por vezes deixavam-nas deslizar e, por vezes, ajustavam-nas meticulosamente. Só em 2011 — marcado pelos protestos dos antigos combatentes e pela incerteza política ligada à incipiente Primavera Árabe — ocorreria uma ruptura decisiva: as pensões mais baixas recuperaram parte do seu valor e, doravante, o governo passou a ter cuidado para não deixar que os níveis das pensões caíssem em relação aos salários. Finalmente, nos últimos anos da crise económica e com a rápida queda dos salários reais, os governos sob o novo presidente Lourenço tentaram claramente atenuar a descida das pensões, particularmente das situadas na extremidade inferior. No entanto, os níveis de benefício permanecem altamente desiguais, mesmo para pensionistas com históricos profissionais comparáveis. Por exemplo, de acordo com as simulações da Figura 7 (p. 21), um indivíduo instruído que se reformou no final dos anos 1990 receberia atualmente uma pensão mínima. Isto equivale a apenas 30% do salário de padrão comparativo e aproximadamente igual à renda mediana de 2009. Em contraste, alguém que se reformou uma década depois receberia cerca de 80%, enquanto um recém-reformado receberia 140% (!). A desigualdade incorporada foi ainda amplificada pelas acentuadas diferenças de rendimento entre diferentes setores e níveis de educação, tornando o sistema como um todo nitidamente desigual (ver, por exemplo, World Bank, 2018, p. 46).

35 Com exceção do primeiro período de cinco anos (1991-1996), quando as linhas representam um trabalhador que se reformou na primeira data da amostra, ou seja, agosto de 1991.

Figura 7. Simulação geral da pensão de velhice, taxa de substituição por coorte (grupo)



Nota: O salário de padrão comparativo (linha vermelha, constante a 100 %) é um indicador salarial sintético que simula o salário de um trabalhador com formação académica no final da carreira, com base nas tabelas salariais legais consecutivas para professores, tal como publicadas no Diário da República. As linhas pretas mostram a evolução simulada dos níveis de pensão para diferentes grupos de pensionistas idosos, assumindo o emprego no sector público, expresso como uma percentagem do nível salarial simultâneo. A entrada de cada grupo na reforma é marcada por um losango(diamante) preto. A pensão mínima legal é traçada pela linha azul. São contabilizadas as alterações no cálculo do salário de referência (pré-reforma) e todos os ajustamentos subsequentes dos níveis de pensão. Todos os valores são suavizados em médias móveis de 12 meses. As áreas cinzentas indicam períodos de conflito.

Não obstante toda a sua arbitrariedade, os beneficiários do sistema geral de pensões permaneceram privilegiados. Mesmo após o rápido aumento de beneficiários na sequência da crise do preço do petróleo – o número de pensões de velhice e de sobreviventes no sistema geral aumentou de números muito baixos nos anos 1990 para pouco menos de 100.000 na véspera da crise petrolífera, duplicando depois para quase 200.000 em 2021³⁶ – representavam apenas cerca de 15% da população com 60 anos ou mais. Além disso, aplicando-se quase exclusivamente ao setor formal (e em particular ao setor público) num país dominado por atividades informais e de subsistência, os beneficiários de pensões, desproporcionalmente concentrados

na província da capital, continuam consideravelmente mais ricos e mais instruídos do que o resto da população (World Bank, 2023, p. 79).

No sentido mais geral, estes privilégios têm sido resultado do poder dos funcionários relativamente bem-educados, em grande parte sediados em Luanda, para os quais o sistema constituía um seguro de velhice essencial. As greves não só representavam o risco de interrupções dispendiosas nos sectores críticos terciário e extrativo, como podiam expor falhas na fachada ou frente repressiva. A generosidade nominal do sistema, bem como os níveis salariais altamente voláteis, mas geralmente elevados que o sustentam, refletem este facto. No entanto, comparados com os níveis salariais, os níveis efetivos das pensões foram, nas duas primeiras décadas, irrisórios. A razão técnica para a discrepância foi detalhada acima; as razões políticas são mais difíceis de determinar. Se os pensionistas, por razões ób-

36 De acordo com os números do Banco Mundial (World Bank, 2018) e os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Segurança Social, em Luanda, em 2024.

vias, já não dispõem da arma da greve, por que razão a aparente ausência de protestos, e por que a falta de uma mobilização concertada por parte dos futuros beneficiários? Não obstante a concentração urbana dos beneficiários – em contraste, por exemplo, com os antigos combatentes – a desigualdade e a falta de transparência do sistema provavelmente atuaram contra a ação coletiva. Com a taxa de substituição formal de 100% sendo em grande parte uma quimera, e sem acesso aos registos oficiais, teria sido difícil fazer uma avaliação coerente do que era efetivamente pago a quem. O problema foi agravado pela extrema variação nos níveis de pensão: não apenas entre aqueles situados em diferentes extremidades da escala salarial pré-aposentação, mas, de forma ainda mais drástica, entre coortes. Sem uma compreensão coerente do problema, era difícil mobilizar-se por uma solução.

Inversamente, a estabilização das pensões em relação aos salários, primeiro em 2004, e depois de forma mais duradoura a partir de 2011, coincide claramente com períodos de descontentamento público geral e protestos anti governo ligados à corrupção e à falta de desenvolvimento social. À luz disso, a renovada atenção aos níveis de pensão urbanos aparece como uma estratégia de prevenção, buscando conter a expansão dos protestos a um grupo central, mas até então tranquilo, de apoio.

Por que, então, os níveis de benefícios das pensões começaram a superar os salários (públicos) alguns anos após a crise fiscal? Uma razão seria a necessidade de proteger os pensionistas urbanos dos aumentos de preços que afetavam agudamente a classe média. No entanto, as pensões foram aumentadas em toda a linha, incluindo para os escalões mais altos – dificilmente um método custo-efetivo para proteger os mais vulneráveis em tempos de crise. Uma explicação complementar reside na pressão exercida por atores internacionais, e pelo FMI em particular. Para aceder aos fundos urgentemente necessários oferecidos pelo FMI em 2018, o governo angolano comprometeu-se a atingir metas mínimas rigorosas de despesa social como exceção à austeridade geral (IMF, 2019). Embora os doadores internacionais certamente tivessem preferido uma rápida expansão de

programas “pró-pobre” direcionados (ver abaixo) e, inversamente, criticassem gastos adicionais com veteranos, as pensões ordinárias tinham a vantagem de serem aceitáveis para o FMI e prometerem retornos políticos domésticos.

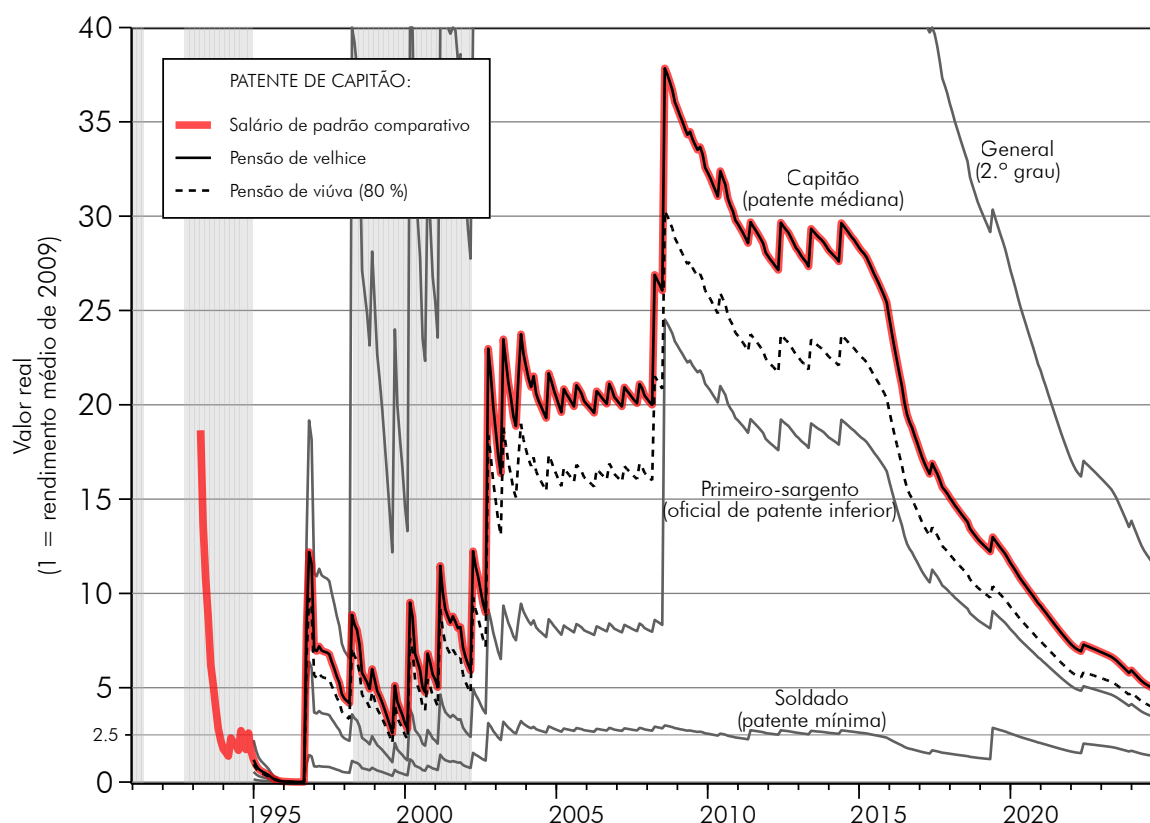
7. PENSÕES MILITARES

O terceiro grande sistema de pensões em Angola – e até recentemente constituindo o maior componente do gasto em proteção social (World Bank, 2023, p. 75) – é o sistema de pensões militares, criado na véspera dos Acordos de Lusaka, em meados da década de 1990 (Decreto-Lei 16/94).

O novo sistema foi particularmente generoso, em vários aspectos. As contribuições eram idênticas às do sistema geral, mas as pensões de velhice eram concedidas já a partir dos 55 anos (em vez de 60), ou após 30 anos de serviço (em vez de 35 anos); e, em caso de morte – fora do serviço – proporcionava pensões de sobreviventes de 80% (em vez de 70%). Contudo, o mais importante era que, enquanto o sistema geral permitia uma desconexão entre os pensionistas de reforma e os seus colegas ainda no activo, frequentemente com consequências desastrosas para os primeiros, o novo sistema militar assegurava que os seus destinos económicos permanecessem estreitamente ligados, utilizando os salários *actuais* dos militares ainda no activo como base para o cálculo das pensões (Decreto 11-I/96). Independentemente do contexto macroeconómico e da atenção política relativa dedicada às pensões, um oficial militar reformado receberia uma pensão equivalente a 100% do seu salário atual, em termos contra factuais. Para além de aumentar a transparência, esta medida atenuou parte da incerteza quanto aos níveis futuros das prestações.

Esta disposição refletiu tanto as lições aprendidas com o (des)funcionamento do sistema geral de pensões como o estatuto moral e político específico dos militares. Implica igualmente que qualquer análise das pensões militares ao longo do tempo é, acima de tudo, uma análise dos salários militares e dos seus determinantes. Como ilustra a Figura 8 (p. 23), ao traçar a evolução

Figura 8. Níveis das pensões militares ao longo do tempo



Nota: Evolução das pensões das (FAA) ajustadas à inflação, para patentes seleccionadas no final da carreira, expressas em múltiplos do rendimento médio angolano no início de 2009. Cálculos dos autores com base na legislação consecutiva publicada no Diário da República. As linhas contínuas representam as pensões de velhice, assumindo 30 anos de serviço (100%); as linhas tracejadas representam as pensões de sobrevivência, assumindo a morte fora do serviço (80%). Capitão representa uma patente mediana aproximada entre os militares reformados (2008-2024). Os níveis salariais/pensões de soldados, sargentos e generais são incluídos para referência. Este último é truncado (atingindo um máximo de 92X o rendimento médio em 2008). As áreas cinzentas indicam períodos de conflito.

das remunerações militares legalmente estipuladas, com oficiais de patente intermédia representados pelo posto de Capitão (linha vermelha) e as suas pensões concomitantes (linha preta), isso seria, em grande parte, vantajoso.

A reativação da guerra civil em 1998 e a hiperinflação daí resultante implicaram rendimentos crescentes, embora extremamente voláteis, para os militares: os oficiais de patente intermédia saíram geralmente em melhor situação do que o típico trabalhador civil qualificado, traçado na Figura 6 p. 19, e, mais importante, as pensões militares foram mantidas em níveis sustentáveis. Se a alta patente tivesse sido a maior beneficiária da retomada da guerra – o “bónus de guerra” efetivo implicou um aumento seis vezes superior para generais, em comparação com um dobro para os restantes – o aumento pós-guerra seria

igualmente benéfico para oficiais e soldados de patentes inferiores. Durante vários anos, a maioria das remunerações militares manteve-se perfeitamente estável, em níveis elevados, mas fortemente desiguais conforme o posto.³⁷

No entanto, com o aumento das receitas petrolíferas e numa aparente tentativa de reforçar o apoio político, na véspera das eleições nacionais de 2008, os salários dos oficiais foram subitamente duplicados ou mesmo triplicados. Os aumentos foram consideravelmente maiores do que os modestos, embora igualmente evidentes, aumentos pré-eleitorais do setor público em geral ou das pensões de veteranos (ver Figura 5, p. 13). O

³⁷ Por exemplo, um General ganhava quase oito vezes o salário de um 1.º Sargento e vinte vezes o de um soldado alistado.

facto de os soldados da linha de frente – numericamente mais significativos e mais baratos de “compensar” – não terem recebido aumentos equivalentes, reflete o estatuto especial da classe de oficiais angolanos. Apesar de poucos para ter uma influência decisiva nos padrões de votação, como grupo-chave de apoio ao governo, a sua lealdade era, ainda assim, imperativa.

Com as pensões militares indexadas aos salários atuais, os militares reformados beneficiaram automaticamente. Assim, em 2008, a pensão militar média era aproximadamente 10 vezes superior às já bastante generosas pensões civis. Consequentemente, embora representassem 20% dos pensionistas, os ex-militares receberam dois terços do gasto público com pensões contributivas (World Bank, 2023, p. 75), a maior parte pago através do orçamento geral.³⁸

As generosas pensões dos militares das FAA constituíam um objeto de inveja para grupos que reclamavam terem sido injustamente excluídos. Logo após a guerra civil, antigos oficiais da UNITA e representantes políticos começaram a criticar o governo por violar o acordo de paz, ao recusar pensões militares aos oficiais desmobilizados (Agência Lusa, 2004a, 2004b). De facto, se algum dos cerca de 100.000 soldados recém-desmobilizados da UNITA – além dos 5.000 efetivamente integrados nas FAA – tinha direito a pensão, e em caso afirmativo, sob qual sistema, estava longe de ser claro. Por um lado, a legislação original das pensões militares de 1994 previa “pensões extraordinárias” para aqueles que “em virtude dos Acordos de Paz de Angola [os em grande parte silenciosos Acordos de Bicesse de 1991], estão registados nos órgãos de pessoal das Forças Armadas Angolanas” (Lei 16/94, art.º. 2.1 (b) & art.º. 32). Por outro lado, aparentemente permanecendo letra morta, a questão dos direitos a pensões foi explicitamente excluída do processo de desmobilização e reintegração de 2002 (Porto & Parsons, 2003, p. 35). Assim, apesar de integrarem nominalmente as FAA como parte do processo de desmobilização, a maioria

das várias centenas de milhares desmobilizados de cada lado e dos processos de paz subsequentes permaneceu excluída.³⁹

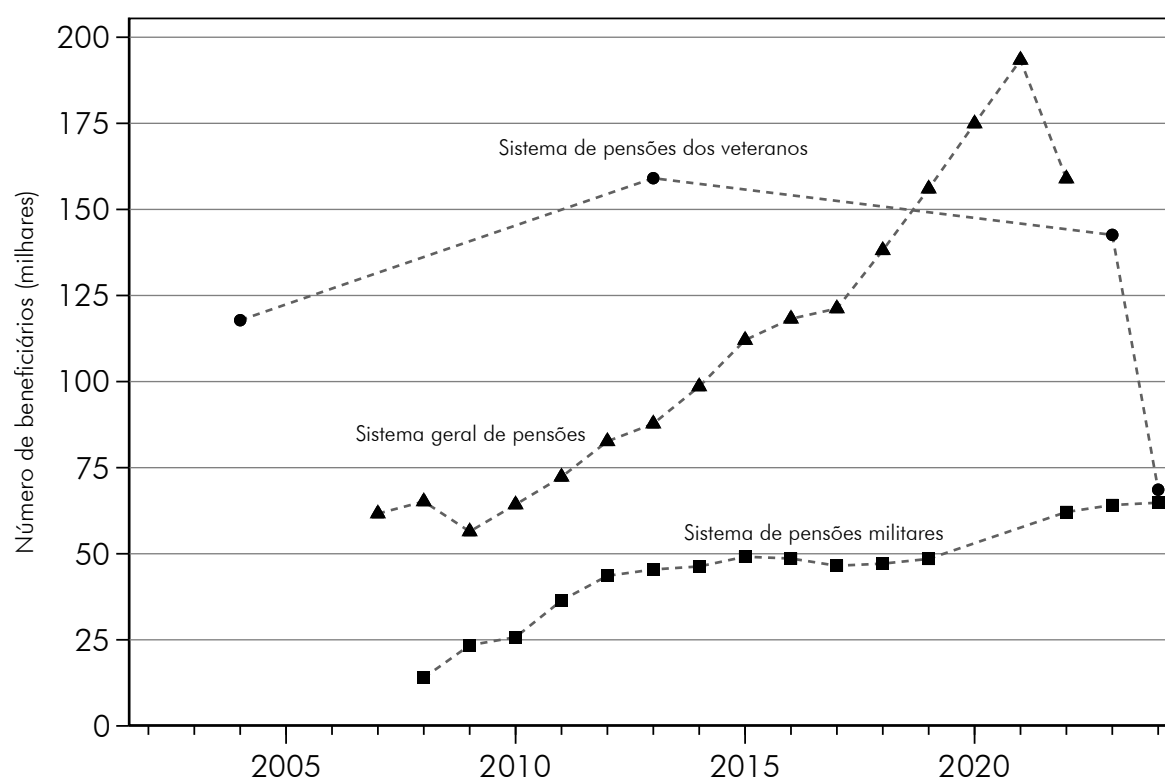
Na esteira dos protestos dos veteranos em 2011, e à medida que as pensões militares atingiam níveis extremos, crescia o descontentamento. No início de 2012, um grupo de antigos soldados da FAPLA escreveu uma carta aberta protestando pela sua exclusão do Fundo de Segurança Social das FAA (CSS/FAA), enquanto “generais fantasmas”, empresários e figuras políticas que “nunca foram pessoais militar do MPLA, UNITA ou FNLA”, recebiam benefícios generosos (Maka Angola, 2012c). Quando os organizadores de um protesto planeado foram violentamente agredidos alguns meses depois, desencadeou-se uma reação que iria realmente perturbar o regime. A 7 de junho de 2012, três meses antes das eleições nacionais, cerca de 3.000 soldados desmobilizados, predominantemente da FAPLA, marcharam em direção ao Ministério da Defesa em Luanda. O número por si só era notável num contexto em que a mais pequena manifestação pública podia ser reprimida com letalidade. A dinâmica resultante ilustra igualmente o poder potencial dos ex-soldados: tendo atravessado jatos de água e várias linhas de guardas presidenciais e polícia antimotim fortemente armados, os manifestantes desarmados e na sua maioria idosos fizeram uma pausa em frente ao ministério e começaram a cantar antigos cânticos de guerra do MPLA (Maka Angola, 2012a). Frente a frente com colegas mais jovens e a poucos metros dos generais sob cujas ordens tinham arriscado as suas vidas, a mensagem mais profunda era clara e inequívoca: com pouco respeito pelas armas, mas com um currículo patriótico mais limpo do que a maioria, a sua reivindicação por proteção social básica não podia simplesmente ser ignorada.⁴⁰

38 Para os números de beneficiários, ver a Figura 9. Despesas estimadas com base em dados do Banco Mundial (World Bank 2023, p. 75, Figura 74).

39 Supõe-se que um número desconhecido de oficiais comissionados desmobilizados da FAPLA (MPLA) tenha sido integrado no sistema de pensões militares (All Africa, 2012).

40 Como relatado por um jornalista: “Um ex-soldado manteve-se firme enquanto a polícia avançava e gritou que perdeu o medo quando uma mina terrestre lhe arrancou um membro durante a guerra. ‘Defendemos o vosso poder, ladrões!’ exclamou.” (Maka Angola, 2012a).

Figura 9. Beneficiários de pensões em todos diferentes programas



Nota: Além dos beneficiários da pensão por idade, os números incluem pensões de sobrevivência dos sistemas de pensões Militar e Geral, e pensões para pessoas com deficiência, descendentes e viúvas de Antigos Combatentes. Fontes: para o sistema geral, INE (2010; 2013), Banco Mundial (World Bank, 2018) e dados fornecidos pelo MAPTSS; para pensões militares, dados recebidos da ISSFAA em outubro de 2024; para veteranos, dados recebidos da Direcção Nacional de Protecção Social (Ministério da Defesa), Fevereiro de 2025.

Nas semanas seguintes, sucederam-se uma série de confrontos violentos e alterações entre soldados desmobilizados e representantes da estrutura militar. No entanto, com uma combinação de pagamentos pontuais individualizados, o jogo entre os diferentes grupos de ex-militares e repressão direccionada, o governo acabou por neutralizar o movimento de protesto antes que pudesse evoluir para um movimento coordenado e multipartidário (Maka Angola, 2012b, 2012d).

O privilégio relativo dos militares reformados diminuiria nos anos seguintes, à medida que a inflação corroía os aumentos extravagantes anteriores e as pensões civis se tornavam progressivamente mais vantajosas. A proporção estimada entre os níveis de pensão militar e civil diminuiu de 10:1 em 2008, para 3:1 em 2013 e 2:1 em 2019.⁴¹ Ainda assim, comparados com os excluídos, o abismo permaneceu intransponível.

Em contraste com as pensões dos antigos combatentes – facilmente ampliáveis e um sedativo barato para grupos descontentes e desfavorecidos – o regime não tinha interesse em abrir as portas ao sistema de pensões militares. Apoiado pelas associações de desmobilizados, o governo alegava estar a processar milhares de pedidos de forma individual (Rede Angola, 2015). Mas pouco resultou disso. Longe de incluir os anteriormente excluídos, como pode ser visto na Figura 9, p. 25, o número de beneficiários de pensões militares, que até então crescia rapidamente, estagnou subsequentemente. Se a classe de oficiais se mostrava relutante em partilhar os seus privilégios sob a generosidade abundante da era dos Santos, era improvável que estendesse a mão

de cerca de metade da média em 2013 para um terço em 2019, mantendo-se estáveis numa proporção de aproximadamente 1:5,5 em relação às pensões militares. Estimativas baseadas no número de beneficiários (Figura 9) e em valores aproximados de despesa do Banco Mundial (World Bank, 2023, p. 75).

41 Os antigos combatentes, em contraste, ficaram em desvantagem relativamente às pensões gerais: diminuíram

sob a nova liderança frugal de Lourenço, que já em 2016 tinha iniciado um processo para eliminar os “fantasmas” dos registos.⁴² Os apelos à solidariedade de soldados idosos desmobilizados de todos os lados em direção aos “generais” no interior continuaram a surgir de vez em quando (*Voice of America*, 2022), mas permaneceram sem resposta. Esta postura não salvou os oficiais da austeridade induzida pela crise, mas, pelo menos até agora, permitiu-lhes evitar as purgas drásticas sofridas por outros grupos de beneficiários (Figura 9, p. 25).

Em suma, a situação excepcionalmente privilegiada dos militares reformados é um resultado direto da posição central da classe de oficiais (ativos) dentro da estrutura do poder em Angola, do interesse próprio daqueles que não só trabalharam para manter os salários altos, mas também para assegurar que as suas futuras pensões permanecessem atreladas à paridade. Contudo, se o interesse próprio implicava solidariedade com os seus pares mais velhos, também ditava a exclusão dos seus antigos camaradas de armas agora desmobilizados.⁴³ Mais uma vez, os níveis de benefícios privilegiados assentavam numa inclusão cuidadosamente delimitada.

Sem alavancagem material ou organizacional, os soldados desmobilizados e as suas famílias tinham poucas hipóteses de receber benefícios sociais permanentes. O que poderiam realisticamente esperar eram os benefícios únicos de reintegração prometidos como parte dos acordos de paz. Migalhas da mesa dos oficiais, mas potencialmente decisivas para garantir uma subsistência após anos passados no mato. E mesmo esses benefícios, tinham de lutar por eles.

8. APOIO AOS SOLDADOS DESMOBILIZADOS

No final da guerra civil, Angola tinha aproximadamente 400 mil ex-soldados que poderiam reivindicar o direito a assistência especial. Mas quem eram eles e quais eram os seus direitos?

Antes da vitória definitiva do governo em 2002, Angola passou por dois processos de paz falhados, acompanhados por processos de desmobilização igualmente infrutíferos. Embora uma característica central dos Acordos de Bicesse de 1991 fosse a criação de um exército angolano unificado e muito reduzido (FAA), faltavam disposições detalhadas sobre a desmobilização dos 150 mil combatentes que seriam então redundantes – quanto mais sobre a sua reintegração social (UNSC, 1991).

Apesar de um cronograma apertado, passaram-se seis meses antes que um órgão responsável pelo apoio à reintegração fosse estabelecido (Porto, Alden, & Parsons, 2007, p. 41). Para além do pagamento de salários em atraso na desmobilização, o governo planeava conceder um subsídio em dinheiro equivalente ao salário militar em vigor por um ano – 12.000 Kz para soldados e 166.000 Kz para oficiais⁴⁴ – reduzido para 75% no ano seguinte, juntamente com pagamentos adicionais ligados ao tempo de serviço, a serem pagos no regresso às suas aldeias (Porto et al., 2007, pp. xiii, 62).

Estes eram valores substanciais, mas ainda assim baixos comparados com os oferecidos noutros países pós-conflito e, além disso, excepcionalmente favorecidos à classe de oficiais politicamente sensível (World Bank, 1993, pp. 59-65). Para além de um clima de desconfiança ao nível da elite, isto contribuiu para as baixas taxas de desmobilização. Para um soldado comum, a perspectiva incerta de receber uma “gratificação pateticamente pequena” – como expressou o chefe da missão da ONU (Anstee, 1996, p. 52) – e um pagamento de rescisão rapidamente cor-

42 Isto levou a um breve declínio de cerca de 5% no número de beneficiários.

43 Como enfatizado por um militar de alta patente a trabalhar na administração do Estado angolano, existe uma clara distinção social entre, por um lado, os desmobilizados, que como o próprio termo “ex-militar” indica, perdem o seu estatuto de militares, e, por outro, os militares reformados, que mantêm formalmente o seu posto e a sua filiação ao corpo militar (conversa privada, Ministério da Defesa Nacional e Veteranos da Pátria, dezembro de 2023).

44 Isto pode ser comparado com as pensões pagas aos antigos combatentes, que foram aumentadas de 4.000 Kz para 131.000 Kz em meados de maio de 1992.

roído pela inflação, não compensava as deplo-
ráveis condições dos acampamentos de desmo-
bilização. Milhares desertaram ou falharam em
apresentar-se inicialmente. Após um ano, apenas
20 mil soldados, na sua maioria do governo, ti-
nham sido oficialmente dispensados (UNAVEM
II, 1992b, p. 6). Não obstante uma aceleração
tardia do processo de desmobilização, a sua in-
completude não só contribuiu diretamente para a
retomada da guerra alguns meses depois, como
implicou que milhares de ex-soldados (UNAVEM
II, 1992a, p. 13) não possuíam documentação
que comprovasse os direitos futuros a que pode-
riam ter acesso.

Após dois anos de combates, os Protocolos de
Lusaca de 1994 representaram uma nova tentati-
va de implementar os acordos de Bicesse. Desta
vez, um prazo mais alargado e o envolvimento
internacional proporcionaram circunstâncias mais
favoráveis. Com as forças da UNITA constituindo
o foco inicial do processo de desmobilização, le-
vou um ano até que o processo de alojamento
começasse (final de 1995), mais um ano para ser
concluído (final de 1996); e vários meses adicio-
nais antes que a desmobilização pudesse iniciar
(IOM, 1997, p. 6).

Uma vez em curso, cada soldado recebeu kits
de desmobilização incluindo provisões alimen-
tares para três meses e um kit de reintegração
contendo materiais básicos de construção, agri-
cultura e domésticos, fornecidos por doadores in-
ternacionais (IOM, 1997, p. 38). Foram atribuídas
ajudas de reintegração⁴⁵ equivalentes a um ano
de salário, embora com considerável dificuldade,
pela recém-estabelecida agência angolana de
reintegração IRSEM (IOM, 1997, p. 29). Além
disso, mais de 10 mil ex-soldados foram classi-
ficados como Militantes de Guerra Invalidados
(UCAH, 1996, 1997), conferindo-lhes, em princí-
pio, direito imediato a benefícios por invalidez ao
abrigo do novo sistema de pensões militares.⁴⁶

Enquanto dezenas de milhares se ausentaram
sem autorização (AWOL), cerca de 50 mil ex-U-
NITA acabaram por receber os seus cartões de
identificação comprovando o estatuto de desmo-

bilizados, antes que a paz voltasse a ruir no final
de 1998 (UCAH, 1998).⁴⁷

No entanto, para acelerar o processo, de-
cidiu-se omitir a etapa de integração formal na
FAA antes da sua dispensa (IOM, 1997, p. 4),
complicando assim qualquer inclusão futura no
sistema de pensões militares.⁴⁸ Além disso, o pre-
visto “programa nacional de reinserção social”
pós-desmobilização dificilmente teve início devi-
do à deterioração da situação de segurança.

Quando a UNITA foi finalmente derrotada no
início de 2002, todas as cartas estavam nas mãos
do governo. O acordo de paz atualizado (me-
morando de Luena) previa que a desmobilização
e a reintegração social fossem concluídas em um
ano. O governo agiu rapidamente: em meados
de 2002, 85 mil ex-soldados da UNITA e 280
mil dependentes já estavam alojados. A desmo-
bilização os ex-soldados tinham direito a cinco
meses de salário como “subsídio de contingên-
cia”, uma bolsa de viagem e um kit de reassen-
tamento, recebidos, desta vez, após terem sido
“administrativamente absorvidos” pela FAA (Porto
& Parsons, 2003, pp. 21, 36). No início de 2003,
a maioria dos 100 mil ex-soldados já tinha sido
formal e efetivamente desmobilizada.

Se, desta vez, o governo mostrou rigor excep-
cional ao impulsionar o processo de desmobili-
zação,⁴⁹ o compromisso com a reintegração de
longo prazo vacilava. Já em meados de 2002,
um relatório da ONU expressava preocupações
quanto à falta de capacidade interna e vontade
política (Gambari, 2002, p. 9). Um projeto do

47 No final, a FAA nunca desmobilizou um único soldado.

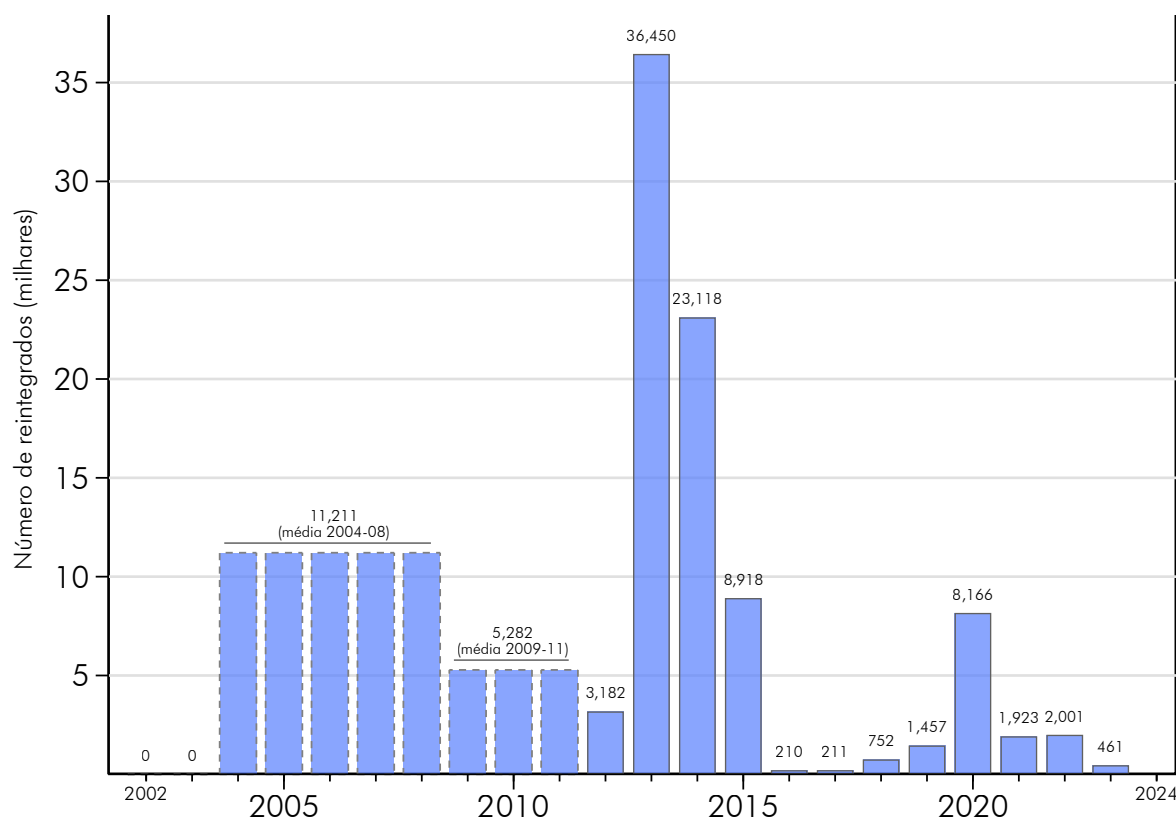
48 O quadro legal para o processo de desmobilização e reintegração previsto no Protocolo de Lusaca (Resolução 11/96) continha uma exposição detalhada dos benefícios sociais de longo prazo a que diferentes categorias de desmobilizados poderiam ter direito. Em contraste com os acordos de Bicesse, que previam apenas a integração de ex-soldados inválidos no siste-
ma de pensões de antigos combatentes, desta vez tanto os inválidos quanto os não inválidos seriam abrangidos pelas disposições do recém-criado sistema de pensões militares – sob a condição crítica de primeiro integrarem a FAA para depois serem devidamente dispensados.

49 Convém notar, no entanto, que apenas algumas centenas de soldados do lado do governo, de um total previsto de 33.000, foram efetivamente desmobilizados.

45 Subsídio Especial de Apoio à Reintegração (SEAR)

46 Ver Resolução 11/96, de 8 de agosto de 1996.

Figura 10. Ex-soldados reintegrados por ano



Nota: As barras mostram os números reais. Os valores relativos aos períodos 2004-2008 e 2009-2011 são calculados a partir dos agregados do período. Dados recebidos do IRSEM, Luanda, Julho de 2024. Não há dados disponíveis para 2024 (554 restantes para reintegração, de acordo com os registos atualizados).

Banco Mundial em apoio ao IRSEM foi lançado para resolver problemas de capacidade (World Bank, 2009). No entanto, a reintegração do que agora chegava a até 250 mil ex-soldados, incluindo os provenientes de processos de paz anteriores, só começaria no início de 2004. Além disso, o progresso foi lento. Em resposta às críticas da UNITA, dos Santos prometeu acelerar a reintegração (Vines, Oruitemeka, & Oruitemeka, 2008, p. 255).

Uma série constante de novos projetos de reintegração, normalmente envolvendo formação profissional, microcrédito ou fornecimento de maquinaria agrícola e implementados localmente por ONGs internacionais, foi anunciada. No entanto, o ritmo era extremamente insuficiente. Dados fornecidos pelo IRSEM, representados na Figura 10, p. 28, mostram que entre 2004 e 2008, em média, pouco mais de 11.000 beneficiários foram oficialmente reintegrados por ano. À medida que o envolvimento internacional

diminuía gradualmente, o ritmo caiu ainda mais. O que acabou por motivar o governo a agir foi a eclosão dos protestos de 2012, detalhados acima. Pois, embora o governo mantivesse a porta das pensões militares firmemente fechada para a maioria dos desmobilizados, reconhecia claramente o problema de ter dezenas de milhares de ex-soldados pobres e descontentes reunidos nas capitais provinciais. Em contraste com as pensões, o apoio à reintegração oferecia a promessa de uma solução rápida sem compromisso material de longo prazo. Assim, no ano seguinte, o número de beneficiários multiplicou-se por dez.

Por importante que fosse para aqueles que agora recebiam formação profissional e material, o entusiasmo não duraria. À medida que os preços do petróleo despencaram, também caíram as taxas de reintegração. Em 2016, a reintegração estava praticamente paralisada; provando, se necessário, a utilidade fiscal de programas que contornam direitos individuais de longo prazo. De

representarem cerca de 3% das transferências sociais do governo em 2013, caiu para quase nada.⁵⁰ Mas, com a crise fiscal a aprofundar-se, o que fazer com os 80 mil ex-soldados registados ainda à espera de reintegração? Embora o processo parecesse ganhar impulso novamente em 2020, os fundos em grande parte contornaram a agência responsável, o IRSEM. Em vez disso, passou a depender de um novo “iniciativa presidencial” que distribuiu tratores para as cooperativas agrícolas, bem como transferências globais para as administrações municipais no âmbito do novo “Programa Integrado de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza” (PIDLCP). Apesar do nome, ecoando as prioridades dos doadores, 70% dos beneficiários seriam ex-militares.⁵¹ Proceder através de programas ad hoc, como observou o diretor do IRSEM, aumentava o risco de indivíduos inelegíveis receberem apoio à reintegração (Ver Angola, 2021). Simultaneamente, o IRSEM foi encarregado de lançar uma revisão dos seus registos, visando localizar e verificar todos os ex-soldados remanescentes (Journal de Angola, 2021). Como se constatou, dos agora 70 mil que permaneciam nos registos, apenas 5 mil continuaram após a revisão. Parte da discrepância certamente derivou de entradas duplicadas e do falecimento de ex-soldados desde a desmobilização; outros simplesmente desistiram de reivindicar os seus benefícios. Em qualquer circunstância, isto permitiu finalmente ao governo fechar o capítulo de um processo de reintegração que durou três décadas.

A situação dos soldados desmobilizados foi, em primeira instância, moldada pela dinâmica complexa de uma guerra civil destrutiva e intratável. Nas primeiras e precárias rondas de paz, nenhum dos lados tinha urgência em desmobilizar e reintegrar efetivamente os seus soldados, deixando dezenas de milhares num limbo jurídico-administrativo. Após a vitória em 2002, a virtual aniquilação da estrutura militar da UNITA significava que o governo já não tinha qualquer motivo

imperioso para lhes prestar atenção. Também os ex-soldados não detinham alavancas materiais ou normativas significativas para exercer pressão.

Primeiro, em contraste com pensionistas militares ou civis, os soldados desmobilizados careciam de um grupo ativo de pares em cuja autointeresse pudessem confiar. As suas principais características eram que já não eram nem úteis nem ameaçadoramente perigosos para o regime.

Segundo, em contraste com os antigos combatentes, cujos méritos honoráveis haviam sido cuidadosamente construídos para serem politicamente inócuos — evocando um ponto de causa comum e de agência nacional antes da divisão fratricida — a narrativa oficial da guerra civil era mais ambígua. Enquanto o regime geralmente se absteve de vilanizar os ex-soldados de ambos os lados, também não pretendia transformá-los em heróis. A guerra civil era enquadrada como um desvio infeliz da história, uma calamidade onde todos eram mais ou menos vítimas das circunstâncias (Schubert, 2017). Assim, enquanto a recompensa material aos antigos combatentes reforçava a narrativa do regime sobre a unidade angolana, a compensação aos ex-soldados da guerra civil poderia, inversamente, levantar questões sensíveis sobre um capítulo melhor esquecido.⁵²

Terceiro, os ex-soldados desmobilizados eram organizacionalmente fracos. Num contexto político já hostil a associações independentes, o regime esforçou-se ao máximo para enquadrar as reivindicações dos ex-soldados em termos partidários, o que permitia descartá-las facilmente. Além disso, sem qualquer precedente político de direito ou mesmo uma definição clara do estatuto do grupo,⁵³ não possuíam uma lista natural e

50 Com base em Banco Mundial (World Bank, 2018, p. 145) e nos dados de execução orçamental do Ministério das Finanças de Angola.

51 Decreto Presidencial 140/18 de 6 de junho de 2018, art.º 77.

52 É revelador que o hall do ISSFAA (responsável pelas pensões militares; sucessor do CSS/FAA) esteja decorado com fotografias de retrato dos três líderes rebeldes (Holden Roberto, Agostinho Neto e Jonas Savimbi) tiradas em meados da década de 1970, antes da guerra civil. (Observação pessoal, dezembro de 2023).

53 Num artigo do Opais de 2023 sobre ex-soldados que foram impedidos de se integrar no sistema de pensões militares ou de veteranos, o problema das definições vagas de grupo é ilustrado por um ex-soldado da FALA: “Já fomos ao Gabinete dos Antigos Combatentes, mas lá disseram-nos que o assunto não

unificada de reivindicações. Quando o confronto atingiu o auge em 2012, os manifestantes apostaram no grande prêmio das pensões militares... e perderam.

9. E OS POBRES?

Durante décadas, a política social em Angola foi direcionada a um conjunto específico de grupos cujos serviços ativos, ou aquiescência, eram essenciais para o governo. Aqueles de quem o governo não dependia ativamente – materialmente ou de outra forma – mas que ainda poderiam causar problemas (os desmobilizados), recebiam benefícios pontuais quando necessário. Os direitos não surgiam simplesmente por serem pobres (na prática, era justamente o contrário). Além do gasto social comparativamente baixo, este viés constituiu um ponto central de crítica de atores internacionais e continuou a dificultar o objetivo declarado de desenvolvimento social e redistribuição.

Certamente nunca faltaram programas: em 2018, o Banco Mundial identificou 28 programas ativos de assistência social, em princípio oferecendo apoio financiado publicamente a indivíduos e comunidades vulneráveis e pobres. No entanto, quase todos os gastos foram direcionados a programas de apoio a ex-soldados e antigos combatentes, iniciativas de desminagem ou bolsas de ensino superior. A maioria dos outros programas, como fornecimento de refeições escolares ou apoio a mulheres rurais, representava bem menos de 1% de um orçamento já mínimo de assistência social, manifestando flutuações extremas de ano para ano (World Bank, 2018, Anexo 6).

Nos últimos dez anos, no entanto, tem-se desenvolvido um sistema incipiente de assistência social geral, começando com o Cartão Kikuia lançado em 2014 em resposta à crise econômica (World Bank, 2018, pp. 60-61). Em 2020, foi substituído pelo programa consideravelmente mais ambicioso Kwenda, fornecendo transferências diretas de dinheiro a várias centenas de mi-

lhares de famílias, com base em avaliações de pobreza ao nível municipal (World Bank, 2023, p. 82). Os benefícios eram limitados a um ano e a um nível de 8.500 Kz por mês e por família, posteriormente aumentado para 11.000 Kz, consideravelmente inferior às pensões de veteranos (23.200 Kz na época) ou à pensão mínima geral (33.600 Kz). No entanto, mais de 1,5 milhão de famílias pobres e predominantemente rurais beneficiaram-se desse programa.

Até à data (FAS, 2025), o programa teve um impacto mais amplo e melhor direcionado do que qualquer um dos sistemas de transferências sociais já estabelecidos. Com um custo total muito inferior ao gasto em subsídios de combustível mal direcionados, representou uma forma economicamente eficiente de começar a concretizar a promessa de uma melhor redistribuição dos recursos nacionais. Pela primeira vez, os pobres rurais de Angola, até então ignorados pelo centro, receberiam algo tangível para melhorar diretamente a sua situação. Contudo, é evidente que o programa resultou de uma mobilização bem-sucedida “de baixo para cima”. A iniciativa só surgiu após décadas de pressão internacional, num momento em que o governo foi finalmente forçado a alinhar-se para ter acesso a financiamento externo tão necessário. De facto, com o *Acordo Ampliado* de USD 3,7 mil milhões assinado no final de 2018, o FMI pôde reforçar as suas demandas de longa data: eliminar os subsídios de combustível, aumentar os gastos sociais e direcioná-los para os pobres (IMF, 2019). Além disso, um empréstimo do Banco Mundial correspondeu a mais de três quartos do financiamento direto nos primeiros quatro anos do programa Kikuia (World Bank, 2023, p. 82). Embora o programa tenha sido subsequentemente prolongado (ainda em curso à data da redação), o governo tem sido lento em cumprir a sua parte do financiamento (IMF, 2025fn. 11), e a sua durabilidade permanece incerta.

era tratado por eles, que lá só se trata de antigos combatentes. Afinal, nós somos o quê?” (O país, 2023).

10. CONCLUSÃO

Ao longo do período pós-Guerra Civil, inúmeros atores destacaram repetidamente o fraco e desequilibrado gasto social em Angola; uma observação que não pode ser explicada nem por falta de capacidade estatal nem por escassez de recursos fiscais. Ao mapear o desenvolvimento comparativo dos principais sistemas de proteção social desde a independência e situá-lo no contexto político-económico, este estudo procurou apresentar uma primeira visão abrangente da proteção social em Angola.

Podem distinguir-se quatro períodos: primeiro, o período da Guerra Fria, quando as transferências sociais se concentravam nos combatentes da libertação considerados merecedores; segundo, a década de 1990, marcada pela transição do socialismo de Estado, pelos períodos de guerra e pela forte inflação, quando foram criados os incipientes sistemas de pensões contributivas; terceiro, a fase pós-guerra civil, em que o boom do petróleo impulsionou um aumento vertiginoso dos benefícios de pensão, sobretudo para a classe de Oficiais; e, finalmente, o período pós-2014 de crise fiscal, caracterizado pela retração tanto dos níveis de benefícios quanto da cobertura. Não obstante uma recente e tímida mudança de atenção para grupos mais pobres e anteriormente desprotegidos, quatro décadas de desenvolvimento da política social resultaram num sistema de proteção social atrofiado, caracterizado por uma multiplicidade de programas na sua maioria menores – que vão desde subsídios universitários dispendiosos para os ricos até a minúsculos auxílios à amamentação para os pobres – mas dominado pelo sistema de pensões, direcionado a uma minoria de idosos e de indivíduos considerados merecedores.

Ao longo das últimas décadas, no entanto, existem várias características duradouras que contribuem para o carácter peculiar, muitas vezes extremo, do sistema de proteção social angolano. Notavelmente, desde a década de 1990, a extrema desigualdade tem marcado a distribuição dos benefícios sociais. Em certa medida, refletindo uma sociedade de “insiders” e “outsiders” e diferenças

salariais acentuadas, o sistema de transferências sociais tem, em vários aspetos, amplificado em vez de atenuar as desigualdades existentes. A cobertura estreita, que com exceção dos veteranos se dirige a uma pequena classe média urbana e a uma elite militar ainda menor, criou um abismo entre os que estão “dentro” e os excluídos.

Mas também para os que estão “dentro”, desfrutando dos privilégios dos benefícios do Estado, as diferenças são enormes. Primeiro, devido às desigualdades produzidas dentro dos sistemas: desigualdades salariais originais foram exacerbadas pelo desvio entre coortes (sistema geral de pensões); benefícios ad hoc proporcionam vantagens adicionais, de facto acessíveis apenas à elite (sistema de veteranos). Segundo, e de forma ainda mais marcante, devido à extrema diferença nos níveis de benefícios entre os diferentes sistemas, começando pela classe de Oficiais no topo e terminando com os pobres rurais na base.

Mas não é apenas o âmbito e os níveis dos benefícios que difere entre os grupos beneficiários. Como enfatizado por estudos anteriores, o problema da credibilidade do compromisso surge como um fator estruturante no jogo de negociação sobre benefícios sociais. De facto, existe uma hierarquia clara quanto à *fiabilidade* de acesso a benefícios futuros, bem como ao seu nível e duração. As pensões dos militares reformados não são apenas elevadas, mas estão seguramente indexadas aos salários do grupo mais poderoso da sociedade. Os veteranos, que teoricamente também desfrutam de segurança vitalícia, por contraste, têm pouca certeza sobre o nível de benefícios a longo prazo ou sobre o acesso de facto às suas prestações. Mais abaixo, os soldados desmobilizados mantêm um direito individualizado a benefícios limitados, mas lhes é negada segurança de longo prazo e têm pouca certeza quanto ao seu conteúdo e calendário. Para os que estão na base da hierarquia social, os pobres rurais, o acesso de facto a benefícios é incerto (e improvável), estritamente limitado no tempo, e não possui qualquer base em direito individual.

Num plano mais amplo, a guerra, o petróleo e a autocracia contribuíram, todos eles, para moldar o sistema. A luta anticolonial e a guerra civil

que se seguiu definiram as principais categorias sociais e a respetiva influência, tornando a experiência militar e a patente — possivelmente mais do que a adesão a qualquer um dos lados na guerra — uma dimensão estruturante fundamental na negociação de benefícios. As receitas do petróleo têm sustentado generosidades periódicas, mas também tornam os compromissos a longo prazo onerosos, fazendo da fiabilidade dos benefícios uma variável saliente e, efetivamente, um privilégio da elite. Os incentivos políticos de um regime autocrático (competitivo) têm favorecido esquemas restritos de proteção social e benefícios discricionários. Embora os benefícios sociais tenham sido mobilizados para garantir a estabilidade do sistema, sobretudo em períodos eleitorais, estes têm-se dirigido a grupos-chave de apoio (ou a “causadores de problemas”), em vez de se dirigirem a estratos eleitorais mais amplos.

O resultado é um sistema de proteção social com cobertura estreita, a diferenças agudas no âmbito dos benefícios e a incerteza geral, mas variável, quanto aos direitos futuros.

Estas características duradouras do sistema de proteção social angolano também evidenciam que o termo “proteção social” é, na realidade, um evidente equívoco. Proteção, no sentido de fornecer seguro contra riscos (futuros), definitivamente não tem sido um princípio orientador do sistema. Em vez disso, ele serviu aos princípios de compensação (veteranos), recompensa (militares) e pacificação (pensões urbanas, ex-soldados e populações periféricas), tudo sustentado pela lógica geral de manter um grupo restrito de apoiantes críticos leais e os externos calmos, ao mesmo tempo que se preserva a margem de manobra do governo no que diz respeito aos recursos fiscais futuros.

A ausência de qualquer lógica de seguro também ajuda a explicar a variação ao longo do tempo: em vez de ser expandido em tempos de necessidade induzida pela guerra ou crise econômica, tem seguido amplamente a disponibilidade de recursos — e a precariedade da situação política. Além disso, a situação relativa dos grupos beneficiários variou ao longo do tempo, não em função das suas necessidades, mas do seu estatuto, recursos e capacidade de mobilização. A curto prazo, os militares reformados foram particularmente re-

compensados em conjuntura de guerra e eleições; os funcionários públicos quando recorreram à greve; e os veteranos e ex-soldados quando demonstraram capacidade de mobilização concertada. No entanto, a longo prazo, o desenvolvimento comparativo dos benefícios sociais também reflete uma mudança estrutural dentro da “coalizão vencedora”: a posição inicialmente privilegiada dos veteranos foi ocupada pelos militares na década de 1990 e no boom pós-guerra; posição que, por sua vez, está lentamente a ser rivalizada pela classe média educada. Contudo, apesar desses rearranjos internos, a coalizão vencedora básica manteve-se virtualmente inalterada. Na ausência de qualquer lógica de seguro, isto manteve igualmente a “proteção social” como privilégio de poucos e tornou a promessa de redistribuição praticamente nula.

Nos últimos anos, contudo, têm surgido sinais de uma possível mudança em curso. Alinhando-se com princípios de prudência fiscal e redução da pobreza, promovidos pelos credores internacionais, os registos de beneficiários foram drasticamente “limpos” e a assistência social estendida a grupos previamente ignorados. Se a aparente mudança é exclusivamente impulsionada pela pressão internacional — caso em que é provável que seja abandonada quando ocorrer o próximo boom petrolífero — ou se é também motivada por uma alteração na política doméstica, continua a ser uma questão crítica, ainda sem resposta. Com o espectro de uma guerra civil renovada a desaparecer e o MPLA manchado por décadas de corrupção e promessas incumpridas, a população, começando pelas classes médias urbanas, começou a questionar lealdades políticas anteriores. Neste contexto, a liderança do MPLA poderá muito bem procurar construir uma verdadeira base de apoio popular — algo que exigiria atender às demandas da maioria pobre.

REFERÊNCIAS

- AFP. (2002, 9 de outubro). Three student protesters charged with 'disobedience' in Angola. *Agence France-Presse*.
- Agência Lusa. (2004a, 5 de abril). Angola: Ex-militares da Unita pedem que seus direitos sejam respeitados.
- Agência Lusa. (2004b, 28 de outubro). Angola: Presidente do parlamento alerta para direitos de ex-militares UNITA e FNLA. *Agência Lusa - Serviço África*.
- Agência Lusa. (2004c, 9 de outubro). Angola: UNITA quer que governo resolva problema dos ex-militares desmobilizados.
- Albano, T. (2011a, 17 de janeiro). Antigos combatentes manifestam-se no Lubango. *Voice of America Portugues*. Recuperado de: www.voaportugues.com/a/lubango-war-veterans-01-17-2011-voanews/1259351.html
- Albano, T. (2011b, 20 de maio). Angola: Veteranos da Huíla exigem salários em atraso. *Voice of America Portuguese*. Recuperado de: <https://www.voaportugues.com/a/article-05-20-11-huila-veterans-122332789/1260304.html>
- AllAfrica. (2012, 29 de junho). Another War Veteran Detained After Protests. *Rafael Marques de Morais*.
- Angola 24 Horas. (2023, 11 de dezembro). Mais de 90 mil pessoas em todo país recebiam ilegalmente dinheiro da pensão de antigo combatente. *Angola 24 Horas*. Recuperado de: <https://angola24horas.com/sociedade/item/28488-mais-de-90-mil-pessoas-em-todo-pais-recebiam-ilegalmente-dinheiro-da-pensao-de-antigo-combatente>
- Anstee, M. J. (1996). *Orphan of the Cold War: The Inside Story of the Collapse of the Angolan Peace Process, 1992-93*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Beblawi, H., & Luciani, G. (Eds.). (1987). *The Rentier State*. Beckenham: Croom Helm.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bye, V., Inglês, P., & Orre, A. (2021). *Angola after dos Santos: Change and Continuity*. CMI Working Paper. Chr. Michelsen Institute. Bergen.
- Cain, A. (2020). Housing for whom? Rebuilding Angola's cities after conflict and who gets left behind. In N. Marren-gane & S. Croese (Eds.), *Reframing the Urban Challenge in Africa* (pp. 183-207). Nova Iorque: Routledge.
- Cammett, M. (2014). Sectarian Politics and Social Welfare: Non-state Provision in Lebanon. In M. Cammett & L. M. MacLean (Eds.), *The Politics of Non-state Social Welfare* (pp. 137-155). Ithaca: Cornell University Press.
- Camuto, N. (2022, 7 de fevereiro). Angola Antigos combatentes aguardam pensões na miséria. *Deutsche Welle*. Recuperado de: www.dw.com/pt-002/angola-antigos-combatentes-aguardam-pens%C3%B5es-na-mis%C3%A9ria/a-60685391
- Croese, S. (2017). State-led housing delivery as an instrument of developmental patrimonialism: The case of post-war Angola. *African Affairs*, 116(462), 80-100. doi:10.1093/afaf/adw070
- Díaz-Cayeros, A., & Magaloni, B. (2009). Poverty, Inequality, and Democracy (II): Aiding Latin America's Poor. *Journal of Democracy*, 20(4), 36-49. doi:10.1353/jod.0.0115
- Dixon, J. S., & Sarkees, M. R. (2016). *A Guide to Intra-State Wars: An Examination of Civil, Regional, and Intercommunal Wars, 1816-2014*. Washington, DC: CQ Press.
- Dryzek, J., & Goodin, R. E. (1986). Risk-Sharing and Social Justice: The Motivational Foundations of the Post-War Welfare State. *British Journal of Political Science*, 16(1), 1-34. doi:10.1017/s0007123400003781
- Eibl, F., & Hertog, S. (2024). From Rents to Welfare: Why Are Some Oil-Rich States Generous to Their People? *American Political Science Review*, 118(3), 1324 - 1343. doi:10.1017/s0003055423000977
- EIU. (1996). *Country Report: Angola, 3rd Quarter 1996*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- EIU. (1999a). *Country Report: Angola, 2nd Quarter 1999*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- EIU. (1999b). *Country Report: Angola, 4th Quarter 1999*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- EIU. (2001). *Country Report: Angola, 1st Quarter 2001*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- EIU. (2004). *Country Report: Angola, February 2004*. Londres: Economist Intelligence Unit.
- FAS. (2025). *Avaliação de Impacto do Programa KWEN-DA 2020-2024 - Síntese*. Luanda: FAS - Instituto de Desenvolvimento Local.
- Ferreira, M. E. (2002). Angola - Civil war and the manufacturing industry, 1975-1999. In J. Brauer & J. P. Dunne (Eds.), *Arming the South: The Economics of Military Expenditure, Arms Production and Arms Trade in Developing Countries* (pp. 252-274). Londres: Palgrave Macmillan.
- Gambari, I. A. (2002). *Integrated Assessment Mission to Angola: Consolidated report*. Integrated Multi-Agency Assessment Mission to Angola (United Nations). Nova Iorque.

- Grünewald, A. (2021). From Benefits and Beneficiaries: The Historical Origins of Old-Age Pensions From a Political Regime Perspective. *Comparative Political Studies*, 54(8), 1424-1458. doi:10.1177/0010414021989763
- Hodges, T. (2001). *Angola: From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Oxford: James Currey/Indiana University Press.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: Chicago University Press.
- ILO. (2024). *World Social Protection Report 2024-26*. ILO Flagship Report. Organização Internacional do Trabalho. Geneva.
- IMF. (1990). *Angola - Recent Economic Developments*. (SM/90/116). Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- IMF. (1994). *Angola - Statistical Annex*. (SM/94/197). Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- IMF. (2019). *Country Report no. 19/170*. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- IMF. (2025). *Country Report no. 25/62*. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- INE. (2010). *Boletim de Estatísticas Sociais, 2005-2008*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística.
- INE. (2016). *Resultados Definitivos do Recenseamento Geral da População e da Habitação de Angola 2014*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística.
- IOM. (1997). *Report on IOM Angola Demobilization-Related Activities 1997*. Organização Internacional para as Migrações. Geneva. Recuperado de: <https://www.angonet.org/docs/pmu/IOM%20Angola%20Final%20Demob%20Report%20V7%27%2098.pdf>
- Jornal de Angola. (2016, 6 de novembro). Prova de vida acaba com falsos pensionistas. *Jornal de Angola*.
- Jornal de Angola. (2017, 20 de julho). Há um número excessivo de associações de exmilitares. *Jornal de Angola*.
- Jornal de Angola. (2018, 22 de julho). Legislação extingue guerrilheiros desistentes. Recuperado de: <https://www.pressreader.com/angola/jornal-de-angola/20180722/page/1/textview>
- Jornal de Angola. (2021, 15 de abril). Angola reintegrou 10.736 ex-militares em tres anos.
- Jornal de Angola. (2024, 27 de abril). Mais de 60 mil antigos combatentes inseridos nosistema financeiro. *Isodoro Samutala*.
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Knutsen, C. H., & Rasmussen, M. (2018). The Autocratic Welfare State: Old-Age Pensions, Credible Commitments, and Regime Survival. *Comparative Political Studies*, 51(5), 659-695. doi:10.1177/0010414017710265
- Le Billon, P. (2001). Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000. *African Affairs*, 100(398), 55-80.
- Liu, S. X. (2022). Control, Coercion, and Cooptation: How Rebels Govern after Winning Civil War. *World Politics*, 74(1), 37-76. doi:10.1017/s0043887121000174
- Maka Angola. (2012a, 7 de junho). Demobilized Soldiers Protest in Luanda. *Rafael Marques de Morais*. Recuperado de: www.makaangola.org/2012/07/demobilized-soldiers-protest-in-luanda/
- Maka Angola. (2012b, 29 de junho). Former Soldiers Postpone Demonstration in Lubango. Recuperado de: www.makaangola.org/2012/06/former-soldiers-postpone-demonstration-in-lubango/
- Maka Angola. (2012c, 29 de julho). Phantom General in Huíla. *Lázaro Pinduca*. Recuperado de: www.makaangola.org/2012/07/phantom-general-in-huila/
- Maka Angola. (2012d, 3 de agosto). Police Clamps Down War Veterans Protest. *Lázaro Pinduca*. Recuperado de: <https://www.makaangola.org/2012/08/police-clamps-down-war-veterans%2092-protest/>
- Obinger, H., Petersen, K., & Starke, P. (2018). *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Opais. (2023, 20 de fevereiro). Mais de 100 mil ex-militares das FALA reclamam inserção na Caixa Social na Huíla. *João Katombela*.
- OPEC. (2024). *OPEC Annual Statistical Bulletin, 59th edition*. Recuperado de: <https://www.opec.org/assets/asset-db/asb-2024.pdf>
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Porto, J. G., Alden, C., & Parsons, I. (2007). *From Soldiers to Citizens: Demilitarization of Conflict and Society*. Aldershot: Ashgate.
- Porto, J. G., & Parsons, I. (2003). *Sustaining the Peace in Angola: An Overview of Current Demobilisation, Disarmament and Reintegration*. BICC Working Paper. BICC. Bonn. Recuperado de: <https://www.bicc.de/Publications/Working%20paper/Sustaining-the-Peace-in-Angola--An-Overview-of-Current-Demobilisation--Disarmament-and-Reintegration/pu/12724>

- Prichard, W., Cobham, A., & Goodall, A. (2014). *The ICTD Government Revenue Dataset*. ICTD Working Papers. International Centre for Tax and Development. Institute of Development Studies.
- Rede Angola. (2015, 7 de dezembro). Veteranos orientados a não reclamarem do atraso no pagamento dos seus subsídios. Recuperado de: <http://www.redeangola.info/associacao-pede-que-veteranos-nao-reclamem-do-atraso-dos-salarios/>
- RFI. (2011, 8 de abril). Antigos combatentes descontentes em Angola. *Radio France International*. Recuperado de: <https://www.rfi.fr/pt/africa/20110408-antigos-combatentes-descontentes-em-angola>
- Roque, P. C. (2021). *Governing in the Shadows: Angola's Securitized State*. Londres: Hurst.
- Roque, P. C. (2024). *Insurgent Nations: Rebel Rule in Angola and South Sudan*. Londres: Hurst & Company.
- Schubert, J. (2017). *Working the System: A Political Ethnography of the New Angola*. Ithaca: Cornell University Press.
- Seekings, J. (2017). State Capacity and the Construction of Pro-Poor Welfare States in the "Developing" World. In M. A. Centeno, A. Kohli, & D.J. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 363-379).
- SIPRI. (2022). *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm International Peace Research Institute. Stockholm. Recuperado de: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Skocpol, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press.
- Soares de Oliveira, R. (2015). *Magnificent and Beggar Land: Angola since the civil war*. Londres: Hurst & Company.
- Soares de Oliveira, R., & Taponier, S. (2013). "O Governo Está Aqui" : Post-war State-Making in the Angolan Periphery. *Politique africaine*, N° 130(2), 165-187. doi:10.3917/polaf.130.0165
- Soque, M. (2025). Service Provision and Authoritarian Resilience During the Angolan Civil War 1992–2002. *Journal of Asian and African Studies*, 61(2), 1801-1823. doi:10.1177/00219096251326934
- Spall, J. (2020). *Manhood, Morality & the Transformation of Angolan Society: MPLA veterans & post-war dynamics*. Woodbridge: James Currey.
- Titmuss, R. M. (1950). *Problems of Social Policy*. Londres: His Majesty's Stationery Office.
- UCAH. (1996). *Demobilisation and Reintegration in Angola*. United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit in Luanda. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/angola/demobilisation-and-reintegration-angola-no5>
- UCAH. (1997). *Humanitarian Assistance in Angola 1-6 May 1997*. Situation report. United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit in Luanda. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/angola/humanitarian-assistance-angola-1-6-may-1997>
- UCAH. (1998). *Angola Humanitarian Situation Report 06 - 12 Apr 1998*. United Nations Humanitarian Assistance Coordination Unit in Luanda. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/angola/angola-humanitarian-situation-report-06-12-apr-1998>
- UNAVEM II. (1992a). *Further report of the Secretary-General on the United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM II)*. (S/24858). Nova Iorque: United Nations.
- UNAVEM II. (1992b). *Further report of the Secretary-General on the United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM II)*. (S/24145). Nova Iorque: United Nations.
- UNESCO. (2024). *UIS Database: Other Policy Relevant Indicators (OPRI)*. Recuperado de: <https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-EducationOPRI/gov-exp>
- UNFPA. (2022). *Angola administrative level 1 projected population statistics*. Recuperado de: <https://data.humdata.org/dataset/cod-ps-ago>
- UNSC. (1991). *Peace Accords for Angola*. (S/22609). Washington, D.C.
- Ver Angola. (2021, 14 de abril). Institute for reintegration of ex-military personnel for over a year without budget. Ver Angola. Recuperado de: <https://www.verangola.net/va/en/042021/Defense/24995/Institute-for-reintegration-of-ex-military-personnel-for-over-a-year-without-budget.htm>
- Vines, A., Oruitemeka, B., & Oruitemeka, B. (2008). Bullets to ballots: The reintegration of UNITA in Angola. *Conflict, Security & Development*, 8(2), 241-263. doi:10.1080/14678800802095385
- Voice of America. (2022, 18 de outubro). Ex-militares angolanos sem reforma há duas décadas dão ultimato ao Governo. João Marcos.
- Voice of America. (2024, 7 de fevereiro). Veteranos e familiares manifestam-se em Benguela. João Marcos.
- WHO. (2025). *Global Health Expenditure Database*. Recuperado de: <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>
- World Bank. (1991). *Angola - An introductory economic review*. (PUB-8906). Washington, D.C.: O Banco Mundial.

- World Bank. (1993). *Demobilization and Reintegration of Military Personnel in Africa: The Evidence from Seven Country Case Studies*. African Regional Series. Discussion Paper. O Banco Mundial. Washington, D.C.
- World Bank. (2005). *Angola: Public Expenditure Management and Financial Accountability*. Washington, D.C.: O Banco Mundial.
- World Bank. (2009). *Emergency Demobilization and Reintegration Project (Angola) - Completion Report*. (ICR00001164). Washington, D.C.: O Banco Mundial.
- World Bank. (2015). *Program document for a proposed loan in the amount of US\$450 million and a policy-based guarantee in the amount of US\$200 million to the Republic of Angola for the first fiscal management development policy financing*. (93732-AO). Washington, D.C.: O Banco Mundial / International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank. (2018). *Angola Social Protection Public Expenditure Review (PER) - Main Report*. (128248). Washington, D.C.: O Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/343571531389943002>
- World Bank. (2023). *Angola - Public Finance Review*. Washington, D.C.: O Banco Mundial.
- World bank. (2024). *World Development Indicators*. Recuperado de: <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712/world-development-indicators>