



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

XVII SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL

AFRICA

Y LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO

NOVIEMBRE DE 2007

O “ESTADO” DO ESTADO EM ANGOLA

Cesaltina Abreu

1. Angola em Transição

Os rumos seguidos por Angola indicam uma política de independência em relação às instituições financeiras internacionais, declarada publicamente pelo governo, mas persistem elementos de política neoliberal na crescente privatização das funções do estado na segurança pública, por exemplo, mas simultaneamente há sinais de fortalecimento da posição do estado enquanto agente económico, particularmente no que respeita à exploração dos recursos naturais, como o petróleo e os diamantes. Pela negativa, também se manifesta pela não implementação de um programa de reforma institucional do aparelho do estado, e a não remoção de obstáculos burocráticos e de natureza administrativa que travam o desenvolvimento económico¹.

Após a independência e durante a I República, o MPLA optou por uma gestão planificada e centralizada da economia. Em meados dos anos 80, o SEF (programa de Saneamento Económico e Financeiro) constituiu o primeiro sinal de uma mudança que viria a concretizar-se no início da década de 90, com a abertura do sistema político ao multi-partidarismo e a passagem da planificação e gestão centralizadas para uma economia aberta, de mercado, de uma perspectiva administrativa para uma pretensamente democrática, e de uma intervenção burocrática para uma racional, no quadro de uma reforma nos mecanismos de gestão do processo económico para lhe conferir credibilidade. Mas houve o cuidado de frisar que se tratava de um processo de abertura da economia “controlado” pelo estado.

Interpretando esta posição numa perspectiva neoliberal, deveria constituir atribuição do estado angolano disciplinar a economia de mercado,

assegurando por exemplo a estabilidade financeira e monetária para permitir que o mecanismo de preços seja viável, para combater os excessos da livre concorrência e para criar oportunidades para os mercados concorrenciais. Constituiria também atribuição do estado angolano o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitassem a concorrência para permitir a geração de riqueza e a sua distribuição sob a forma de progresso social para todos os cidadãos. Se na primeira parte das atribuições acima referidas, o estado angolano tem-se mostrado eficaz, desempenhado um papel relevante na criação das condições macroeconómicas de estabilização financeira e monetária e propiciando um ambiente favorável ao crescimento económico sustentado, o mesmo não se pode dizer da segunda parte das atribuições acima referidas e constantes no discurso político. Precisamos, então, saber em relação a que variáveis estamos a aferir a eficácia e a eficiência do Estado.

Avaliando o que vai acontecendo em Angola hoje em dia, parecem existir sinais de políticas típicas do capitalismo neoliberal –no sector imobiliário, por exemplo–, com uma ausência completa de programas estatais de construção habitacional e uma completa desregulamentação e ausência de fiscalização dos preços dos terrenos e das transacções imobiliárias; no que respeita às necessidades básicas, água, luz, saneamento básico, transportes públicos, produtos base da dieta alimentar, parece deixada ao sabor da lei da oferta e da procura, não seguindo a lógica da preocupação do estado em garantir a satisfação das mesmas. Isto reflecte-se na inexistência de programas de segurança social, para responder ao enorme desafio de reabilitar fisicamente e reinserir na vida económica e social os milhões de deslocados, de desmobilizados de guerra, de órfãos e viúvas de guerra, na displicência em relação à criação de oportunidades de emprego e de ajustamento do salário mínimo ao custo de vida real, no desrespeito por direitos, na dificuldade em implementar um programa de descentralização política e na ausência de vontade política para implementar uma reforma do aparelho de estado, reforçar a capacidade institucional de governação, e promover o desenvolvimento dos recursos humanos a todos os níveis.

1.1 - A dinâmica do desenvolvimento institucional em Angola

Nas últimas 3 décadas, os principais acontecimentos que marcaram a dinâmica do desenvolvimento institucional em Angola foram dois momentos de ruptura –meados dos anos 70 e na passagem dos anos 80 para os 90–, que não produziram mudanças radicais na cultura institucional, ou seja, não conduziram à criação de instituições orientadas pela demanda dos diversos grupos sociais para os quais a sua acção é dirigida, tanto do ponto de vista da prestação de serviços quanto da prestação de contas e transparência na gestão, que significassem uma verdadeira ruptura com o modelo institucional herdado do estado colonial. Algumas das explicações para a falência no alcance desse desiderato podem ser inferidas das condições em que esses momentos se inseriram:

- novo contexto (estados independentes), novos actores (surgidos na luta de libertação nacional e no processo de independência), procuram adaptar velhas instituições herdadas do estado colonial, a novos

objectivos e fins políticos, sociais e económicos, através de novas estratégias (anos 70);

- os mesmos actores do pós-independência procuram adaptar as mesmas instituições, e ajustar as estratégias aos novos objectivos, em resposta a pressões internas e externas e alterações do contexto internacional (anos 80/90)².

Apesar das mudanças provocadas por esses choques estruturais, a administração pública angolana não conseguiu adaptar-se às exigências e corresponder às expectativas: o modelo político marxista-leninista instalado pós-independência não só não modificou o autoritarismo e a falta de transparência que caracterizavam a administração colonial, como os reforçou, no âmbito do “centralismo democrático” e da política de recursos humanos baseada na lealdade partidária e não na competência; diversos postos da administração pública, em alguns momentos e/ou em algumas áreas de maior impacto da guerra civil, foram ocupados por militares, que reforçaram tais características. Por outro lado, não foram sustentáveis os esforços dos primeiros anos, visando uma mudança na abrangência e na qualidade da prestação de serviços públicos, nomeadamente educação, saúde, água, saneamento, habitação e energia. Os dados mostram que são muito significativas as parcelas da população que, em todo o país, foram progressivamente excluídas do universo dos serviços sociais públicos.

A reforma que conduziu à passagem de um sistema político de partido único para um sistema pluripartidário, simultânea a uma abertura às regras do mercado da até então “economia centralmente planificada”, foi orientada por critérios minimalistas de reconhecimento de um ambiente democrático: realização de eleições gerais, presidenciais e legislativas, e criação de um quadro jurídico-legal em sintonia: revisão constitucional, lei das associações, lei de terras, lei de imprensa, lei dos partidos políticos independentes, lei da reunião pacífica, lei do investimento estrangeiro, lei da greve, entre outras peças jurídicas visando ordenar a transição de um ambiente “estatizado” para um democrático. Estas alterações não encontraram terreno propício à consolidação de um novo quadro institucional devido, principalmente, ao reacender da guerra após as eleições de 1992.

A prioridade da defesa e ordem interna em ambiente de guerra civil fez com que, todo o empenho dedicado à criação desse ambiente democrático, não tenha sido seguido de um igual empenho no reforço e aperfeiçoamento das instituições democráticas criadas no início dos anos 90. Em alguns casos de denúncias na imprensa e greves de trabalhadores de serviços públicos (especialmente de professores), verificou-se mesmo o recurso à repressão, como a prisão de jornalistas e a intervenção de tropas de choque para ‘controlar’ os professores.

Contrariamente à expectativa de alguns sectores da sociedade angolana –os que mais se evidenciaram na busca de uma solução pacífica para a guerra civil–, a assinatura de um acordo de paz em 4 de Abril de 2002, não se transformou num momento de ruptura da “ordem social” vigente, apesar de se constituir indiscutivelmente numa oportunidade de mudança institucional. O

argumento da prioridade da defesa e da ordem interna, antes aplicado à situação de guerra, ganhou nova roupagem em tempos de paz: é hoje usado para justificar a intervenção das forças armadas e da polícia nos processos de extensão da administração do território, de movimentação de deslocados e refugiados de guerra, na recuperação de infraestruturas destruídas pela guerra e no combate à criminalidade. Os processos de tomada de decisão e de prestação de contas não evidenciam sinais de maior abertura e transparência.

Esta apresentação sumária parece importante para ajudar a compreender os constrangimentos e as resistências que se apresentam à mudança institucional, acompanhando os acontecimentos que marcaram a vida do país nos últimos anos, particularmente o fim da guerra civil e, alguns anos antes, a reforma que 'abriu' o sistema político e a economia do país. As principais características atribuídas às instituições coloniais, tais como:

- influência política na administração pública, principalmente aos níveis provincial e municipal;
- relações institucionais profundamente marcadas pela influência pessoal das lideranças
- extrema fragilidade estrutural nos recursos humanos, particularmente na prestação de serviços sociais
- falta de coordenação das políticas públicas a todos os níveis
- concentração de poder discricionário em algumas (poucas) figuras em pontos-chave do sistema gera falta de transparência na gestão das finanças
- ausência de uma cultura de diálogo e de participação, são aplicáveis às instituições angolanas actuais. E os seus resultados mais expressivos, como:
 - ineficiência generalizada na abrangência e qualidade dos serviços públicos à população
 - corrupção generalizada
 - quebra dos códigos de ética na conduta dos servidores públicos
 - grande movimentação de quadros da administração a todos os níveis, sem a correspondente melhoria na prestação de serviços nem a aplicação de sanções por abusos de poder ou má conduta
 - recursos humanos mal preparados, mal pagos e desmotivados para o cumprimento das suas funções
 - políticas de subsídios e compensações salariais dos servidores públicos e ausência de critérios transparentes para a promoção nas carreiras da função (por exemplo, atribuição de postos de chefia por lealdade política)
 - ambiente de "secretismo" relativamente a questões de interesse geral, como despesas e receitas públicas, e opacidade na prestação de contas
 - falta de neutralidade na prestação de serviços, privilegiando relações pessoais e grupos sociais com influência, são igualmente reconhecidos na análise institucional da Angola actual, como os resultados históricos da confluência de diversos factores no decurso do tempo.

1.2 – As questões-chave da política ou onde a ineficácia e a ineficiência se mostram

Em diversas ocasiões, o discurso oficial procurou harmonizar as “suas” prioridades com as expectativas dos angolanos sinalizadas aleatoriamente e dispersamente pelos órgãos de comunicação social, ou captadas em actividades no âmbito de programas, projectos de educação cívica e cidadania, e de estudos e pesquisas. Por exemplo, na abertura do seminário de quadros do MPLA, em 15/05/2003, o Presidente José Eduardo dos Santos identificou os principais desafios de Angola como sendo:

1. a consolidação da paz, que engloba a promoção da reconciliação nacional e a reconstrução do país;
2. a consolidação da democracia e do Estado de Direito, e o respeito pelos Direitos Humanos;
3. a boa governação, traduzida numa gestão eficiente e transparente da despesa pública e na utilização racional e sustentável dos recursos humanos, tendo no seu epicentro o cidadão angolano, as suas aspirações individuais e colectivas;
4. a redução da intervenção directa do Estado na economia em troca do reforço do seu papel regulador, propiciando o crescimento económico sustentável, o aumento da riqueza nacional e o combate ao desemprego e à fome;
5. as relações políticas e económicas regionais e internacionais que lhe garantam estabilidade e desenvolvimento.

Na mesma ocasião, o Presidente angolano afirmou que “a partir de agora, devemos redobrar os nossos esforços para desencadear projectos e acções tendentes a melhorar o acesso a serviços sociais básicos mínimos, tais como: saúde, educação, disponibilização de água potável, adubos e instrumentos de trabalho, com vista ao alívio imediato da pobreza e à inserção na actividade produtiva local [referindo-se aos milhares de cidadãos mais afectados pela guerra (...)]. Acrescentou ainda que “pretendemos (...) estabelecer um programa plurianual centrado em projectos de apoio aos deslocados, de fornecimento de serviços sociais básicos, de reconstrução de infraestruturas com incidência sobre o combate à pobreza (...) na verdade, o combate à pobreza é um dos eixos principais da política de redistribuição de rendimentos e de justiça social”.

Em época de paz, o discurso oficial reconhece que as obrigações do governo relacionam-se com a promoção da reconciliação entre os angolanos, a reconstrução nacional, a consolidação do processo democrático, principalmente através de uma maior atenção ao respeito pelos direitos humanos e à boa governação. Estas obrigações são colocadas num quadro de desenvolvimento sustentável - em que o aumento da riqueza nacional seja canalizado para o combate contra a fome, a pobreza e o desemprego -, e globalizado – através do estabelecimento de relações políticas e económicas a nível regional e internacional -, que permitam inserir Angola no tempo do mundo. O alcance desses objectivos passa pela implementação de políticas macroeconómicas que visam criar o ambiente de estabilidade favorável ao

relançamento da economia nacional e à melhoria das condições de vida de todos os angolanos. Por esse motivo, para além das políticas clássicas (monetária, fiscal, orçamental, e de investimentos públicos), o governo preparou um pacote de medidas complementares, entre as quais: a estratégia de redução da pobreza (PRSP), em conjunto com o Banco Mundial; o programa de descentralização com o apoio do PNUD; e a preparação de eleições gerais, legislativas e presidenciais (sucessivamente adiadas e agora agendadas para 2008 e 2009, respectivamente).

O sentido das opções de desenvolvimento do País foi publicamente reafirmado pelo Presidente da República em discurso proferido na abertura da reunião do Comité Central do MPLA, em Luanda, em 18 de Fevereiro de 2005, e reiterado em outras ocasiões. A prioridade na reconstrução nacional, através da recuperação das infra-estruturas destruídas pela guerra, a construção de novas estruturas, projectos e as mais modernas instituições, numa perspectiva grandiosa de projecção do País no continente e no mundo. Porém, o desenvolvimento do capital humano e a situação de pobreza afectando a maioria da população urbana e rural, não mereceram quaisquer referências.

A condução da economia não destoa das restantes vertentes da direcção do País: uma visão vertical, de cima para baixo, tendo como foco central a exploração dos vastos recursos naturais de origem mineral, petróleo e diamantes, e o investimento público em infra-estruturas, ambas opções que favorecem a manutenção do sistema patrimonialista forjado em torno dos grandes negócios envolvendo tanto a exploração dos recursos naturais quanto a realização das grandes obras do PIP (Plano de Investimentos Públicos). Hoje, 5 anos após o fim da guerra, a maioria da população continua pobre - segundo dados oficiais 68% da população rural e 57% da população urbana (sobre)vivem com menos de USD 1,00/dia) -, e pouco ou nada se sabe dos resultados de implementação da Estratégia de Pobreza aprovada pelo governo em 2003. Pouco ou nada se sabe, também, sobre os resultados da fase-piloto do programa de descentralização – que teoricamente, pelo menos – poderia criar as bases para um processo de decisão mais inclusivo e democrático.

Contrariamente à eficácia e eficiência demonstradas na gestão macroeconómica, o governo angolano mostra-se pouco preparado para resolver os múltiplos problemas estruturais e sociais de Angola, bastando analisar a evolução dos indicadores de desenvolvimento humano, porque eles traduzem a transformação do crescimento económico em desenvolvimento e progresso social. O forte crescimento económico dos últimos anos não reduziu a pobreza, e parece promover um aumento acelerado e bem visível da desigualdade social³. O estado angolano tem demonstrado um grande poder para bloquear a capacidade de uso, pela sociedade, do seu poder organizativo, mas uma capacidade extremamente débil de com ela trabalhar e estabelecer uma relação de cooperação, manifestando uma enorme dificuldade em mobilizar os actores sociais e reconhece-los / fortalece-los enquanto agentes potencialmente capazes de produzir as, ou contribuir para, soluções para os seus próprios problemas. Ou seja, temos um Estado que não consegue promover o desenvolvimento da sociedade.

O momento actual caracteriza-se por um crescimento económico vigoroso financiado pelo aumento das receitas provenientes da exploração e exportação dos recursos naturais não-renováveis, e que também tem beneficiado das novas fontes de financiamento internacional, entre as quais linhas de crédito e empréstimos bilaterais, como o da China. Mas devido ao carácter de “ajuda-ligada” que caracteriza a maioria desses casos, pouco valor agregado têm trazido do ponto de vista de geração de empregos, e, também, de uma maior abertura e transparência nos processos de licitação de obras públicas, respeito pelos contratos, etc. Mas abrem novas perspectivas externas ao governo angolano, desafiam as pretensões europeias e norte-americanas relativamente no mercado angolano futuro, e parecem indicar a possibilidade de reavaliação das condições de crédito para Angola por parte de muitos países do Clube de Paris.

Embora se venha registando um aumento na contribuição do sector agrário –fonte de rendimento e emprego da grande maioria da população, de sustentação da estratégia de combate à pobreza e de redução do actual défice alimentar e nutricional– para o produto interno bruto angolano, e de outros sectores não-petrolíferos (como o dos serviços, o industrial, as obras públicas/construção civil, etc.), o crescimento de dois dígitos da economia angolana continua a ser determinado pela exploração de recursos naturais não-renováveis e da sua exportação. Se continuar a não haver a vontade política necessária para redinamizar e/ou promover o desenvolvimento dos demais sectores –agrário, industrial, comércio e serviços, infra-estruturas, ciência e tecnologia, transportes e comunicações, etc.–, as futuras gerações terão imensas dificuldades em organizar a base produtiva e mobilizar os recursos humanos e sociais para enfrentar as suas necessidades. Para além de a exploração do petróleo e de outros recursos naturais não renováveis estar submetida a forte pressão por se constituir na principal fonte de receita do país, os rendimentos da sua exploração não estão a ser usados para diversificar a economia, promover o desenvolvimento do capital humano e social, e muito menos para criar um fundo de investimento para o futuro.

Apesar da ausência de dados estatísticos fiáveis –o censo populacional é um instrumento fundamental de política pública indicando quantos somos, como somos, onde estamos, como (sobre)vivemos– os dados disponíveis mostram que alguns indicadores de desenvolvimento humano são piores agora do que durante os anos de guerra, nomeadamente a esperança de vida à nascença (de 46 para 41 anos⁴), ou as taxas de mortalidade infantil e materno-infantil, entre as mais altas do mundo. Segundo o Índice de Desenvolvimento Humano, Angola passou do 160^o lugar em 2005 para o 161^o.lugar em 2006, entre 177 países; considerando que essas posições são fortemente influenciadas pelo bom desempenho do PIB, a piora de posição parece proporcional ao comportamento do PIB: de 20,6 em 2005 para 18,6 em 2006⁵. Se considerarmos a evolução do Coeficiente de Gini, que mede a desigualdade social, constatamos que a mesma tem vindo a agravar-se, passado de 0.54 em 1995 para 0.62 em 2000 (coeficiente superiores a 0,30 já reflectem situações de desigualdade na distribuição dos rendimentos).

À semelhança de outros países africanos, Angola tem uma população maioritariamente jovem –cerca de 45% com menos de 15 anos e, por conseguinte, um índice de dependência muito elevado–, com uma esperança de vida das mais baixas do mundo, e uma das mais altas taxas de mortalidade infantil do mundo. Para além de não se perceberem mudanças reais no presente, compromete-se o futuro porque não tem havido investimentos necessários para:

- a) melhorar a quantidade e a qualidade da escolaridade
- b) criar e fazer cumprir leis e regulamentos para prevenir o casamento precoce
- c) promover o acesso ao mercado de trabalho em igualdade de condições para jovens de ambos os sexos
- d) expandir e revigorar os programas de planeamento familiar
- e) favorecer abordagens multisectoriais para combinar esforços das diversas agências governamentais, particularmente educação e saúde, desportos, cultura e lazer
- f) encorajar a participação dos jovens na vida pública, como recomendado em diversas instâncias supranacionais⁶.

Sendo a democracia um modo de governação a que está subjacente a representatividade do povo e sendo o povo composto de homens e mulheres, a participação representativa deveria implicar um engajamento numericamente equilibrado e constante de mulheres e homens dessa sociedade. Contudo, vários são os obstáculos à participação activa e equitativa das mulheres nos processos de tomada de decisão devido, acima de tudo, aos papéis sociais do género, à fraca socialização das meninas e das mulheres na vida pública, à assimetria na distribuição de papéis e funções de mulheres e homens no trabalho produtivo e reprodutivo, à dificuldade de obtenção de tempos livres para as mulheres e meninas em resultado desses papéis, e também ao modelo masculino da organização político-partidária, do que resulta uma diminuta mobilização de mulheres para filiação nos partidos, pouco apoio às mulheres eleitas para cargos públicos pelos próprios partidos e pela sociedade em geral, em resultado da prevalência da cultura machista do modelo patriarcal dominante.

1.3 – Reformando o Estado- sector público

Um melhor desempenho do estado angolano passa pela reforma do seu executivo, que vem implementando um Programa de Reforma Institucional da Administração Pública (PRIMA II), que engloba entre outras componentes a “Reestruturação / Aperfeiçoamento da estrutura indiciária das tabelas salariais da Função Pública”, que reflecte a necessidade de responder à demanda de maior investimento no capital humano da função pública. Constituem seus objectivos: proporcionar aos funcionários e agentes administrativos maiores oportunidades de desenvolvimento e valorização profissional; atrair e fixar o pessoal qualificado e competente; aumentar as amplitudes ou diferenciais entre níveis e posições remuneratórias; estruturar os índices salariais em função dos níveis habitacionais, qualificação profissional, complexidade e natureza de funções; simplificar a gestão administrativa e financeira dos recursos humanos,

através de redução substancial dos níveis e posições salariais; valorização apropriada das categorias e cargos da função pública.

As principais forças condutoras do cenário pós-conflito e de proximidade da realização das próximas eleições com impacto na administração pública são a extensão dos órgãos da administração do Estado a todo o território nacional, a implementação de projectos de impacto social imediato, a distribuição preferencial dos novos postos da administração pública entre filiados ou simpatizantes do partido no poder ou da UNITA (pré-requisitos estabelecidos no Acordo de Paz de Lusaka), a simultaneidade da prestação de serviços e da função de regulação - principalmente devido ao aumento das pressões das demandas do público e a considerações políticas e eleitorais, particularmente nos sectores sociais -, as reformas políticas e económicas a nível macroeconómico, um maior espaço na agenda política para o debate sobre descentralização, a necessidade de ajustamento da administração a nível local para responder às necessidades da desmobilização de milhares de ex-soldados e da sua reinserção social e profissional, e o aumento das tensões entre responsabilidades políticas e responsabilidades públicas e cívicas devido à intensificação das pressões de baixo para cima.

Ainda neste cenário, os principais desafios a vencer pela reforma da Administração Pública devem permitir a criação de condições para a atribuição dos seguintes novos papéis:

- promover um aumento de equidade na prestação de serviços públicos, particularmente sociais
- aproximar a administração pública dos cidadãos
- intervir na prevenção de conflitos e arbitrar conflitos, principalmente a nível local
- integrar e acomodar a função judicial do poder tradicional e outros arranjos organizacionais de resolução de conflitos a nível local
- apoiar a democratização e o processo nacional de reconciliação
- despolitizar a administração pública
- maior intervenção da função regulação, principalmente na responsabilidade pública em áreas vitais para a economia
- apoiar os processos de desmobilização e reintegração social dos ex-soldados⁷.

No que respeita à melhoria do desempenho do poder legislativo, foi identificado pelos próprios parlamentares o investimento no aumento da capacidade de análise e pesquisa para aumentar os seus conhecimentos e melhorar a sua compreensão e qualidade de intervenção nas questões económicas e de governação da nação, com especial incidência nas seguintes áreas⁸:

- reforço de capacidades para centros de pesquisa independentes e programas de pesquisa relevantes para a políticas
- reforço de capacidades para jornalismo económico de qualidade, particularmente nos meios de comunicação independentes

- reforço de capacidades para disponibilidades de pesquisa na Assembleia Nacional focalizando particularmente sobre questões económicas e financeiras, tais como a discussão do orçamento nacional⁹.

Quanto ao poder judiciário, o reconhecimento da fragilidade das bases sociais da ordem jurídica estatal parece contido no espírito da reforma do sistema judicial em curso, sob o lema “uma justiça para todos”¹⁰, criando oportunidades para o debate e para a participação de grupos e organizações da sociedade civil, das autoridades tradicionais, de partidos políticos, de universidades e institutos de estudos e pesquisas, de individualidades nacionais e intelectuais. Um dos resultados esperados deste processo é a incorporação de princípios, normas e sanções dos direitos costumeiros no conjunto das normas e procedimentos jurídicos que conformam o sistema judicial angolano. Este seria um sinal inequívoco de tolerância por parte do estado angolano, porque a articulação das distintas ordens jurídicas presentes na sociedade angolana, reflectindo os matizes culturais dos grupos que a integram, constituiria um reconhecimento *de facto* da diversidade da sociedade, sinalizaria respeito pelas identidades colectivas que a compõem, e promoveria a identificação de todos com as regras que orientam a justiça.

2. Os desafios para um Estado eficaz e eficiente em Angola

Avaliações recentes consideravam Angola como um dos casos de falência do estado em África¹¹. A imagem do estado angolano na sociedade é a de um estado forte, com um ostensivo sistema de segurança e controle sobre praticamente todo o território desde o fim da guerra em 2002, mostrando-se eficaz nos domínios que interessam à preservação das actuais elites no poder, e com uma incrível capacidade de manipular, co-optar, coagir e de se manter absoluto no comando dos destinos da nação angolana. A construção do Estado tem seguido a lógica da apropriação dos recursos e dos rendimentos gerados pela sua exploração em benefício pessoal de pequenas elites no poder, produzindo (e reproduzindo) uma crescente desigualdade social e económica, a exclusão económica e social da maior parte da população que apenas sobrevive, a marginalização política da maioria dos cidadãos devido à ausência de um processo real e inclusivo de reconciliação nacional. Não se pode dizer que a capacidade do Estado em Angola tenha sido enfraquecida por questões externas ou internas, mas antes que as elites optaram claramente por um modelo de governo baseado na gestão dos recursos naturais com o objectivo de financiar a sua manutenção no poder¹².

Apesar de cerca de 2/3 da população depender do sector agrário –agrícola, pecuário e florestal– e do papel estratégico deste no combate à pobreza, na redução das disparidades regionais e na eliminação progressiva das desigualdades sociais, e na inclusão social de grupos sociais / comunidades hoje excluídos, os números mostram que as iniciativas têm sido muito tímidas. Recusando a habitual visão redutora do mundo rural, atrelado ao sector agrário, uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural passa pela promoção da diversificação da economia no meio rural com criatividade e inovação na busca das soluções mais adequadas às diversas equações

necessidades *versus* possibilidades. Um conhecimento relativo da realidade angolana (para lá de Luanda), aponta para a necessidade de políticas públicas que promovam o povoamento de vastas regiões do interior, começando por investimentos em infra-estruturas de transporte e de comunicações e criação de uma estrutura de incentivos para atrair principalmente a juventude (mais ainda jovens casais), e uma política de ordenamento do território com base nas projecções de expansão dos actuais sistemas urbanos e peri-urbanos, pólos de desenvolvimento e sistemas de transporte e comunicações (portos, caminhos-de-ferro e rede rodoviária primária e secundária), áreas de extracção mineira, exploração agro-pecuária, lazer, reserva estratégia, etc., para criar oportunidades à diversificação sustentável da economia, à erradicação da pobreza e à eliminação das desigualdades.

O reconhecimento e aceitação das diferenças sócio-culturais e das consequentes distintas maneiras de estar em sociedade que coexistem no espaço geográfico “Angola”, a criação de instâncias de participação aos diversos níveis da tomada de decisão, a capacidade de promover a construção da confiança como um bem social, entre outras medidas que não exigem recursos maiores do que vontade política, atitude de abertura, respeito para com o outro, e uma forte noção de bem-comum, se aliados ao investimento em capital humano, que requer uma intenção traduzida através de diferentes medidas de políticas públicas, podem começar a mudar a nossa realidade e a criar esperança de um futuro mais digno para as próximas gerações de angolanos e os que escolherem Angola para viver.

Sendo o estado o *locus* do universal, a reestruturação dos espaços públicos e a redefinição dos papéis do estado e da sociedade na sua conformação, deverão recorrer a essa garantia de universalização; a crescente pluralidade societal, por outro lado, requer um atendimento cada vez mais específico às particularidades das categorias identitárias que se vêm afirmando em resultado de processos de restauração de identidades subjugadas de populações sujeitas à aculturação, assimilação e discriminação, ou devido a novas afinidades culturais resultantes do processo de evolução da humanidade, da tecnologia e do conhecimento, e concretizadas em subjectividades colectivas.

A questão que se coloca é a de saber como institucionalizar procedimentos para a criação de espaços de discussão e ambientes de deliberação sobre o que cada um vai ser e sentir-se responsável por fazer. A resposta passa necessária, mas não suficientemente, por uma maior abertura de espírito ao particularismo e ao universalismo, permitindo criar responsabilidades assentes em subjectividades colectivas, organizadas solidariamente, num processo de permanente actualização e negociação dos termos do acordo entre todas as partes envolvidas. A defesa e a expansão das liberdades adquiridas residem na progressiva democratização das instituições das sociedades modernas e no alcance da sua maior influência sobre a política, pela institucionalização do discurso num horizonte utópico de pluralidade de formas democráticas¹³.

As sociedades contemporâneas não se reproduzem apenas através de processos políticos e económicos, ou de alguma fusão deles, mas também através da interacção de estruturas legais, associações sociais, instituições de comunicação e formas culturais, com um relativo grau de autonomia. Contudo, esta interpretação que dá conta da crescente diferenciação das sociedades, não comporta a (ainda) prevalecente predominância do mercado auto-regulado, não evidenciando assim os desafios que se colocam à sociedade civil pelas lógicas do poder do estado moderno, e da expansão e lucro da economia capitalista; ou seja, ela apresenta apenas a face da 'esperança', não comportando a 'face' do desafio¹⁴.

Para ser eficaz a enfrentar os desafios, o estado precisa desenvolver capacidades e habilidades que lhe permitam incorporar a opinião da sociedade que deve servir. Para tanto, importa:

1º. ouvir e acomodar as opiniões de representantes de organizações sociais, comunitárias, entidades religiosas, associações cívicas, culturais, profissionais, empresariais e outras formas de organização das solidariedades e responsabilidades sociais existentes, as autoridades locais e tradicionais, e outros actores com reconhecidas capacidades de mediação e articulação, como meios de comunicação social e igrejas. Uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo séria e aceite por todos, precisa assentar numa ampla base de consulta e negociação, identificação de consensos (ainda que parciais), e acomodação de dissensos dignos de respeito (diferenças de opinião nos modos de encarar o futuro de Angola e de construir bem-comum a partir da diversidade de condições naturais, sociais, económicas e políticas);

2º. Instituir práticas e métodos de trabalho para garantir uma ampla e crescente participação de representantes dos diversos grupos sociais aos diversos níveis, deixar manifestarem-se as especificidades e as aspirações locais / sectoriais / temáticas, e identificar como essas particularidades podem contribuir, tanto do lado das necessidades quanto do lado das possibilidades, para o estabelecimento dos objectivos nacionais. Deste modo, os pontos de partida para a elaboração de uma estratégia nacional passam a incorporar a análise / avaliação do meio físico e dos recursos naturais, sociais e humanos, do ambiente institucional e das relações sociais e de poder.

É fundamental a análise matricial resultante das intersecções das projecções das políticas sectoriais com as necessidades/prioridades locais, as potencialidades (pontos fortes) e os constrangimentos/obstáculos (pontos fracos) das realidades provinciais. Ela constitui o ponto de partida realista e adequado para as projecções dos programas provinciais e nacionais a médio e longo prazos, não apenas de um ponto de vista da sustentabilidade, mas também do ponto de vista da representatividade e respeito da diversidade ambiental, social, económica e política que caracteriza a sociedade angolana. As áreas de concentração do estado nesta fase de reforço das suas capacidades para lidar com a sociedade, (re)conhece-la melhor, e com ela estabelecer uma interacção para a tomada das grandes decisões, são:

1. Privilegiar o emprego relativamente à produtividade, preparando as condições para a geração de capital humano capaz de prover as necessidades de uma estratégia de desenvolvimento centrada na produtividade. Para além de permitir acomodar este esforço de desenvolvimento de capital humano, esta opção parece-me a mais consistente com a necessidade de promover a reconciliação nacional através da redução das actuais desigualdades sociais, económicas e regionais. A partir do horizonte 2010, o modelo de desenvolvimento deveria permitir uma abordagem progressivamente mais centrada na produtividade.

2. Uma política de investimentos públicos numa óptica de investimentos sociais, permitirá trabalhar numa perspectiva de transição para o cenário de centramento na produtividade, visando entre outros objectivos:

- i) estimular o desenvolvimento da capacidade de iniciativa na economia e na sociedade;
- ii) reduzir as dualidades da economia, tanto na perspectiva da relação sector petrolífero versus sector não-petrolífero, quanto na perspectiva sector formal versus sector informal;
- iii) diversificar e aumentar a produção em áreas nas quais Angola possa apresentar vantagens comparativas, em termos regionais e do continente.

3. Uma forte componente de capital social para acomodar a questão fundamental da participação da sociedade civil na eleição das opções, no estabelecimento de prioridades, na monitorização e no processo de tomada de decisões de interesse público, em geral. Deve ficar explícita a necessidade de se substituir o modelo de “imposição” pela criação de uma situação de parceria e de espaços para o exercício da “força de pressão” de grupos de interesse e de plataformas de consulta aos diversos níveis da organização da vida política em Angola. Processos como a participação em decisões políticas e de escolha social, devem ser entendidos não apenas como “meios”, mas como partes constitutivas dos “fins” a alcançar.

4. A promoção de uma cidadania activa, exercida por sujeitos mais esclarecidos e conscientes do seu papel de agentes, é uma necessidade concreta para garantia da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento, pela introdução da pluralidade na formação da opinião pública, pelo respeito aos valores sociais e costumes prevaletentes e pela vigilância e transparência na gestão pública e na condução dos negócios do estado. O estabelecimento de bases de diálogo aos diversos níveis e instâncias do processo de tomada de decisão, facilitam a negociação de pactos sociais, pactos capital/trabalho e outras plataformas de obtenção dos consensos necessários para criar condições de solidariedade e sustentabilidade e promover o progresso social numa base equitativa.

5. A introdução da confiança (como método e como bem público) na cultura empresarial e profissional, pode alcançar-se através da criação de sistemas de amortecimento dos efeitos gerais, na economia e na sociedade, das acções económicas e da imprevisibilidade, nomeadamente de direitos de propriedade, em que a ideia de propriedade passe de uma perspectiva

individual para uma obrigação social, implicando a sociedade no seu todo, e de seguros colectivos contra riscos colectivos, i.e. sistemas de segurança alimentar, educacional, de saúde, habitação, etc.¹⁵.

6. Na questão das “despesas públicas”, para além do entendimento dos investimentos públicos estruturantes como “investimentos sociais”, importa considerar (e promover) o “cooperativismo” como a forma de organização empresarial mais adequada aos equilíbrios entre capital natural, investimento em infra-estruturas, custos operativos e capacidade de pagamento por parte dos clientes/beneficiários, por combinar os imperativos e a eficiência da gestão empresarial com a responsabilidade socialmente distribuída de participação na gestão e manutenção dos investimentos realizados e no pagamento dos serviços. Esta abordagem parece aplicável, entre outros, à organização da prestação de serviços básicos, como abastecimento de água, saneamento ambiental, energia, etc.

7. Tanto do ponto de vista macroeconómico quanto do ambiente empresarial, importa realçar a necessidade de medidas visando a redução dos custos de transacção através do aumento da transparência na organização e funcionamento das instituições, no desenvolvimento de uma cultura de respeito pelos contratos e pelos direitos de propriedade (material, física e intelectual), e pela criação de um ambiente de crescente confiabilidade para os negócios, tanto para os investidores nacionais e estrangeiros, como para a população em geral¹⁶. O clima de incerteza gerado pelas dificuldades no acesso a dados/informações sociais e económicas básicas, as “inspecções” desnecessárias, os custos de informação, a fraca qualidade dos serviços de comunicações internas e com o exterior, a fraca qualidade da prestação de serviços de abastecimento de água e de fornecimento de energia eléctrica, a insegurança dos direitos de propriedade, o não cumprimento das leis, as barreiras de entrada e as restrições monopolistas, a alta frequência de cortes na produção e conseqüente variação nos produtos, longas esperas para obtenção de vistos, entre outras ineficiências (e interferências), não favorece o investimento nacional, muito menos o investimento estrangeiro: os investimentos a médio/longo prazos são abandonados, buscando-se maximizar os resultados, fixando-se no curto prazo, no pouco investimento de capital fixo e em projectos pouco ambiciosos.

Referencias

¹ LEVI, M. (1988), “*Of Rule and Revenue*”, Berkeley, University of California Press.

² THELEN, K. e STNEIMO, S. (1992) – “*Historical Institutionalism in Comparative Politics*”, in S. Steimo, K. Thelen e F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

³ IMF (International Monetary Fund), Public Information Notice nº.07/115, September 13, 2007.

⁴ Estratégia de combate à pobreza, 2003, e Relatório de Desenvolvimento Humano, 2005.

⁵ IMF (International Monetary Fund), Public Information Notice nº.07/115, September 13, 2007.

⁶ ASHFORD, Lori (2007), “*Africa’s Youthful Population: Risk or Opportunity?*”, in BRIDGE (Bringing Information to Decisionmakers for Global Effectiveness), Population Reference Bureau.

⁷ SOUSA, Mário Adauta de (2002), “*Capacidade Institucional Pública*”, in ANGOLA 2001/2002 – Key Development Issues and Aid in a Context of Peace”, in Angola 2001/2002, “Key Development Issues and Aid in a Context of Peace”, CMI, Bergen.

⁸ AMUNDSEN, Inge; ABREU, Cesaltina & HOYGAARD, Laurinda. (2005), “*Angola on the Move: The Parliament of Angola*”. Bergen/Luanda, Christian Michelsen Institute (CMI)/Instituto de Pesquisa Económica e Social (A-lp).

⁹ HODGES, Anthony (2002), “*Economia de Angola: Perspectivas para Ajuda dos Parceiros*”, in Angola 2001/2002, “Key Development Issues and Aid in a Context of Peace”, CMI, Bergen.

¹⁰ Ministério da Justiça, Ordem dos Advogados de Angola e Escritório dos Direitos Humanos da ONU em Angola. Conferência sobre o Acesso à Justiça em Angola. Luanda, 4-6 de Maio de 2005.

¹¹ ROTBERG, Robert I. (2002), “*The New nature of Nation-State Failure*”, in The Washington Quarterly, Summer 2002.

¹² HODGES, Anthony (2002) – “*Angola: Do Afro-Estalinismo ao Capitalismo Selvagem*”, editora Principia, Lisboa, Portugal, p. 264.

¹³ COHEN, Jean & ARATO, Andrew. (1992), *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MIT Press.

¹⁴ POLANYI, Karl. [1944] (2000), *A Grande Transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda.

¹⁵ Ideia colhida em HUTTON, W. (1998), “*Como será o futuro estado?*”.

¹⁶ NORTH, D. (1990) – “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, Cambridge, Cambridge University Press