

# Posição do OPSA e da ADRA sobre o OGE2013

Luanda, Janeiro 2013

O propósito deste documento é o de facilitar a compreensão das opções do OGE pelos cidadãos, mas também o de levantar algumas questões críticas. Por limitações de tempo e de capacidade, e porque se pretende sempre aprofundar aspectos chave e não analisar toda a proposta, o OPSA e a ADRA optaram por colocar o foco na tradução dos números de acordo com as diferentes rubricas e sua avaliação, na análise crítica, em termos de políticas públicas, dos sectores da educação, da saúde, da justiça e da agricultura e na elaboração de algumas recomendações que possam ser consideradas pelos parlamentares durante a fase de discussão da proposta do OGE na especialidade.

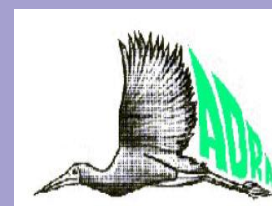
O objectivo é contribuir para que a proposta de OGE de 2013 seja conhecida e discutida publicamente pelas instituições, pela sociedade civil e pelo sector privado e que desse debate resultem propostas concretas para a sua melhoria, não apenas para este ano, mas também para o processo futuro de elaboração e aprovação. Consideramos que um melhor entendimento da sociedade em relação ao OGE poderá ampliar o debate sobre as opções defendidas pelo Executivo e pelas diferentes formações políticas. Um tal debate irá estimular o exercício do direito e dever de controlo pelos cidadãos da gestão dos recursos públicos. Este princípio da participação do cidadão na vida política do país está claramente salvaguardado na Constituição de 2010.

O OPSA é um espaço pluralista de debate, na base de argumentos e factos, para um desenvolvimento justo e sustentável.

O OPSA actua pela realização de debates, produção de documentos de reflexão ou de posicionamento para fundamentar tomadas de decisão.

Isto resulta da:

- Recolha de informação
- Tratamento de conteúdo através de avaliação, balanço e reflexão, validando informação e integrando outros actores relevantes para o tema em questão
- Formulação de opiniões buscando consensos ou opções diferenciadas
- Divulgação de posicionamento de forma pública ou dirigida a grupos específicos.



## Introdução

A exemplo do que vem acontecendo nos últimos anos, o OPSA e a ADRA voltam a unir os seus esforços no sentido da produção de um documento que permita uma reflexão e um debate, tão alargados quanto possível aos vários segmentos da sociedade, sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2013. Não é demais reafirmar que o OGE é, ou deve ser, o principal instrumento para dar corpo às políticas públicas que traduzem o Programa de Governo do partido que ganhou as eleições. Por isso, o escrutínio público, o debate em torno das opções – explícitas ou não – do OGE e a advocacia em defesa de opções que promovam a justiça social e redução da pobreza são fundamentais para um desenvolvimento harmonioso e sustentável de Angola. É importante recordar que o grande *slogan* que deu cobertura a tal programa foi “*Crescer mais para distribuir melhor*”, competindo agora à sociedade fazer o acompanhamento do cumprimento da promessa.

A finalidade deste documento é, pois, a apresentação de factos e reflexões que possam servir de referência, para os representantes eleitos pelos cidadãos e para os cidadãos em geral, que têm o dever de acompanhar e fiscalizar o desempenho dos seus representantes e governantes, em todos os seus actos, entre os quais as opções que tomam, particularmente com a aprovação do OGE com todas as suas implicações na vida das pessoas e das famílias. É, por isso, necessário que a sociedade perceba o que está em jogo e esteja atenta e tome posição a partir de um bom conhecimento do orçamento, das opções na base da sua elaboração, e da forma como é executado.

O OGE de 2013 foi elaborado num contexto específico, depois da realização das eleições de 2012. Ao contrário do que por vezes acontece, em que a lei é esquecida, desta vez houve o cuidado de se legislar no sentido de serem alterados os prazos legais para a apresentação, pelo Executivo, da proposta de OGE, e da sua discussão e aprovação pela Assembleia Nacional (AN), facto que deve ser saudado. Isso permitiu, desde logo, que houvesse um período de tempo maior entre esses dois momentos, intervalados pelo tempo das tradicionais Festas de Natal e Ano Novo, mas que infelizmente não pode ser bem aproveitado porque o texto

da proposta, enviado à AN em meados de Dezembro, não foi disponibilizado para consulta dos cidadãos interessados, o que reduziu o tempo para tratamento das matérias nele incluídas.

Apesar disso, o OPSA e a ADRA manifestam o seu agrado pelas melhorias verificadas, quer em termos de conteúdo, que em termos processuais, aspectos que serão referenciados ao longo do texto.

## Questões preliminares

O OPSA e a ADRA consideram que a apreciação de um OGE – Orçamento Geral do Estado supõe, antes de mais, uma reflexão sobre algumas ideias bastante difundidas, mas sem fundamento diante de uma análise mais aprofundada:

- A primeira questão poderia ser formulada deste modo: “*o OGE é assunto de especialistas e o cidadão comum não tem capacidade para entender ou para fiscalizar estas coisas...*”. Ora a economia não pode decidir, apenas pode ajudar a preparar decisões e a perceber os efeitos dessas decisões. A decisão é política e ética, não é económica. Se a **legalidade** de uma decisão exige que se sigam os trâmites legais e que se tenha competência à face da lei para a tomar, a **legitimidade** da decisão exige a sua subordinação ao chamado “*contrato social*” que confere ao titular do órgão público decisor a responsabilidade de decidir de forma a corresponder às necessidades e prioridades dos cidadãos. A formulação técnica pode ser assunto de especialistas, mas a decisão política pode e deve estar ao alcance da compreensão do cidadão comum.
- É frequente pensar-se que “*quanto mais o OGE de um país gasta com o sector social, nomeadamente com a educação e com a saúde, mais ele contribui para o Desenvolvimento Humano*”. Esta espécie de axioma deve ser questionada:
  - A que projecto de construção nacional ou modelo de desenvolvimento o OGE corresponde?
  - Quais as rubricas que incluídas no “*sector social*” além de educação e saúde?
  - Quem são os principais beneficiários das despesas no sector social?
  - Não estará o sector social demasiado preocupado com os investimentos visíveis de curto prazo (infra-estruturas, por exemplo) mesmo se pouco

- preocupado com a sua qualidade e sustentabilidade?
- Comportará níveis suficientes de investimento humano, imprescindível para que as infra-estruturas cumpram o seu papel social, mas muito menos visível e cujos resultados não se colhem a curto prazo?
  - Muitas vezes considera-se que “*ao atribuir verbas para um sector estamos a resolver os problemas do sector*”, mas a questão principal não é “*ter verba*”, mas “*a forma como a verba é gasta*”. Há inúmeros exemplos de programas públicos que receberam milhões sem resolver os problemas que motivaram a implementação desse programa. Desde 1990, Angola apresenta sempre um intervalo entre o lugar no *ranking* de desenvolvimento humano (153º em média) e o lugar do ranking de PIB *per capita* (120º em média)<sup>1</sup>. Isto significa que há uma média de 33 países<sup>2</sup> que, com menos dinheiro em média por pessoa, gastam melhor que nós em termos de produção de resultados ao nível do desenvolvimento humano.
  - Uma análise adequada de um OGE não deveria ser feita comparando a proposta de OGE de um ano com a proposta de OGE dos anos anteriores, mas pela comparação entre a proposta de OGE e os relatórios de execução e a Conta Geral do Estado dos anos anteriores. Reconhecendo a melhoria muito significativa que se verificou nos últimos anos em relação à divulgação de informação por parte dos órgãos do Estado, o OPSA e a ADRA constataam que muita desta informação ainda não está disponível para os cidadãos, considerando que uma análise adequada do OGE passa pelo acesso a informação que permita:
    - O estudo dos relatórios de execução do ano anterior, não só dos financeiros – todos sabemos a pressa com que muitas vezes se gasta dinheiro no fim do ano para acabar o orçamento, senão no próximo ano vamos receber menos... – mas principalmente de relatórios sobre os resultados alcançados e a qualidade e sustentabilidade dos mesmos;
    - A identificação clara e pública dos resultados a alcançar no ano em curso, definidos em termos de quantidade, de qualidade e garantindo a sua coerência com os resultados anteriores e os previstos a médio e longo prazo (tendo como referência, por exemplo, o rumo expresso pelo *Angola 2025*).
  - Uma análise do OGE não se coloca apenas ao nível dos resultados medidos através de indicadores quantitativos e qualitativos, mas também ao **nível dos processos participativos**. Mesmo que uma estrada seja construída de forma eficiente e com qualidade, quem e como se definiu que essa estrada era prioritária em relação a outras possíveis aplicações dos mesmos recursos?
  - Um bom OGE é aquele que permite ao Estado, de forma interactiva com os outros actores sociais, assumir este papel de garante do exercício dos direitos e dos deveres dos cidadãos. Caso contrário, poderá haver sempre o risco de o poder de decisão dos órgãos do Estado ser “*confiscado*” por um pequeno grupo que decide em função dos seus interesses próprios (e não do bem comum dos cidadãos), distribuindo umas migalhas aos mais pobres para que não se revoltam e o *status quo* se possa manter...
- O OPSA e a ADRA chamam a atenção para a importância da criação de mecanismos adaptados à nossa realidade que possibilitem aos cidadãos uma maior participação e influência na tomada de decisão e na definição das políticas públicas. As experiências de *fóruns municipais* e a institucionalização dos CACS - Conselhos de Auscultação e Concertação Social - constituem um passo nessa direcção, mas ainda não estão claras, nem a sua representatividade, nem se as suas competências são exclusivamente consultivas (como a prática parece indicar), pois a parte relativa à “*concertação*” é quase sistematicamente ignorada, ou se a sua aprovação prévia é necessária para a tomada de determinadas decisões.

<sup>1</sup> Cf. Anexos – Tabela 1.

<sup>2</sup> Por exemplo: Malawi, Burundi, Tanzânia, Madagáscar, Timor-Leste,...

## Alguns comentários sobre a proposta de OGE para 2013

As contas públicas angolanas deverão registar em 2013 um défice de 405,4 mil milhões de kwanzas (AKZ), o primeiro saldo negativo desde 2009. Esse défice, equivalente a 3,4% do produto interno bruto (PIB), é o resultado da diferença entre receitas correntes de AKZ 4.570,4 mil milhões ou 38,2% do PIB e despesas de AKZ 4.975,8 mil milhões ou 41,6% do PIB. Salvo indicação em contrário, as contas excluem as operações financeiras, como os empréstimos, e são na óptica do compromisso, isto é, as despesas são contabilizadas no ano em que são autorizadas, ainda que não sejam pagas nesse ano. Considerando uma taxa de câmbio de AKZ 100 por USD, as receitas deverão ascender a USD 45.704 mil milhões e as despesas a 49.758 mil milhões, sendo o défice correspondente de 4,1 mil milhões.

Comparando a proposta do OGE 2013 com as estimativas de execução do OGE 2012, as receitas baixam 4,1%, enquanto os gastos públicos fazem o caminho inverso, aumentando 26,7%. O excedente de AKZ 839,6 mil milhões, em 2012, transforma-se no referido défice de 405,4 mil milhões, em 2013, indiciando uma degradação das contas públicas e uma política orçamental fortemente expansionista.

O aumento da despesa pública, em AKZ 1.048,8 mil milhões (26,7%), é superior ao do próprio produto interno bruto (PIB), que aumenta “apenas” 932,1 mil milhões (8,5%)

### Deriva expansionista

A aparente deriva expansionista referida aumenta as pressões sobre a moeda em circulação e, conseqüentemente, sobre a inflação, constituindo um desafio enorme para a autoridade monetária.

Um dos factores de vulnerabilidade do país na crise de 2008, poderá ter sido a política monetária acomodatória adoptada pelo Banco Nacional de Angola (BNA) face ao expansionismo da política orçamental. Essa postura não pode repetir-se, sob pena de colocar em causa os progressos alcançados no combate à inflação, que desceu para 9% em 2012, sendo a manutenção dessa cifra um dos grandes objectivos para 2013.

A pressão sobre a liquidez na economia resultante do forte crescimento das despesas públicas em 2013, será agravado pelas novas regras cambiais que obrigarão as petrolíferas a pagamentos através de contas em bancos nacionais. Esta dupla pressão constituirá um teste à autonomia do BNA face ao poder político. A sua capacidade em contrariar ou neutralizar a aparente deriva expansionista jogará um papel decisivo na estabilidade dos preços.

### Desorçamentação

A atenuar os riscos inflacionistas, está o facto de a política orçamental ser menos expansionistas do que os números sugerem. O aumento da despesa pública estará a ser inflacionado pela inclusão no OGE 2013 das chamadas operações quase fiscais, a cargo da Sonangol, bem como de projectos de investimento em execução não incluídos nos Programas de Investimentos Públicos (PIP) dos OGE anteriores, o que é de saudar, mas que, por não ter acontecido no passado, influencia em alta o crescimento da despesa.

A dimensão do fenómeno da desorçamentação em Angola é desconhecida. O assunto constitui tabu para o Executivo a avaliar pelos sucessivos OGE, omissos sobre quais as despesas que não eram orçamentadas e passaram a sê-lo. Mas o fenómeno era grande.

Após investigar o paradeiro dos USD 32 mil milhões de excedentes orçamentais entre 2007 e 2010, o Fundo Monetário Internacional (FMI) concluiu que parte desses excedentes tinha sido gasto sem ter sido orçamentado. Por exemplo, em 2008, as despesas públicas estavam suborçamentadas em AKZ 845,2 mil milhões. Resultado, em vez do supervavit de AKZ 563,6 mil milhões ou 8,9% do PIB que consta das estatísticas oficiais, as contas públicas angolanas registaram, efectivamente, um défice de 282,0 mil milhões ou 4,5% do PIB.

Sinal de que a desorçamentação continuou em 2011, é a taxa de crescimento do PIB inscrita no cenário macroeconómico do OGE 2013. Apesar do forte crescimento da despesa pública, os referidos 26,7%, este ano o PIB nominal aumenta “apenas” 8,5%, abaixo dos 12,7% estimados para o ano passado, quando a despesa pública aumentou menos de 5%. Em termos reais, a taxa de crescimento do PIB também desacelera de 7,4%, em 2012, para 7,1%, em 2013.

## Investimento dispara

Inflacionado ou não pela inclusão de despesa que anteriormente passava ao largo do orçamento, o forte crescimento dos gastos públicos deve-se ao “disparo” do investimento para AKZ 1.639,4 mil milhões (58,2%), dos quais 1.483,9 inseridos no PIP.

O investimento é classificado como “boa” despesa devido ao seu efeito reprodutivo sobre a economia ao longo de vários anos. Isto, por oposição à “má despesa”, constituída pelas despesas correntes — somatório dos salários, bens e serviços, juros e transferências correntes, como subsídios e prestações sociais —, cujo efeito, exceptuando as que se relacionam com educação e capacitação em geral, praticamente se resume ao ano em que são realizadas.

Assim sendo, aumentos das despesas de investimento são, em princípio, bem-vindos, pois a redução da petrodependência e o combate à pobreza passam pela diversificação da economia, o que exige um enorme esforço financeiro em infra-estruturas, qualificação da mão-de-obra e melhoria dos cuidados de saúde da população. Contudo, para serem “boa” despesa, os investimentos têm que ser bem seleccionados (é essencial a correcta definição de prioridades), bem geridos e bem fiscalizados para não se “atirar dinheiro pela janela” como por vezes tem acontecido.

Outro factor a ter em conta na aparente deriva expansionista é que aumentos da despesa não compensados pela subida das receitas correntes desequilibram as contas e obrigam o país a endividar-se. Considerando o baixo nível de endividamento público angolano (cerca de 30% do PIB), o défice de 2013 é suportável, mas isso não invalida que, pelo menos no curto prazo, o país fica mais vulnerável a uma eventual baixa do crude.

Se, por um lado, o passaporte para ultrapassar a petrodependência e combater a pobreza é diversificar a economia, por outro, essa petrodependência aconselha à criação de excedentes orçamentais que amortecem eventuais baixas de cotação do crude. Ao permitir uma derrapagem das contas públicas em 2013 — ainda que parte dessa derrapagem seja devida à inclusão de despesas que estavam a ser realizadas mas passavam ao largo do orçamento — o Executivo parece ter optado pela aposta no investimento em detrimento da poupan-

ça. Uma decisão que comporta riscos face à volatilidade do preço do petróleo.

## Petróleo conta

O nosso nível de receitas públicas e, conseqüentemente, a capacidade de financiar despesas sem recorrer ao endividamento, é determinado pelo preço do petróleo, além, naturalmente, dos níveis de produção.

O OGE 2013 admite um aumento da produção petróleo de 2,5%, de 1,8 milhões barris dia para 1,845 milhões, e foi elaborado com base numa cotação média de USD 96 por barril, contra os 103,8 por barril estimados para 2012. Este preço está USD 6 abaixo da previsão comparável do FMI. No ano passado o OGE foi elaborado com base num preço de USD 77 o barril, cerca de 20 dólares abaixo da previsão comparável.

Se todas as previsões económicas envolvem riscos, no caso do petróleo os riscos são muito maiores, como aconteceu em 2008, quando o crude caiu em pouco meses de USD 147 para cerca de USD 40. As conseqüências para o OGE angolano foram uma quebra de cerca de 36% nas receitas correntes de 2009 que obrigaram a um corte de quase 11% nas despesas, em particular de investimento que caiu 16,7%. Todos estamos lembrados da “paralisação” da economia em 2009 e parte de 2010. Agora, as ondas de choque sobre o preço do petróleo e, conseqüentemente, sobre a economia angolana, de um eventual agravamento da situação na Zona do Euro não seriam muito diferentes dos de há cinco anos.

## Receitas

A vulnerabilidade da economia angolana reside na sua persistente petrodependência — em 2012, o petróleo garantiu cerca de 75% das receitas públicas e mais de 95% das exportações.

No OGE 2013, o peso do petróleo nas receitas baixa 3,0 pp para 71,8%, o que significa que continua em patamares muito elevados, o que permite inferir que a diversificação da economia que o Executivo anunciou em 2009 não está a traduzir-se numa diversificação das fontes de receita do Estado. Entre 2006 e 2013, a participação do PIB não petrolífero no PIB global aumenta 16,9 pp para 61,0%. No mesmo período a peso do petróleo na receita desce menos de metade, apenas 8,4 pp para 71,8%.

O caso mais paradigmático da não tradução da diversificação da economia na diversificação das receitas do Estado tem a ver com as contribuições para a segurança social, que, no período 2006-2013 vêm o seu peso nas receitas cair para menos de metade de 3,8% do total para apenas 1,6%. Este facto é paradoxo, pois sendo o sector não petrolífero mais intensivo em mão de obra e estando a ganhar peso no PIB global, supostamente gerando mais emprego, seria de esperar que as contribuições para a segurança social também ganhassem peso nas receitas em vez de perderem.

### **OGE sem petróleo**

Um exercício inevitável é analisar as contas públicas sem petróleo, o que consiste em expurgar da proposta de OGE 2013 não apenas a componente petrolífera das receitas (AKZ 3.281,8,2 mil milhões), mas também das despesas (AKZ 239,0 mil milhões) que, no essencial, correspondem à comissão que o Estado paga à Sonangol pela gestão dos contratos com as petrolíferas. Teríamos assim receitas de AKZ 1.288,6 mil milhões e despesas de 4.736,8 mil milhões, resultando daí um défice de AKZ 3.448,2 mil milhões, equivalente a 47,3% do PIB não petrolífero previsto para 2013. Um aumento de 7,1 pp face aos 40,2% do PIB não petrolífero de 2012.

### **Saldos orçamentais sem investimento**

Um outro ângulo de análise da evolução das contas públicas, com e sem petróleo, é excluir o investimento, considerando somente as despesas correntes. Com tal exercício, as contas públicas de 2013 passam a excedentárias com um saldo corrente de AKZ 1.234,0 mil milhões ou 10,3% do PIB, mas muito abaixo dos 17% de 2012.

A degradação dos saldos correntes, isto é sem investimento, não é mais do que o reflexo do aumento despesa corrente, dita “má” despesa. No OGE com petróleo esse aumento é de 16,3% para 3.336,4 mil milhões. Contudo, é a despesa “menos má” que mais aumenta: as prestações sociais — pensões de reforma, abono de família e bolsas de estudo, entre outras rubricas — dão um pulo de 52,3%, enquanto a aquisição de bens e serviços, considerada a “pior” despesa, cresce apenas 3,1%.

As escolhas políticas do Executivo traduzidas em diferentes taxas de crescimento das diferentes rubricas provocam alterações na estrutura da despesa orçamental por classificação económica.

### **Despesas por classificação económica**

O forte crescimento do investimento faz com que o seu peso na despesa total aumente em 6,5 pp do total para 32,9% em 2013, enquanto o peso da despesa correntes faz o caminho inverso reduzindo-se nos mesmos 6,5 pp para 72,1%.

No investimento, mantém-se a aposta no “betão”, com destaque para as “obras de reconstrução e reabilitação de instalações” que consomem AKZ 1.175,5 mil milhões (71,7% do investimento total). Na aquisição de equipamentos de processamento de dados, que supostamente incluirá, os computadores e outro material informático, serão gastos “apenas” AKZ 26,4 mil milhões, 1,6% do total.

Nas despesas correntes, a maior fatia vai para as despesas com pessoal, que aumentam 38,2% para AKZ 1.295,2 mil milhões o equivalente a 26,0% da despesa total. São mais 2,1 pp do que os 23,9% anteriores, que lhe davam a terceira posição. É a primeira vez que a factura com os salários da função pública ultrapassa a barreira de AKZ um bilião, impulsionada pela admissão de novos funcionários e pelos aumentos salariais. As despesas com pessoal são uma das rubricas a seguir em próximos orçamentos, pois uma vez admitidos, os funcionários públicos não podem ser despedidos, o que quer dizer que esta rubrica não pode ser gerida de acordo com o ciclo económico.

Outras rubricas a seguir, são a da aquisição de bens e serviços e dos subsídios. No primeiro caso, o aumento de 0,9% tem implícita uma quebra em termos reais já que a inflação prevista para este ano é de 9%, o que, em princípio é de saudar, mas é necessário recordar que em 2012 previa-se uma redução de 3,4% nos gastos com bens e serviços e a execução aponta para uma subida de 11,6%. Mas isso é mais preocupante porque a informação sobre a aquisição de bens e serviços é pouco transparente, pois, dos AKZ 1.160,9 mil milhões que lhe são destinados (23,3 % da despesa), 702,3 mil milhões correspondem a “outros serviços”, sem que se especifique o que eles são, o que significa

que 14,1% por cento da despesa total orçamentada não tem explicação.

Outro problema diz respeito aos subsídios, já levantado pelo OPSA e pela ADRA em 2012. O OGE inscreve AKZ 577,1 mil milhões para subsídios, 11,6% da despesa total, sem esclarecer qual a parte que vai para subsidiar os combustíveis. Quanto à execução, as despesas com subsídios também têm sido sistematicamente subestimadas. Em 2012, o OGE previa subsídios de apenas AKZ 382,5 mil milhões mas a execução aponta para 516,5 mil milhões.

Apesar de beneficiarem maioritariamente os mais ricos, o OGE classifica os subsídios a combustíveis como despesa social.

### Despesa por função

A protecção social, principal subfunção da função social, inclui AKZ 460,2 mil milhões de subsídios, 6,9 % da despesa total, incluindo activos financeiros. A última informação disponível, referente a 2007, revela que quase 90% dos subsídios a preços destinam-se aos combustíveis. Sem estes subsídios a função social passaria a representar menos de 30% das despesas por função, continuando a ser a que mais recursos absorve.

No OGE 2013, a função social tem uma dotação de 2.222,8 mil milhões, equivalente a 33,5% do total do orçamento, incluindo activos financeiros, mais 0,4% do que os 33,1% da estimativa de execução de 2012. Contrariando o que tem sido divulgado pela comunicação social, ela regista apenas o quarto maior aumento das despesas por função, com 49,0 % para AKZ 2.222,8 mil milhões. Esta variação é face ao orçamentado em 2012 já que o Executivo não publica a execução do OGE 2012 por subfunções. Não é verdade, pois, que a principal aposta na elaboração do OGE 2013 tenha sido o sector social.

Essa aposta recaiu nos “assuntos económicos” com um aumento de 160,2% para AKZ 1.178,8 mil milhões e na “defesa, segurança e ordem pública” que dá um pulo de 71,1% para AKZ 1.165,6 mil milhões.

As escolhas políticas traduzidas nas taxas de crescimento das diferentes rubricas provocam algumas alterações na estrutura da despesa por função. A principal foi a ascensão dos “assuntos económicos” ao terceiro lugar, com um peso de 17,7% na despesa total, contra

10% em 2012, quando era quinto e último. O peso da função “defesa, segurança e ordem pública” sobe de 15,1% para 17,6%, mas mantém o quarto lugar no ranking.

As funções correspondem ao mais alto nível de agregação da acção governamental, escondendo algumas idiosincrasias do OGE, para além da classificação dos subsídios a combustíveis como despesa social.

Os recursos consagrados à educação baixam de 8,4% para 8,1% da despesa total incluindo activos financeiros. Em países africanos recentemente saídos de conflitos, como o Burundi ou a Còte d’Ivoire, a percentagem dos gastos com a educação excede os 20%. O ensino primário é o que mais recursos absorve (51,2% da subfunção educação), mas baixa 16,4 pp face a 2012 (67,6%), o que se afigura absurdo. O ensino secundário sobe para 15,7% e o do ensino superior aumenta 5,2 pp para 15,3%. Esta repartição de recursos entre os diferentes níveis de ensino sugere um esforço financeiro exagerado em favor das universidades – o que parece ter a ver com as luxuosas condições dos campus universitários, como se viu em Luanda – em detrimento das escolas primárias e secundárias, que por vezes não têm o mínimo.

Os gastos com a subfunção saúde aumentam 5,3% em 2013. Contudo, o esforço em matéria de saúde continua a ser muito baixo. Na Zâmbia e em Moçambique, por exemplo, cerca de 15% e mais de 20% dos gastos públicos, respectivamente, destinam-se à saúde

Outra idiosincrasia é gastar mais na “defesa, segurança e ordem pública” do que na educação e na saúde juntas. No conjunto a educação e a saúde absorverão 13,4% dos gastos públicos, enquanto a “defesa, segurança e ordem pública” consomem 17,6%, quando em 2012 a diferença era de apenas 1,6 pp. A guerra justifica em parte esta situação, mas sem a sua inversão dificilmente o país conseguirá desenvolver-se, e o mais preocupante é que o diferencial vai acentuar-se em 2013.

O aumento de 162,4% das verbas destinadas à subfunção “assuntos económicos” é um reflexo da anunciada aposta no desenvolvimento do empresariado nacional, o que se deve saudar.

Os “combustíveis e energia”, onde pontifica a “electricidade”, segundo sector económico com maiores

recursos em 2012, passa para primeiro em 2013, possivelmente por causa das novas barragens, com um aumento de 332,4%, correspondentes a 29,3% das verbas destinadas aos “assuntos económicos”.

Apesar de registar um aumento para AKZ 73,1 mil milhões (37,1%), a “agricultura, silvicultura, pesca e caça” perde importância descendo do terceiro lugar em 2012, com 11,9% das verbas atribuídas à subfunção “assuntos económicos”, para quarto, com 6,2%. Essa redução, ainda que marginal, não é coerente com a afirmação que a agricultura constitui uma prioridade central face ao seu potencial em termos de criação de emprego e, conseqüentemente, no combate à pobreza.

### Despesas por programa

A aposta no sector económico em geral é também visível na repartição das despesas por programas. O maior programa inscrito no OGE 2013 é o “programa de promoção, fomento e desenvolvimento da actividade económica” cujo envelope financeiro aumenta 268,9%, correspondendo a cerca de 5% da despesa total. O programa Angola Investe, destinado às micro, pequenas e médias empresas, entra directamente para o 12º lugar do ranking dos programas com uma dotação de 58,2 mil milhões kz. Este é um programa a acompanhar de modo a que não surjam oportunismos e desvios, sendo de recomendar fortemente que a agricultura deva ser o sector económico com maior prioridade.

O “Programa Integrado de Desenvolvimento Rural Combate à Pobreza” vê em 2013, as suas verbas aumentarem 29,4% para AKZ 69,9 mil milhões (1,1% do total da despesa), sendo o 8º programa com mais verbas. Uma das suas características é o facto de a sua gestão ser feita a nível local. A atribuição de verbas iguais a municípios com índices de pobreza diferentes (pela população, pela distância e isolamento ou pelo grau nível de necessidades) é uma opção questionável, que já tem sido denunciada sem que seja analisada ou alterada. No modelo actual, os municípios de menor dimensão recebem uma dotação igual, de cerca de AKZ 32,2 milhões, os intermédios de 43,3 milhões e os maiores de 172,1 milhões. O Uíge, com AKZ 6,5 mil milhões correspondentes a 9,4 % do total, é a província com mais verbas, provavelmente por ser a que tem mais municípios, seguido Malanje (5,9 mil milhões; 8,4%), Huíla (5,7 mil milhões; 8,2%) e Luan-

da (5,4 mil milhões; 7,8%). As províncias que dispõem de menos verbas são a Lunda Sul e Cabinda, ambas com AKZ 1,8 mil milhões ou 2,6% do total, seguidas do Namibe (2,1 mil milhões; 3,0%), as que menos municípios têm. Uma alternativa seria utilizar os índices de pobreza saídos do IBEP 2008/2009 como critério de distribuição das verbas.

### Programa de Investimentos Públicos

Mais desequilibrada é a distribuição do PIP por províncias. O OGE 2013 prevê investimentos públicos de AKZ 1.639,6 mil milhões, dos quais 1.483,9 mil milhões (90,5% do total) serão realizados ao abrigo do PIP, que em relação a 2012 cresce 58,4%. Deste montante, AKZ 890,4 mil milhões serão investidos em províncias específicas, mais 35,9% do que em 2012. Isto significa que ainda que dirigidos centralmente, a preocupação com a dispersão geográfica e respectiva identificação constitui uma inovação digna de realce.

Analisando o crescimento provincial do PIP, constata-se que quatro províncias registam diminuições: Cabinda (-16,0% para AKZ 29,5 mil milhões), Namibe (-2,8%; 19,9 mil milhões), Huambo (3,1%; 23,4 mil milhões) e KuandoKubango (-3,0%; 36,8 mil milhões). Os investimentos públicos em Luanda aumentam 24,4% para AKZ 365,0 mil milhões, a maior fatia com o equivalente a 41% do total destinados às províncias. Kwanza Norte é a segunda província em termos de PIP, possivelmente pela construção da barragem de Laúca, com AKZ 89,9 mil milhões, 10,1% do total provincial) e Bengo, é a terceira (AKZ 40,2 mil milhões; 4,5%). Comparando com 2012, saem do Top 3 KuandoKubango, que desce de segundo para quarto (AKZ 36,8; 4,1%), e Cabinda, que desce de terceiro para 10º (AKZ 29,5 mil milhões; 3,3%).

Bié com AKZ 14,6 mil milhões (1,6% do total) — 26 vezes menos do que Luanda — é a província com menos investimento público, seguida da Lunda-Sul (16,2 mil milhões; 1,8%) e Namibe (19,9 mil milhões, 2,2%). Relativamente a 2012, no ranking das três províncias com menor investimento, regista-se a saída do Uíge, que era 18º e sobe para 11º (AKZ 25,5 mil milhões; 2,9%) e a entrada do Namibe, que era 9ª. O Bié desce dois lugares, era 16ª, e a Lunda-Sul mantém a 17ª posição.



Face às assimetrias regionais, a percentagem esmagadora alocada à capital não é propriamente um bom indicador de que a situação tende a mudar, com a atenuante de que a percentagem do PIP afecto a Luanda diminui 3,8 pp de 44,8% do total provincial em 2012 para 41% em 2013. Considerando o PIP por habitante, a distribuição regional melhora um pouco. Luanda com AKZ 69.100 de investimento per capita previsto para 2013 desce de primeiro para quinto lugar na hierarquia provincial, mas ainda assim está bastante acima da média do país, fixada em AKZ 46.400 mil. A lista do PIP per capita é liderada pelo Kwanza Norte (AKZ 248.800), seguido do Bengo (AKZ 119.700) e Kuan-doKubango (AKZ 95.700). O Bié com um PIP de apenas AKZ 13.500 por habitante — 18,5 vezes menos que o Kwanza Norte e 5,3 vezes menos que Luanda — regista o menor investimento per capita do país, seguida do Huambo (14.700) e Huíla (AKZ 14.800). Claramente que estas escolhas não traduzem a ideia de “*crescer mais para distribuir melhor*”.

## O OGE 2013 e as políticas públicas

### Educação

#### Apoio à primeira infância

Aos olhos do cidadão comum, a acção do Estado na Educação deve assegurar, em colaboração com as famílias e outros actores sociais, o bem-estar e o crescimento harmonioso das crianças. Esta responsabilidade decorre claramente da Constituição<sup>3</sup>, e está plasmada nos 11 Compromissos com a Criança com que Angola formalmente se comprometeu. Mas em Angola - principalmente na periferia das grandes cidades e em grande parte devido à pobreza do agregado familiar - muitas crianças continuam a crescer quase sem a presença de adultos que possam ajudar a desenvolver as suas capacidades, a interiorizar normas éticas e a adquirir disciplina e uma “*rotina*” que favoreça a sua estabilidade emocional e o seu crescimento harmonioso. Uma aposta consistente no apoio à primeira infância através de uma rede de creches acessíveis às famílias de baixos rendimentos, de uma educação pré-primária abrangente e de actividades de tempos livres que ocupem de forma construtiva as crianças, adoles-

<sup>3</sup> CRA, artº 35 § 6: “A protecção dos direitos da criança, nomeadamente, a sua educação integral e harmoniosa, a protecção da sua saúde, condições de vida e ensino constituem absoluta prioridade da família, do Estado e da sociedade”. Ver também CRA, artº 80 nº 1 e 2.

centes e jovens, fora do tempo que estão em aulas é uma prioridade para o presente e o futuro de Angola. Tendo em conta que em Angola 47% da população tem menos de 15 anos e apenas 3% tem mais de 65anos<sup>4</sup>, o OPSA e a ADRA consideram desajustada a atribuição à “*Velhice*” de um orçamento (158 mil milhões AKZ) mais de 16 vezes superior ao que é atribuído à “*Família e à Infância*” (9,8 mil milhões AKZ). A exiguidade do apoio à infância ainda é maior se uma parte deste valor, dando cumprimento ao discurso do Presidente da República na recente tomada de posse<sup>5</sup>, for utilizada para apoiar a educação pré-escolar, cuja dotação no orçamento da Educação é insignificante, pois nem sequer atinge os 15 milhões de AKZ.

#### A Educação formal

O OPSA e a ADRA consideram que o grande aumento da despesa com o ensino superior e a redução do peso relativo da educação primária no orçamento do sector da Educação (-1,5 pp) é uma opção que contraria as prioridades de desenvolvimento humano do país<sup>6</sup>. É claro que Angola precisa de quadros qualificados, mas para tal, antes de mais, é necessário que os estudantes que chegam às Universidades tenham tido a possibilidade de desenvolver cabalmente as suas capacidades nos níveis de ensino anteriores. Como infelizmente se constata, muitos alunos vão passando para níveis de ensino mais avançados sem terem adquirido as competências mínimas necessárias, que também não obterão no nível académico seguinte e desta forma, ou o sistema os reprova sistematicamente ou baixa a exigência, diplomando pessoas que não são suficientemente qualificadas. Uma aposta massiva no Ensino Superior sem a correspondente aposta na qualificação dos níveis de ensino anteriores não produzirá certamente os resultados desejados.

<sup>4</sup> Cf. *World Population Data Sheet* 2011, p. 6 in

[http://www.prb.org/pdf11/2011population-data-sheet\\_eng.pdf](http://www.prb.org/pdf11/2011population-data-sheet_eng.pdf)

<sup>5</sup> “Pretendemos assegurar a educação pré-escolar e o ensino primário obrigatório e gratuito para todos, e elevar a taxa líquida de escolaridade da educação básica para cerca de 100%”.

<sup>6</sup> Num contexto onde não está garantido a todas as crianças o acesso à escola - como consagra o artº 21 g) da Constituição -, e onde, mesmo àquelas que têm acesso à escola, não está garantido o acesso a uma aprendizagem que lhes permita adquirir os conteúdos mínimos para que não venham a tornar-se analfabetos funcionais, é importante ter presente que a educação primária universal é um factor crítico para o desenvolvimento humano sustentável e constitui factor muito significativo na reprodução da pobreza, na mortalidade (principalmente infantil), no acesso a um emprego estável, na participação democrática, etc.

Por outro lado, tendo em conta que nos últimos anos a população angolana cresce a taxas médias superiores a 3% e, conseqüentemente, a população em idade escolar deve aumentar, a queda do peso relativo da Educação no conjunto das rubricas orçamentais (-0.3 pp) não está em consonância com o discurso de tomada de posse do Presidente da República<sup>7</sup> em 26.09.2012. Os orçamentos destinados à Defesa (8.85%) ou à Segurança e Ordem Pública (8.79%) são idênticos ao orçamento destinado à Educação (9.33%). O OPSA e a ADRA consideram que esta opção não corresponde às prioridades de desenvolvimento do país.

### Educação nas zonas rurais

Para além da percentagem do orçamento investido no sector da Educação, é importante igualmente avaliar a qualidade da despesa com o sector porque os problemas não se resolvem somente *“atirando dinheiro para cima dos problemas”*. Por exemplo, o Estado Angolano tem investido nos últimos anos muitos recursos do OGE para melhorar o acesso das crianças à educação, nomeadamente investindo na construção e reabilitação de salas de aula e recrutamento de professores. Por outro lado, foram tomadas medidas paralelas, aparentemente correctas, para garantir não só o acesso, mas igualmente a qualidade do ensino, exigindo por exemplo que os professores tenham um mínimo de qualificações para exercerem as suas funções. Dir-se-ia que estavam reunidas as condições mínimas para que nos próximos anos houvesse uma melhoria significativa no acesso e qualidade de ensino, nomeadamente nas zonas rurais.

No entanto, se analisarmos mais de perto a realidade verificamos que uma grande parte dos professores colocados nas escolas rurais não aceita a colocação, ou aceitam e deixam de aparecer, ou têm altíssimos índices de absentismo. Para esta situação os professores alegam correctamente, entre outros aspectos, falta de condições para viverem nas aldeias, falta de incentivos (pois os professores ganham o mesmo no centro de Luanda ou na aldeia mais recôndita), falta de transporte, falta de condições para continuar a estudar mesmo à distância. Por sua vez, as populações locais vêm os

*“filhos da terra”* que lá querem ficar, serem preteridos nos concursos públicos pois não têm as qualificações mínimas exigidas, percebendo que continuando na terra nunca mais vão ter essas qualificações pois os professores ora colocados não aparecem. Podemos resumir este ciclo vicioso numa frase que é *“os que querem não podem e os que podem não querem”*, transformando assim o alto investimento financeiro num baixíssimo nível de eficiência e de impacto no desenvolvimento do País.

Este caso é paradigmático da importância de se avaliar com seriedade o impacto dos programas e políticas públicas, porque mesmo podendo ser bem desenhadas e implementadas, muitas vezes a vida traz novos elementos imprevisíveis. As avaliações permitem igualmente estabelecer medidas correctivas em função dos problemas identificados e neste caso provavelmente será necessário diminuir o nível de qualificações, investimento num forte programa de capacitação e apoio pedagógico a estes professores, ou criar condições (habitação, transporte, incentivos, etc.) para que os professores colocados possam exercer as suas funções, mobilizando a comunidade para os apoiar e ao mesmo monitorar a sua assiduidade e desempenho.

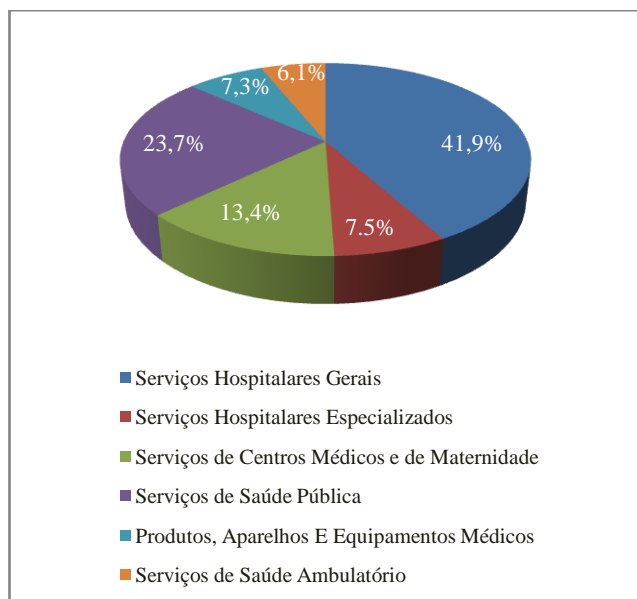
### Saúde

O orçamento para o sector da saúde atinge apenas 5,29%, o que parece ser manifestamente insuficiente para as necessidades e prioridades dos cidadãos. É notório que grande parte das pessoas com poder económico não recorre às instituições públicas de saúde, preferindo as instituições privadas ou os cuidados médicos no estrangeiro. Este facto, indicia que as instituições de saúde públicas são para os cuidados aos mais vulneráveis. Por isso, o OPSA e a ADRA consideram que a fatia do orçamento dedicada à Saúde é manifestamente insuficiente para as necessidades, sendo pouco compreensível que um país que celebrou 10 anos de paz continue a gastar com a Defesa, a Segurança e a Ordem Pública mais de 3 vezes o que gasta em Saúde.

Por outro lado, é interessante comparar o que diz o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (16.12.1966) relativamente ao direito à saúde

<sup>7</sup>“... o Executivo vai desenvolver um programa de revisão do sistema educativo, centrado na eficácia do ensino, que leve em conta o modelo curricular, o perfil de competências profissionais dos professores, dos formadores e dos educadores, bem como o sistema de gestão das escolas públicas.”

de<sup>8</sup> (artigo 12º) e a estrutura de custos do sector da Saúde, que pode ser mais facilmente apreendida em termos gráficos:



No Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, especificamente nas quatro alíneas enunciadas, parece evidente a insistência na componente preventiva sobre a componente curativa. O OPSA e a ADRA consideram muito positivo que o orçamento destinado aos Serviços de Saúde Pública tenha triplicado em relação ao OGE 2012. Apesar deste aumento significativo os Serviços de Saúde Pública continuam a representar menos de um quarto do orçamento do sector da Saúde. Neste contexto, não há certamente “meios curativos” que possam fazer face às necessidades e o direito fundamental de cada pessoa à saúde<sup>9</sup> fica seriamente posto em causa.

<sup>8</sup> Cf. artigo 12º :

1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir.

2. As medidas que os Estados-parte no presente pacto tomarem com vista a assegurar o pleno exercício deste direito deverão compreender as medidas necessárias para assegurar:

- a) A diminuição da morti-natalidade e da mortalidade infantil, bem como o sã desenvolvimento da criança;
- b) O melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial;
- c) A profilaxia, tratamento e controle das doenças epidémicas, endémicas, profissionais e outras;
- d) A criação de condições próprias a assegurar a todas as pessoas serviços médicos e ajuda médica em caso de doença.

<sup>9</sup> Veja-se, por exemplo, todo o esforço internacional desenvolvido neste campo nos últimos 20 anos (no qual Angola formalmente tem tomado parte) expresso por exemplo na Declaração de Jacarta — *Novos Protagonistas para uma Nova Era: Orientando a Promoção da Saúde pelo Século*

## Justiça

O Estado tem a exclusividade da administração da Justiça<sup>10</sup>, pelo que o OPSA e a ADRA consideram insuficientes as verbas do OGE destinadas ao poder judicial (0,6%) - por comparação, por exemplo, com os gastos previstos para Defesa, Segurança e Ordem Pública (mais de 17%) – tendo em conta que a construção de um Estado democrático de Direito e a coesão social de um país tem no sistema de Justiça um pilar fundamental. Não basta que o sistema exista, mas é necessário que ele esteja próximo dos cidadãos e lhe seja acessível, para reforçar a confiança e a credibilidade do Estado e reduzir o índice muito elevado de “justiça por mãos próprias” e decisões “*contra legem*” por sistemas “*alternativos*” de administração da Justiça. Para alcançar este objectivo é fundamental tornar o sistema de Justiça – Procuradoria, Tribunais<sup>11</sup>, Provedoria<sup>12</sup> – presente em todos os municípios e dotá-los de meios humanos e equipamentos que permitam o seu funcionamento de forma adequada às necessidades dos cidadãos.

Por outro lado, depois da experiência do registo eleitoral em que o Estado tomou a iniciativa de ir ao encontro dos cidadãos, o OGE não parece contemplar nenhum programa semelhante para facilitar a obtenção do bilhete de identidade por parte dos cidadãos.

## Desenvolvimento

A Constituição refere que compete ao Estado “*promover o desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional, protegendo o ambiente, os recursos naturais e o património histórico, cultural e artístico nacional*”<sup>13</sup>. O OPSA e a ADRA questionam o modelo de desenvolvimento nacional subjacente à variação dos PIP *per capita* de 2012 para 2013, tendo em conta que:

- A média de PIP por habitante sobe 41%;

XXI (1997), na Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde (1998) e em nas várias conferências internacionais que têm deixado ainda mais clara a relevância e o significado das principais estratégias em promoção da saúde, incluindo políticas públicas saudáveis (Adelaide, 1988) e meio ambientes favoráveis à saúde (Sundsvall, 1991).

<sup>10</sup> CRA, artº 174 §1.

<sup>11</sup> Inexistentes na maior parte dos municípios, principalmente na zona leste e sul do país – vide Anexos Mapa 1 e 2..

<sup>12</sup> Presente apenas nas cidades de Luanda, Huambo e Ondjiva.

<sup>13</sup> CRA, artº 21 m).

- 3 províncias estão claramente acima da média: Kwanza Norte (oito vezes e meia), Uíge (quatro vezes) e Malanje (uma vez e meia).
- 6 províncias estão num intervalo de 10% em torno da média (Cunene, Lunda Sul, Huíla, Moxico Kwanza Sul e Lunda Norte).
- 5 províncias têm uma variação consideravelmente abaixo da média (Benguela, Zaire, Lunda, Bengo, Bié) e
- 4 províncias (Namibe, K. Kubango, Huambo, Cabinda) têm uma variação negativa, isto é, um investimento público *per capita* em 2013 é inferior ao de 2012.

Não considerando os encargos financeiros do Estado, **85% do OGE é gasto ao nível da estrutura central**, cerca de **9% em todas as províncias** e **cerca de 6% ao nível de todos os municípios**. Isto significa que a estrutura central gasta nove vezes e meia mais que a soma de todos os orçamentos das províncias e mais de catorze vezes o orçamento de todos os municípios. Como sabemos estes orçamentos também têm tendência a ficar muito centralizados ao nível das sedes provinciais e municipais. O OPSA e a ADRA consideram que este elevadíssimo grau de concentração de recursos é claramente expressão de uma estrutura altamente centralizada, num modelo “*top-down*”, que manifesta uma quase ausência de espaço de participação/interacção entre os cidadãos e os titulares dos órgãos decisores, onde o poder de decidir fica muito longe (até mesmo inacessível) ao cidadão comum.

O OPSA e a ADRA saúdam a preocupação com a realização de estudos e obras no sentido da criação de autarquias locais, mas consideram que essa perspectiva de cumprimento da Constituição deveria ir sendo preparada através de um maior nível de descentralização das decisões e da execução do OGE, acompanhada do reforço dos necessários mecanismos de controlo e transparência na prestação de contas.

## Demografia, Agricultura e Desenvolvimento Rural

A população do País estimada pelo INE para 2013 é de 19183590<sup>14</sup>. Em Malanje e Kwanza Norte a população

decreceu em relação a 1991 e no Uíge, Bié e Huambo a percentagem de aumento foi muito mais moderada do que noutras províncias, como Cunene Lunda Norte ou Kwanza Sul, e sobretudo Benguela, Huíla e Lunda. Apesar das deficiências de ordem estatística há vários indicadores e sinais que permitem pensar que as primeiras três províncias são as que mais população migrante fornece às três últimas, que são as principais províncias receptoras.

Outros dados revelam que a nível de muitos municípios a população tende a concentrar-se nas respectivas comunas sede, o que tanto é verdade para um município que tem sido contemplado com avultados investimentos como é Cacuso (Malanje), como com outros onde os investimentos não têm tanto significado, como Kimbele (Uíge).

Estes factos permitem deduzir que deve existir uma relação forte entre a migração de pessoas das áreas rurais para as urbanas, o que, sendo uma característica dos países pobres, em Angola torna-se muito mais preocupante pela velocidade do fenómeno, o que deve derivar da ausência de serviços, públicos e privados, nas áreas rurais em geral, incluindo as sedes da esmagadora maioria das comunas e mesmo de muitos municípios, serviços esses que vão desde a saúde e a educação até ao simples comércio a retalho. Essa ausência de serviços tem, por sua vez, consequências negativas na agricultura que – salvo algumas excepções cujo peso não chega no cômputo geral a 5% – se encontra numa situação de estagnação tecnológica. Esta estagnação faz com que os agricultores, principalmente os jovens, abandonem a actividade e as áreas rurais pois não compreendem como devem continuar a usar os mesmos instrumentos e as mesmas tecnologias de há mais de cinco décadas num país onde se faz apelo a tantas modernizações.

Ainda que não se conheça uma avaliação da execução do OGE de 2012, é conhecido o esforço do Executivo na execução de projectos de agricultura de larga escala, de estradas principais, caminhos-de-ferro e aeroportos e de ampliação da rede retalhista de comércio nos centros urbanos, mas viu-se muito pouco na melhoria dos serviços aos agricultores e criadores (o crédito agrícola de campanha esteve praticamente inactivo e os novos programas como o Angola Investe e outros não se fizeram sentir), na reabilitação das estradas

<sup>14</sup>Ver Anexo – Tabela 2, onde pode ainda ser feita a comparação com a população em 1991 e a de 2008, estimada pelo INE e adaptada a partir do IBEP, respectivamente

terciárias e no comércio rural, afinal os projectos que poderiam alavancar a agricultura e melhorar as condições de vida nas áreas rurais.

Na proposta de OGE para 2013, como se viu, não se vislumbra uma mudança radical relativamente a este estado de coisas. A verba para a função Agricultura sobe mas continua muito baixa, pois desde 2008 que ela vinha diminuindo<sup>15</sup>. A parte substancial do esforço financeiro continua a ser dirigido para projectos de produção a uma escala incomportável para as capacidades do País e que obedecem a um modelo que não tem resultado em Angola. Mas, ao contrário do que seria de esperar, o maior investimento na agricultura nos últimos anos está a ser da responsabilidade do Estado, não tanto para projectos estruturantes, mas para a produção directa, o que contraria os princípios do Plano 2025 e dos Programas de Governo. O investimento privado na agropecuária nunca ultrapassou os 2% do total do investimento privado desde 2002 e nos últimos anos essa percentagem tem vindo a diminuir, o que se explica pelo risco que esse tipo de agricultura oferece aos investidores. O mesmo é perceptível em relação ao crédito, onde a agricultura, mau grado as medidas tomadas nos últimos anos, se apresenta como o parente pobre.

Em contrapartida, projectos estruturantes de assistência técnica aos agricultores e de investigação beneficiam de verbas extremamente baixas. A agricultura angolana não terá taxas de crescimento assinaláveis e muito menos se mostrará competitiva sem que se invista seriamente na criação de empresas de micro, pequena e média dimensão e na sua capacitação, pois os nossos agricultores, a todos os níveis e salvo algumas excepções, não têm experiência técnica e empresarial por motivos conhecidos. Não sendo eles os responsáveis pela situação de guerra que impediu o seu crescimento, justifica-se que o Estado faça um esforço financeiro na sua capacitação e isso deve ser entendido como um investimento com efeitos no futuro.

## Recomendações

Com o sentido construtivo que lhes incumbe, o OPSA e a ADRA apresentam algumas sugestões que podem ser consideradas de dois tipos. Um que tem a ver com a presente proposta e poderiam ainda ser tidas em conta por ocasião da discussão do OGE na especialidade, e outro que têm a ver com aspectos processuais, que poderão ser retidas para o próximo futuro.

### Imediatas

- A proposta de OGE deve ser disponibilizada na internet para permitir o seu conhecimento e consulta pelos cidadãos e para permitir alimentar o anunciado diálogo entre o Estado e a sociedade;
- Deve ser analisada a questão dos subsídios aos combustíveis de modo a que seja recomendada realização de um estudo independente que possa sustentar a sua redução gradual a partir já de 2014, tendo em conta os impactos junto da população mais carente;
- Procedimento idêntico deve ser encarado para que se possa inverter gradualmente o desequilíbrio entre as verbas para a função social e as destinadas à defesa e ordem interna;
- Identificar melhor as verbas atribuídas aos cuidados primários de saúde e à saúde preventiva em geral, que devem merecer mais atenção do que os serviços hospitalares;
- Aumentar as verbas atribuídas à educação pré-escolar e à infância em geral, bem como melhorar o desequilíbrio entre a educação superior e a primária e secundária, pois só desse modo se poderá melhorar a qualidade do ensino e preparar os quadros do futuro, incluindo os de nível universitário;
- Alterar os critérios de atribuição de verbas aos municípios no âmbito do PMIDRCP, de modo que elas tenham correspondência com os níveis de pobreza existentes;
- Cuidar que as verbas atribuídas aos programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas tenham em conta a importância da Agricultura em termos de emprego ou ocupação de mão-de-obra e na segurança alimentar;
- Aumentar as verbas destinadas à assistência técnica aos agricultores e criadores de gado e à investiga-

<sup>15</sup> Ver Anexos – Tabela 3.

ção agrária, desde que existam programas adequados;

- Realização de um estudo independente que permitisse a avaliação dos investimentos públicos até agora feitos no sector para se poder avaliar a sua eficácia e a sua eficiência

### **A ter em conta em futuros exercícios de orçamentação**

- Os grupos e organizações da sociedade civil focalizados em diferentes temas (como educação, saúde, agricultura, género) poderão aumentar a sua eficácia no estudo, análise, divulgação e debate da informação que é publicada no site do Ministério das Finanças. A divulgação junto dos cidadãos de todo o país contribuirá para o desenvolvimento do sentido de propriedade em relação aos recursos públicos e, assim, do sentido de exigência em relação à sua gestão e realização de uma auditoria cidadã permanente;
- Os partidos políticos e a sociedade civil podem zelar para que as prioridades locais sejam consideradas na elaboração das propostas de orçamento; contribuir para o funcionamento dos fóruns de cidadãos e dos CACS, e alimentar estes com informação actualizada e rigorosa, o que poderá contribuir para um processo de orçamentação mais enraizado nas necessidades dos cidadãos e desenvolverá a capacidade para se monitorar a utilização dos recursos alocados a cada município ou sector;
- Seria desejável que os partidos políticos tomem posição pública sobre o OGE clarificando a sua posição política face às opções contidas no orçamento. O hábito de desenvolver este tipo de posicionamento, desde que assente na análise do orçamento, contribuirá para melhorar o nível do debate político no país. Recomenda-se que durante o processo de preparação do orçamento se proceda a uma consulta alargada com os parceiros sociais, sindicatos, associações patronais, igrejas e outras organizações de cidadãos;
- Recomenda-se ao Executivo uma profunda reflexão no sentido de reorientar o OGE priorizando na agenda, o bem-estar das populações, e o combate contra as assimetrias regionais e a pobreza extrema.

Isto é possível à custa de uma redução das despesas militares e com segurança;

- Sendo o OGE o suporte financeiro dos programas e projectos do Executivo para um exercício anual, urge a necessidade de existir uma coerência lógica e de complementaridade entre os diversos programas e projectos de modo a garantir coordenação e sustentabilidade. Por exemplo, não se deve financiar um projecto dependente de energia eléctrica importante numa zona onde não está previsto nenhum projecto de instalação de uma fonte energética segura e funcional à data de entrada em funcionamento do respectivo projecto, como aconteceu com o Projecto de Algodão no Kuanza Sul.
- Recomenda-se igualmente ao Executivo maior coerência em ter o OGE como uma peça de concretização do programa político que o sustenta, o que passa pelo reforço da utilização de instrumentos que permitam maior eficácia na execução orçamental e no controlo da despesa, assegurando que o combate à impunidade relativa à corrupção seja efectivo;
- Recomenda-se também a continuação dos programas de fortalecimento da capacidade institucional das instituições do Estado para usarem os recursos que lhes são alocados. De outra forma, os esforços de investimento podem aumentar o desperdício e alimentar a corrupção;
- Recomenda-se ainda o incremento substancial das despesas em educação, saúde e agricultura a par de medidas para aumentar a capacidade destes sectores para executarem os recursos à sua disposição, como meio de inversão das assimetrias.
- Finalmente, que se reforcem e implementem os mecanismos de monitoria da execução do OGE se estabeleçam mecanismos para a sua avaliação independente ou externa, e que esse aspecto seja previsto na lei de Execução do OGE 2013.

Luanda, Janeiro de 2013

**Anexos:****Tabela 1 – Comparação entre o IDH – Índice de desenvolvimento Humano e o PIB *per capita***

	Relatório de Desenvolvimento Humano	Posição pelo PIB <i>per capita</i>	Posição pelo IDH	Diferença
1	1990	72	108	36
2	1991	94	147	53
3	1992	110	139	29
4	1993	126	160	34
5	1994	120	155	35
6	1995	161	164	3
7	1996	133	160	27
8	1997	133	157	24
9	1998	128	156	28
10	1999	143	160	17
11	2000	126	160	34
12	2001	102	146	44
13	2002	125	161	36
14	2003	132	164	32
15	2004	128	166	38
16	2005	126	160	34
17	2006	129	161	32
18	2007/08	129	162	33
19	2009	101	143	42
20	2010	99	146	47
21	2011	110	148	38
	<b>Média</b>	<b>120</b>	<b>153</b>	<b>33</b>

Fonte: PNUD, Relatórios de Desenvolvimento Humano.

Tabela 2 - Estimativas do tamanho e distribuição da população

Área	Estimativas de 1991*		Estimativas de 2009**		Estimativas de 2013***
	Distribuição da População		Distribuição da População		
	Total	(%)	Total	(%)	
<b>Angola</b>	10,310	100	16,368	100	19 183 590
<b>Residência</b>					
Urbana	--	--	8,970	54.8	
Rural	--	--	7,398	45.2	
<b>Província</b>					
Cabinda	163	1.6	350	2.1	412 551
Zaire	192	1.9	306	1.9	385 974
Uíge	837	8.1	891	5.4	993 840
Luanda	1,629	15.8	4,749	29	5 278 775
Kwanza-Norte	378	3.7	291	1.8	360 953
Kwanza Sul	651	6.3	1,037	6.3	1 316 887
Malanje	892	8.7	598	3.7	697 996
Lunda Norte	292	2.8	605	3.7	735 543
Benguela	644	6.2	1,597	9.8	1 820 616
Huambo	1,524	14.8	1,240	7.6	1 584 663
Bié	1,125	10.9	901	5.5	1 077 830
Moxico	316	3.1	444	2.7	530 188
K.Kubango	130	1.3	306	1.9	384 136
Namibe	115	1.1	289	1.8	349 511
Huíla	869	8.4	1,684	10.3	1 920 486
Cunene	232	2.3	508	3.1	616 847
Luanda Sul	155	1.5	300	1.8	371 681
Bengo	166	1.6	272	1.7	336 122

\* Fonte: INE 1991

\*\* Estimativas do IBFP 2009

\*\*\* Projecção do INE

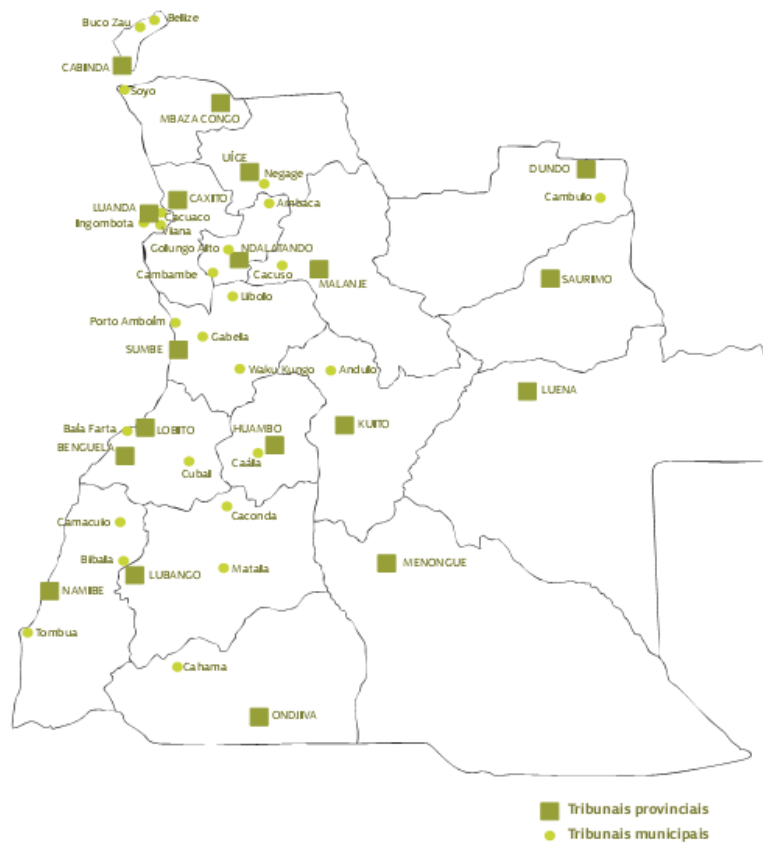
TABELA 3 - ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO, SECTOR DA AGRICULTURA 2008-2013 (EM USD)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Previsão)
<b>USD</b>	1.475.337.834	1.747.050.821	681.507.810	674.377.279	511.680.000	701.760.000
<b>% do OGE total</b>	<b>4,45</b>	<b>4,13</b>	<b>1,97</b>	<b>1,41</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>

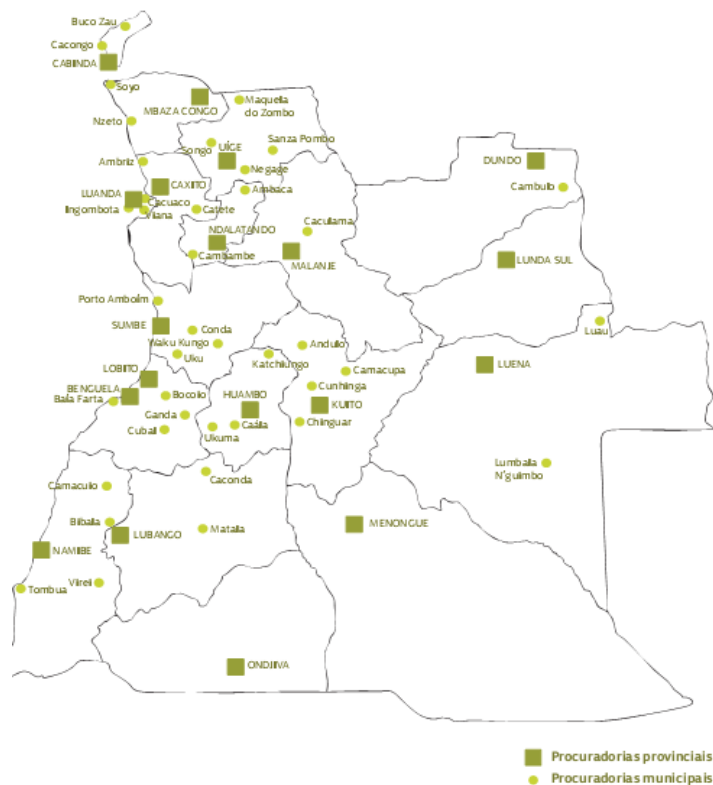
FONTE: OGE



**Mapa 1 – Distribuição territorial dos Tribunais provinciais e municipais**



**Mapa 2 - Mapa da distribuição territorial da Procuradoria da República**



Fonte: Mosaiko | Instituto para a Cidadania, *Acesso à Justiça em Angola: elementos para reflexão*, ed. Mosaiko (Luanda 2012).