

Posição do OPSA e da ADRA sobre o OGE 2014

Luanda, Janeiro 2014

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 todo o OGE, 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 vir a ser consideradas no futuro aquando da elaboração de novos OGE.

O objectivo é contribuir para que o OGE de 2014 seja conhecido e discutido publicamente pelas instituições, pela sociedade civil e pelo sector privado e que desse debate resultem propostas concretas para a sua melhoria no 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, é bom fazer recordar, 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.

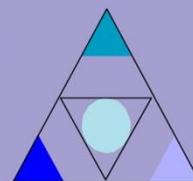
O OPSA actua pela realização de debates, produção de documentos de reflexão ou de posicionamento para fundamentar tomadas de decisão.

Isto resulta da:

- Recolha de informação
- Tratamento de conteúdo através de avaliação, balanço e reflexão, validando a 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

OPSA
Observatório
Político-Social de
Angola

info@opsa-angola.org
www.opsa-Angola.org



Introdução

Uma vez mais o OPSA e a ADRA apresentam a sua opinião sobre o Orçamento Geral do Estado (OGE). Este ano, porém, a opinião é emitida após a aprovação do OGE para 2014 pela Assembleia Nacional. Uma explicação se impõe. As dificuldades de acesso à proposta do OGE em tempo útil, para que pudéssemos trabalhar neste documento, não permitiram que a reflexão e o debate fossem apresentados ao público e aos grupos parlamentares antes da votação na Assembleia Nacional. Não obstante, o OPSA e a ADRA acham que a divulgação da sua opinião se mantém pertinente, mesmo quando a experiência mostra que, dada a composição da Assembleia em termos partidários e as práticas usuais, dificilmente as propostas de alteração substantiva da proposta do OGE poderiam ser tidas em conta em período tão curto. Assim sendo, e tendo em linha de conta a sua abordagem pedagógica, o OPSA e a ADRA entendem que a divulgação desta reflexão no início do ano de 2014 pode ser útil para conhecimento do público em geral e de todos os interessados nas questões relacionadas com as políticas públicas. Entendem ainda que pode servir para alimentar debates tão alargados quanto possível aos vários segmentos da sociedade, que permitam aprofundar e expandir o conhecimento, mas também tentar influenciar a correcção do modo como o exercício de elaboração e discussão do OGE se processa no nosso País. Contudo, esta análise tem em conta a proposta apresentada à Assembleia Nacional e não o documento definitivo, pois leva tempo até ser divulgada a versão oficial final e as alterações não foram significativas, como vem sendo usual.

Como se tem dito e reafirmado, o OGE deveria ser o principal instrumento para dar corpo às políticas públicas que traduzem o Programa de Governo do partido que sustenta o Executivo. Daí que o escrutínio público das opções do OGE e a advocacia em defesa de opções que promovam a justiça social e a redução da pobreza sejam fundamentais para o desenvolvimento pretendido para Angola. Insiste-se na importância de fazer recordar que o grande *slogan* que deu cobertura a tal programa foi “*Produzir para*

distribuir melhor”, a que se seguiu o mote para o ano de 2013 – “*Crescer mais para distribuir melhor*”.

A finalidade deste documento é, pois, a apresentação de argumentos que permitam aos representantes eleitos pelos cidadãos e aos cidadãos em geral, acompanhar e fiscalizar o desempenho dos governantes em 2014, a todos os níveis e em todos os seus actos, na implementação do OGE e das políticas públicas, com todas as suas implicações na vida das pessoas e das famílias.

O OPSA e a ADRA manifestam o seu agrado pelas melhorias verificadas, que serão referenciados ao longo do texto, mas não pode deixar de considerar que em vários aspectos se notou um retrocesso, nomeadamente no que respeita ao peso que os sectores sociais perderam no conjunto das despesas sem que tenham sido apresentadas explicações, nem suscitado um debate público já que se tratam de “cortes” que, muito provavelmente, terão efeitos práticos negativos na redução da pobreza.

Breves questões preliminares

Estas questões preliminares foram apresentadas no documento relativo ao OGE 2013. Pelas reacções recebidas e pela pertinência que o assunto encerra, o OPSA e a ADRA decidiram incluí-las de novo, com alguns ajustamentos que se mostraram convenientes.

A apreciação de um OGE supõe, antes de mais, uma reflexão sobre algumas ideias bastante difundidas, mas que não resistem a uma análise mais rigorosa:

- Há quem considere que “*o OGE é assunto de especialistas e o cidadão comum não tem capacidade para entender ou para fiscalizar estas coisas...*”. Se não há dúvidas que 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 obriga 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, pois, em última instância, as decisões têm mais a ver com o político do que com a racionalidade económica. Fazer obras sumptuosas não pode ter prioridade sobre o saneamento básico ou a luta contra a malária, por exemplo, e isso não é uma questão técnica.

- 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”**. Contudo, esta espécie de axioma deve ser questionada:
 - Que projecto de construção nacional ou modelo de desenvolvimento está por trás do OGE, já que não são suficientemente notórias realizações comprometidas com uma luta radical contra a pobreza?
 - Quais as rubricas incluídas no *“sector social”* além de educação e saúde, já que, como se tem vindo a referir, nele aparecem as despesas com os subsídios aos combustíveis, que, pelo menos em grande medida, beneficiam mais os mais ricos do que os pobres?
 - Porque se mantém uma maior preocupação com os investimentos em “betão”, de grande visibilidade, do que com a sua qualidade e sustentabilidade?
 - O OGE comporta níveis suficientes de investimento humano, imprescindível para que as infra-estruturas cumpram o seu papel social, como referido no discurso de investidura do Presidente da República¹?
- 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). Isto significa que há uma média de 33 países² que gastam menos e melhor que Angola em termos de impacto 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 e a apresentação da Conta Geral do Estado, o OPSA e a ADRA constataam que há ainda muitas insuficiências, 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 (e principalmente) 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?

¹ Cf. http://www.angola.org.uk/press/pt/discursos/discurso_pr_26_09_2012-investidura.html

² Por exemplo: Malawi, Burundi, Tanzânia, Madagáscar, Timor-Leste,...

- 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 (motorizadas, televisores, casas,...) aos mais pobres para que não se revoltem e o *status quo* se possa manter...

O OPSA e a ADRA assinalam como bastante positivo que tenha sido determinado um prazo para que os gestores públicos paguem os diferentes prestadores de serviços, sob pena de serem responsabilizados disciplinar e criminalmente. Chamam também 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. Reafirmam que as experiências vividas em vários municípios e a institucionalização dos CACS - Conselhos de Auscultação e Concertação Social – confirmam um passo na direcção certa. Todavia, ainda não está clara a representatividade destes, e, por outro lado, consolida-se a prática que faz deles órgãos meramente consultivos, pois a parte relativa à “*concertação*” é quase sistematicamente ignorada.

Alguns comentários sobre o OGE para 2014

Orçamento expansionista

Em 2014, as contas públicas angolanas deverão registar um défice de cerca de 630 mil milhões de kwanzas, o primeiro saldo negativo desde 2009, equivalente a 4,9% do Produto Interno Bruto (PIB). Salvo indicação em contrário, as contas excluem as operações financeiras, como os empréstimos e as despesas autorizadas são contabilizadas em 2014, ainda que não sejam pagas nesse ano. Considerando uma taxa de câmbio de Kz 100 por dólar norte-americano, as receitas deverão ascender a \$ 47,4 mil

milhões e as despesas a \$ 53,8 milhões, sendo o défice correspondente de \$ 6,3 mil milhões.

Comparando com as estimativas de execução do OGE 2013, em 2014 as receitas aumentam 4,6%, enquanto os gastos públicos sobem 19,3%. O excedente de 30,5 mil milhões de kwanzas, em 2013, transforma-se no referido défice de 630,3 mil milhões, em 2014, iniciando uma política orçamental fortemente expansionista.

Esta aparente deriva expansionista aumenta as pressões sobre a inflação. Tal como o OPSA e a ADRA referiram em documento anterior, um dos factores de vulnerabilidade do país na crise de 2008 foi a política monetária acomodatória adoptada pelo Banco Nacional de Angola (BNA) face ao expansionismo da política orçamental, o que, a repetir-se como tem acontecido, colocará em causa os progressos que estão a ser alcançados no combate à inflação, que desceu para 8,4% em Outubro de 2013. Para 2014, o objectivo do Executivo é uma taxa de inflação entre os 7% e os 9%, o que parece ser possível.

A pressão sobre a liquidez na economia resultante do forte crescimento das despesas públicas previsto no OGE 2014, será agravado pela vigência plena das novas regras cambiais que obrigarão as petrolíferas a efectuarem os pagamentos através de contas abertas em bancos nacionais. Esta dupla pressão volta a pôr em causa a autonomia do BNA face ao poder político e jogará um papel decisivo na estabilidade dos preços.

Aposta no Investimento

O forte crescimento dos gastos públicos deve-se ao aumento do investimento público em 49,6% para Kz 1.701,2 mil milhões, dos quais Kz 1.270,8 inseridos no Programa de Investimento Público (PIP) que aumenta apenas 11,8% em relação a 2013. Os restantes Kz 430,4 mil milhões são classificados como “*outras*” aquisições que aumentam 143.366,7% face a 2013, sem que o Executivo esclareça a que se referem, o que mostra uma falta de preocupação com a transparência, como tem sido denunciado.

Os investimentos do Estado previstos para 2014 ascendem a Kz 1.970,9 mil milhões, repartidos por aquisição de bens de capital fixo (Kz 1.964,7 mil milhões), compra de terras (Kz 3,8 mil milhões) e

compra de activos intangíveis (Kz 2,4 mil milhões). Feitas as contas, os investimentos inscritos no quadro resumo do OGE excedem os investimentos inscritos no relatório de fundamentação em Kz 269,7 mil milhões. Divergências que o Executivo não esclarece. Como não esclarece porque se destina uma verba tão elevada à compra de terras, um bem que constitucionalmente pertence ao Estado.

O investimento deve ser entendido como uma “*boa*” despesa devido ao seu efeito reprodutivo sobre a economia, por oposição às despesas correntes, como salários, bens e serviços, juros e transferências correntes, como subsídios e prestações sociais, o que constitui um dos aspectos positivos deste OGE. Contudo, para serem efectivamente “*boa*” despesa, os investimentos têm que ser bem geridos, desde a selecção à fiscalização e manutenção, o que nem sempre tem acontecido. Ainda que se reconheçam algumas medidas correctivas nesta matéria, elas nem sempre são divulgadas e não se sabe se os infractores são penalizados pelas suas falhas ou por outras razões.

Outro factor a ter em conta neste OGE é que aumentos da despesa não compensados pela subida das receitas geram défices e obrigam o Estado a endividar-se, ainda que a um nível baixo. Isso não invalida que, pelo menos no curto prazo, o país fique mais vulnerável a uma eventual baixa do crude.

Se, por um lado, o passaporte para ultrapassar a petrodependência e combater a pobreza é a diversificação da economia, o que exige um enorme esforço de investimento, em particular ao nível das infra-estruturas, por outro, a petrodependência do OGE aconselha à criação de excedentes orçamentais, que amortecem eventuais baixas de cotação do crude.

Ao permitir uma derrapagem das contas públicas em 2014, o Executivo parece ter optado pela aposta no investimento em detrimento da poupança. Uma decisão que comporta riscos face à volatilidade do preço do petróleo.

Receitas

Em 2014, o peso do petróleo nas receitas do OGE baixa 6,2 pontos percentuais para 69,8%, o que se deve à redução das receitas petrolíferas em 3,9% e ao aumento das receitas não petrolíferas em 31,7%. A

petrodependência desce ligeiramente, mas mantém-se em patamares muito elevados, o que mostra que a diversificação da economia não está a traduzir-se numa diversificação das fontes de receita do Estado.

Entre 2010 e 2013, a participação do PIB não petrolífero no PIB global aumenta 3,6 pontos percentuais para 58,8%. No mesmo período a peso da receita não petrolífera no PIB sobe apenas 0,7 pontos percentuais, de 10,5% do PIB para 11,2% do PIB.

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 2010-2013 vêem o seu peso no PIB cair 0,4 pontos percentuais do PIB de 1,0% do PIB para 0,6% do PIB.

Este facto é paradoxal. Sendo o sector não petrolífero mais intensivo em mão de obra do que o petrolífero 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. Dados apresentados pelo Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social na Feira *Educangola*, realizada em Novembro de 2013, mostram que o número de empregos criados em 2013 é consideravelmente inferior ao de 2012, e este já não era brilhante.

Despesas por classificação económica

O forte crescimento do investimento faz com que o seu peso na despesa total aumente em 6,4 pontos percentuais do total para 31,6%, enquanto o peso da despesa correntes é reduzido nos mesmos 6,4 pontos percentuais para 68,4%. Mantém-se a aposta no “betão” (*hardware*), com destaque para as “*Obras de reconstrução e reabilitação de imóveis, infra-estruturas e instalações*” que consomem Kz 1.627,3 mil milhões, o equivalente a 82,6% do investimento total. Em contrapartida, na aquisição de equipamentos de processamento de dados, por exemplo, que supostamente incluirá os computadores e outro material informático (*software*), serão gastos “*apenas*” Kz 40,9 mil milhões, 2,1% do total.

Nas despesas correntes, a maior fatia vai para a aquisição de bens e serviços, apesar de registarem uma

redução de 3,3%, o que é de saudar caso a execução o confirme, o que é pouco expectável, pois em 2013 previa-se um aumento de 0,9% nos gastos com bens e serviços e a execução aponta para uma subida de 14,1%. De realçar o forte aumento dos “*Serviços de estudo, fiscalização e consultoria*” que aumentam duas vezes e meia para Kz 234,9 mil milhões, o equivalente a 3,2% da despesas totais orçamentadas para 2014, o dobro do que se prevê gastar com “*Investigação e Desenvolvimento*”. Trata-se de uma mais opção altamente discutível, que, infelizmente, muitos dos deputados consideram normal.

Por outro lado, uma vez mais a informação sobre a aquisição de bens e serviços carece de maior transparência, embora se registem progressos. Dos Kz 1.430,7 mil milhões a ela destinados, Kz 382,4 mil milhões correspondem a “*Outros serviços*”, sem que se especifique quais são esses “*Outros serviços*”. Ou seja, 5,3% por cento da despesa orçamentada não é justificada, o que, no mínimo, é preocupante e permite todo o tipo de especulações.

Os problemas de qualidade dos dados orçamentais aplicam-se também aos subsídios. O relatório de fundamentação do OGE 2014 inscreve Kz 536,5 mil milhões para subsídios, mas o quadro resumo da despesa por natureza económica aponta para Kz 603,8 mil milhões, equivalente a 8,5% da despesa total, dos quais Kz 397,3 mil milhões são subsídios a preços, sem esclarecer qual a parte que vai para subsidiar os combustíveis. Apesar de beneficiarem maioritariamente os mais ricos, o OGE classifica os subsídios a combustíveis como despesa social, o que faz aumentar o peso do sector social no OGE, sem que isso beneficie maioritariamente os mais pobres.

Despesa por função

A “*Protecção social*”, principal subfunção da função social, inclui Kz 459,0 mil milhões de subsídios, 6,3 % da despesa total, incluindo activos financeiros. Nesta rubrica estarão contemplados Kz 397,3 mil milhões de subsídios a preços. De acordo com informação de 2007, cerca de 90% dos subsídios a preços destinam-se aos combustíveis. Aplicada esta percentagem a 2014, teríamos Kz 357,6 mil milhões de subsídios a combustíveis ou 4,9% da despesa total.

Se porventura expurgássemos os subsídios a combustíveis da função social, esta passaria a representar cerca de 25% das despesas totais. Esta é outra realidade que escapa a muitos deputados.

No OGE 2014, a função social sofre um corte de 2,3% para Kz 2.175,2 mil milhões, equivalente a 30,0% do total do orçamento, incluindo activos financeiros, menos 3,6 pontos percentuais do que os 33,6% do que o orçamentado em 2013.

A aposta do Executivo em termos funcionais, medida pelo crescimento dos recursos, vai para os “*Serviços públicos gerais*”, que inclui as operações financeiras, cujo envelope financeiro aumenta 22,1% para Kz 2.465,3 mil milhões, correspondentes a 34% da despesa total. Seguem-se os “*Assuntos económicos*”, cujo orçamento sobe 16,9% para Kz 1.423,7 mil milhões ou 19,6% do total, o que parece ser positivo se as verbas forem aplicadas na promoção de empresas e do emprego.

As escolhas políticas do Executivo traduzidas nas diferentes taxas de crescimento das diversas rubricas provocam algumas alterações na estrutura da despesa por função.

A principal alteração no ranking foi a ascensão dos “*Serviços públicos gerais*” ao primeiro lugar por troca com o “*Sector social*”. No terceiro lugar surgem os “*Assuntos económicos*” seguidos da “*Defesa, segurança e ordem pública*”. Esta última função vê o seu orçamento crescer 1,9% para Kz 1.194,1 mil milhões. Como as suas verbas aumentam menos do que o orçamento global, o peso desta rubrica desce para 16,5% da despesa total.

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

As demais componentes da despesa com o “*Sector social*” – família e infância, educação, saúde, etc. - serão tratadas adiante, na parte dedicada à análise das políticas públicas.

Na repartição funcional da despesa, destaque ainda para o referido aumento de 16,9% das verbas destinadas à subfunção “*Assuntos económicos*”. Os

“Assuntos económicos gerais, comerciais e laborais”, onde se incluem os apoios ao empresariado nacional, são o sector económico com maiores recursos em 2014, após um aumento de 132,8% para Kz 685,3 mil milhões, correspondentes a 9,2% da despesa total.

A “Agricultura, silvicultura, pesca e caça” sofre um corte de 20,7% para Kz 59,2 mil milhões, equivalentes a 0,8% dos gastos totais do Estado. Esta componente do sector económico será igualmente tratado na parte dedicada à análise das políticas públicas.

Despesas por programa

No OGE 2014, o Executivo refere que “*com a adopção do PND [Programa Nacional de Desenvolvimento] para o quinquénio 2013-2017, entra na história das finanças públicas de Angola uma nova etapa que se inicia em 2014 e está virada para uma nova metodologia que é a do orçamento por programa.*” Segundo o documento, “*com esta metodologia, é criado um encadeamento lógico entre planeamento e orçamento, uma vez que se inicia um processo a partir do qual são consideradas as necessidades da sociedade e definido um conjunto de operações (programas) que serão desenvolvidas, tendo em conta os recursos disponíveis para gerar produtos específicos.*”

O OGE 2014 inclui 138 programas, mais 48 do que em 2013, o que constitui porventura um risco face às dificuldades que pode criar na sua gestão, sendo mais aconselhável a redução do seu número e a criação de subprogramas.

O *ranking* dos programas reflecte as prioridades do Executivo em termos de investimento em infra-estruturas e apoio à actividade económica. Excluindo as actividades permanentes e a dívida pública, o maior programa é o de “*Construção de infra-estruturas administrativas e autárquicas*” com recursos orçamentados de Kz 299 mil milhões. Seguem-se os programas de “*Promoção, fomento e desenvolvimento da actividade económica*” (Kz 252,0 mil milhões) e de “*Reabilitação e construção de infra-estruturas de transporte rodoviário*” (Kz 190,2 mil milhões).

Destaques igualmente para o “*Programa Integrado de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Rural*”, cujas

verbas aumentam 8% para Kz 75,5 mil milhões, o 12º programa com mais verbas.

Programa de Investimento Público

De acordo com a proposta de OGE 2014, o investimento público aumenta 49,6% para Kz 1.701,2 mil milhões, dos quais 1.270,8 inseridos no Programa de Investimento Público (PIP) que aumenta apenas 11,8%.

Contudo, se somadas as verbas do PIP inscritas no anexo relativo à dotação orçamental por órgão (ao contrário de anos anteriores, a proposta de OGE 2014 não informa sobre a distribuição do PIP por local), chega-se a um valor do PIP de Kz 1.375,0 mil milhões.

Considerando outros dados do anexo que vem sendo mencionado, em 2014 o PIP aumenta 21,0% face à previsão de execução de 2013. Face ao orçamentado verifica-se uma redução de 7,3%. O OGE 2013 aprovado na Assembleia Nacional previa um PIP de Kz 1.483,8 mil milhões e a proposta de OGE 2014 aponta para os referidos Kz 1.375, mil milhões. Por falta de elementos todas as comparações seguintes são entre o OGE 2013 aprovado pela Assembleia Nacional e a proposta de OGE 2014.

Dos Kz 1.375,0 mil milhões orçamentados para o PIP 2014, Kz 1.053,8 mil milhões serão investidos em províncias específicas, mais 18,4% do que em 2013.

Pressupostos/Riscos

Um orçamento não passa de uma previsão de receitas e despesas com base em determinados pressupostos. O OGE 2014 não é excepção.

Petróleo - Em Angola, o nível de receitas públicas e, conseqüentemente, a capacidade de financiar despesas sem recorrer ao endividamento, é determinado pelo preço fiscal do petróleo que serve de base à elaboração do OGE bem como dos níveis de produção.

Quanto à produção, o OGE 2014 admite uma baixa ligeira de 1,1% para 1,76 milhões de barris diários, que comparam com os 1,78 milhões de barris diários previstos para 2013.

Relativamente ao preço do petróleo, o OGE 2014 foi elaborado com base num preço fiscal de \$98 por barril, o mais alto até hoje. O OGE 2013 foi elaborado com

base num preço do barril de petróleo de \$96 e o OGE 2012 de \$77.

Se todas as previsões económicas envolvem riscos, no caso do petróleo os riscos são muito maiores. Basta recordar o que se passou há pouco menos de cinco anos. Depois de atingir um máximo de quase \$150 o barril em Julho de 2008, o crude caiu em pouco meses para cerca de \$40 na sequência da crise financeira com epicentro nos Estados Unidos da América (EUA).

As consequências 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%. Um eventual agravamento da actual conjuntura externa – uma possibilidade não desprezável – provocaria ondas de choque sobre a economia angolana não muito diferentes das de há cinco anos.

Crescimento - A proposta de OGE 2014 baseia-se num crescimento real de 8% do PIB global. O PIB não petrolífero deverá aumentar 9,7% e o petrolífero 4,5%.

Em termos nominais, o PIB global aumenta 9,0%, de Kz 11.764,0 mil milhões, para Kz 12.822,5 mil milhões. O PIB não petrolífero sobe 22,4%, de Kz 6.913,3 mil milhões para Kz 8.460,9 mil milhões, enquanto o PIB não petrolífero recua 10,1%, de Kz 4.850,7 mil milhões para Kz 4.361,6 mil milhões.

O Executivo manteve a taxa de crescimento real avançada com a divulgação do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 em Dezembro de 2012, o que é surpreendente, dadas as revisões das perspectivas de crescimento da economia angolana feitas pelo FMI, que aponta para um aumento do PIB angolano de apenas 6,3%, contra os 7,3% anteriores, justificadas pela fraca execução do investimento público em 2013 que se deverá ter situado em cerca de 66%, mas também por outros factores como a fragilidade institucional, a qualidade das infraestruturas, o desequilíbrio na distribuição da renda, entre outros.

Execução - O histórico de execução dos OGE angolanos não constitui bom cartão de visita. O OGE 2013 aprovado pela Assembleia Nacional apontava para receitas de Kz 4.570,4 mil milhões e estas acabaram por se situar em Kz 4.535,7 mil milhões. Uma taxa de execução de 99,2% mas que esconde

situações bastante díspares. As receitas petrolíferas ficaram acima do previsto (Kz 3.448,2 mil milhões arrecadados, contra os Kz 3.281,8 mil milhões orçamentados, taxa de execução de 105%) enquanto os impostos não petrolíferos ficaram abaixo (Kz 916,5 mil milhões arrecadados, contra os Kz 1.119,2 mil milhões projectados, taxa de execução de 81,9%). Em geral, o Executivo é conservador na previsão das receitas petrolíferas e optimista nas receitas não petrolíferas.

A taxa de execução da despesa ficou ligeiramente abaixo dos 90% (estavam previstos Kz 5.020,9 mil milhões e foram gastos apenas Kz 4.505,2 mil milhões). As maiores derrapagens ocorreram nos bens e serviços com uma taxa de execução de 129,1% (orçamento de Kz 1.155,6 mil milhões e gastos efectivos de Kz 1.479,8 mil milhões) e no investimento com uma taxa de execução de 67,8% (orçamento de Kz 1.680,3 mil milhões e gastos efectivos de Kz 1.137,0 mil milhões). Em geral, o Executivo é conservador na previsão das despesas correntes, em particular bens e serviços, e optimista nas despesas de investimento.

O resultado da execução da receita em linha com o previsto no OGE 2013 e da despesa abaixo do projectado foi um saldo positivo de 30,5 mil milhões em vez de um défice de 450,5 mil milhões.

O OGE 2014 e as políticas públicas

As políticas públicas de um país devem orientar-se, antes de mais, pelo e para o cumprimento dos direitos e deveres fundamentais consagrados na Constituição, que expressa o compromisso em que assenta a relação os cidadãos – verdadeiros detentores do poder político – e os titulares dos poderes legislativo, executivo e judicial.

Apoio à primeira infância

Segundo a Constituição da República de Angola³, cabe ao Estado assegurar, em colaboração com as famílias e outros actores sociais, o bem-estar e o crescimento

³ 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.

harmonioso das crianças. Esta responsabilidade está igualmente plasmada nos “*11 Compromissos com a Criança*” com que Angola formalmente se comprometeu.

Na rubrica “**Protecção Social**” a dotação para “*Família e Infância*” subiu consideravelmente (em cerca de 150%) em relação ao OGE 2013. A ADRA e o OPSA pensam que este acréscimo é positivo. Todavia, 2/3 do OGE para “*Protecção Social*” destinase a “*Serviços de Protecção Social não especificados*”, aplicando-se em despesas não especificadas 18 vezes e meia o que se gasta em “*Família e Infância*”, num país onde se estima que 48% da população tem menos de 15 anos⁴. Tal como se referiu relativamente ao OGE 2013, “*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, adolescentes e jovens, fora do tempo que estão em aulas é uma prioridade para o presente e o futuro de Angola*”⁵.

A manutenção desta situação alimenta especulações relativas ao uso de verbas do Estado para a promoção de ofertas e eventos, a cargo de organizações sociais seleccionadas sem outro critério que não seja o da fidelidade ao Executivo e ao partido no poder, que deles tiram dividendos de natureza política, ou mesmo a cargo de estruturas partidárias.

A Educação formal

Os recursos consagrados à “*Educação*” sofrem um corte de 138,2 mil milhões de Kwanzas, o que significa uma redução de 23,6%. O peso da “*Educação*” na despesa total desce 2,6 pontos percentuais, passando de 8,8% da despesa total em 2013 para 6,2% em 2014, depois de já ter perdido 1,5

pontos percentuais de 2012 para 2013. Em países africanos recentemente saídos de conflitos, como o Burundi ou a Costa do Marfim, a percentagem dos gastos com a “*Educação*” excede os 20%. O OPSA e a ADRA consideram que esta opção do OGE vai, de forma grave e reiterada, contra as necessidades de desenvolvimento humano de Angola, que tem na Educação um alicerce fundamental⁶.

O OGE 2014 especifica o valor da dotação para **educação pré-escolar**, o que não acontecera no orçamento anterior e representa um progresso em relação ao princípio da especificidade dos gastos do OGE. Contudo, estimando-se a população em idade pré-escolar em 700 000 crianças, o valor anual *per capita* é inferior a 500 kwanzas, o que diz bem sobre a insuficiência da dotação. A dotação orçamental está longe do necessário para respeitar a prioridade “*Assegurar a educação pré-escolar*” do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 elaborado pelo Executivo⁷ ou a promessa do Programa de Governo do MPLA para 2012 – 2017 de “*construção e apetrechamento de centros ou de instalações apropriadas para assegurar a oferta de ensino a crianças com 5 anos de idade*”⁸.

O **ensino primário**, de modo incompreensível, sofre o maior corte, perdendo 105,3 mil milhões de kwanzas, ou seja uma redução de 33,3%. O **ensino secundário** perde 2,1 mil milhões de kwanzas, o que significa uma redução de 2,3% em relação a 2013. O **ensino técnico profissional** também não escapa aos cortes ao ver o seu envelope financeiro diminuir em 19,3%. Estes cortes não respeitam as várias prioridades para o sector da Educação definidas no Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, nomeadamente, entre outras, “*aumentar a rede de escolas primárias e secundárias do 1º ciclo*” e “*reduzir as assimetrias*”

⁴ Cf. http://www.prb.org/pdf13/2013-population-data-sheet_eng.pdf

⁵ Cf. *Posição do OPSA e da ADRA sobre o OGE 2013*, p. 9.

⁶ 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 de qualidade 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 taxa de mortalidade (principalmente infantil), no acesso a um emprego estável, na participação democrática e em muitos outros aspectos relacionados.

⁷ Cf. Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*, p. 114.

⁸ Cf. Programa de Governo do MPLA para 2012 – 2017, p. 89.

sociais e territoriais no acesso sistema de ensino”⁹. Ao considerar as prioridades enunciadas no Plano Nacional de Desenvolvimento a implementação dos vários programas e medidas de políticas enunciadas ficam obviamente comprometidas, pondo em causa deste modo o próprio desenvolvimento humano de Angola.

Estas constatações já são muito graves. Mas a gravidade aumenta quando se constata que o orçamento do **ensino superior** sobe 17,7 mil milhões de kwanzas, ou seja, 20,9% em relação a 2013, passando a ter um orçamento maior (em cerca de 10%) do que o ensino secundário. Esta repartição de recursos entre os diferentes níveis de ensino, sugere, porventura, um esforço financeiro exagerado e incompreensível em favor das universidades e em detrimento das escolas secundárias que são em maior número e têm muito mais alunos.

O OGE 2014 agrava, pois, a tendência já verificada no OGE 2013 para aumentar o investimento no Ensino Superior em detrimento do investimento ensino primário e secundário, não obstante as críticas feitas a tal opção do Executivo. Esta medida contraria claramente as prioridades de desenvolvimento humano do país. É claro que Angola precisa de quadros qualificados, mas, para tal, e 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 tendência que se vem verificando também, e em maior grau, no ensino privado. Uma aposta massiva no Ensino Superior sem a correspondente aposta na qualificação dos níveis de ensino anteriores não produzirá certamente os resultados desejados, de que o país necessita e que as novas gerações merecem. Nos últimos tempos, já se notam dificuldades por parte de muitos licenciados para conseguirem empregos, e é bem possível que esta

tendência se agrave nos próximos anos, com consequências imprevisíveis.

O surpreendente no meio de todos os cortes ocorridos, quer ao nível do ensino primário quer ao nível do ensino secundário, é o facto de ter havido muito pouca reacção por parte da sociedade no seu todo, com particular destaque para as organizações e instituições cujo mandato prevê a promoção dos direitos da criança ou a luta em favor da educação.

Tal passividade pode ser resultante, em parte, do facto de que os cidadãos sentem dificuldade em relacionar as opções feitas ao nível do OGE com a sua vida diária, ou ainda, do facto de que ocorrem maioritariamente aos serviços públicos de educação, nos níveis primários e secundários, crianças e adolescentes provenientes de famílias cujo rendimento não lhes permite pagar escolas privadas, e que, coincidentemente, são aquelas que também têm menos poder de influência na nossa sociedade.

Em concreto, num OGE expansionista em que a despesa pública aumenta 19,3%, num país onde a população continua a crescer a uma taxa anual superior a 3%, com o conseqüente aumento da população em idade escolar, o que se pretende ao reduzir o valor da dotação para o Ensino Primário em 33,3% e a dotação para o Ensino Secundário em 2,3% em relação a 2013? Em sentido inverso, a dotação para o Ensino Superior aumenta em 20,9%, sendo que o valor orçamentado para “*Serviços de Educação não especificados*” na rubrica de “*Ensino Superior*” aumenta mais de 11 vezes em relação a 2013, sendo quase o dobro do que se gasta com “*Educação de Adultos*” e “*Educação Especial*” e mais de 5 vezes a dotação para o “*Ensino pré-escolar*”.

Finalmente, como compreender que Angola continue a gastar em “*Defesa, segurança e ordem pública*” quase 3 vezes o que gasta em “*Educação*”? Que presente e futuro se pretende construir deste modo?

⁹ Cf. *Ibidem*, 114.

Ensino Pré-Escolar (0.1%)
Ensino Primário (47.2%)
Ensino Secundário (19.9%)
Ensino Técnico-Profissional (4.2%)
Ensino Pós-Secundário Não Superior (0.1)
Ensino Superior (22.3%)
Educação De Adultos (0.02%)
Educação Especial (0.2%)
Serviços Subsidiários À Educação (5.6%)
Serviços De Educação Não Especificados (0.4%)

O caso particular das zonas rurais

Tal como o OPSA e a ADRA referiram em relação ao OGE de 2013, “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 concretamente, 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 também que os seus filhos, 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 avaliarem 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 tempo monitorar a sua assiduidade e desempenho.”¹⁰

Infelizmente, esta análise continua preocupantemente actual e o OGE de 2014 não introduz nada de significativo que permita uma esperança de mudança, o que faz pensar que as populações rurais continuarão esquecidas e que se manterá a tendência dos últimos

¹⁰ Cf. Posição do OPSA e da ADRA sobre o OGE 2013, p. 10.

anos de migração de jovens para as cidades em busca de serviços que não encontram nos seus municípios, comunas e aldeias. O OPSA e a ADRA alertam, uma vez mais, para as consequências perigosas que daí podem advir para a paz social.

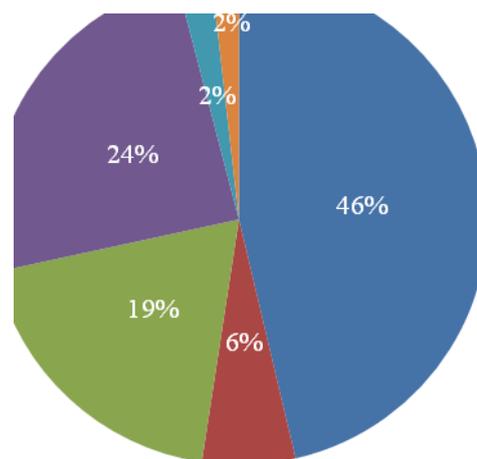
O anunciado debate sobre a mulher rural a realizar em 2014 não deve descurar estas questões, sendo o mais aconselhável que se trate da questão rural de um modo holístico e integrado, pois a mulher é uma parte de um todo que sofre do problema da exclusão.

Saúde

À semelhança do que sucede com a “Educação”, a “Saúde” sofre uma redução superior a 53 mil milhões de kwanzas, ou seja uma redução de 14,5% de 2013 para 2014. O seu peso na despesa total diminui em 1,3 pontos percentuais de 5,6% do total em 2013 para apenas 4,3% em 2014. Apesar dos inegáveis progressos, o esforço relativo de Angola em matéria de saúde continua a ser muito baixo comparativamente a outros países, inclusive em termos africanos. A título de exemplo, na Zâmbia cerca de 15% dos gastos públicos destinam-se à “Saúde” e em Moçambique essa percentagem excede os 20%. A única rubrica da saúde que escapa aos cortes em 2014 são os “*Serviços de Centros Médicos e de Maternidade*” cujos recursos aumentam 27,7% para 60,5 mil milhões de kwanzas.

Esta dotação orçamental assume igualmente contornos preocupantes tendo em conta 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. Sendo os serviços insuficientes em muitos aspectos, num OGE expansionista onde a despesa pública aumenta 19,3%, parece ser incompreensível uma redução na dotação do OGE para o sector da saúde. O valor orçamentado para o sector da Saúde não tem suficientemente em conta as prioridades do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, nomeadamente “operacionalizar a prestação de cuidados de saúde a nível comunitário e em cada um dos três níveis da pirâmide sanitária, respondendo às

expectativas da população”¹¹. Tal como se referiu em relação ao sector da Educação, se não são tidas em atenção as prioridades definidas pelo PND, a implementação dos programas e das medidas de política previstas ficam seriamente comprometidas, afectando significativamente os índices de desenvolvimento humano do país.



Serviços Hospitalares Gerais
Serviços Hospitalares Especializados
Serviços De Centros Médicos E De Maternidade
Serviços De Saúde Pública
Produtos, Aparelhos E Equipamentos Médicos
Serviços De Saúde Ambulatórios

Por outro lado, é interessante comparar a estrutura de custos do sector da saúde com o que diz o artigo 12º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais relativamente ao direito à saúde. Nas quatro alíneas aí enunciadas, parece evidente a insistência na componente preventiva sobre a componente curativa. Como justificar então, num OGE expansionista, uma redução de 7,6% na dotação para a “Saúde Pública”, que se traduz numa redução superior a 6 mil milhões de kwanzas? Este facto está em contradição, por exemplo, com o Programa de Governo 2012-2017 apresentado pelo MPLA às eleições de 2012, onde consta o objectivo de “garantir o acesso universal e a utilização dos serviços de saúde baseados nos cuidados primários de saúde.”¹²

¹¹ Cf. Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*, p. 122.

¹² Cf. Programa de Governo do MPLA para 2012 – 2017, p. 81.

Por tudo isto, 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 se prepara para celebrar 12 anos de paz continue a gastar com a “*Defesa, a segurança e a ordem pública*” quase quatro vezes o que gasta em “*Saúde*”.

Uma das idiossincrasias do OGE angolano é gastar mais na “*Defesa, Segurança e Ordem Pública*” do que na “*Educação*” e na “*Saúde*” juntas. E o diferencial vai acentuar-se em 2014. No conjunto a “*Educação*” e a “*Saúde*” absorverão 10,7% dos gastos públicos em 2014, menos 5,8 pontos percentuais do que a “*Defesa, segurança e ordem pública*” que consomem 16,5% das despesas totais previstas. Em 2013 o diferencial era de apenas 3,3 pontos percentuais: 14,4% para a “*Educação*” e a “*Saúde*” e 17,7% para a “*Defesa, segurança e ordem pública*”. Isto parece um paradoxo, se tivermos em conta o discurso oficial.

Justiça

O Estado tem a exclusividade da administração da Justiça¹³, e mesmo se o valor nominal aumenta de 2013 para 2014 o peso relativo das verbas destinadas aos Tribunais passaram de 0,6% em 2013 para 0,41% em 2014 cifrando-se nos 30 mil milhões de kwanzas. Tendo em conta que a construção de um Estado democrático de Direito e a coesão social de um país têm no sistema de Justiça um pilar fundamental, o OPSA e a ADRA consideram insuficientes as verbas do OGE destinadas ao poder judicial, por comparação, por exemplo, com os gastos globais previstos para “*Defesa, segurança e ordem pública*” (16,5%) ou com a “*Casa de Segurança do Presidente da República*” cuja dotação anual é mais do dobro da destinada pelo OGE ao poder judicial a nível nacional. 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 impunidade, de “*justiça por mãos próprias*” e de decisões “*contra legem*” por sistemas “*alternativos*” de administração da Justiça. Para alcançar este objectivo é fundamental tornar o sistema de Justiça – Procuradoria, Tribunais¹⁴,

Provedoria¹⁵ – 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.

A dotação para as Prisões aumentou de 2013 para 2014 quase 5 vezes, o que é positivo e importante, tendo em conta o aumento constante da população prisional, as condições deploráveis de alguns estabelecimentos prisionais e, particularmente, os motins e outros abusos que, lamentavelmente, têm ocorrido nestes estabelecimentos. Mas, o OPSA e a ADRA insistem em que o combate à criminalidade não se faz principalmente aumentando a população prisional e punindo os crimes, mas criando as condições sociais que desincentivam, particularmente os jovens, a enveredar pelo crime. Um estudo recente desenvolvido na Huíla revela que a criminalidade juvenil está mais ligada a famílias desestruturadas e a falta de acompanhamento dos jovens pelos pais e por adultos que à insuficiência de meios económicos.

Agricultura e diversificação económica

Na sequência da crise financeira de 2008, o Executivo Angolano tomou a decisão de diminuir a petrodependência através de uma estratégia de diversificação da economia. Essa decisão foi o reconhecimento, ainda que não explícito, de que Angola padecia da chamada “*doença holandesa*”, que tem afectado vários países produtores de petróleo ao repousarem o seu desenvolvimento nas receitas fiscais proporcionadas pela exploração do crude, ao invés de estimularem a economia não petrolífera, nomeadamente a que pode permitir o desenvolvimento agrícola e a segurança alimentar. Tal estratégia tem sido bastante criticada como um caminho que se afasta de um desenvolvimento sustentável, como se pretende hoje.

A Estratégia de Longo Prazo 2025, hoje considerada a linha fundamental do rumo do País, é clara relativamente à importância da agricultura e da segurança alimentar para a sustentabilidade do país. Perante os problemas identificados, a Estratégia sugere que “*a resposta à rede de problemas e dificuldades porque passa Angola não pode deixar de estar centrada na agricultura familiar-camponesa e no desenvolvimento*

¹³ CRA, artº 174 §1.

¹⁴ Inexistentes na maior parte dos municípios, principalmente na zona leste e sul do país.

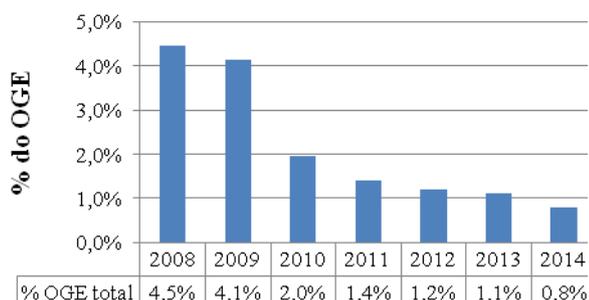
¹⁵ Presente apenas nas cidades de Luanda, Huambo e Ondjiva.

das comunidades rurais”. Não deixando de reconhecer a necessidade de se admitir que tem de haver lugar para a empresa agrícola, a Estratégia salienta que a agricultura familiar “*é essencial para assegurar o abastecimento, em larga escala, de alimentos ao mercado interno, nomeadamente em carne, leite e cereais*”, e que “*a prioridade na afectação de recursos, nomeadamente públicos, não pode deixar de estar concentrada na economia familiar-camponesa, factor determinante da coesão social e nacional*”. Tal tipo de opção aparece noutros documentos programáticos do partido no poder e do seu Programa de Governo, bem como no Plano Nacional de Desenvolvimento, apesar de algumas *nuances* desviantes.

Porém, a prática tem sido muito pouco coerente com estas decisões e opções.

No OGE de 2014, a “*Agricultura, Silvicultura, Pesca e Caça*” sofre um corte de 20,7% para Kz 59,2 mil milhões, equivalentes a 0,8% dos gastos totais do Estado. A redução em relação a 2013 não é coerente com as sucessivas declarações das lideranças que não se cansam de afirmar que a agricultura constitui uma prioridade central face ao seu potencial em termos de criação de emprego e, conseqüentemente, no combate à pobreza. Mas o que se passa em 2014 é apenas a continuação de uma prática anterior, como se pode ver pelos dados desde 2008 e indicia que não há aposta séria na agricultura.

% do OGE dedicado à Agricultura



Além disso, a agricultura familiar tem sido preterida relativamente à agricultura empresarial. Desde 2009 foram aprovados quase duas dezenas de projectos públicos de produção em larga escala no valor de aproximadamente cem mil milhões de kwanzas, que se encontram em diversas fases de implementação e consomem mais de 80% das verbas gastas pelo OGE

na produção agrícola. Salvo uma ou outra excepção, os resultados de tais projectos têm sido pouco animadores em termos de produção e de gestão, com erros grosseiros e com enorme falta de capacidade, o que comprova as razões dos seus críticos. Por exemplo, o Projecto do Algodão no Kwanza Sul já custou o equivalente a 30 milhões de dólares norte-americanos sem que uma tonelada tenha sido produzida por mau dimensionamento do problema da energia para irrigação, e no Cubal o projecto de produção de milho está a falir porque se concluiu, obviamente, que a região não tinha condições hídricas para a cultura de milho de sequeiro, mas entretanto, já se tinham feito os investimentos em equipamento. Outro exemplo, é a construção de um matadouro industrial em Camabatela para abate de 200 animais por dia, quando o efectivo da região é de poucos milhares de cabeças e não se perspectiva o seu repovoamento de modo tão rápido quanto seria de desejar, dadas as dificuldades com que se tem deparado o desenvolvimento da pecuária no país em geral, e em particular em regiões de maior tradição.

O OGE não tem traduzido, pois, as políticas expressas, mas sim outras decorrentes de interesses e prioridades conjunturais ou mesmo pontuais e o mesmo ocorre, posteriormente, na sua execução.

Programa de Combate à Pobreza

O “*Programa Integrado de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Rural*”, cujas verbas aumentam 8% para Kz 75,5 mil milhões ou 1% do total da despesa pública orçamentada, o 12º programa com mais verbas. Luanda, com Kz 7 mil milhões é a província com mais verbas, seguida do Uíge (Kz 6,4 mil milhões; 8,4%) e Huíla (Kz 6,1 mil milhões; 8,2%). Cabinda (Kz 1,9 mil milhões, Lunda Sul (Kz 1,9 mil milhões) e Namibe (Kz 2,5 mil milhões) são as províncias que menos recebem. Considerando a população, Kuanza Sul (Kz 14.264 por habitante), Kuando Kubango (Kz 10.408) e Malanje (Kz 7.965) são quem mais recebe, e Luanda (Kz 1.424), Cunene (Kz 2.006) e Benguela (Kz 2.510) são quem menos recebe.

A distribuição das verbas de combate à pobreza, quer em valor absoluto, quer em valor por habitante volta a ter uma lógica pouco compreensível, pois não estão a

ser tidos em conta índices de pobreza. O Cunene, que tem o dobro da população do Bengo, recebe praticamente o mesmo envelope financeiro para combater a pobreza. A seca que afecta a província do Sul poderia e deveria justificar uma discriminação positiva. Uma alternativa seria utilizar os índices de pobreza saídos do IBEP 2008/2009 como critério de distribuição das verbas.

Investimento Público e 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*”¹⁶. No OGE para 2014, o investimento público aumenta 49,6% para Kz 1.701,2 mil milhões, dos quais 1.270,8 inseridos no Programa de Investimento Público (PIP) que aumenta apenas 11,8%. Na óptica de um desenvolvimento harmonioso, que combata as enormes assimetrias existentes, seria importante analisar, embora não seja o objectivo deste documento, a percentagem de PIP que se gasta nas sedes provinciais e nas sedes municipais em comparação com o que se gasta nas inúmeras sedes comunais e aldeias existentes. O resultado de tal análise seria certamente pouco lisonjeiro para o Executivo em termos de equidade social.

Apesar do aumento global do PIP ser significativo, apenas 11 das 18 províncias de Angola registam aumentos das suas fatias. Três províncias vêem mesmo o seu envelope mais do que duplicar: Benguela cujo PIP aumenta 165,6%, Huíla que aumenta 154,3% e Zaire que aumenta 150,7%. Das sete províncias que registam diminuições do envelope financeiro do PIP destaque para o Cunene sofre uma redução de 20,0%, Uíge perde 27,1% e Malange sofre uma redução de 21,9%. Luanda vê o PIP reduzir-se em 1,1% para 360,8 mil milhões de kwanzas, mas mantém como o principal destino dos investimentos públicos com 34,2% do total, em baixa face aos 41% de 2013. O peso de Luanda no PIP já havia diminuído de 44,6% em 2012 para os referidos 41,0% este ano. O Kuanza Norte que também regista uma ligeira redução, de 0,8%, mantém-se como a segunda província em termos de PIP, com Kz 89,1 mil milhões, 8,5% do total

provincial – o que se explica pela construção de barragens hidroeléctricas –, e Benguela é terceira, após ter visto o PIP multiplicado por 1,7 vezes para Kz 87,9 mil milhões.

Uíge com Kz 18,6 mil milhões ou 1,8% do total — quase 20 vezes menos do que Luanda — é a província com menos investimento público, seguida da Lunda Norte (Kz 21,6 mil milhões; 2,1%) e Bié (Kz 22,6 mil milhões, 2,1%). Relativamente a 2013, no *ranking* das três províncias com menor investimento, regista-se a saída da Lunda Sul, que de 17ª passa a 14ª com Kz 23,9 mil milhões, mais 47,2% do que em 2013.

Face às assimetrias regionais existentes no país a redução da percentagem do PIP alocada à capital pode ser considerado um indicio positivo de uma melhor distribuição regional dos investimentos públicos. Contudo, analisando a evolução dos PIP das outras províncias não se vislumbra qualquer lógica desenvolvimentista, com aumentos casuísticos de um ano para outro, pelo que o OPSA e a ADRA questionam o modelo de desenvolvimento nacional subjacente à distribuição dos PIP – Programas de Investimento Público.

Estas variações tanto nos aumentos, como não reduções não parecem considerar as assimetrias existentes no país, podendo até contribuir para as agravar quando, por exemplo, se aumenta significativamente o PIP em Benguela e se reduz no Cunene. Também não parece que a seca que periodicamente afecta dramaticamente várias províncias no sul do país, tenha motivado qualquer investimento específico que vise minorar a sua ocorrência ou, pelo menos, evitar as consequências mais dramáticas para pessoas e animais. A forma como são distribuídas as dotações para os PIP não está em consonância com a promessa eleitoral de “*capacitar do ponto de vista institucional as regiões menos desenvolvidas do País e promover as pré-condições do seu desenvolvimento endógeno*”¹⁷.

Segundo o OGE 2014, **85%** dos gastos são efectuados ao nível da **estrutura central** e cerca de **15%** em todas as **províncias**. Isto significa que a estrutura central gasta nove vezes e meia mais que a soma de todos os orçamentos das províncias. Como sabemos

¹⁶ CRA, artº 21 m).

¹⁷ Cf. Programa de Governo do MPLA para 2012 – 2017, p. 74.

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. Neste campo, a dinamização dos CACS parece sofrer um retrocesso, desperdiçando-se a oportunidade de, para além de diversas limitações que possam ser apontadas, consolidar um dos poucos espaços instituídos para o exercício da concertação a nível local entre representantes da sociedade local e titulares de cargos públicos.

Recomendações

O OPSA e a ADRA registam como positivo o facto de a 5ª Comissão Parlamentar convidar organizações da sociedade civil para apresentarem as suas opiniões sobre o OGE. Porém, torna-se necessário encontrar mecanismos que permitam o acompanhamento das recomendações aceites. O OPSA e a ADRA apresentaram em Janeiro de 2013 algumas sugestões que poderiam ser consideradas de dois tipos. Um que tinha a ver com o OGE de 2013 na perspectiva da introdução de correcções antes da sua aprovação na especialidade, e outro que tinha a ver com aspectos processuais, a ser retidas para o próximo futuro. Infelizmente, a maior parte de umas e outras não foram consideradas, mas o OPSA e a ADRA, no espírito construtivo de que têm dado mostras, insiste em grande parte delas, com as adaptações julgadas convenientes.

De carácter geral:

- O OGE deve ser disponibilizado na internet para permitir o seu conhecimento e consulta pelos cidadãos e para permitir alimentar o anunciado diálogo entre o Estado e a sociedade;
- Tão logo apreciada pelo Conselho de Ministros a proposta do OGE deve ser pública e acessível para permitir que os diferentes interessados a possam consultar, discutir e propor contribuições junto dos diferentes grupos parlamentares;
- Deve ser analisada a questão dos subsídios aos combustíveis de modo a que seja recomendada realização de um estudo que possa sustentar a sua redução gradual a partir já de 2015;
- 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 pública;
- 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;
- 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 investigação agrária, desde que existam programas adequados;
- Na realidade, justificar-se-ia 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.

De carácter específico:

Às organizações da sociedade civil:

- Os parceiros sociais convidados a emitirem as suas opiniões junto das Comissões Parlamentares, devem fazer um esforço para se prepararem tecnicamente de modo a puderem debater com argumentos as propostas em jogo;
- 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 portal 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;
- Em particular, o OPSA e a ADRA, associados a outras organizações com créditos firmados em diferentes domínios, devem promover debates sobre o OGE 2014 com base neste documento. Esses debates deveriam ser calendarizados para realização no 1º semestre de 2014 para o caso de deles resultarem propostas de acções que possam ser realizadas no 2º semestre e que, eventualmente, venham a contribuir para o OGE-2015.
- As organizações da 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 – Conselhos de Auscultação e Concertação Social, 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;

Aos partidos políticos:

- A última recomendação feita à sociedade civil também se revela pertinente para os diferentes partidos políticos:

- 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;

Ao Executivo:

- Recomenda-se uma profunda reflexão no sentido de reorientar os futuros OGE, priorizando na agenda o bem-estar das populações, e o combate contra as assimetrias regionais e a pobreza extrema. Recomenda-se ainda o incremento substancial das despesas em educação, saúde, justiça 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. Isto é possível à custa de uma redução das despesas militares e com segurança, pois, ao contrário do que tem acontecido com outras propostas, não se pode pensar na ampliação de umas rubricas se não houver redução de outras;
- Recomenda-se a alteração dos critérios de atribuição de verbas aos municípios no âmbito do PMIDRCP, de modo que elas tenham correspondência com os níveis de pobreza existentes, pugnando-se que as propostas de cada município para 2015, se centre na resolução dos constrangimentos que limitam a realização das potencialidades económicas do município e a resolução das prioridades sociais das famílias, numa perspectiva de Plano Municipal Integrado (a ser elaborado e aprovado em tempo útil em 2014).
- Em particular, recomenda-se a reorganização e reforço de capacidades dos serviços de assistência técnica aos agricultores e criadores hoje praticamente inexistentes ou inoperantes;

- 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 a introdução progressiva da prática de planeamento de baixo para cima, de modo a que o resultado final corresponda com as necessidades e propostas das populações e das instituições locais;
- Recomenda-se a elaboração de relatórios de avaliação da execução, começando-se com alguns dos principais programas entre os 138 existentes;
- Finalmente, recomenda-se que entre as grandes prioridades na execução figure a reabilitação de estradas secundárias e terciárias, sem as quais a produção agrícola e o comércio não poderão ter desempenho aceitável e as populações ficarão ainda mais vulneráveis.