

Sociedade Civil & Reabilitação Comunitária no Pós-guerra de Angola

por

Allan Cain

Director da Development Workshop

Apresentado na Mesa Redonda
sobre

**Doadores Internacionais e Sociedade Civil
Implicações na Recuperação de Angola
e nos Deslocados**

Luanda – 16 e 17 de Julho de 2003

Sumário

Este documento analisa os desafios colocados pela reconstrução do pós-guerra como um processo de consolidação da paz. São levantadas questões sobre o regresso a uma “normalidade” pós-guerra e sobre a natureza dessa normalidade. O autor argumenta que se pode aprender muito com as tentativas de reconstrução e consolidação da paz que falharam, durante a década passada. É imperativo que Angola saia destes ciclos passados e deixe de perder oportunidades. Se por um lado a guerra trouxe degradação social e das infra-estruturas, também provocou uma significativa mudança demográfica, com as populações a deslocarem-se para as cidades. As comunidades desenvolveram capacidades de sobrevivência, durante a guerra, sendo a mais importante o aparecimento de uma economia informal que, crescendo como os cogumelos, se tornou no maior empregador e fornecedor de serviços dos pobres. É desenvolvido um argumento para uma estratégia pós-guerra de reabilitação da comunidade que utiliza as lições tiradas dos êxitos e das falhas do passado. O documento apresenta três exemplos para ilustrar o argumento: o acesso ao crédito, à água e à terra. Novos recursos, anteriormente canalizados para a guerra, deverão ser agora encaminhados de modo a capacitar as comunidades e a levantar as barreiras que antes as impossibilitavam de participar, plenamente, no processo de desenvolvimento.

Introdução: Normalização pós-guerra?

Angola está, neste momento, no segundo ano da era do pós-guerra. Muito foi feito para que se não voltasse à guerra, mas conseguiu-se muito pouco no que se refere à consolidação da paz através da reconstrução. Planificadores nacionais e os que fazem as leis falam de um processo de “Normalização”. Isto implica a aceitação de uma visão comum de normalidade para a nação e a normalização das relações entre o estado, a sociedade civil e a comunidade internacional. Mas o que é a “norma” para Angola? A maior parte de quase três décadas de pós-independência foram anos de guerra civil, intervenção estrangeira e desintegração social e física. A anterior década e meia, antes da independência, foram os anos da guerra de libertação nacional. Poucos regressariam à “normalidade” da era colonial, sua falta de democracia, paternalismo, centralização e expropriação dos recursos nacionais.

Para que modelo de “normalização” Angola deseja encaminhar-se? E quem vai definir este modelo? A hipótese deste documento é que, nestes próximos anos de pós guerra, Angola se “re-invente” e defina um novo quadro de normalidade para a nação. Sugere-se que este processo seja um movimento para a frente mas sem perder de vista o passado, tirando dele as necessárias lições para não se repetirem os mesmos erros.

Algumas lições do Passado:

As últimas quatro décadas de Angola, passadas numa quase contínua guerra, foram anos de tremendo sofrimento humano, deslocamentos em grande escala da população, graves danos à propriedade e infra-estruturas, sérias perdas e acumulação de um massivo débito de guerra. Nos momentos mais críticos, a população deslocada atingiu a cifra de 3,8 milhões, o que significa mais de um quarto da população total. A situação de guerrilha criou insegurança na maioria das províncias do interior e os transportes internos ficaram paralisados por ataques e emboscadas. Durante os dez anos anteriores ao cessar-fogo de Abril de 2002, Angola suportou ciclos de guerra e de colapsos sucessivos de tentativas de reconciliação. O período

podia ser interpretado como uma série de repetidos fracassos na construção e consolidação da paz, em 1992 e, mais tarde, entre 1994-98.

Infelizmente, no momento das eleições de 1992, nem a paz nem o desenvolvimento estavam assegurados. O programa para pôr fim à guerra civil de 15 anos, adoptando uma constituição multi-partidária e realizando eleições, retrocedeu logo que a UNITA retomou a guerra, na sequência da sua derrota nas urnas. Ironicamente, estas eleições vieram mostrar o empenho do povo de Angola no que se refere a alcançar a democracia em geral (cerca de 90 por cento dos eleitores votaram), mas a comunidade internacional falhou pois não soube encontrar uma forma sólida de apoiar os resultados da eleição¹.

No final de 1994, depois de meses de prolongadas negociações, com a ONU como mediador, as duas partes chegaram a acordo em Lusaka, Zâmbia. Foi assinado um acordo de cessar fogo e concordou-se numa partilha do poder político com a UNITA, num futuro governo de união e reconciliação nacional (GURN). Desde o início, a falta de confiança entre as duas partes prejudicou a implementação dos acordos de Lusaka. A desmobilização e o desarmamento da UNITA progrediram muito lentamente. No entanto, a falha crucial foi a relutância da UNITA em entregar às autoridades administrativas do estado as áreas ocupadas, assim como a ineficácia do governo em instalar a autoridade civil e serviços sociais básicos em toda a extensão do território sob o seu controlo. No início de Junho de 1998, o diálogo foi interrompido; acções de guerrilha e combates de pequena envergadura começaram a alastrar por todo o país. Em Dezembro, uma sangrenta guerra convencional havia eclodido no planalto central. Em meados de 1999, a violência já se espalhara por outras províncias do norte e leste do país.

A Última Mesa Redonda – uma oportunidade perdida²:

O Programa de Reabilitação Comunitária (CRP) foi lançado em Bruxelas, a 25-26 de Setembro de 1995 numa Mesa Redonda com o Governo de Angola e a sua sociedade civil e os parceiros doadores. O CRP foi, em primeiro lugar, uma tentativa da comunidade internacional doadora de fornecer os meios necessários para preparar o caminho para a implementação do Protocolo de Lusaka – um Plano Marshal para Angola, com a promessa de quase um bilião de dólares para apoio à reabilitação e desenvolvimento, para reconstruir infra-estruturas destruídas pela guerra e para dar o pontapé de saída à economia.

Este bem concebido programa foi formulado através de uma extensiva consulta à comunidade nacional que iniciou logo após a assinatura, em Novembro de 1994, do Protocolo de Lusaka e culminou com a Mesa Redonda que teve lugar em Setembro. Os princípios do CRP, apresentados em Bruxelas, forneciam uma excelente base de consenso entre as comunidades locais, o governo de Angola, partidos da oposição e a comunidade internacional de doadores para a reconstrução da nação, depois de muitos anos de guerra. As generosas promessas dos doadores sublinham o compromisso da comunidade internacional para com os princípios do CRP mas, acima de tudo, demonstraram a importância por eles dada à consolidação da paz em Angola.

¹ Margaret Anstee, Representante Especial do Secretário Geral da ONU, em Angola, descreveu a sua experiência de gerir o apoio internacional ao processo de eleições ‘como pilotar um 747 com combustível apenas suficiente para um DC8.’

² Cain, A. “Humanitarian & Development Actors in Angola as Peacebuilders?” *Review of African Political Economy* No. 90:577-586, ROAPE Publications Ltd, 2001, ISSN 0305-6344

A estrutura conceptual dos objectivos e prioridades estabelecidos pelo CRP em Buxelas, providencia um tecto sob o qual a maior parte das agências da ONU, muitos departamentos governamentais e um número substancial de doadores internacionais e ONGs estavam preparados para planear os seus programas. A maior parte dos actores acima referidos definiram os seus programas como estando, pelo menos filosoficamente, inseridos no CRP, desenvolvessem ou não os seus programas através das estruturas do 'Trust Fund' instituído pelo PNUD e pelo Governo, ou em paralelo, utilizando os seus procedimentos bilaterais tradicionais.

Apesar das boas intenções da comunidade de doadores, das enormes expectativas criadas nas comunidades angolanas e do bom começo de Bruxelas, no sentido de envolver tanto o governo como a oposição, o processo CRP começou a falhar antes de ter sido capaz de provocar qualquer impacto digno de nota. De facto, o programa nunca foi seriamente implementado, em grande parte devido à falha de duas das partes (o governo e o PNUD cujo papel era coordenar a gestão de um Trust Fund em nome dos doadores para avaliação e financiamento de projectos de iniciativas das comunidades locais). A real demanda do Trust Fund pelas próprias comunidades, medida pelo número de pedidos de projectos recebidos pelo Trust Fund do CRP indicaram a relevância do programa do CRP como foi concebido originalmente. Os pedidos para projectos de reabilitação económica alcançaram 45 por cento, assim como os de reabilitação social, tendo os restantes 10 por cento sido para reabilitação de infra-estruturas.

O fracasso na implementação da Reabilitação Comunitária necessita de ser avaliado pelas lições que se podem tirar dos programas pós guerra em curso, para que não se voltem a perder oportunidades como as que se perderam na conferência de doadores. Os gestores dos programas CRP nunca conseguiram pôr em conjunto dois ingredientes essenciais para a construção da paz : os recursos dos doadores e a motivação da comunidade. Foram feitos muito poucos progressos no caminho dos objectivos de desenvolvimento do CRP de consolidação da paz e de reconciliação nacional e da reconstrução da economia baseada em conexões comunitárias. O lento movimento em direcção a estes objectivos reflecte as assunções optimisticas que ficaram implícitas no plano da Mesa Redonda de Bruxelas: que os acordos de Lusaka seriam implementados dentro dos prazos estipulados e que o governo de Angola se comprometia a implementar as reformas estruturais legais e económicas, as quais seriam essenciais para permitir o desenvolvimento económico das comunidades. De facto, houve um aumento do sentido de 'perda de posse' do processo do CRP por parte do Governo Angolano. A percepção predominante, em certas províncias e de certos doadores era que o programa pertencia ao PNUD.

O sistema burocrático do PNUD de planeamento financeiro, relatórios e monitorização – impreciso e sobrepondo conjuntos de definições de limites de projecto e programa – tornaram o trabalho de orçamentar numa tarefa difícil de compreender para pessoal não pertencente à ONU. O governo, doadores e comunidades todos se sentiram frustrados e impacientes com os procedimentos do programa e tiveram a tendência para procurar meios de os contornar. A utilização do Trust Fund como um fundo comum para financiar tanto o programa de administração, a reabilitação necessária das estruturas dos escritórios e a capacitação, assim como os projectos das comunidades locais, sem separação suficiente destas funções, impediram os gestores do programa de monitorizar a situação geral financeira do CRP. O problema tornou-se num sério obstáculo para os governos locais e para os doadores que necessitavam de relatórios financeiros precisos e claros, de modo a planearem e desempenharem as suas funções dentro do CRP. A falta de transparência dos sistemas de relatórios esconde o facto de que só uma pequena parte do dinheiro do Trust Fund da ONU

era investido em projectos comunitários.³

Finalmente, a perda de confiança dos doadores reflectiu-se no seu incumprimento das promessas feitas em Bruxelas. A lenta e incompleta implementação do processo de paz de Lusaka conduziu ainda à perda de paciência dos doadores e ao seu contínuo interesse apenas nas actividades humanitárias e de emergência.

O governo não implementou as esperadas reformas económicas e administrativas consideradas como pré condições para os grandes investimentos dos doadores. O sector nacional privado não se envolveu porque o governo não cumpriu a sua promessa de reestruturação monetária, bancária e legal a qual iria estimular o desenvolvimento privado local, de pequena e média envergadura. Potenciais empresários locais perderam a confiança devido ao lento movimento do processo de paz e à incapacidade de garantir a livre circulação de pessoas e bens, através do país e entre as cidades e as zonas rurais.

A estratégia para dar as respostas necessárias e gerir o CRP nas delegações do Ministério do Plano, quer a nível nacional, quer a nível provincial, foi praticamente ineficaz. Apenas em pouquíssimas províncias, as unidades de gestão do CRP foram bem integradas nos gabinetes de plano provinciais. Talvez o resultado mais preocupante do fracasso do CRP em responder às expectativas fosse a progressiva perda de envolvimento das comunidades locais e do sector das ONGs. Esta falta de confiança foi provocada pelos extremamente longos e complicados processos de aprovação de projectos (alguns pequenos projectos levaram 3 anos desde a sua concepção até à liberação dos fundos) ou ao incumprimento total da alocação dos fundos prometidos. Estes atrasos minaram a confiança das comunidades e dos líderes locais, associações e ONGs angolanas envolvidas na mobilização, planeamento e negociação dos apoios prometidos para projectos. Foram feitos graves danos à credibilidade destes actores locais, assim como à imagem do PNUD que muitas vezes era visto pelos parceiros locais como mentor do programa CRP. Apenas cinco projectos de comunidades de base foram contemplados, de um número de 159 pedidos processados até meados de 1998, quando o apoio do PNUD ao programa CRP foi suspenso.

O prévio sucesso na mobilização das comunidades na fase de concepção do CRP, ironicamente, tornou-se improdutivo, devido às expectativas frustradas das comunidades. Recomendou-se mesmo, eventualmente, que se reduzisse a consulta às comunidades até que os resultados no terreno fossem demonstrados. Todas as expectativas criadas se transformaram em desilusões com a lentidão do CRP no cumprimento das suas promessas de financiar projectos.

O potencial do programa na contribuição da construção da paz em Angola era significativo. O processo de extensão da administração do estado foi originalmente concebido através do CRP como uma das formas de envolvimento das comunidades num processo de reconstrução de infra-estruturas físicas e sociais, dentro de um quadro de desenvolvimento económico local. Este processo deveria ter envolvido comunidades, autoridades civis, e um sector privado local emergente, providenciando oportunidades de emprego aos soldados desmobilizados dos dois anteriores beligerantes.

O processo político de Lusaka prolongou-se tanto e a extensão da administração do estado foi tão demorada que o CRP ficou desintegrado do processo. Quando o governo, tardiamente, conseguiu a extensão da administração do estado, em 1998, a um grande número de

³ Avaliação do Projecto de Reabilitação Comunitária UNDP/ANG/96/100 – Anexo 10, UNDP Luanda 1998, mostra um quadro dos Desembolsos do Trust Fund para os diferentes componentes do programa.

municipalidades abandonadas pela UNITA, não havia qualquer esforço para utilizar o modelo do CRP. A ocupação dos centros municipais de administração pelas forças militares e policiais tornou-se a norma, sendo dada pouca atenção ao envolvimento da comunidade e à instalação de serviços cívicos.

A falha do Governo ao não ter implementado de forma satisfatória a extensão efectiva da administração do estado a todo o território foi uma das razões dadas pela UNITA para a sua eventual rejeição do processo de paz de Lusaka. O CRP foi uma oportunidade que se perdeu de envolver os doadores internacionais e os parceiros das comunidades locais num plano nacional de construção de uma paz sustentável em Angola.

Construindo a Paz, evitando erros do passado:

A ONU e a comunidade internacional, que haviam sido vistas como associadas ao processo de paz pós Lusaka, perderam credibilidade aos olhos de muitos Angolanos, quando o processo de Lusaka falhou, em 1998, e mais tarde o governo recusou a prorrogação do mandato da missão militar de observadores da ONU (MONUA). O governo de Angola estava particularmente amargo em relação ao fracasso da comunidade internacional no que se referia à implementação das sanções impostas à UNITA pelo Conselho de Segurança da ONU, devido ao seu desrespeito pelos acordos de paz assinados pela mesma organização.

Com a percepção do fracasso da mediação internacional, a construção da paz passou a ser uma crescente preocupação nacional nos princípios do ano 2000 . Um movimento angolano para a paz emergiu, no momento em que a sociedade civil e as igrejas se convenceram de que a acção local era a oportunidade principal para a reconciliação. Do movimento nacional para a paz nasceu um fórum nunca antes visto, onde líderes religiosos de todos os credos, incluindo a igreja Católica e as principais igrejas Protestantes se encontraram e discutiram os pontos de vista comuns e os diferentes sobre a guerra e a paz. Desenhou-se uma plataforma comum a partir deste consenso, a qual veio a ter forte aceitação na sociedade civil secular. As instituições envolvidas no movimento para a paz, incluindo todas as principais Igrejas sob a liderança do COIEPA (Conselho Ecuménico das Igrejas para Paz em Angola), o Fórum das ONGs nacionais, associações profissionais (advogados, professores e jornalistas) e a imprensa independente clamaram pela paz a uma só voz. A plataforma para a paz que daí emergiu argumentava que:

- a paz deve ter como base o diálogo entre as facções políticas oponentes e não a vitória no campo de batalha ;
- deverá apelar-se a um cessar-fogo imediato de modo a terminar com o sofrimento da nação;
- uma paz sustentável só poderá ser alcançada se as causas profundas do conflito forem resolvidas, o que inclui a exclusão social dos pobres de beneficiarem das riquezas da nação;
- a paz tem que se construir no sentido das bases para cima e a reconciliação nacional tem de se processar a nível local, no seio das comunidades regionais, lingüísticas, étnicas e religiosas.

O ponto de vista de consenso do movimento para a paz era de que Angola continuaria numa situação contínua de guerra na qual nenhum dos lados alcançaria a vitória no campo de batalha , a menos que os dois beligerantes estivessem preparados para um imediato cessar-fogo e para iniciar conversações.

Muitos dos principais princípios da plataforma do movimento para a paz tornaram-se

redundantes com o desaparecimento de Savimbi e com as rápidas negociações para o cessar fogo. O movimento para a paz tinha previsto uma guerra prolongada a menos que se conseguissem negociações para um cessar fogo para o qual a sociedade civil estaria preparada para desempenhar um determinado papel. Os rápidos desenvolvimentos após os acordos de Abril de 2002 apanharam o movimento para a paz desprevenido. Ainda não se tinha elaborado uma estratégia pós-guerra. O ano que se seguiu ao fim das hostilidades foi para o movimento para paz um período de intensa reflexão, para repensar e planear estratégias.

Entretanto, o Governo assumiu a liderança do processo de paz. Parece, no entanto, que as políticas do governo terão sido influenciadas pelo movimento para a paz e muita da linguagem usada pelo movimento foi adoptada. As posições, geralmente magnânimas, tomadas pelo Governo e a boa vontade em completar a implementação do processo de Lusaka, anteriormente parada, são provas evidentes disso. A instituição e a promoção de uma atmosfera conduzindo à reconciliação foram um claro indicador do sucesso do movimento angolano para a paz, nestes últimos anos. Durante este período, as duas partes passaram a usar a linguagem e, eventualmente, a advogar as posições do movimento para a paz.

2002, o primeiro ano pós guerra, viu o número notável de mais de metade dos deslocados regressarem voluntariamente às suas áreas de origem. Fizeram-se mais progressos na desmobilização de ex-combatentes do que no total dos dois anteriores processos de paz. Cerca de 85.000 combatentes da UNITA foram aquartelados inicialmente, aproximadamente 5.000 foram subseqüentemente integrados nas Forças Armadas Angolanas (FAA), e mais tarde cerca de outros 30.000 apresentaram-se voluntariamente para serem registados. 10 000 destes, só chegaram das matas em Abril de 2003, depois do encerramento oficial das Áreas de Acolhimento. Contudo, crê-se que as 25.000 armas ligeiras que aí foram entregues estão muito abaixo do total real e que tanto os ex-combatentes como as comunidades civis têm fácil acesso às armas.

A desmobilização e o desarmamento dos ex-combatentes foram realizados inteiramente pelo governo de Angola, com implicações positivas sobre a 'autoria' nacional do processo mas com um resultado negativo no que se refere à impressão de que foram efectuados, algumas vezes, 'com custos mínimos'. No momento em que este documento está a ser redigido todas as Áreas de Acolhimento já foram encerradas mas muitos ex-combatentes ainda esperam por transporte para as suas áreas de retorno e os campos de trânsito, onde as condições são poucas e a assistência mínima, continuam lotados.

Anteriores experiências, não só em Angola mas também noutros países, mostram os perigos de uma inadequada implementação dos programas de desmobilização e reintegração e do potencial para futura instabilidade, nestes casos. Existe o risco de surgir o banditismo e o crime se os ex-combatentes não forem completamente reintegrados tanto económica como socialmente⁴ ou o risco de se deslocarem para as áreas urbanas onde o alto índice de desemprego pode aumentar a instabilidade social e gerar actividade criminal⁵. Embora o Governo tenha instituído vários programas de reintegração social um maior "Programa para Angola de Desmobilização e Reintegração" (ADRP) planeado com apoio da comunidade internacional, através do Banco Mundial, ainda não começou a ser implementado.

⁴ Economist Intelligence Unit (2003); International Crisis Group (2003)

⁵ Mats Berdal (1996) p. 40

Um recente estudo sobre as expectativas da reintegração de ex-combatentes levado a cabo pela Organização Internacional para as Migrações indica que oitenta e cinco por cento desejam voltar à sua área de origem que é, em 70% dos casos, a aldeia onde nasceram e que quarenta e três por cento pretendem trabalhar por conta própria, na agricultura. É portanto provável que uma larga proporção de opções de reintegração escolhidas por ex-combatentes da UNITA sejam a agricultura. Contudo, sabe-se já que o sucesso da implementação desta componente dependerá do acesso à terra adequada, o que pode vir a ser problemático. Além da avaliação rápida das necessidades e intenções dos ex-combatentes que deixaram as suas áreas há cerca de 14 anos, sem, na sua maioria, nunca mais lá terem voltado, sabe-se muito pouco sobre como eles se reintegrarão nas comunidades rurais e como terão acesso à terra. Estes estudos não são suficientes para comparar as expectativas com as realidades sociais e económicas nas comunidades rurais de Angola, sendo portanto incapazes de avaliar as reais necessidades e os potenciais problemas que os ex-combatentes podem vir a enfrentar.

Desafios Urbanos Pós-Guerra:

A guerra contínua que durante quatro décadas assolou Angola teve um efeito de urbanização sobre a população. A urbanização forçada é um corolário do deslocamento forçado que foi usado como arma durante a guerra. O crescimento das populações urbanas acelerou rapidamente não só devido à combinação de factores de puxa e empurra mas grandemente porque as cidades do “litoral”, e particularmente Luanda, foram e continuam a ser consideradas como paraísos relativamente seguros, longe da instabilidade e insegurança. O crescimento urbano continuou sem diminuir mesmo durante os períodos de cessar-fogo e relativa segurança; quando as estradas abriam para as cidades sitiadas das províncias, famílias inteiras usaram muitas vezes estas “janelas de oportunidade” para se mudarem com os seus bens móveis para a segurança da capital ou das cidades costeiras.

No contexto do pós-guerra os padrões de migração tornaram-se mais complexos. Um recente estudo⁶ patrocinado pelo Ministério do Urbanismo indica que nas cidades de algumas províncias, tais como Huambo e Benguela tem havido uma desconcentração significativa de deslocados urbanos, com as populações a voltarem às suas áreas de origem. Em Luanda, contudo, embora haja algum movimento, raramente se trata de famílias inteiras. Parece que as famílias estão relutantes em desistir dos seus investimentos na economia informal urbana e a juventude do seu lugar no sistema de ensino.⁷ A actividade agrícola progrediu nas terras interiores das províncias adjacentes à capital. Começam a emergir novas relações económicas através das famílias alargadas com os produtores rurais a fazerem as ligações com os mercados informais urbanos. Há poucas evidências de desconcentração em Luanda contudo, pois que a migração trabalha nos dois sentidos restando um limitado fluxo contrário de pessoas e recursos em direcção aos pólos urbanos.

⁶ Development Workshop “*Estudo para uma Estrutura Legal e Institucional para o Melhoramento da Gestão da Terra em Angola – Gestão da terra e posse da terra nas áreas peri-urbanas*” Ministério do Urbanismo e Obras Públicas & o Grupo Técnico Ad-hoc para o Habitat, 2002

⁷ A experiência tem mostrado que uma vez que os migrantes rurais-urbanos tenham passado mais do que duas épocas agrícolas fora das suas terras, a probabilidade do seu regresso cai para menos de cinquenta por cento. À medida que o tempo passa, a probabilidade continua a descer.

Quadro 1 Seis Décadas de Crescimento Urbano

Data	Luanda	Huambo	Namibe	Benguela
1940 ⁸	61.000	16.000	4.926	14.000
1960 ¹	224.000	38.000	7.963	23.000
1970 ¹	480.613	61.885	12.076	40.996
1978	738.000 ⁹			
1985	1.138.000 ¹⁰		59.508 ¹¹	219.000 ¹²
1988			90.000 ¹³	225.000 ¹⁴
1991	1.538.779	300.000 ¹⁵		300.000 ¹⁶
1995	2.100.000 ¹⁷		115.000 ¹⁸	355.000 ¹⁹
2000	3.276.991 ²⁰	300.000 ²¹	120.492 ²²	469.365 ²³

Exclusão Social e os Pobres Urbanos

Os pobres urbanos em Angola são vítimas de uma crescente exclusão social que não os deixa participar em pleno na reconstrução pós-guerra. Tem-lhes sido negado o acesso aos meios que os podiam arrancar dessa pobreza.

Os pobres dependem dos empréstimos com elevados juros do mercado paralelo e têm pouco ou nenhum acesso ao crédito como meio de melhorar o seu modo de vida. Em vez de se lhes reconhecer a criatividade empresarial nos pequenos negócios do sector informal, os pobres têm sido impedidos de exercerem o seu comércio nas ruas e centro urbano de Luanda. Durante os anos que se seguiram à “liberalização” de 1991, a riqueza de uns poucos foi construída a partir de um acesso privilegiado ao crédito bancário e a divisas estrangeiras a taxas de concessão.

A venda a retalho no mercado do sector informal é o principal “mecanismo de cópia” para os pobres urbanos em Luanda. O mercado informal é dominado por mulheres, muitas das quais chefes de família e uma grande quantidade delas migraram para a cidade. Embora a entrada

⁸ Dados do Censo dos anos respectivos

⁹ Núñez (1981)

¹⁰ UNICEF (1991)

¹¹ Estimativa do Centro de Planificação Física do Namibe

¹² Banco Mundial, 1991

¹³ Estimativa do Comissariado Municipal do Namibe

¹⁴ UNICEF (1991) citando um censo provincial

¹⁵ Calculado a partir de dados locais fornecidos por UNICEF (1991), Minter (1989) & Tvedten (1997) .

¹⁶ Banco Mundial (1991) e UNICEF (1991).

¹⁷ Dar al Handasah (1996) & Governo Provincial de Luanda.

¹⁸ Estimativas considerando (1) que o nº total de habitantes será 115.000 e (2)

¹⁹ Burnside International (1997)

²⁰ Estimativa do Instituto Nacional de Estatística

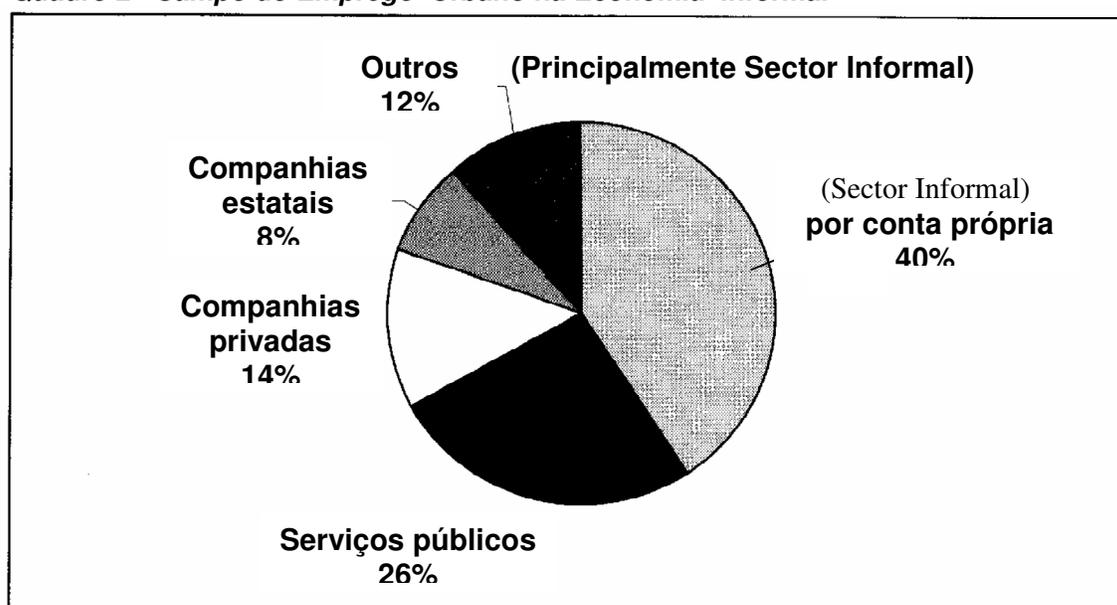
²¹ Calculado com base em dados de campo recolhidos pela Development Workshop na administração local e em ONGs locais .

²² Estimativas de 1988 a 1997

²³ Governo da Província de Benguela – Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística.

na economia de mercado informal esteja aberta a qualquer um, sem olhar à sua anterior experiência ou nível de escolaridade, aqueles que o conseguem têm de adquirir qualidades para o negócio e capital suficiente para criarem micro empresas sustentáveis. Se bem que uma economia com alta inflação impeça a acumulação de capital, ironicamente, ela ajuda a adquirir a capacidade de efectuar cálculos, àqueles que quase diariamente recalculam os seus preços, margens de lucro e taxas de câmbio. Só os que pertencem à elite com acesso privilegiado têm conseguido empréstimos bancários para as suas empresas. Os pobres, discutivelmente, são “riscos pobres” visto que não podem dar garantias. Os pobres são, portanto, obrigados a pagar juros extremamente altos aos que emprestam dinheiro no mercado informal, com prazos muito curtos, deixando-os muitas vezes na situação de devedores crónicos.

Quadro 2 Campo do Emprego Urbano na Economia Informal²⁴



Fonte: INE, 1996

Acesso ao Crédito

Programas de investimento na economia informal, através de micro-empréstimos e de mecanismos de poupança, são considerados uma das estratégias mais eficazes para aliviar a pobreza urbana. Um modelo de micro-finanças²⁵ que é pioneiro em Angola está a usar a prática de empréstimo em grupo, originalmente desenvolvido pelo banco Grameen no Bangladesh. Não se parte do princípio que a solidariedade social já existe, mas ela é realmente gerada pelo projecto através de grupos de formação de solidariedade e construindo

²⁴ O estudo do INE concluiu que a maioria dos que trabalhavam no sector informal, particularmente mulheres, estava envolvidos em pequenos negócios, onde as barreiras para entrar, as capacidades e o capital eram muito baixos. 51% das famílias urbanas tinha, pelo menos, um membro a trabalhar no pequeno comércio informal; isto contava como 55% do rendimento total dos chefes de família urbanos (Hodges 2001, pp 30)

²⁵ A Development Workshop em 1993 começou a primeira intervenção na micro-finança para mulheres, no sector informal de Luanda. O programa da DW cresceu e no ano de 2003 incluiu mais de 5.000 micro-empresárias e fez empréstimos no valor de um milhão e meio de dólares.

experiência através de ciclos sucessivos de pequenos e eventualmente maiores empréstimos que são garantidos mutuamente pelos 30 ou 40 membros do grupo. No final de 2001 o projecto tinha alcançado uma taxa de reembolso de 98%, muito melhor do que em muitos bancos comerciais. O impacto sócio-económico nos chefes de família pobres tem sido significativo.

O trabalho piloto levado a cabo pelas ONGs no sector de micro-finanças tem tido um impacto importante no pensamento e política de desenvolvimento do Governo²⁶. Tem estado a ser planeada nova legislação para regular o sector e os bancos comerciais estão a começar a organizar departamentos que, eventualmente, poderão vir a oferecer empréstimos de pequena envergadura e até mesmo a micro-empresários. Há indicações crescentes de que a micro-finança será a principal tendência como estratégia para reduzir a pobreza urbana. Contudo ainda não foram bem pensadas as implicações do crescimento do sector. Os pontos que precisam de ser ponderados são:

- falta de especialização, super saturação num pequeno número de actividades do sector informal
- Aumentar a concorrência entre micro-empresários dentro de um mercado limitado pode desgastar a rentabilidade
- Níveis baixos de escolaridade básica, especialmente das mulheres empresárias significam que a formação e o desenvolvimento de habilidade para o negócio se tornam caros.
- Feminilização do débito de chefe de família acrescentando maiores responsabilidades para as mulheres que já suportam uma grande parte das cargas produtivas e reprodutivas do lar.
- Exclusão dos processos políticos de tomadas de decisão sobre como o mercado será regulado.
- A formalização da economia informal traz consigo responsabilidades acrescentadas e custos tais como taxas e honorários que podem reduzir a rentabilidade e restringir as estratégias informais de alterar os produtos, a localização geográfica e o pessoal, paralelamente às alterações do mercado.

Acesso à água

Os pobres que vivem nos musseques peri-urbanos pagam muito mais pela água e outros serviços essenciais do que os que vivem na cidade do asfalto significando que consomem menos, tendo como consequência uma das piores estatísticas de saúde e higiene do mundo.

O critério convencional dos urbanistas, sustenta que os investimentos em serviços urbanos devem ser feitos, primeiro, nas zonas da cidade onde já existe o convencional plano urbanístico e onde os residentes podem pagar por esses serviços, gerando rendimentos que poderão vir a reverter a favor de investimentos, naquelas áreas onde os pobres não têm capacidade para pagar. Instituições como o Banco Mundial desenvolveram estratégias baseadas no “modelo de capacidade de compra” e promovem a idéia de que os custos dos serviços urbanos têm de ser recuperados através dos consumidores e, eventualmente, pagos por eles. Algumas instituições internacionais promovem a idéia de que o sector privado pode fornecer serviços mais onerosos do que as municipalidades locais ou empresas estatais.

²⁶ A RASME a Rede Angolana para Apoio às Micro-Empresas foi constituída para influenciar a política do Governo e providencia capacitação institucional através da ADRA, CARE, Development Workshop, Oikos e SNV.

Um estudo patrocinado pelo Banco Mundial em Luanda²⁷ demonstrou os erros fundamentais destes conceitos. O estudo incluiu uma análise do existente mercado informal de água e da disposição das comunidades para pagarem serviços ou de participarem no programa de qualquer outra forma. Mais de 50% da população de Luanda, e a maior parte dos que vivem nos musseques, não têm acesso à água canalizada. Por altura da independência, os bairros informais dos musseques eram servidos por mais de 300 chafarizes. A política do governo de fornecer água aos musseques, gratuitamente, implica a não geração de fundos disponíveis para a manutenção e no momento em que o referido estudo foi efectuado já só existiam 6 chafarizes operacionais. A população peri-urbana e dos musseques é forçada a pagar a um preço extremamente alto a água (a maior parte das vezes não tratada) que é bombeada do rio Bengo e distribuída por camiões cisterna a vendedores informais nos bairros. Estes, por seu turno, vendem a água ao balde, extraíndo-a dos tanques subterrâneos dos seus quintais, onde a armazenam. O sistema é um exemplo de como o sector privado conseguiu fornecer um serviço essencial, lá onde o estado não foi capaz de o fazer. No entanto, os custos são altíssimos, devido à extrema ineficiência na distribuição da água através de camiões em vez de ser canalizada. Os riscos para a saúde pública também são grandes, visto que a maior parte das vezes a água não é tratada na fonte, assim como pode contaminar-se nas cisternas dos vendedores privados, de onde é extraída a balde. O estudo do mercado de água foi ainda mais revelador. Demonstrou que os residentes dos musseques estavam acostumados a pagar 10.000 vezes mais pela água que compram aos vendedores privados do que pagam os habitantes da cidade do asfalto à companhia provincial de águas, pela água tratada que corre nas suas torneiras. Ironicamente, os pobres estão de longe mais acostumados a pagar caro por serviços do que os ricos. Este estudo argumentou perante o governo e o Banco Mundial que, no seu projecto infra-estrutural, deveria ser dada prioridade às zonas pobres dos musseques de Luanda com base nos seus próprios critérios e disposição para pagar. O mesmo estudo demonstrou que, por ano, os pobres urbanos pagavam cerca de 35.000.000 de dólares pelo abastecimento de água, e que muito deste montante poderia ser eventualmente recuperado em taxas de água se fosse implantado um sistema justo de tarifas com preços equitativos para todos os consumidores.

O fundo britânico FID que financiou o Programa para Luanda sobre a Pobreza Urbana²⁸ esteve durante vários anos em parceria com a companhia provincial de água, EPAL, construiu fontenários e desenvolveu um mecanismo de gestão comunitária com base em comités de água eleitos por cerca das cem famílias beneficiárias de cada um dos chafarizes. Os consumidores pagavam taxas colectadas pelos comités de água para cobrir as despesas de manutenção e para pagar o fornecimento de água à EPAL. Esta tornou-se um investidor interessado e motivado que garantia o fornecimento de água e a manutenção da rede. Os utentes adquiriram, pela primeira vez, um sentido dos seus direitos enquanto consumidores. O programa tem o potencial para se tornar num forum ou interface entre administração local, provedores de serviços e comunidades para abordar assuntos cívicos que vão para além do direito de acesso a serviços básicos. Os representantes das comunidades que emergem através dos comités de residentes, comités de escola e associações poderão vir a ser líderes locais e membros do conselho municipal de futuros governos locais democráticos, quando forem eleitos, à luz das planeadas reformas de descentralização do governo.

²⁷ Em 1995, o Banco Mundial pediu à Development Workshop que levasse a cabo um estudo das comunidades urbanas que eventualmente poderiam vir a beneficiar do seu planeado Projecto da Reabilitação das Infra-estruturas de Luanda.

²⁸ Development Workshop, CARE e Save (UK) são parceiros de implementação no LUPP (programa para Luanda sobre a pobreza urbana) .

Acesso à Terra

Três quartos dos residentes em várias das áreas peri-urbanas de Luanda, alvo de estudo não têm um título claro e legal da terra que ocupam. Estão em risco de serem expropriados por empresas comerciais ou pelo estado, sem qualquer recurso ou compensação financeira.

A terra é um dos assuntos mais críticos que faz despoletar conflitos pois que as pessoas deslocadas procuram pontos de assentamento tanto nas zonas rurais como urbanas e, evidentemente, o problema torna-se mais agudo num período pós-conflito. Pela primeira vez, após a independência, um verdadeiro mercado de propriedades está a firmar-se e a formalizar-se (existiu um mercado informal durante anos). O governo ofereceu grandes concessões de terra a empresários comerciais muitos dos quais companhias estrangeiras, para desenvolverem joint-ventures de complexos residenciais e industriais (principalmente ao Sul de Luanda).

Para os pobres urbanos, sem qualquer acesso a instituições bancárias ou de poupança, a aquisição de um lote de terra e subsequente construção de uma residência é o único meio de acumulação de uma certa forma de riqueza. Por conseguinte, propriedades, particularmente terrenos para construção de habitação num dos musseques do centro urbano de Luanda, tais como Sambizanga, Boavista ou Rocha Pinto que estão perto dos centros de emprego têm alto e sempre crescente intrínseco valor. De acordo com a Constituição de Angola de 1976, a terra é propriedade do Estado. Mesmo nos anos precedentes à independência, a terra era concedida por títulos do estado colonial e a fórmula do título de terra não foi alterada de maneira significativa em leis subsequentes (mais recente em 1992). Infelizmente, desde a independência não foram feitas leis que regulem a gestão da terra urbana nem as instituições dos governos locais foram reforçadas para administrar ou alocar terras, tendo em conta o rápido crescimento da população urbana. A população de Luanda aumentou oito vezes desde a independência e a maior parte das aquisições de terra para assentamentos e residências foram feitas através do mercado de terra informal. Apenas uma pequena percentagem de detentores de terra adquiriram títulos completamente legais da parcela que ocupam embora muitos se considerem livres de ameaças devido à atitude de deixa andar, originada pela incapacidade da administração de estado em facilitar o registo de terras. Os direitos de ocupação existentes²⁹ podem vir a ser revogados pela nova lei da terra que, actualmente, está a ser preparada. Os pobres urbanos estão, portanto, numa posição de extrema vulnerabilidade com poucos direitos de posse à terra que ocupam e correm o risco de se transformarem em ocupantes ilegais, a menos que a planeada legislação seja revista.

No processo de desenvolvimento económico urbano, a procura de parcelas de terreno no centro da cidade, combinada com a reestruturação de serviços resulta num aumento do valor da terra. No processo natural de “emburguesamento” das áreas residenciais, os pobres, muitas vezes, trocam um acesso mais fácil a emprego por algum benefício financeiro, vendendo os seus talhões, situados perto do centro e deslocando-se para a periferia, onde a terra é mais barata. Os lucros podem ser substanciais para famílias pobres. Por conseguinte, a terra e a residência (particularmente bem localizadas) representam acumulação de riqueza para os pobres, podendo ser convertidas para cobrir uma emergência familiar, ou investir na educação de um filho ou para iniciar um negócio. A falta de títulos legais que garantam a segurança da

²⁹ O Código Civil é a base da tradição legal portuguesa e em consequência da legislação de Angola. Reconhece direitos básicos de ocupação. Está proposto anular o vínculo com o Código Civil, na nova proposta de lei da terra de Junho de 2002.

posse da terra prejudica grandemente, o bem-estar das famílias pobres e põe em risco um dos seus principais mecanismos copiado para uma situação de crise. Expropriações em massa de terras ocupadas por famílias pobres urbanas, com compensação financeira inadequada, tornaram-se como uma nova moda em Angola, no contexto do desenvolvimento pós-conflito. Muitas vezes os projectos envolvem joint venture, com parceiros do sector estado/privado, onde é investido capital estrangeiro para melhorar e reestruturar serviços aumentando, em consequência, o valor da terra. Embora muitos dos projectos ofereçam lugares alternativos de assentamento na periferia, os pobres urbanos deslocados ficam a perder, em relação àquilo que ganhariam, normalmente, no decurso da reestruturação ou emburguesamento urbanos. A alienação das terras aos pobres urbanos, terras onde viveram e trabalharam durante muitos anos, pode produzir sérios conflitos cívicos nos anos vindouros, a não ser que o governo desenvolva políticas que reconheçam os direitos costumeiros e existentes de ocupação.

Em Junho de 2002 o governo publicou uma proposta de nova lei da terra e apelou ao debate público e a contribuições da sociedade civil e das comunidades rurais e urbanas. Esta foi a primeira vez que se introduziu a consulta pública num processo legislativo. Desde 1995, quando as comunidades foram convidadas a participar no exercício de planeamento do CRP, que não ocorria uma discussão pública de tão grande abrangência. Constituiu-se um agrupamento da sociedade civil, denominado Rede de Terra³⁰, para ajudar as comunidades a articular as suas ideias, preocupações e receios à volta do problema da terra.

Sociedade Civil, Capital Social e Reconstrução Pós-Guerra:

A sociedade civil angolana está, actualmente, a emergir como um movimento nacional, com raízes nos círculos intelectuais e profissionais das principais cidades, providenciando um espaço para a construção de um consenso nacional e de uma reconciliação inter-étnica numa Angola pós-guerra. Começa a estar ligada com as associações comunitárias peri-urbanas, ONGs e igrejas nos *musseques*. Mas há ainda muito para fazer para desenvolver as comunidades básicas, a sociedade civil peri-urbana e as populações peri-urbanas de Angola que estão a viver em condições de sobrepovoamento e sem condições básicas de saúde e com poucas possibilidades de serem melhorada a sua situação.

Há fortes razões para que as organizações para o desenvolvimento em Angola continuem a usar uma abordagem virada para as comunidades de base ou para que vão mais longe e façam uma abordagem de “reconstrução da sociedade civil”³¹. “Trabalhar juntos” é um passo necessário para resolver problemas práticos e alcançar objectivos maiores. É pouco provável que muitos dos problemas práticos que afectam as comunidades pobres sejam resolvidos sem que os residentes trabalhem, de qualquer modo, em conjunto. E criar oportunidades para trabalhar em conjunto seria uma importante contribuição para a reconstrução do tecido social de uma nação tão fortemente afectada pela guerra e “a fazer democracia”¹

Contudo, o apoio à acção colectiva não é coisa que se faça de imediato. O conselho habitual para organizações para o desenvolvimento (organizações em estruturação ou mecanismos já existentes) é que não é relevante, em situações onde as mudanças sociais foram tão rápidas

³⁰ Os membros da Rede Terra são : ADRA, NCC, ACORD, FONGA, Oikos, Development Workshop, Mosaiko, Instituto Nacional Democrático, Caritas & World Learning.

³¹ Robson P. & Roque S, “Aqui na cidade tudo tem de ser pago.” *Assentar a comunidade em Angola peri-urbana Angola. Development Workshop Occasional Papers Maio de 2001.*

e se enfraqueceram gravemente as bases para as organizações pré existentes ou para a criação espontânea de novas organizações. Será necessário criar novas organizações, definir espaços para debate e actividades sociais para que as pessoas possam criar novas redes sociais e capital social.³² As formas de cooperação e acção colectiva que foram encorajadas por organizações de fora da comunidade (comités de água, comissões de pais nas escolas e algumas outras), se forem desenvolvidas com cuidado, podem provar que são experiências positivas que contribuem para a reconstrução do capital social e encorajam futuras acções colectivas. Fazer isto pode exigir que as organizações de desenvolvimento aperfeiçoem as suas capacidades para a mobilização social e facilitação de contactos com os provedores institucionais de serviços. É possível que também exija que as organizações de desenvolvimento (e seus financiadores) façam uma abordagem, a longo prazo, segundo a qual resolver os problemas imediatos é visto como fazendo parte de um desafio maior de reabilitação da comunidade e da capacidade institucional. A reconstrução tem de ser o ênfase do plano de desenvolvimento na fase de pós-guerra. A reconstrução tem de incluir as áreas peri-urbanas que parece vão continuar a existir como uma realidade, providenciando abrigo e meios de subsistência para a maior parte da população angolana. “Reconstrução” não pode implicar reconstruir as cidades de acordo com os modelos anteriores à guerra. As áreas peri-urbanas não existiam a uma tal escala, há 25 anos. Portanto, representam um novo desafio para o período de reconstrução pós-guerra.

Os programas de assistência de pós-guerra dos doadores internacionais devem incluir uma importante componente de capacitação do governo (particularmente a nível provincial e local) assim como da sociedade civil das comunidades básicas. Estas capacidades são essenciais para uma sociedade funcional e foram grandemente desgastadas em Angola, durante os anos da guerra. Os comités de residentes ou comissões de moradores de bairro, associações de pais e de professores, comités de gestão de água, grupos de solidariedade de micro-finanças, grupos que asseguram a participação da comunidade e a sustentabilidade dos programas também providenciarão fóruns para tomada de decisões democráticas, e plataformas para cidadãos ou consumidores negociarem os seus direitos de acesso a recursos necessários à sobrevivência e desenvolvimento. Programas de transição bem elaborados darão a oportunidade de surgimento de líderes que, inevitavelmente, desempenharão um papel importante no governo local, quando forem implementadas as anunciadas reformas democráticas.

Allan Cain – director – *Development Workshop*³³

³² Robert Putnam conclui o seu livro “Fazendo democracia ” afirmando que “Construir capital social não será fácil,mas é a chave para se fazer democracia.”

³³ A Development Workshop é uma organização dedicada a assentamentos humanos que tem vindo a trabalhar em Angola desde 1981 em parceria com a sociedade civil, o governo local e comunidades rurais e urbanas. A DW pode ser contactada através do seguinte endereço: allan.dwang@angonet.org