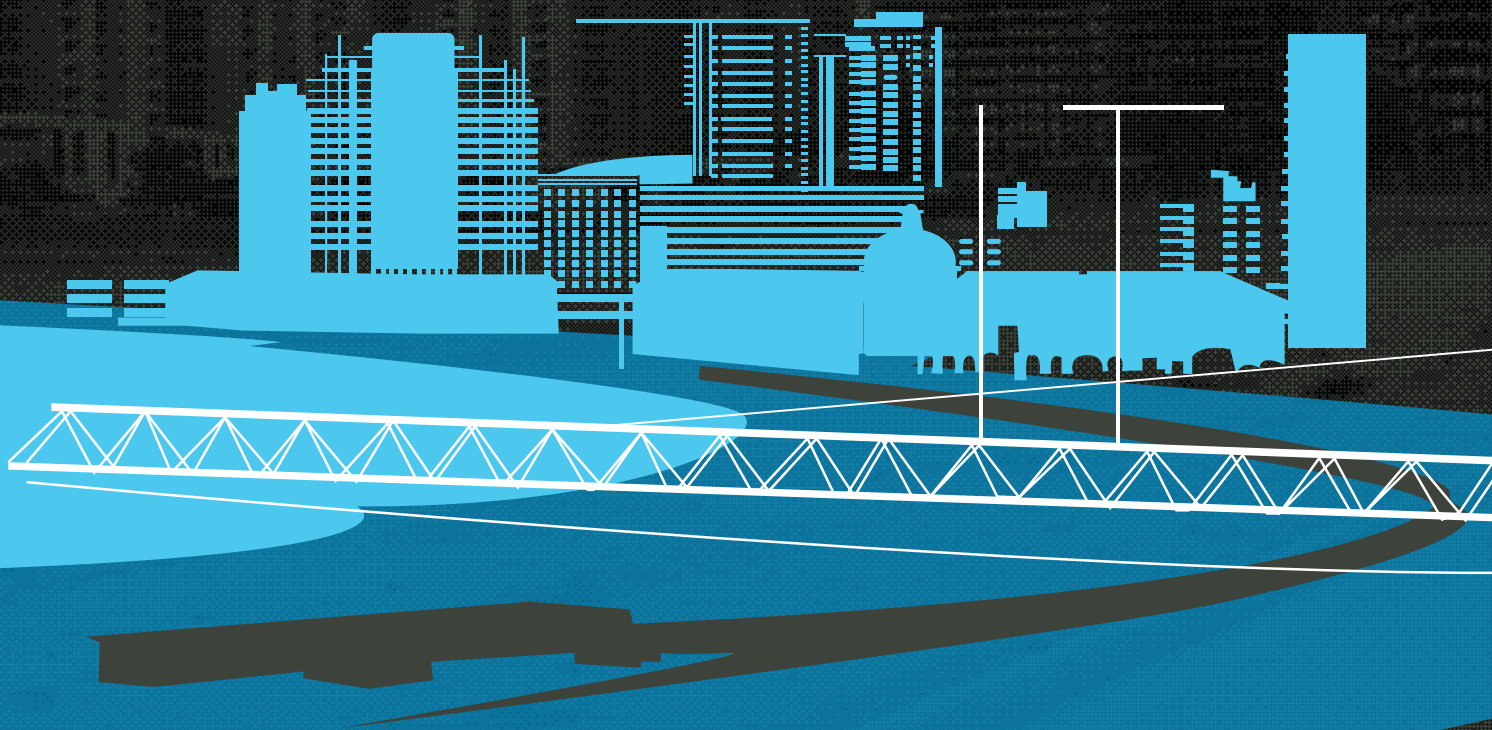


O Custo de Desenvolvimento de Infraestruturas em Angola

Relatório elaborado
como parte da
colaboração entre o
CEIC e o CMI



CEIC – CMI

*Autores: Tina Soreide, Alves da Rocha,
Nelson Pestana, Regina Santos, António Costa*



Ideia original da Fundação Open Society, Angola

Elaborado por CEIC-CMI

Autores: Tina Soreide, Alves da Rocha, Nelson Pestana,
Regina Santos, António Costa

Título: Rumo à “proposta mais vantajosa” em projectos de
construção angolanos

Fortificando as barreiras contra a corrupção

Revisão - Odd-Helge Fjeldstad, Aslak Orre, and Bruno
Machado

Este relatório está disponível na página web do CEIC
(www.ceic-ucan.org) e na do CMI (www.cmi.no)

**Financiado pela Open Society Initiative for Southern
Africa (OSISA)**

Tabela de Conteúdos

O Custo de Desenvolvimento de Infraestruturas em Angola



1 Hood Avenue
148 Jan Smuts Avenue
Rosebank PO Box 678,
Wits 2050 Johannesburg
Tel: +27(0) 10 590 2600

 @OSISA

• Índice	3
• Lista de Tabelas	5
• Lista de Figuras	5
• Acrónimos e abreviaturas	6
• Prefácio	9
• Introdução	11
•	
• 1. Angola e o sector de obras pública	15
• O desafio de reconstruir e desenvolver um país	15
• Uma ferramenta para o desenvolvimento social	16
• Prioridades de investimento desequilibradas	17
• Crescimento impulsionado pela construção e estabilização macroeconómica	20
• A relação entre as receitas do sector petrolífero e do sector das obras públicas	21
•	
• 2. Motivos para preocupação?	25
• “A proposta mais vantajosa” em obras públicas	26
• <i>Transparência</i>	26
• <i>Competitividade</i>	27
• <i>Previsibilidade na aplicação da lei</i>	28
• <i>Responsabilidade</i>	29
• A luta contra a pobreza—estará reflectida nas obras públicas?	29
• O risco de corrupção	31
•	
• 3. Governança no sector das obras públicas	35
• Escolha de projectos e planeamento	35
• <i>Regras claras mantêm factos ocultos</i>	35
• <i>Fraca solicitação legal para as necessidades e avaliação antecedendo início da obra</i>	37
• <i>Planeamento para investimento</i>	37
• <i>Contratação</i>	38
• <i>Diferenças entre as estipulações jurídicas e a prática</i>	39
• <i>Propostas de projectos—colocando as regras de parte</i>	41
•	

•	Financiamento de projectos	42
•	<i>Orçamento de Estado</i>	42
•	<i>Linhas de Crédito</i>	44
•	<i>Fundos para o desenvolvimento</i>	47
•	Contratação Pública	48
•	<i>Os procedimentos previstos na lei</i>	48
•	<i>Detalhes dos contratos conforme estipulados pela lei da contratação pública</i>	52
•	Investigação empírica de como os regulamentos são respeitados na prática	52
•	<i>Teste de transparência</i>	54
•	<i>Casos de estudo</i>	55
•	Inspeção	56
•	4. Políticas: Estruturas para a boa governança	59
•	O panorama político	59
•	<i>O que nos dizem sobre Angola os indicadores internacionais de governança</i>	61
•	Freios e contrapesos para a boa governança	62
•	<i>Freios e contrapesos na nova Constituição angolana</i>	62
•	<i>Serviços nacionais de auditoria</i>	64
•	<i>Controle precário da contratação pública</i>	65
•	Concentração de poderes e risco de corrupção política	67
•	5. Desafios no sector das obras públicas—um resumo	71
•	A prática de Angola e as melhores práticas internacionais	71
•	Pontos fracos ao longo da cadeia de valor	74
•	<i>Razões que explicam a falência das reformas no sector</i>	74
•	Os custos da corrupção	78
•	<i>Custos directos da corrupção</i>	78
•	<i>Custos indirectos da corrupção</i>	80
•	6. Discussões e recomendações	83
•	Bibliografia	85
•	Anexos	89
•	Projecto de habitação do Kilamba	89



Lista de Tabelas

<i>Tabela 1: Programa e execução de investimentos públicos em 2008</i>	18
<i>Tabela 2 Programa de reabilitação e construção das infra-estruturas económicas básicas</i>	20
<i>Tabela 3: Valor do empréstimo por país credor</i>	46
<i>Tabela 4: Grupo de empresas de acordo com o sector de actividade</i>	52
<i>Tabela 5: Avaliação do cumprimento do contrato</i>	53
<i>Tabela 6: Projectos públicos seleccionados</i>	54
<i>Tabela 7: Bandeiras vermelhas em seis casos estudados</i>	57
<i>Tabela 8: Etapas para a execução de um projecto de construção</i>	73
<i>Tabela 9: Comparação entre custos de construção</i>	79
<i>Tabela 10: Os custos indirectos da corrupção</i>	81

Lista de Figuras

<i>Figura 1: Concentração do investimento público em Luanda/Bengo</i>	16
<i>Figura 2: Investimento Público em % do PIB</i>	17
<i>Figura 3: Concentração em Luanda 2006 e 2007</i>	18
<i>Figura 4: O défice orçamental em percentagem do PIB</i>	19
<i>Figura 5: Taxa de crescimento do sector petrolífero e de construção</i>	21
<i>Figura 6: Comparação entre os investimentos públicos e as receitas fiscais do petróleo</i>	22
<i>Figura 7: A cadeia de valor do sector de construção</i>	27
<i>Figura 8: Investimentos Públicos</i>	38
<i>Figura 9: Fases do Projecto</i>	39
<i>Figura 10: O sector das obras públicas inclui operações com fundos públicos para os membros da elite política?</i>	67

Acrónimos e abreviaturas

•	AJPD	Associação Justiça Paz e Democracia
•	BCCE	Building, Construction and Civil Engineering
•	BO	Declaração de despacho
•	BM	Banco Mundial
•	CEIC	Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola
•	CIF	China International Fund Ltd.
•	CMI	Chr. Michelsen Institute
•	COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
•	COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
•	CRA	Constituição da República de Angola
•	EFD/FED	Fundo Europeu para o Desenvolvimento
•	FILDA	Feira Internacional de Luanda
•	FMI	Fundo Monetário Internacional
•	GAT	Gabinete de Apoio Técnico
•	GEFI	Sociedade de Gestão e Participações Financeiras
•	GFI	Global Financial Integrity
•	GRN	Gabinete de Reconstrução Nacional
•	IBEP	Inquérito sobre o Bem-Estar da População
•	IDE	Investimento Directo Estrangeiro
•	INE	Instituto Nacional de Estatística
•	IFC	International Financial Corporation
•	INE	Instituto Nacional de Estatística (National Institute for Statistics)
•	INRO	Instituto Nacional de Regulação de Qualidade
•		
•		

LCP	Lei da Contratação Pública	•
MINARS	Ministério da Assistência e Reinserção Social	•
MP	Membro do Parlamento (Deputado)	•
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola (People's Movement for the Liberation of Angola)	•
NRO	National Reconstruction Office	•
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico	•
OECD	Organisation for Economic and Co-operation and Development	•
OGE	Orçamento Geral do Estado	•
OSISA	Open Society Angola	•
PCA	Presidente do Conselho de Administração	•
PIP	Programa de Investimento Público	•
PIB	Produto Interno Bruto	•
PMU	Unidades de Gestão de Contratos	•
PPP	Parceria Público-Privada	•
PPP	Paridade do Poder de Compra (Nações Unidas)	•
PPRA	Public Procurement Regulatory Authority (Tanzânia)	•
P&P	Pesquisa e Produção	•
SADC	Southern African Development Community	•
SIGFE	Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado	•
TdR	Termo de Referência	•
TSO	Technical Support Office	•
UCAN	Universidade Católica de Angola	•
UE	União Europeia	•
USD	Dólares Norte-Americanos	•
WB	World Bank	•



Prefácio

*Devido ao grande desconforto nacional gerado por práticas ilícitas, imorais, e até mesmo de enriquecimento ilícito, uma política de “tolerância zero” contra a corrupção no país foi decretada oficialmente em 2009 pelo Presidente José Eduardo dos Santos, numa reunião do Comité Central do MPLA. Noutra ocasião, relatou-se que o Presidente da República terá alertado numa reunião do Conselho de Ministros que Angola estaria a gastar muito e mal nas obras públicas.*¹

Está amplamente documentado na literatura internacional que o sector da construção é vulnerável à corrupção. O problema pode assumir muitas formas diferentes.² Em algumas circunstâncias, pode prevalecer a aparência das regras e procedimentos serem respeitados num determinado concurso, mas o que sucede é um conluio entre o “vencedor” do contrato e alguém na mesa do júri: O “vencedor” paga por informação para minar os lances dos outros competidores - certo

do facto que, após assinado, o contracto será renegociado para torná-lo mais rentável. É um problema generalizado o facto do acesso à informação necessária para vencer um concurso ser oferecido em troca de um suborno. Circunstâncias há em que as regras de excepção são exageradamente evocadas, de modo a que, na prática, a legislação ordinária, tal como regras de contratação, não se aplique realmente, ou que esta seja simplesmente violada sem consequências significativas para os envolvidos. Problemas de corrupção podem afectar não só os contractos, mas também a fase de planeamento de obras públicas, financiamento de projectos, controle, assim como a manutenção.³ Cada uma destas fases é abordada ao longo do presente relatório.

É difícil calcular a soma de recursos públicos perdidos de forma inapropriada.⁴ Este relatório foi, no entanto, motivado por esse desafio. Ainda que não possamos estimar os

1 De facto, um estudo do Banco Mundial sobre a transparência nas infra-estruturas em Angola (referida nas páginas seguintes) relata diferenças em torno de 100% na comparação entre os custos para recuperação de estradas em Angola e na Zâmbia.

2 Para uma revisão geral de corrupção e muitos exemplos de infra-estrutura, ver Rose-Ackerman (1999), Della Porta e Vannucci (1999), Kenny e Søreide (2009) e Kenny (2006, 2007).

3 Para uma ampla discussão sobre o estado da investigação sobre a corrupção nos serviços públicos, ver Estache (2007) e Estache e Trujillo (2009).

4 O Banco Mundial tem vindo a estudar a questão da corrupção em obras públicas em muitos países em vias de desenvolvimento, entendendo que a falta de capacidade técnica nacional, a debilidade institucional, e as lacunas na legislação têm sido os principais factores que tornam este sector mais vulnerável a essas práticas de desvios de fundos públicos. Esta mesma instituição estima que cerca de 20 a 25 por cento do PIB se perde no circuito de corrupção das obras públicas, lesando os investimentos em áreas sociais mais directamente relacionados com a luta contra a pobreza e a melhoria das condições de vida. Se esse percentual fosse aplicado a Angola, isso representaria, em 2011, um montante de USD 17,8 bilhões. Esta é uma soma astronómica e, mesmo que ela tenha sido muito mais baixa, é possível que tenham havido práticas manifestamente prejudiciais à maioria da população.

números com minúcia, vamos descrever o problema e colocá-lo no contexto da paisagem política e institucional mais ampla. O relatório apresenta dados colectados sobre a composição da despesa pública, estudos de caso, uma revisão da literatura e uma avaliação do quadro jurídico para obras públicas e acesso à informação.

O estudo foi prejudicado pela dificuldade de acesso à informação através dos canais oficiais. Muitas tentativas foram feitas para obter informações que, de acordo com a legislação angolana, deveriam estar disponíveis para o público. O acesso a esta informação foi muitas vezes recusado pelos órgãos públicos competentes. Os funcionários públicos manifestaram medo e apreensão para falar sobre o risco de desvio fraudulento e dinheiro perdido na construção de infra-estruturas públicas. As experiências que tivemos ao longo deste estudo sugerem que, se qualquer fraude ocorre, os segredos estão bem conservados.

Também entre os operadores privados é notório o desconforto em discutir até mesmo o risco de fraude e corrupção, e certamente sem nunca fazer referência a quaisquer casos reais. Essa atitude pode, eventualmente, ser interpretada

como o receio de violarem o vínculo de confiança entre eles e os órgãos públicos, o que poderia redundar na impossibilidade ou aumento no grau de dificuldade de obtenção de novas obras.

No entanto, dadas as enormes somas de dinheiro público aplicadas na construção pública, é extremamente importante perguntar quão bem o valor final dos investimentos corresponde às necessidades sociais e económicas do povo de Angola. Esperamos que este relatório seja visto como uma resposta útil às preocupações das autoridades nacionais sobre a corrupção e o alto custo das obras públicas em Angola - e como um contributo para um grande esforço para depuração do sector, para que também os segmentos mais pobres da população angolana sejam beneficiados por esses investimentos. Por outras palavras, que eles também receberão em troca algum valor para o seu dinheiro - ou seja, os investimentos públicos feitos em nome de todos os angolanos.

O relatório é o resultado de um projeto de pesquisa conjunto entre o Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (UCAN), em Angola e Chr. Michelsen Institute (CMI), um instituto

de pesquisa independente na Noruega. A ideia inicial para realizar o estudo veio da OSISA (Open Society Angola). A ideia foi apoiada pelo Banco Mundial, que contratou um consultor, Jill Wells, que deu contribuições úteis para o estudo. Os Ministros do Planeamento, Finanças, Obras Públicas (agora o Ministério do Urbanismo e Construção), e da Economia, foram devidamente comunicados no início do projeto. Recebemos uma resposta, a do Ministro da Economia, expressando o seu interesse no estudo.

A comissão de coordenação foi composta pela Dra. Tina Søreide, Dr. Odd-Helge Fjeldstad e Dr. Aslak Orre do CMI, Dr. Elias Isaac do Open Society e pelo Diretor do CEIC, Dr. Alves da Rocha. A comissão foi igualmente honrada pela orientação do Reitor da Universidade Católica e do embaixador da Noruega em Luanda, Jon Vea. Gostaríamos igualmente de exprimir a nossa gratidão a todos quanto leram e comentaram acerca deste relatório. Por último, exprimir a nossa gratidão aos estudantes da UCAN (Carlos Vaz, Nédio dos Santos e ...) orientados pelo Dr. Precioso Domingos, que prestaram o seu contributo ao estudo buscando informações nas instituições públicas relevantes.

Introdução



Entre o início de 2002 e 2011, o governo angolano investiu cerca de USD 54,4 bilhões em novas infra-estruturas, hospitais, escolas e outros projectos públicos de construção (5,5 bilhões por ano ⁵). Estes investimentos têm sido extraordinariamente avultados, como seria de esperar no contexto da destruição substancial causado às infra-estruturas do país durante a guerra civil de 27 anos .

Em média anual, as actividades de reconstrução constituem cerca de 10 por cento do PIB. A importância de novas infra-estruturas, serviços públicos e edifícios públicos para o desenvolvimento económico está bem documentada e, por estas razões, o governo tem sido elogiado internacionalmente por suas prioridades. ⁶ Sabemos também que, no entanto, o sector da construção a nível mundial está particularmente exposto a um risco de corrupção, envolvendo ou resultando em conluio, fraude, excesso de custos, qualidade fraca e falta de manutenção. Isto é amiúde causado por instituições de

governança e regulamentos frágeis.⁷

No caso de Angola, a necessidade de reconstrução rápida combinada com a fraca capacidade institucional (pós-guerra) é uma combinação que aumenta o risco particular de corrupção em projectos de construção financiados por fundos públicos. Essas preocupações também motivou este relatório CEIC-CMI. Ninguém questiona a necessidade de infra-estruturas e habitação em Angola. Em comparação com muitos outros países da região, o volume e saída de investimento do país no sector são impressionantes. Alguns dos principais projectos de construção foram concluídos com êxito nos últimos anos, como é o caso da reabilitação e ampliação de muitos aeroportos provinciais, a reabilitação das principais rodovias entre as cidades importantes (Benguela-Huambo, Luanda-Malanje, Malanje-Uíge, etc), que também incluiu a construção de muitas grandes pontes e, não menos importante, a reconstrução dos caminhos-de-ferro de Luanda e Benguela.

⁵ FMI- Angola Article IV Consultation and Post Program Monitoring, August 2012.

⁶ Banco Mundial (2010)

⁷ Ver Flyvbjerg et al. 2003 para os vários riscos de governança associados ao planeamento e execução de projectos de construção pública. Para suporte empírico para as teorias sobre a corrupção e planeamento estratégico na estrutura do mercado, ver os estudos de privatizações na América do Sul (Manzetti [1999]; Guasch [2004]) e Rússia (Puntillo [1996]; Preto, Kraakman e Tarassova [2000]) e de corrupção no processo de privatização-Bjorvatn e Søreide (2005). Ver Banco Mundial / Messick (2011) para uma revisão sobre a corrupção e conivência em estradas africanas financiadas pelo Banco Mundial.

Além desses grandes projectos, milhares de pequenos projectos de água e saneamento, energia e telecomunicações, edifícios governamentais, e de habitação pública têm sido realizados. Para citar apenas um par de casos que podem ser considerados como bem-sucedidos, podemos destacar a construção da nova ponte sobre o rio Catumbela na estrada entre Lobito e Benguela. A obra foi adjudicada ao empreiteiro por um valor de 26.200.000 € o que resulta em um custo de € 2.439 por metro quadrado. Comparado com outro projeto, também usado como um caso de estudo - a ponte sobre o rio Giraúl no Namibe - as despesas do projecto da ponte de Catumbela foram adequadas. Para a ponte Giraúl o valor do concurso público ascendia a € 3.079 por metro quadrado - 26% mais elevado do que o da ponte sobre o rio Catumbela, apesar de carecer de uma técnica muito menos complexa para ser construída.

Quando o processo de selecção e fiscalização dos trabalhos são feitos em conformidade com a legislação, o

resultado materializa-se, geralmente, numa redução de 20% do trabalho em excesso para o mesmo prazo de execução do projecto.

No entanto, o que nós questionamos neste estudo é se o governo - e, num sentido mais amplo, os cidadãos de Angola - elegem a proposta mais vantajosa para os variados projectos de construção em curso. De facto, a cultural falta de transparência em torno de decisões do governo não cria apenas a suspeita de conluio e corrupção, mas facilita problemas dessa natureza. Melhorar a governação do sector da construção é susceptível de conduzir a uma maior e melhor infra-estrutura, impulsionar o desenvolvimento, bem como aumentar a confiança da população no governo. O relatório deve ser lido como uma tentativa construtiva de apoiar a estratégia do Governo de Angola para alcançar melhores resultados dos investimentos em projectos de construção pública.

Recomendações sobre as prioridades

de investimento e regulação - incluindo os serviços a desenvolver, onde e quando; que estradas construir com que plano de manutenção; quais as formas de contratos que estipulam a alocação de riscos e sistemas de preços, e assim por diante - são perguntas importantes e essenciais para garantir a relação custo-benefício do sector. No entanto, esses detalhes técnicos não serão abordados neste relatório. Documentação sobre o que funciona com base em experiências de outros países e recomendações compatíveis com um dado orçamento e necessidades, estão disponíveis a partir de outras fontes.⁸ Os relatórios sobre o desempenho do sector de construção em Angola, bem como seus desafios de desenvolvimento em geral, retratam uma ampla margem para melhorias na governança do sector.⁹ O que este relatório aborda são as razões que fundamentam essa margem para melhorias. Complementa as recomendações técnicas do Banco Mundial e de outras instituições, abordando os processos de tomada de

8 Vamos ressaltar a qualidade de muitas publicações do Banco Mundial, como Pushak e Foster (2010), com especial referência a Angola; Foster e Brieño-Garmenia (2010) sobre infra-estruturas em África.

9 Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial 1994; Banco Mundial: Infra-estruturas na encruzilhada, experiências após vinte anos de Experiências com Infra-estruturas do Banco Mundial, 2006.

decisão por detrás dos investimentos públicos em infra-estruturas e obras públicas. Em termos gerais (e, portanto, em bruto), este relatório lista o que parecem ser alguns dos mais sérios desafios do sector. Se realmente é para servir o povo de Angola, fazer face a estes desafios será absolutamente necessário. Sendo as prioridades técnicas e exclusivas ao sector importantes, seria um erro enorme concentrar os esforços em detalhes de nível sectorial e ignorar os desafios de governança mais ampla e geral.

Apesar de alguns casos de corrupção levados **à tribunal** em Angola, descobrimos que muitos desafios identificados neste estudo são *consistentes com as características* da corrupção. Estas preocupações são referidas ao longo do relatório. Dada a falta de transparência e dificuldade de obter dados sobre o sector, algumas das nossas suposições podem configurar casos de mera especulação. **Citá-las-emos** no entanto, pois consideramo-las *riscos importantes*, dadas as estruturas fracas para o controle e os incentivos substanciais associados à ilícitos.

Recomendamos portanto ao governo que examine meticulosamente todos os riscos de corrupção recenseados

(independentemente de como os ilícitos estejam documentados), a fim de melhorar o processo *da proposta mais vantajosa* em projectos de obras públicas.

O relatório aborda os procedimentos de governança em cada etapa da *cadeia de valor do sector*, desde o planeamento, finanças, compras, construção, controle de qualidade e manutenção: **Quem** são os decisores? Que estruturas estão instituídas para assegurar que vença a proposta mais vantajosa? Que procedimentos devem ser melhorados? Nossos argumentos são baseados nos dados disponíveis, a análise do quadro legal, casos de estudos, entrevistas e revisão de literatura.

O relatório está organizado da seguinte forma: Factos e números sobre o sector são apresentados no Capítulo 1. As preocupações com a relação custo-benefício são discutidas no Capítulo 2. O sistema de governação global e as razões que o tornam importante para o sector de construção é tratado no Capítulo 3. Capítulo 4: Políticas: **As** estruturas de boa governação. O capítulo 5 resume os desafios ao longo da cadeia de valor e discute as

consequências da corrupção. O último capítulo discute as principais condições para reformas e recomendações.

Esperamos que o relatório sirva para promover o debate, uma melhor compreensão de como o sector pode ser melhorado, mais investigação sobre os riscos e, eventualmente, que se priorize a proposta mais vantajosa no sector da construção em Angola.

Angola e o sector de obras públicas



O desafio de reconstruir e desenvolver um país

Apesar dos enormes investimentos públicos que já foram feitos em Angola durante a última década, e os diversos projectos de construção concluídos com êxito, ainda há uma necessidade urgente de construção ou reabilitação de estradas, casas, escolas e indústrias. A falta de moradias é um problema crónico que tem levado à expansão de musseke generalizado, especialmente em e ao redor da capital, Luanda, uma cidade construída para sustentar uma população de 700.000 habitantes e que hoje abriga mais de 4 milhões de pessoas, de acordo com algumas fontes oficiais.

Quase toda a rede rodoviária, primária e secundária, está em condição precária ou muito precária. A infra-estrutura portuária opera abaixo da sua capacidade devido a equipamentos obsoletos e práticas de trabalho antiquadas. Menos de 5 por cento do sistema ferroviário está actualmente

operacional. Os principais aeroportos exigem melhorias e/ou reparações consideráveis. Os sistemas de abastecimento de água e de drenagem urbana atingem actualmente apenas uma pequena parcela da população, estando os sistemas existentes em mau estado. O meio rural carece de transporte e de infra-estrutura de apoio à produção. O parque habitacional está muito degradado, no entanto a oferta está muito abaixo da demanda.

O desafio para o governo é o de responder a esta pletora de necessidades urgentes, além de ter que lidar com um crescimento anual de cerca de 3,2 por cento da população. Para agravar a situação, o sector da construção nacional está longe de ser capaz de atender a essas demandas. O mercado de materiais de construção está a dar os primeiros passos e, portanto, pouco desenvolvido. Existe uma carência flagrante de competência tanto no sector dos materiais como no da construção. Com a escassez de produção de materiais domésticos, as

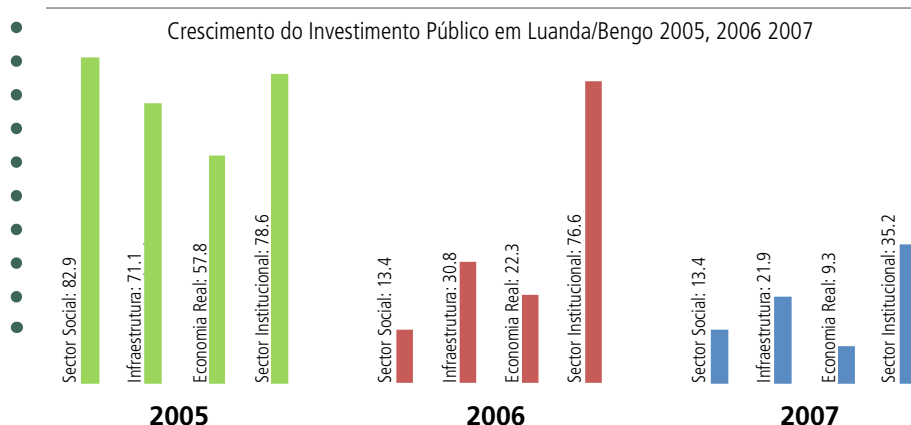
empresas de construção em Angola actualmente têm que importar a maior parte dos seus próprios materiais e equipamentos.

Os actores mais importantes a operar no mercado das obras públicas angolanas são empresas estrangeiras. Empresas portuguesas, por exemplo, estão bem estabelecidas no sector da construção em Angola. Entre elas, as maiores são: Soares da Costa, Teixeira Duarte e Mota-Engil. Na verdade, essas empresas têm, em agregado, a maior fatia do mercado de contratos de construção. O grupo Odebrecht, brasileiro, já presente em Angola em outras áreas durante vários anos, vem se posicionando no sector da construção e já ganhou vários contratos importantes. Outra empresa importante é Dar Consultants (UK) Ltd, parte do Dar al-Handasah Group e membro da Building, Construction and Civil Engineering (BCCE). A Dar é a consultora privilegiada pelo governo no que concerne construção e design de projectos, mas neste estudo, revelou-se difícil identificar os seus proprietários - que podem perfeitamente ser angolanos.

Uma ferramenta para o desenvolvimento social

O investimento público - nas diferentes áreas de actividade em que ele ocorre - é um modo essencial da

Figura 1: Concentração do investimento público em Luanda/Bengo



Fonte: Ministério do Planeamento - Relatório de Execução do Investimento Público, 2005, 2006, 2007

intervenção do Estado na economia. As prioridades políticas tornam-se uma ferramenta para o crescimento económico e para o desenvolvimento, bem como um instrumento para a promoção do desenvolvimento social. Os angolanos estão bem cientes de como o investimento público pode ser utilizado pelo Estado para reduzir as disparidades regionais, promover sinergias económicas regionais, consolidar a reconciliação nacional, e trazer uma economia nacional mais integrada. No entanto, a forma como esses investimentos são conduzidos para atender às necessidades sociais é uma questão diferente.

Em resposta aos problemas habitacionais e de infra-estrutura, uma série de projectos de construção sociais têm sido propostos e muitos também

desenvolvidos. Nesses projetos, existem três grupos de beneficiários: “Classe alta” constituída por aqueles que podem comprar casas por cerca de USD 1 ou 2 milhões em Talatona (uma espécie de “bairro Chelsea”, de Londres, à angolana); “A classe média” formada por pessoas não podem comprar uma casa tão cara, mas que se beneficiam de outras iniciativas, como o projecto conhecido como O Projecto Nova Vida, localizado nos subúrbios de Luanda; e, finalmente, os “pobres” que têm as chamadas casas sociais com condições muito diferentes das outras. Há algumas injustiças claras na forma como são distribuídos os benefícios de infra-estruturas básicas. Por exemplo, toda infra-estrutura construída para servir os habitantes de Talatona, foi financiada pelo Governo.

Outros segmentos da população têm se beneficiado da nova infra-estrutura também, mas a qualidade dos sistemas construídos para a classe média e para os pobres é inferior ao que foi fornecido para atender os condomínios das classes superiores.

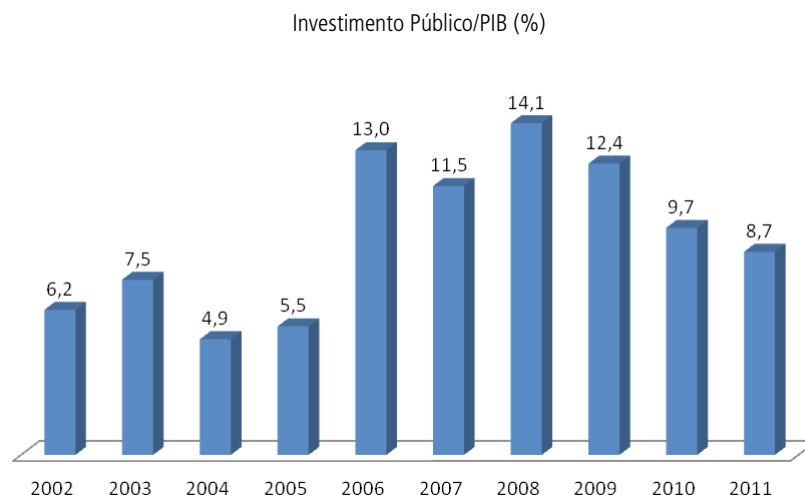
Prioridades de investimento desequilibradas

Em termos de beneficiários, há também algumas injustiças em termos de distribuição espacial dos investimentos públicos. O governo quer priorizar as despesas de investimento para as regiões onde a actividade económica e as massas populacionais estão concentradas.¹⁰ No entanto, esta política tem causado uma exasperação das desigualdades regionais.

Há demasiada concentração em áreas onde a massa acumulada de actividade já passou o seu ponto crítico. Além disso, tem ocorrido em detrimento de áreas onde os amplos e mais pobres segmentos da população têm necessidades urgentes de melhor infra-estrutura e habitação.

No que diz respeito à disposição do

Figura 2: Investimento Público em % do PIB



Fonte: Ministério do Planeamento - Relatório de Execução do Investimento Público, 2005, 2006, 2007

Orçamento Geral do Estado para as províncias, as assimetrias regionais saltam à vista, com Luanda/Bengo particularmente favorecidas e, da mesma forma, Benguela e Kwanza Sul, que são as províncias mais importantes depois do eixo metropolitano de Luanda.¹¹

Por exemplo:

- Em 2007, o binómio Luanda/Bengo absorveu 95,8 por cento das despesas orçamentais nacionais na indústria e mineração, 98,4 por cento nos transportes, 87,4 por cento nos serviços de Habitação e Serviços

Públicos, 71,2 por cento nos serviços sociais e de 52,2 por cento em energia e água (veja gráfico abaixo).

- O índice geral de concentração dos gastos orçamentários actuais na região de Luanda/Bengo foi de 55,3 por cento em 2007 (23,9 por cento em 2006).
- A região Centro/Oeste, liderado por Benguela e Kwanza Sul, é a área onde o Estado concentra a sua segunda maior parcela das despesas do orçamento corrente (18,1 por cento em 2007 e 29,6 por cento em 2006), tornando-se assim uma zona

¹⁰ O argumento da rentabilidade é aceitável num contexto de escassez de recursos financeiros (que é uma situação elementar de Ciências Económicas). O lucro dos investimentos financeiros do Estado pode ser maior onde há uma maior massa crítica de actividade económica. Mas o argumento contrário tem igual, ou mesmo maior importância. Em situações de desequilíbrios regionais evidentes e prejudiciais, os investimentos públicos devem ser o contrapeso para a lógica da localização geográfica dos investimentos privados em áreas de maior potencial de rentabilidade. Há também o argumento social economicamente rentável a longo prazo.

¹¹ Ver Rocha, Alves - Assimetrias e Desigualdades Regionais em Angola, 2.ª Edição CEIC/UCAN de 2010

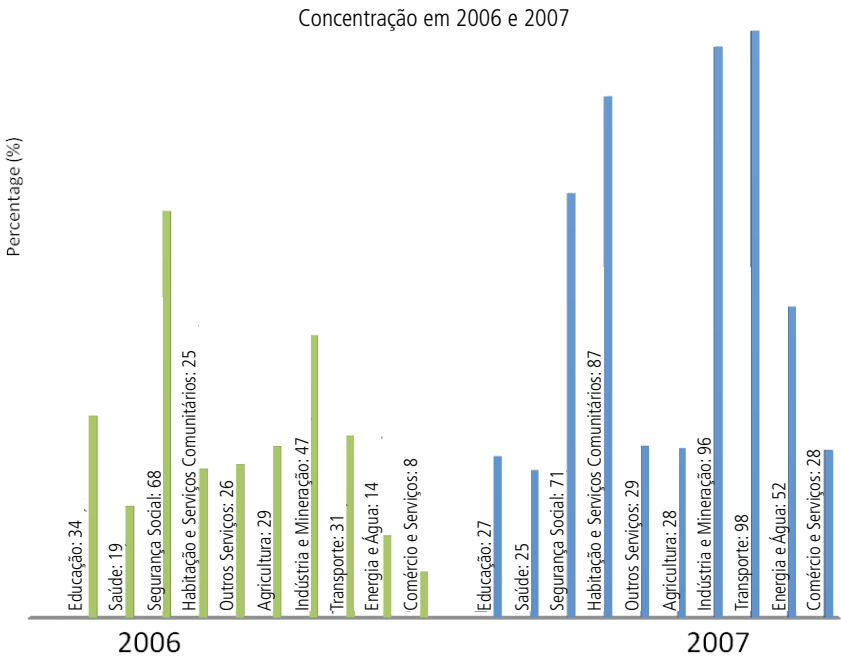
preferencial para iniciativas do sector privado.

- As regiões Centro/Leste e Sul são as que recebem a mais magra parcela dos gastos do orçamento actual.

Naturalmente, alguns dos números anteriores reflectem a concentração da população. É provável que isso se aplique em alocações de despesas públicas para a educação, saúde, segurança, serviços sociais e de habitação. Os serviços de transporte - que aumentaram a sua contribuição em relação ao orçamento da região de Luanda/Bengo em 216 por cento - também estão intimamente ligados ao aumento demográfico das respectivas províncias.

Considerando os dados, parece haver igualmente outros desequilíbrios. Por exemplo, parecem ter existido transferências internas de recursos orçamentários para os sectores de transporte e comunicação a partir dos outros sectores. Esta é uma das explicações para uma taxa de execução (ou seja, a fracção do que foi implementado com o que foi programado) de 132 por cento. A outra poderia residir nos fundos não gastos de anos anteriores. A baixa taxa de execução de projectos de habitação e do sector dos serviços públicos (apenas 46 por cento do que foi programado e aprovado foi realmente investido) pode indiciar a existência de diversos

Figura 3: Concentração em Luanda 2006 e 2007



Fonte: Ministério do Planeamento - Relatório de Execução do Investimento Público, 2005, 2006, 2007

Tabela 1: Programa e execução de investimentos públicos em 2008

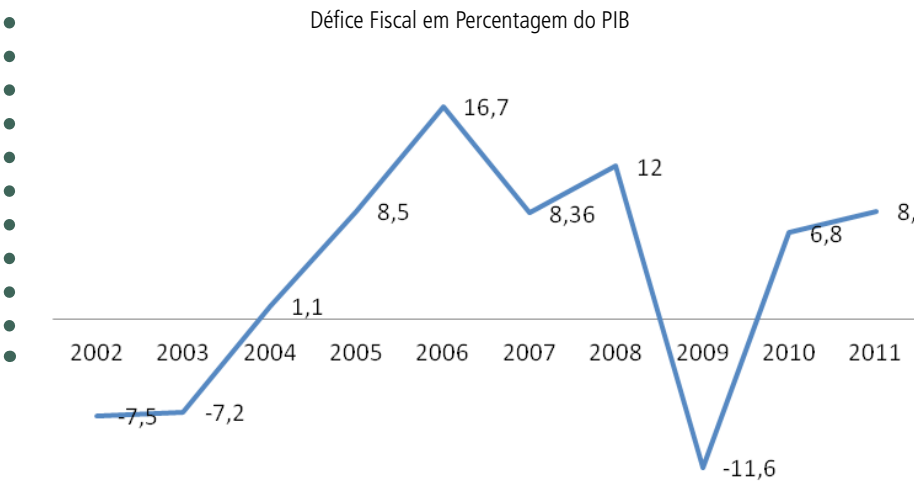
SECTORES	Estrutura dos investimentos agendados (%)	Taxa de execução (%)	Estrutura dos investimentos executados (%)
Transportes e Comunicações	35.4	132.1	52.8
Habitação e serviços comunitários	15.4	46.3	8.1
Combustíveis e energia	9.1	66.1	6.8
Outros	40.1		32.3
	100		100

Fonte: Ministério do Planeamento - Relatório de Execução do PIP (Programa de Investimento Público) 2008, Maio de 2009

problemas relacionados com a especificidade e sensibilidade destes empreendimentos (disponibilidade de terras, falta de agendamento/ programação de investimentos, etc).

De acordo com o Relatório de Status de Implementação do PIP de 2008, a distribuição sectorial dos investimentos públicos privilegiados os sectores de transporte e comunicação.

Figura 4: O défice orçamental em percentagem do PIB



FONTE: Relatório Económico de Angola, CEIC/UCAN.



Crescimento impulsionado pela construção e estabilização macroeconómica

Os desafios do sector da construção devem ser entendidos à luz da guerra civil e as necessidades de reabilitação. O ano de 2002 pode ser visto como um ponto de referência para uma nova economia em Angola, uma vez que criou as condições essenciais para a estabilização macroeconómica e o início do processo de reabilitação de toda a linha de produção. À excepção do período que durou a crise financeira de 2008/2009, as contas públicas apresentam uma tendência de superávit constante, a uma taxa média de 3 por cento do PIB. Os recursos possibilitaram o investimento no desenvolvimento e não apenas cobrir as despesas correntes e gestão da dívida externa pública. Mesmo que haja injustiças sociais nas prioridades de investimento em infraestrutura, fortaleceu a economia de várias maneiras.

O desenvolvimento macroeconómico positivo é o resultado de uma estratégia deliberada. A partir de 2002, depois de muitos anos de investimento público errático, foi adoptado um programa para a recuperação, modernização e construção de infra-estruturas físicas para o crescimento e diversificação da economia. O Plano Nacional de

Tabela 2: Programa de reabilitação e construção das infra-estruturas económicas básicas (em milhões de USD à taxa de câmbio de 76.5 kwanzas)

Subprogramas de reabilitação e construção:	2007	2008	TOTAL
- Rede básica de estradas e pontes (Ministério das Obras Públicas)	1,750	920	2,670
	1,350	780	2,130
Projectos em curso	400	140	540
Novos projectos			
- Sistema para produção e distribuição de electricidade (Ministério da Energia e Águas)	592	232	824
	425	93	518
Projectos em curso	167	139	306
Novos projectos			
- Sistema de captação e distribuição de água (Ministério da Energia e Águas)	216	81	297
	195	36	231
Projectos em curso	21	45	66
Novos projectos			
Subprograma para a promoção, apoio e desenvolvimento da actividade produtiva (Ministério das Obras Públicas e Transportes e Gabinete de Reconstrução Nacional - GRN)	456	770	1,226
	108	15	123
Projectos em curso	348	755	1,103
Novos projectos			

Fonte: Governo de Unidade e Reconciliação Nacional - Programa Governamental Geral para 2007-2008

2002 marca o início desse processo ambicioso, decolando com a redução das Administrações Públicas Programa 2003-2004. A redução da inflação, o controle do déficit fiscal e a estabilização do mercado cambial foram, desde então, considerados os mais apropriados instrumentos de política económica para promover o crescimento do PIB.

O programa tinha três objectivos principais, nomeadamente a reabilitação e construção:

- da infra-estrutura de transportes (redes de estradas, ferrovias, portos e aeroportos) e um sistema de transporte intermodal integrado;
- dos sistemas de produção e distribuição de água e electricidade;

- dos canais de irrigação agrícola.¹²

Este mesmo documento apresenta alguns indicadores de impacto do programa de construção, indicando uma taxa de crescimento do PIB do sector de construção de 16,9 por cento, a criação de 54.810 postos de trabalho e investimento de USD 440,2 milhões, dos quais USD 234,6 milhões fruto do investimento privado no sector imobiliário e USD 205,6 milhões das obras públicas.

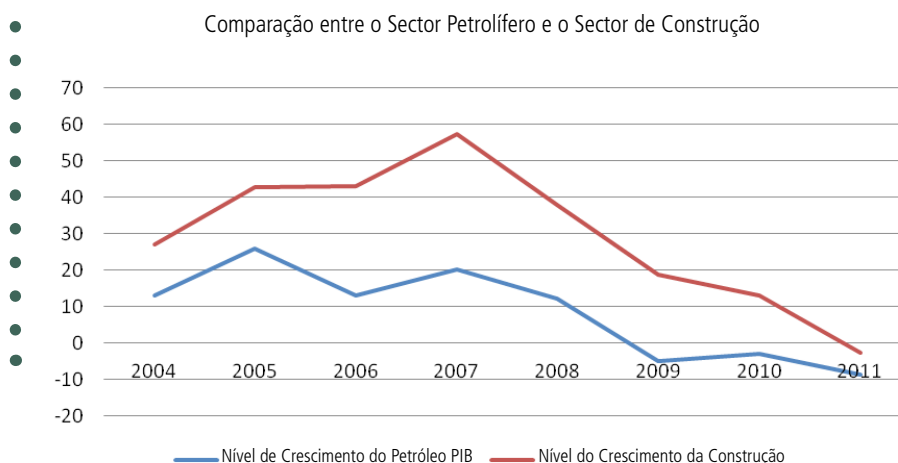
Em 2006, o mesmo relatório afirmou que os impactos identificados no sector da construção foram:¹³

- growth rate of 30 per cent (a contribution of 1.2 percentage points to the global GDP growth rate of 18.6 per cent);
- 30,521 new jobs and an overall investment of USD 549.8 million, of which USD 238.6 million were invested by the private sector.

Nesses aspectos, o programa de investimento público foi visto como um retumbante sucesso.

O Programa Geral do Governo para o período 2007-2008 foi organizado de forma diferente dos anteriores, com destaque para a abordagem integrada das diferentes áreas de intervenção da política económica. No programa

Figura 5: Taxa de crescimento do sector petrolífero e de construção



Fonte: Angola Relatório Económico Anual de 2011, CEIC-UCAN

integrado de relançamento da actividade económica foi atribuído às infra-estruturas económicas um montante de investimento público de cerca de USD 6 milhões, cuja distribuição pode ser vista na tabela 2.

Como se pode constatar na tabela 2, a crise económica internacional de 2008 impactou negativamente o programa nacional de reabilitação e construção. O total dos gastos neste programa passaram de um montante de 3.014 milhões de dólares em 2007, para 2.013 milhões de dólares em 2008, com especial referência à electricidade e água.

A relação entre as receitas do sector petrolífero e do sector das obras públicas

Todos os sectores da economia angolana dependem, em grande medida, do funcionamento do sector de petróleos, por meio da arrecadação de impostos; receitas de exportação, que permitem uma acumulação de reservas externas; prestação de serviços para as companhias de petróleo; e de financiamento externo (linhas de crédito), fazendo uso do petróleo como garantia. A cadeia de efeitos do sector petrolífero (positivos e negativos) são expandidos para o sector de obras públicas não através de uma rota directa e imediata¹⁴, mas

12 Governo de Unidade e Reconciliação Nacional Programa Governamental 2002-2004

13 Governo de Unidade e Reconciliação Nacional - Balanço de Execução do Programa Geral do Governo 2005-2006 (ano de 2006), Luanda, Abril de 2007

14 Embora algumas empresas de construção civil tenham empresas petrolíferas contribuindo para o seu capital social

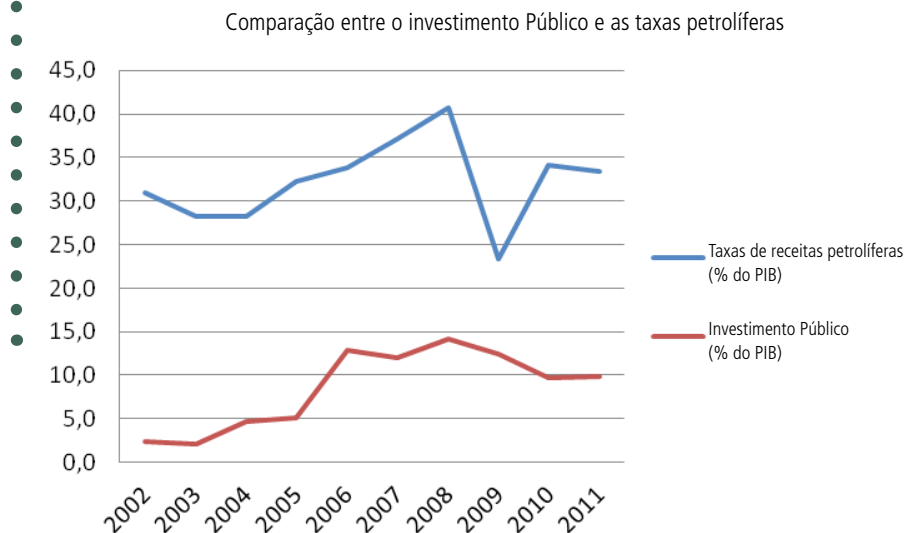
através do investimento público e da renda privada gerada pelas actividades económicas ligadas ao sector de petróleo.

O gráfico acima mostra a estreita correlação entre as taxas de crescimento do PIB da construção (em vermelho) e do sector petrolífero (em azul).

Como já se referiu, Angola investiu uma soma considerável em suas infra-estruturas, entre 2002 e 2011, estima-se que mais de USD 54,4 bilhões. Este montante foi financiado por recursos próprios do Estado (que dependem fortemente de impostos do petróleo) e por linhas de crédito externas. Até agora, a linha de crédito da China tem sido a fonte mais importante de financiamento externo do programa de construção e de reabilitação de infra-estruturas, especialmente no sector dos transportes (estradas, ferrovias, portos, aeroportos, pontes, e assim por diante). Além disso, a infra-estrutura de transportes absorve cerca de 70 por cento de toda a linha de crédito da China disponível¹⁵.

Neste contexto, parece evidente que existe uma ligação entre as despesas de investimento em infra-estruturas e de toda a actividade do sector petrolífero,

Figura 6: A comparação entre os investimentos públicos e as receitas fiscais do petróleo



Fonte: Angola Relatório Económico Anual de 2011, CEIC-UCAN

como expresso na figura 6.

Os desafios para os próximos dez anos indicam a necessidade de mais investimentos no sector de USD 2,1 bilhões por ano.¹⁶

Além dos dois episódios de declínio, sendo um deles um efeito da crise económica internacional, e o outro a ocorrência de problemas técnicos em alguns blocos de petróleo, que implicou a redução na produção, as receitas do petróleo tendem consistentemente ao crescimento. Por essa razão, essas flutuações, com consequências sociais importantes em termos de

efeito negativo sobre a cadeia de valor de investimento, acabaram por ter consequências modestas. Numa situação de maior escassez de recursos para investimentos em infra-estruturas, é evidente que a cobertura desses déficits institucionais e a falta de capacidade técnica se apresentam de uma forma muito diferente e oferecem menos espaço para o comportamento corrupto.

Portanto, pode-se prever que as receitas do petróleo vão continuar a ter um peso crucial na gestão financeira global do programa de infra-estruturas, tendo ficado patente que o recurso

¹⁵ A linha de crédito chinesa representa condicionalidade em termos de garantias para as entregas de petróleo, com 10.000 barris devido para pagamento a cada dia.

¹⁶ World Bank, Policy Research Working Paper 5813, September 2011: Angola's Infrastructure – A Continental Perspective by Natalya Pushak and Vivien Foster.

Tabla: *Necessidades das Despesas em Infraestruturas em Angola 2006-2015*

\$ milhão por ano

Sector	Novos Investimentos	Reabilitação	Capital Total das Despesas	Operações e Manutenção	Necessidades Totais
TICs	169	0	169	119	288
Irrigação	1	16	16	2	18
Power	558	50	608	177	785
Transporte	107	156	263	160	423
Fornecimento de Água e Saneamento	233	128	361	213	574
Total	1,067	350	1,417	671	2,088

Source: Mayer and others 2009; Rosnes and Vennemo 2009, Curruthers, Krishnamani, and Murray 2009; You and others, 2009. Derived from models that are available online at www.infrastructureafrica.org/aicd/tools/models. Note: WSS =water supply and sanitation; ICT = information and communication technology.

à acumulação de dívida (interna e externa) ocorre em menor grau do que em praticamente todos os outros países africanos, mesmo em comparação com outros produtores de petróleo.

Conclusão:

Tal como demonstrado pelos números precedentes, existe uma forte dependência dos investimentos públicos pelas receitas do petróleo. A dívida pública depende igualmente da capacidade económica para gerar receitas, que está focada no sector de petróleo. Se alguma coisa acontecer no mercado internacional de petróleo a capacidade nacional de financiamento será afectada.



Housing Project Kilamba



Motivos para preocupação?



Considerando a enorme pressão que enfrenta a realidade económica do país em termos de construção de infra-estruturas, reconstrução, e a base essencial para garantir a mesma dinâmica de crescimento de há cerca de quatro anos atrás, existem evidências de que as decisões nem sempre foram as melhores, o que prenuncia a existência de um amplo espaço para comportamentos de índole corrupta. Um dos casos mais paradigmáticos é a expansão da capacidade de geração de energia eléctrica, sem acautelar adequadamente os problemas inerentes ao seu transporte e distribuição. Também no caso do transporte rodoviário há sinais de que a sua construção tenha excedido a capacidade técnica nacional para a planeamento, monitoramento e fiscalização.

As quantias avultadas investidas no sector da construção e infra-estruturas justificam o escrutínio que indaga se o governo e o povo angolano arrecadam

o valor possível dessas despesas. Serão os fundos aplicados para os melhores propósitos? Será que a qualidade das construções respeita suficientemente os padrões de durabilidade? Estarão os investimentos priorizados de acordo com um plano mais amplo sobre como desenvolver a sociedade angolana e reduzir a pobreza? Antes de abordarmos mais detalhadamente estas questões no Capítulo 3, esta secção discute alguns dos pré-requisitos mais fundamentais para que o sector enverede pela “proposta mais vantajosa”, e que fraquezas motivaram um olhar mais atento ao sector. Além disso, aborda algumas das prioridades políticas que se manifestam em torno dos projectos de construção. Será que “a proposta mais vantajosa” é de todo viável para o povo angolano sem que o governo adopte uma política de combate à pobreza mais séria?

“A proposta mais vantajosa” em obras públicas

Transparência

A principal razão para se preocupar com a proposta mais vantajosa no sector da construção em Angola é a falta de transparência em toda a “cadeia de valor do sector”. A Figura 9 abaixo refere-se às várias fases de um projeto de construção, desde o planeamento, estrutura financeira, suprimento, construção e, finalmente, o projeto final e manutenção. Em cada uma dessas etapas é muito difícil obter informações detalhadas sobre o que está acontecendo, incluindo factos sobre o planeamento do projecto, avaliação das necessidades, bem como a adjudicação de contratos e a forma como os projectos estão sendo financiados. Informações sobre a alocação de recursos entre os projectos e os critérios para a priorização de alguns projectos sobre os outros raramente são tornados públicos.¹⁷ Sem o acesso a tais informações, não é possível para os de fora para avaliar o grau em que o povo angolano beneficia das propostas mais vantajosas nestes

inúmeros investimentos, mesmo que os resultados de projectos de construção sejam muito visíveis. Além disso, nos casos em que é bastante óbvio que os projectos de construção não beneficiam realmente o povo angolano, pode tornar-se muito difícil perceber quem são os verdadeiros beneficiários. Por exemplo, é difícil identificar a repartição das quotas de propriedade no sector, o que parece ser um mecanismo importante para o auto-enriquecimento dos membros da elite política e empresarial.¹⁸

A falta de transparência faz com que os cidadãos comuns particularmente preocupados com a forma como as instalações mais necessárias para os serviços básicos de todo o país estão sendo priorizadas, ou se deficiências graves na construção de prédios ou estradas são observados e se intervenções nelas são operadas para acautelar as precauções de segurança. Como notado por muitos observadores, o fraco planeamento antes da construção e o controle inadequado durante a execução do projecto resultaram em casos de construção de baixa qualidade, como os casos

de vários blocos de apartamentos e do Hospital Geral de Luanda, que em menos de cinco anos após a sua construção viu rachadas as paredes e o soalho do edifício, tendo o Hospital sido encerrado para reabilitação.

Hospital Geral de Luanda

Muitos dos edifícios que foram construídos durante a última década mostram sinais graves de danos estruturais. Um órgão do governo, o INRQ (Instituto Nacional de Regulação de Qualidade) é responsável por certificar a qualidade dos projectos de construção. Na prática, no entanto, eles parecem incapazes (ou recusam-se) para controlar os inúmeros projectos de construção.¹⁹ Se isto é devido à falta de capacidade, competência, ou alguma forma de corrupção não é evidente. Mas em todo o caso, o resultado é muito grave para os utilizadores dos edifícios e infra-estruturas.

O planeamento deficiente conduz normalmente à incerteza sobre as estimativas de custos. Se para um dado projecto não for executado um estudo de viabilidade sólida,

17 Segundo o FMI, aproximadamente, USD 5 bilhões desapareceram sem explicação dos cofres públicos entre 1997 e 2001. A demanda por transparência é uma das razões que levou ao encerramento da cooperação com o FMI há vários anos.

18 O débil acesso à informação em Angola é confirmado por inúmeros rankings e pesquisas internacionais. Veja o quadro no Capítulo 5, sobre o que os “índices internacionais nos dizem sobre a governação” em Angola para uma visão geral dos resultados relevantes, incluindo a baixa classificação no concernente ao Índice Internacional de Percepção da Corrupção e ao relatório da Global Integrity, que aponta deficiências graves na maior parte dos elementos que compõem o sistema de mecanismos de integridade do país.

19 De acordo com Hansen-Shino e Soares de Oliveira (2012: 19): “Actualmente, o governo tem poucos mecanismos de responsabilização e de salvaguarda e as instituições de controlo financeiro que existem não funcionam correctamente.”

Figura 7: A cadeia de valor do sector de construção



Cada etapa da cadeia de valor é relevante para entender os resultados dos projectos de obras públicas, incluindo as consequências nefastas da corrupção. As decisões ao longo das diferentes etapas estão interligadas. A corrupção pode

acontecer numa das etapas enquanto as consequências ocorrer numa etapa posterior. Para assegurar que seja elegida a proposta mais vantajosa em construção, todo o processo desde o planeamento até resultado final deve atender a certos padrões

mínimos de prestação de contas. O acesso à informação é essencial para o cidadão comum, bem como para especialistas em instituições de controle para saber se os cidadãos de Angola obtiveram a “proposta mais vantajosa” em construção.

geralmente é difícil estimar o seu preço justo e qualidade exigida. No caso de não serem elaboradas e divulgadas antecipadamente boas estimativas, também se torna impossível detectar se há excesso de custos no projecto. Muitos projectos em Angola parecem ter sido lançados sem uma preparação adequada. Isto implica que não só tem sido muito fácil para muitas construtoras obter a aprovação para o arranque, mas também que é possível que algumas empresas tenham exigido pagamentos que excedam as despesas reais.²⁰

Competitividade

Uma outra preocupação que merece um debate em torno da “proposta

mais vantajosa” é a impressão de fraca concorrência no sector. A concorrência é fundamental para garantir a melhor combinação qualidade-preço, o que obviamente é consistente com a ideia de “proposta mais vantajosa.” Fomos informados de que, neste sector, muitos contratos são adjudicados sem concurso. A contratação directa é bastante comum; antes da eleição de 2008 parece ter andado em torno de 90 por cento em todos os projectos. Há também uma concorrência muito limitada para o trabalho de design. De acordo com Corkin (2011), há basicamente apenas uma empresa para os projectos financiados pelos chineses e outra para os restantes. Como discutido no Capítulo 3, os estudos de caso

realizados para este relatório confirmam procedimentos falhos no processo de aquisição. Mesmo que um processo de licitação esteja sendo organizado para um projecto, uma empresa pode fazer lances, sem quaisquer concorrentes reais e, às vezes, sem que nenhuma proposta de concurso tenha sido realmente apresentada pelos “concorrentes”. Existe também um alto risco de fixação de preços. O preço total do contrato é, por vezes, incrementado após o contrato ter sido adjudicado. Como resultado, o custo final de um projecto é muitas vezes muito maior do que aquele que foi indicado durante o processo de adjudicação.²¹

A debilidade na competitividade também tem uma consequência mais

²⁰ Em 2009, o governo tinha uma dívida para com o sector da construção que rondava os USD 9 (agora reduzido para USD 4-5 biliões) - em parte, o resultado acumulado das práticas negligentes. O atraso no pagamento atingiu duramente o sector privado duro, particularmente as pequenas e médias empresas brasileiras e portuguesas (as empresas chinesas são pagas directamente a partir de Pequim). Seguiram-se graves efeitos em cadeia derivados dos pagamentos em atraso. Embora o uso mais frequente de parceria público-privada (PPP) possa vir a reduzir este problema em contratos futuros, um grande problema subsiste com os compromissos atuais.

²¹ As empresas contratadas para implementar projectos financiados pela China Exim Bank devem ser chinesas e este é, obviamente, um obstáculo à concorrência internacional (embora exista a competição por contratos angolanos na China). O risco de tomadas de decisão tendenciosas do lado do governo angolano foi uma das razões que levou os chineses a querer controlar os fundos.

indirecta sobre o desenvolvimento da indústria. Dadas as suas enormes necessidades de construção após 27 anos de guerra, Angola poderia ter aproveitado melhor a oportunidade de desenvolver competências no competitivo sector de construção. As empresas angolanas não se têm beneficiado muito em termos de acordos que poderiam tê-las ajudado a atingir um nível mais alto de desempenho, por exemplo, em termos de ser oferecido um melhor acesso ao crédito, electricidade e formação.²² Empresas brasileiras, portuguesas e chinesas já competem também em projectos menores, onde as empresas angolanas têm um mercado. No entanto, embora esta seja uma oportunidade desperdiçada pelo sector da construção em Angola, não é necessariamente um indicador de contrariedade para a “proposta mais vantajosa”, uma vez que uma política mais proteccionista poderia ter evitado que as empresas internacionais oferecessem melhor qualidade a um custo menor.

Previsibilidade na aplicação da lei

Ainda que Angola esteja dotada de um conjunto abrangente de leis e instituições que regulam o sector, a sua conformidade com a legislação existente é uma história diferente. Ao

longo do projeto regulamentos cíclicos são frequentemente violados, sem consequência para os envolvidos.

Como será descrito com mais detalhe no Capítulo 3, nova legislação sobre concursos públicos entrou em vigor em 2010. Este é um passo adiante no sentido de organizar um quadro legal disperso e na promoção da concorrência e experiência com contractos públicos. No entanto, a nova lei é notável pelo número de exclusões às suas disposições em matéria de concursos. Além disso, não se esperam muitas mudanças, uma vez que a maior parte das leis anteriores foram copiadas para a nova lei e havendo manutenção da maior parte dos decisores. Um órgão central para os concursos públicos, organizado directamente pelo executivo/presidente e estabelecido pela nova lei da contratação pública, será responsável pelo processo de adjudicação. No entanto, não é esperado que lide com toda a gama de deficiências na governança do sector de construção. Portanto, não está claro quem tem a responsabilidade global para garantir que a proposta mais vantajosa seja a escolhida no sector o que determinaria a quem se *atribuir* responsabilidade ex-post quando os projectos acabam por ser menos bem sucedidos do que o prometido.

Não se pode no entanto negar que uma clara responsabilidade recai sobre o mais alto nível de tomada de decisão. Contrastando com a maioria dos países democráticos, em Angola o poder de autorizar as despesas públicas é do Presidente da República. Agências do governo provincial pode autorizar despesas apenas até USD 1,8 milhões. Os Ministros têm prerrogativas para controlar projectos entre USD 1,8-10 milhões. Todo o projecto cuja despesa ultrapasse esse valor tem de ser autorizado pelo Presidente da República (ou seja, o indivíduo titular deste pelouro), e essa alocação de autoridade lhe confere, obviamente, uma enorme responsabilidade pessoal. Outras instituições estão igualmente envolvidas. Propostas dos ministérios sectoriais e provinciais são avaliados pelo Ministério do Planeamento e pelo Ministério das Finanças, mas, nessas avaliações, o que se leva mais em consideração é a forma como eles se coadunam com as instruções políticas gizadas ao mais alto nível do Estado.

Na maioria dos países democráticos, o executivo prefere ter apoio parlamentar para grandes projectos de construção e, dessa forma, partilhar a recompensa política, mas também o fardo em caso de fracasso. A concentração da autoridade política em Angola sugere que o país não foi capaz de desenvolver

22 Houve tentativas de exigir que se usassem recursos locais - por exemplo, os chineses deveriam usar empresas angolanas, mas ao invés disso, eles limitaram-se a fazer uso de mão-de-obra angolana.

um conjunto funcional de freios e contrapesos, incluindo um Parlamento *de facto* democraticamente eleito. Além disso, a figura de Auditor Geral independente é inexistente, mesmo sendo dita instituição imprescindível para assegurar que os gastos do governo sejam aplicados nas “propostas mais vantajosas”.

Responsabilidade

Para que um processo de tomada de decisão seja imparcial e focado na relação custo-benefício, os processos administrativos devem ser autorizados a ter lugar sem a influência de agentes políticos ou funcionários públicos de alto escalão. A imparcialidade nas tomadas de decisão é extremamente importante para permitir que as forças de mercado garantam que se eleja a proposta mais vantajosa nestes grandes investimentos.

O que sabemos, no entanto, é que houve vários incidentes que confirmam a influência política em benefício próprio em processos administrativos, um problema tratado pelo governador de Luanda, em 2011.²³ Processos administrativos e políticos não estão suficientemente separados, se, por

exemplo, a supervisão de projectos de construção é terceirizada para empresas privadas angolanas que são propriedade da empresa de negócios do MPLA (GEFI). Da igual forma, os contratos foram alocados para o benefício de aliados políticos, por exemplo, para empresas controladas pelo presidente e pelo PCA da Sonangol. Há ainda casos em que os aliados políticos se beneficiaram da venda de edifícios de apartamentos, no centro de Luanda²⁴

A questão da responsabilização está muito relacionada à forma como são tidos em conta os interesses dos cidadãos, nos diferentes níveis de governação. A pobreza extrema em todo o país (com 36,6 por cento da população vivendo abaixo da linha de pobreza)²⁵ requer que a prestação de serviços básicos a esses grupos seja a prioridade política absoluta. O que descobrimos, no entanto, é que a maioria dos USD 42 bilhões investidos em infra-estruturas públicas foram concentradas nas áreas em torno de Luanda (como descrito neste capítulo), promovendo em essência o desenvolvimento de actividades que beneficiam a elite. Os investimentos não terão sido guiados por uma consciência

das necessidades das pessoas mais pobres. Também é difícil encontrar evidências de qualquer efeito de gotejamento (“trickle-down”) - muitas vezes simplesmente assumidos - foram muito sentidas por grandes segmentos da população. As prioridades políticas que se manifestam em muitos dos projectos de construção justificam plenamente a preocupação com o seu “custo-benefício” para o povo angolano.

A luta contra a pobreza—estará reflectida nas obras públicas?

A falta de transparência no uso de recursos do Estado na reabilitação de infra-estruturas e sua consequência de menor valor acrescentado para a economia e para a sociedade (custo de oportunidade negativo) tem de ser considerada tendo em vista a redução da pobreza no país.

Todas as declarações políticas e comunicações públicas por parte do Governo defendem a necessidade de erradicar a pobreza, tornando-se, portanto, essencial reunir algumas condições necessárias. O crescimento do PIB é, obviamente, um deles. Neste

²³ *Rádio Luanda*, em 15.05.2011

²⁴ As autoridades judiciais espanholas identificaram operações bancárias suspeitas de milhões de euros para contas de titulares angolanos em bancos portugueses. A informação foi divulgada em 2010 e 2011 para as autoridades judiciais portuguesas (Ministério Público), através de duas cartas rogatórias relativas a uma investigação em que diversas empresas espanholas são suspeitas de praticar crimes de corrupção para a adjudicação de empreitadas de obras públicas em Angola. Veja Revista Sábado de 29 de Março de 2012. De acordo com a mesma fonte, oficiais superiores do Instituto Nacional de Estradas de Angola foram demitidos por suspeita de desvio de mais de USD 4 milhões, além de exercerem o controle de uma conta BANIF em nome da sociedade Pyzya, Marketing and Trading Ltd

²⁵ A bem conhecida revista *Le Monde* no «Le Bilan du Monde, 2012» refere-se à taxa de pobreza em Angola como sendo de 2/3 da população.

campo, Angola apresentou realizações notáveis, estando o país entre as economias que mais crescem em África e mesmo em todo o mundo. Entretanto, isso não é suficiente para dar à maioria da população condições dignas de vida que correspondam aos padrões universais. Os mecanismos de mercado, que ditam - supostamente da melhor maneira possível - a alocação de recursos escassos para a preservação da eficiência económica, não são capazes de promover a distribuição da renda nacional, de acordo com as necessidades sociais específicas. Também não se coaduna com a participação real e efectiva dos factores de produção nos processos produtivos. É exactamente aqui que se torna importante questionar, não só o grau de transparência no processo de construção pública, mas também como o sector serve para liberar ou para transferir uma parcela maior dos recursos do Estado e como eles são alocados para a melhoria das variáveis sociais. Quanto mais se perde nas diferentes etapas da cadeia de valor de obras públicas, menos se pode atribuir a projectos de carácter social (bem-estar) que resultam na diminuição da pobreza.

Devido a todos os programas orientados

para esta variável sócio-económica, por vezes é difícil dizer se o governo tem uma estratégia específica para combater a exclusão social de boa parte da população. Um dos primeiros foi a Estratégia de Luta Contra a Pobreza. Começou a ser gizado em 2000 e o documento foi aprovado e divulgado em 2003, embora tenha aparecido em várias e alteradas versões. Em seguida, houve mais programas transversais nos quais esta praga social, foi abordada por meio de programas de investimento nos sectores produtivos (aumento da produção, emprego e renda). Depois, seguiu-se o Programa para o Aumento e Melhoria o Fornecimento de Bens e Serviços à População, e depois ainda outros de menor eminência pública, apenas para culminar com o actual Programa Integrado Municipal de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza²⁶.

No entanto, o Governo parece estar satisfeito com os resultados destes diferentes programas, mesmo que estes não possam ser vistos como uma verdadeira estratégia de combate à pobreza e à exclusão social. A taxa de pobreza dada pelo IBEP é o padrão mais utilizado.²⁷

Ainda assim, e também porque

as condições básicas e estruturais para a reprodução social da pobreza generalizada não foram abolidos, o governo definiu e está a aplicar o acima citado “programa integrado”.

O Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza não é mais do que uma tentativa de dar alguma coerência e coordenação à programas e projectos anteriores, que visavam aliviar a pobreza. Este programa inclui o fornecimento de água, a construção de escolas rurais e postos de saúde, a reabilitação de estradas secundárias e terciárias para estimular a agricultura familiar camponesa, o desenvolvimento do empreendedorismo rural, o acesso à água e saneamento básico, a promoção do fornecimento de electricidade, a construção de moradias em áreas rurais, e muito mais. No entanto, não encontramos qualquer estudo que avaliasse – ex-ante ou ex-post – os resultados esperados e os factuais. Também não há quaisquer estudos conhecidos por nós que tenham avaliado a relação custo-benefício dos diferentes projectos que constituem este importante programa. Apesar disso, o Governo garantiu que o programa constitui já um sucesso em

26 Segundo Louise Redvers (China /Africa Quarterly, Setembro de 2012), referindo-se ao elevado custo da habitação no Kilamba ... “Isso está muito além do alcance da grande maioria dos angolanos, dois terços dos quais vivem com menos de USD 2 por dia.”

27 O valor de 36,6% na taxa de pobreza em Angola tem sido objecto de alguma controvérsia (ver Relatório Económico de Angola 2010 e o Relatório Social de Angola 2010), por não ser credível que somente esse percentual da população angolana viva abaixo da linha de pobreza. De acordo com a BBC (13 de fevereiro, na edição da noite do noticiário), havia mais de 100 milhões de pobres na Nigéria em 2011, apesar das altas taxas de crescimento do PIB que apresentou. Considerando-se uma população de 150 milhões (Google, Index Mundi, www.indexmundi.com/pt/Nigéria/population.html), a taxa de pobreza é de 63%, possivelmente consistente com os níveis conhecidos de corrupção neste país e com a natureza do seu modelo da distribuição de renda.

termos de redução da pobreza (ver algumas edições diferentes do *Jornal de Angola de 2011, o jornal diário oficial*). Sublinhamos - reforçando as reservas acima - que muitas escolas e postos de saúde funcionam de forma inadequada, dada a falta de condições técnicas e falta de professores e técnicos de saúde qualificados, portanto, não permitindo a plena realização de seu respectivo “custo-benefício.” A respectiva quota deste programa dedicado ao combate à pobreza pode ser estimada em 4,6 por cento do volume total de investimentos públicos.²⁸

Da mesma forma, existe um programa para a construção de habitações sociais que visa reduzir os problemas dos mais desfavorecidos. No entanto, com as reservas anteriormente referidas, ou seja, o acesso nem sempre é transparente, existindo beneficiários mais privilegiados do que outros. Ou seja, nem sempre aqueles que realmente precisam de habitação social são contemplados no momento de atribuição das casas aos beneficiários.

O Fundo de Apoio Social, que nos últimos 18 anos acumulou recursos orçamentários e doações internacionais, foi reservado para a construção de escolas, postos de saúde, obras de saneamento e fornecimento de água, construção de mercados para os produtos agrícolas, habitações para



Housing Project Kilamba

profissionais, acções de capacitação para os camponeses, e muito mais. Este programa representa apenas 0,2 por cento do total dos investimentos públicos em 2012.

A percepção geral é de que o país é muito rico, mas as pessoas continuam a ser muito pobres.²⁹

O risco de corrupção

A corrupção em Angola é vista como um dos principais problemas, em todos os níveis da sociedade, desde o nível mais alto da governação aos níveis mais baixos.³⁰

O risco de corrupção em projectos de construção com financiamento público

é uma preocupação relevante para o governo de qualquer país. O sector da construção é, alegadamente, um dos sectores mais expostos à corrupção e, em termos globais, os governos são responsáveis por cerca de 75 por cento dos investimentos da construção civil.

Porque é que este sector está tão exposto à corrupção? Um dos factores é que a exclusividade de determinados projectos de construção faz com que seja difícil de comparar preços com outros projectos. Concurso públicos são facilmente manipuláveis pois pessoas à eles estranhas não podem avaliar qual deveria ter sido o preço de um projeto de construção, como um porto ou um hospital. Esse factor também

28 De acordo com o Orçamento do Estado para 2012.

29 Prosensus, Centro de Estudos Estratégicos de Angola, Sensus - Eleições Gerais Angola 2012, Relatório Geral Temáticas Sectoriais, pag.11

30 Prosensus, Centro de Estudos Estratégicos de Angola, Sensus - Eleições Gerais Angola 2012, Relatório Geral Temáticas Sectoriais, pag.19.

significa que o sector da construção está exposto à comportamentos de cartel, tornando assim difícil para muitos governos garantir a melhor relação custo-benefício através do uso de forças competitivas. O comportamento de cartel às vezes é facilitado através de subornos *a insiders* do governo e os problemas de corrupção e conivência parecem reforçar-se mutuamente.

Exercer um controle independente sobre “a proposta mais vantajosa” tende a ser difícil neste sector, onde os contratos e os regimes de financiamento são complexos e muitas vezes mantidas em sigilo. Em face dos termos contratuais desconhecidos, pessoas à eles estranhas - por exemplo para jornalistas ou organizações da sociedade civil - podem ser incapazes de verificar se um projecto atinge a sua finalidade ou de cumprir com os padrões acordados de qualidade. Ao mesmo tempo, o excesso de custos parecem ser a regra e não a excepção em grandes projectos de construção. De acordo com pesquisas recentes, os agentes envolvidos parecem tirar proveito das restrições orçamentais.³¹ Esta miríade de características, quando

combinadas com a facilidade com que os políticos e altos funcionários do sector público podem justificar a interferência em projectos de construção com financiamento público, também expõem o sector da construção a corrupção política.³²

Em Angola, a declaração do Presidente Dos Santos de “tolerância zero” para a corrupção e a recente reforma dos concursos públicos indicam que a corrupção em obras públicas e em outros sectores é inaceitável e deve ser levada a sério.³³ O recente aumento dos empresários estrangeiros que operam em projectos de construção em Angola também pode ser visto como fenómeno promotor da sua concorrência no sector. No entanto, os graves desafios no que toca a transparência, a concorrência, a previsível aplicação da lei e a prestação de contas sugerem que as defesas de Angola contra a corrupção em obras públicas estão longe de ser suficientemente sólidas.

Os desafios discutidos na secção anterior são consistentes com as características de corrupção de várias maneiras. Considere-se a falta de

transparência, por exemplo. Quanto mais difícil for obter informações, mais fácil é para esconder a corrupção e mais forte é a razão para suspeitar de corrupção: *Por que deveria ser difícil obter informações sobre os gastos públicos se não houvesse nada a esconder?*

Além disso, as empresas podem lucrar poupando na qualidade, se souberem que o controle é fraco ou inexistente—e se o “risco” de serem responsabilizados por obras de baixa qualidade for ténue. A corrupção pode ser uma das razões para que o controlo oficial não seja realizado de forma mais abrangente e sistemática.³⁴ Da mesma forma, se houver um conhecimento limitado do que deveria ter sido o preço de um projeto de construção, por exemplo, por causa da corrupção, também é mais fácil para os envolvidos inflacionar os custos em seu benefício pessoal ou da empresa.

Quando se trata da questão da fraca concorrência, sabemos que quanto mais restrições existem sobre a concorrência, maior a renda disponível para *rent-seekers*, e maiores as oportunidades de comportamento de cartel, muitas vezes facilitado pela corrupção. Além

31 Com base em um conjunto de dados impressionantes sobre projectos de construção em todo o mundo, Flyvbjerg e Molloy (2011) descobriram que derrapagens dos custos médios são enormes em todas as regiões (44,7% para o transporte ferroviário, 33,8% para pontes e túneis, e 20,4% para as estradas).

32 Para uma visão geral dos problemas de incentivos na política e como eles podem afectar a corrupção no sector das infra-estruturas, ver Benitez et al. (2010) e Kenny e Søreide (2008).

33 Em novembro 2009 discurso na VI Congresso do MPLA, o presidente de Angola decretou “tolerância zero” para com o desperdício e fraude ((Jornal de Angola Edição de 22 de novembro de 2009 (http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/tolerancia_zero_ao_esbanjamento))

34 A corrupção foi listada como sendo um dos motivos pelos quais alguns prédios caíram em áreas atingidas por terremotos, enquanto outros se mantiveram intactos. Para discussão e exemplos, consulte Kenny (2009).

disso, a previsibilidade do quadro legal é essencial para prevenir a corrupção. O contrário seria permitir flexibilidade quanto à forma como a lei deve ser interpretada em cada caso, favorecendo aqueles que desejem se beneficiar de um desvio da lei.

A previsibilidade legal e constitucional é igualmente essencial para reduzir o risco de corrupção política. O Chefe do Executivo tem a responsabilidade formal de assegurar uma administração eficiente e de alocar recursos para as contratações. No entanto, sem medidas de controlo e equilíbrio suficientes e aplicação coerente do direito, esse poder pode ser mal utilizado, sem quaisquer consequências significativas. Isto é obviamente relevante também para o risco de os políticos procurarem benefício pessoal através da influência que podem exercer sobre negócios.

A fraca responsabilização pública pode estar relacionada com a corrupção, mas reflecte um problema maior em termos de “défice democrático” e do aproveitamento para auto-enriquecimento. O totalmente inaceitável auto-enriquecimento não se encaixa necessariamente na definição legal de corrupção (no discurso não-jurídico, é muitas vezes referida como “corrupção legal”) se, por exemplo, um regime não-constitucional tiver alterado o quadro regulamentar para benefício pessoal dos seus representantes. Uma



Luanda Bay

das consequências será a negligência das iniciativas a favor dos pobres, como tem sido o caso em Angola. No entanto, a priorização dos pobres raramente irá servir interesses corruptos (em termos das suas definições legais) e é susceptível de reduzir a taxa de retorno social para os pobres.

O que tentámos destacar neste capítulo é que o risco de corrupção na construção não pode ser estimado com uma visão do que acontece no sector isoladamente. Ele deve ser considerado à luz da situação institucional e política mais ampla; como funciona o conjunto mais amplo de integridade de mecanismos, quais são as prioridades políticas. Se estes indicam baixa responsabilização, o risco de corrupção é elevado em qualquer sector—e particularmente naqueles com significativa intervenção do governo e grandes orçamentos.

Neste capítulo considerámos os riscos específicos do sector nesse contexto, e descobrimos que em Angola não apenas os indicadores de governança que sugerem alto risco de corrupção. Os riscos são gravemente amplificados pelas características inerentes ao sector da construção.

Os capítulos seguintes serão dedicados à pormenorização dos processos de governança do sector ao longo da cadeia de valor. Assim, descrevemos como algumas das “razões para se preocupar” abordadas neste capítulo prejudicam o sector da construção na prática. O capítulo 4 volta a abordar as preocupações mais amplas sobre a governança, enquanto o Capítulo 5 fornece uma visão geral dos pontos fracos de governança do sector.

Governança no sector das obras públicas



Como será discutido neste capítulo, existem deficiências graves de governança em cada etapa da cadeia de valor deste sector (ver figura 9 acima) Embora o quadro legal para as obras públicas possa claro, não fica claro o funcionamento das regras para assegurar o seu principal objectivo, nomeadamente a escolha da “proposta mais vantajosa” nos investimentos públicos.

Escolha de projectos e planeamento

Regras claras mantêm factos ocultos

Por Investimento Público entende-se todos os gastos do Estado na capacitação dos recursos humanos nacionais em ciência e pesquisa tecnológica, aquisição, adaptação e difusão de tecnologia e a criação de redes de intercâmbio de informação,

bem como a reabilitação ou construção de infra-estruturas económicas, sociais ou institucionais. Não se considera investimento público despesas correntes do Estado aplicadas para a manutenção cíclica e normal de empresas ou projectos.³⁵

Investimentos públicos—selecção, programação e cobertura financeira—são regulados pelo Decreto Presidencial nº 31/10,³⁶ documento que aprova o Regulamento documento direito do Processo de Preparação, Execução e Acompanhamento do Programa de Investimentos Públicos. É suposto este regulamento estabelecer as “regras e procedimentos relativos ao processo de elaboração, aprovação, elegibilidade, execução, acompanhamento e avaliação dos projectos de investimento público” (artigo 1º), e definir responsabilidades e poder de decisão em cada uma das fases, desde o planeamento até ao

35 Consultar o artigo 3º, nº 3, do Decreto-Presidencial 31/10, 12 de abril de 2010.

36 Este Decreto Presidencial revoga toda a legislação anterior, ou seja, o Decreto nº 120/03 de 14 de Novembro.

resultado final. Oficialmente, esta lei visa racionalizar o uso das finanças públicas, estipulando prioridades e procedimentos governamentais para investimentos do Estado, bem como a alocação de recursos orçamentários mais transparentes.

Conforme descrito no artigo 3º, todos os fundos públicos gastos para reabilitar e construir edifícios e infra-estrutura económica e social estão abrangidos por estas normas.³⁷ O âmbito de aplicação das regras é muito claro e não deixa uma grande margem para o desvio. Na verdade, os regulamentos cobrem os critérios e as regras estabelecidas se aplicam a todo o uso dos recursos públicos, visando a criação, reabilitação, expansão, manutenção,³⁸ ou renovação da capacidade de prestação de serviços e fornecimento de bens pela administração pública directa ou indirecta (artigo 3, nº 1).

Nos termos do Decreto Presidencial nº. 31/10, apenas os projectos de investimento público são parte do Programa de Investimento Público (PIP) e da carteira de projectos. A carteira de projectos é um banco de dados contendo informações sobre todos os projectos considerados, preparados e tornados elegíveis

pela entidade tutelar/de supervisão, ministérios e governos provinciais ou pelo departamento ministerial responsável pela programação e gestão do desenvolvimento, isto é, a Ministério do Planeamento.

No entanto, não se encontra nesta lei nenhuma disposição legal que permita o acesso do público à carteira de projectos, nem qualquer outra disposição referindo-se explicitamente ao sistema de como as prioridades devem ser feitas³⁹ —nem mesmo as definições do “projeto elegível” e as “análises de elegibilidade” oferecem muita ajuda na definição de como as prioridades do Estado deve ser feita. Na realidade, o que se entende por um projeto elegível é um projeto submetido ao processo de elegibilidade e apto a entrar na carteira de projectos provinciais, sectoriais ou nacionais. (artigo 2, nº 30). A análise da elegibilidade (artigo 2, nº26) é uma verificação feita pela entidade tutelar (o ministério ou o governo provincial) que a preparação do projeto foi concluída de forma adequada—estando, portanto, aptos a entrar na *Carteira Nacional de Projectos*. O que descobrimos, ao considerar cuidadosamente a escolha de palavras no quadro jurídico mais relevante para as prioridades de

investimento, é que as definições e procedimentos são definidos de tal maneira que faz com que seja possível manter as prioridades de investimento em segredo, apesar da meta oficial da “proposta mais vantajosa.”

Existem regras para a transparência na utilização dos fundos públicos, mas elas nem sempre são respeitadas com o rigor que é referido no Regulamento de Investimento Público (artigo 12). Com efeito, a realização de investimentos públicos sem autorização é proibida. É proibido executar, ou incluir na PIP, projectos que tenham violado o princípio da livre concorrência. É igualmente proibido dividir projectos e custos de investimento público com a intenção de reduzir o nível hierárquico da entidade responsável pela tomada de decisão de alocação de recursos. Esses preceitos, quando e se cumpridos, ajudam a melhorar substancialmente a transparência e tornar os impactos económicos e sociais dos projectos de investimento público mais segmentados.

Contudo, a capacidade técnica dos funcionários nos ministérios e escritórios de planeamento dos governos provinciais é débil em termos de qualidade e quantidade. Os PIPs dos últimos anos incluíram cerca de 7.000

37 Analisando o Orçamento para 2011, verificou-se a existência de uma rubrica geral para a manutenção das infra-estruturas públicas, estimada em 0,61% da despesa pública total, ou seja, cerca de 278 milhões de dólares. Não foram encontradas referências a fundos de manutenção de ministérios, nem mesmo listados na INEA.

38 No âmbito do Programa de Investimentos Públicos (PIP) de 2012, há um valor de USD 100 milhões para manutenção de estradas e 15 milhões para a manutenção de pontes.

39 O artigo 2, nº 27 não é suficiente para esclarecer este aspecto.

projectos de investimento do Estado. Esta insuficiência abre espaço para as empresas de consultoria, especialmente as estrangeiras, influenciarem termos e práticas menos lícitas.

Consistente com a cadeia de valor do sector incluída no início deste capítulo, o ciclo do projecto de investimento público é composto pelas seguintes fases: preparação, que inclui a identificação e o desenvolvimento de projectos; negociação; execução; operação; e avaliação do projeto (artigos 13 e 14).

Fraca solicitação legal para as necessidades e avaliação antecedendo início da obra

No que diz respeito ao seguimento ou acompanhamento e avaliação do projeto (artigo 2º, nº 35), alguns aspectos devem ser destacados: a definição de avaliação enfatiza verificando os resultados do projeto em todo o seu ciclo e lida com três tipos de avaliação:⁴⁰ ex-ante (avaliação da consistência), em curso (avaliação do desempenho ou progresso), e ex-post (avaliação de impacto). A definição de acompanhamento salienta o seu carácter sistemático e responsabilidade continua, dividido entre a agência de promoção, entidade tutelar,

entidade operacional, e o Ministério do Planeamento. Os resultados da aplicação desses procedimentos são expressos em alguns indicadores que podem ser encontrados nos relatórios de execução do PIP: comparação entre a execução financeira (geral, provincial, por sector e por projecto), e isso está longe de ser suficiente. Que seja de conhecimento público, não há relatórios que avaliem os impactos macro ou microeconómicos dos projectos de investimento público.

O que conseguimos igualmente apurar, é que os projectos de investimento não são necessariamente objecto de uma avaliação cuidadosa acerca do que é necessário e como melhor empregar recursos limitados para o benefício da população. Na verdade, é impossível para pessoas estranhas avaliarem que preferências/prioridades são reflectidas em obras públicas à luz das necessidades do cidadão. Nenhuma matriz de preços-sombra que poderia facilitar tal avaliação é conhecida. Também não há modelo adequado macroeconómico (do tipo keynesiano), nem mesmo as contas nacionais⁴¹ (o seu processo de elaboração está ainda em curso) para facilitar o cálculo de tais efeitos.

O pedido legal para a avaliação de

investimento é muito fraco. Os critérios para o investimento público têm que ser definidos, mas as decisões não têm que sustentar-se em informações acerca dos efeitos do projeto sobre a economia. Há, obviamente, espaço para melhorias na forma como o governo define os critérios para a escolha dos investimentos públicos que deve fazer. A falta desses critérios indica um risco claro de corrupção.

Planeamento para investimento

Durante a identificação do projeto, a agência de promoção deve apresentar a ideia básica do projeto antes da sua entidade tutelar. Isto é feito através do preenchimento de um formulário de identificação do projecto, que inclui: o objectivo do projecto (os benefícios que ele irá proporcionar à população);⁴² justificação (ou seja, sua relevância e aderência aos objectivos do programa de governo); estimativas preliminares de custos e longevidade (aqui o seu ciclo de vida útil é presumido); duração do período de construção; actividades para o seu desenvolvimento (programação do projecto); financiamento ou origem dos recursos para financiá-lo; e, finalmente, as perspectivas de participação da comunidade no desenvolvimento e execução do projeto.⁴³

40 Artigo 2, nº 36.

41 As Contas Nacionais foram disponibilizadas apenas em 2014.

42 É uma opinião puramente subjectiva e, em alguns casos, os interesses privados podem coincidir com a da entidade proponente. Não podemos esquecer que os formuladores de políticas públicas também defendem interesses privados, o deles ou de outros. Estes aspectos são bem tratados por James Buchman, em Teoria da Decisão Pública.

43 Another highly subjective criteria, as there are no studies on the ability and motivation of participation of local communities in the implementation

A entidade tutelar analisa a elegibilidade dos projectos de investimento propostas de acordo com os seguintes critérios: a adesão do projecto aos objectivos e às prioridades nacionais e sectoriais; suficiência, qualidade e adequação dos estudos realizados; formação adequada da matriz de estrutura lógica (uma matriz que mostra efeitos sinérgicos entre os diferentes projectos de investimento); adequação de custos e prazos de execução do projeto; pertinência da análise de custo-benefício e outras análises.⁴⁴ No entanto, o período médio de implementação de um projecto de investimento público é de 40 meses, excessivo se comparado a outros países. Em termos práticos, três anos e meio acarretam necessariamente ajustes de preços e, no próprio projeto, ajustes nos prazos e, eventualmente, nas especificações—o que pode constituir uma janela de oportunidade para a corrupção.

O processo de encaminhamento das diversas unidades orçamentais do Programa de Investimentos Públicos para a Direcção Nacional de Investimentos do Ministério do Planeamento é um pouco confuso.

As responsabilidades de tomada de decisão quanto à escolha de projectos de investimento público são definidas nos

Figura 8: Investimentos Públicos



seguintes termos (artigo 32):

- Acima de USD 10 milhões, aproximadamente, (um bilhão de kwanzas), a responsabilidade é exclusivamente do Chefe do Governo;
- Até USD 10 milhões, a responsabilidade recai sobre os ministérios;
- Até USD 5 milhões, a responsabilidade recai sobre os governos provinciais.

Contratação

Os regulamentos incluem regras bem específicas para a fase de contratação de obras públicas.

Em primeiro lugar, os procedimentos de contratação devem ser aplicados à todas as condições de aprovação do projeto e respeitar os diplomas legais em vigor sobre a matéria, isto é, os gastos públicos, prestação de serviços, e Regime de Aquisição de Bens, bem como o Regime Obras Públicas (título V, PCL). Na fase de contratação, a entidade adjudicante deve fornecer um programa preliminar definindo os seus objectivos, características orgânicas e funcionais e requisitos financeiros do empreendimento, bem como seus respectivos custos e prazos de execução aos quais estará vinculado.

O designer do projeto deve elaborar

of public investment.

44 É muito difícil para realizar este tipo de análise, sem um sistema de preços sombra. Estes são os preços que contam para a análise dos impactos económicos e sociais, e não os preços de mercado. Assim, mesmo que haja poucos estudos dessa natureza, tem-se a sensação de que a qualidade dos projectos, sua consistência e aderência são questionáveis.

Figura 9: Fases do Projecto



um programa de base a partir do programa preliminar. O programa base deve detalhar os pontos levantados no programa preliminar, tais como a verificação da viabilidade do projeto e o estudo de soluções alternativas para, eventualmente, produzir um programa que se adapte melhor às condições locais do que a explicitada no programa preliminar. Após a aprovação do dono do trabalho, o programa base deve servir como alicerce para o desenvolvimento das fases posteriores do projeto.

Após a aprovação do programa base, o gestor de projeto deve realizar um pré-estudo que tem como objectivo desenvolver a solução proposta no programa base, essencialmente o que diz respeito à concepção geral do projeto. O projeto base é o desenvolvimento do pré-estudo aprovado pelo dono da obra (Ministérios) —este é destinado a esclarecer quaisquer aspectos da solução proposta, que poderiam dar margem para dúvidas, e para apresentar alternativas com um maior grau de detalhe para soluções que eram

difíceis de definir no pré-estudo e, de uma maneira geral, delinear as bases definitivas sobre as quais o estudo se deverá apoiar no seu caminho em direcção a um projeto de execução.

Como parte de cada projeto, um documento deve ser preparado para elaboração do pré-estudo ou do projeto base aprovado pelo proprietário do projeto. Este constituirá, em conjunto com o programa de concurso e os termos técnicos de referência (contrato), a documentação que será apresentada para o julgamento/adjudicação do projeto de obras públicas ou de prestação de serviços. A documentação fornecerá ainda todos os elementos necessários para a boa execução das tarefas. A assistência técnica também pode fazer parte da adjudicação—serviços complementares para a elaboração do projeto são atribuídos pelo autor ao dono do projeto durante a preparação do concurso de adjudicação do contrato, da avaliação das propostas e da execução das obras públicas. Este tem como objectivo produzir a interpretação correta do projeto,

seleccionar concorrentes, e realizar as obras públicas de acordo com as prescrições dos termos de referência.

O projeto a ser executado, tal como descrito no documento oficial do projeto, deve ser apresentado de modo a constituir um pacote coordenado de informações escritas e desenhos de fácil e inequívoca interpretação por parte dos agentes intervenientes na execução do projeto. A parte escrita é composta de uma nota descritiva e justificativa, dos cálculos, da lista de materiais e suas quantidades, e das condições técnicas gerais e específicas dos termos de referência, todos os detalhes tornados facilmente disponíveis para monitoração por parte de terceiros.

Diferenças entre as estipulações jurídicas e a prática

Na prática, verificam-se graves desvios aos procedimentos ideais. Na maioria dos casos, não há capacidade interna nos órgãos responsáveis para a elaboração de estudos e projectos, nem para a sua análise, nem aprovação. Por essa razão estes serviços são

efectuados por entidades externas, tais como as empresas de consultoria. Normalmente, os projectos são terceirizados para uma única entidade, tornando-se assim responsabilidade do gerente de projeto a realização dos estudos técnicos considerados necessários para desenvolver o projeto. Esses estudos incluem levantamentos topográficos, estudos geológicos e geotécnicos, estudos hidráulicos, e inspecções técnicas de estruturas existentes no caso de reabilitação (esta solução foi particularmente aplicada na construção de pontes novas/reabilitadas).

Há situações em que o projeto é desenvolvido sem que o dono do projeto tenha fornecido sequer um programa preliminar, deixando a critério do gerente de projeto a definição das características do trabalho a ser feito. Noutros casos, em que tenha sido alegada uma “emergência”, ou em zonas que ainda não foram desminadas, não foi esboçado um único “projeto”, apenas uma “nota técnica”. Este foi o caso da maioria dos projectos de reabilitação de estradas executadas durante os últimos anos. Na grande maioria dos projectos de reabilitação de estradas, as “notas técnicas” foram elaboradas por uma única empresa, sem concurso público e sem concorrência.

Mais do que ser uma lacuna da lei em matéria de contratação pública, estamos lidando com um défice



Estrada Maria Teresa – Caxilo

estrutural na capacidade técnica nacional. O argumento de que há uma falta de capacidade técnica nacional ou doméstica em matéria de construção civil e de seu controle e fiscalização, bem como os altos custos envolvidos, levou ao estabelecimento ou contratação de empresas de consultoria nas áreas de projecção de planeamento, execução e inspecção. Em certos casos, a lei poderá ter sido igualmente violada, principalmente quando uma empresa foi contratada para diferentes estágios, como elaboração de projectos, design e consultoria—como nos casos da Dar Consultoria e BDM.

O que encontramos ao avaliar o quadro jurídico para os contratos de empreitada de obras públicas é que os actores envolvidos podem facilmente

tirar proveito de lacunas jurídicas, a fim de reforçar o circuito de transferências de valor e de valor acrescentado das empresas de consultoria e construção para alguns dos membros do aparelho de governo que inicialmente tomou a decisão de adjudicação das obras públicas e para financiá-los através do orçamento do Estado.

Algumas das empresas de consultoria que agora operam em obras públicas em Angola surgiram através de conexões de alto nível e acesso político, começando, assim, com um peso significativo no mercado.

Nessas condições, a estimativa geral de custos de um determinado projeto – prospecção e concepção, execução, administração, manutenção e conservação do projecto – não é

efectuada correctamente ou com o rigor que a gestão do dinheiro público exige. Essas estimativas são normalmente significativamente inferior aos custos finais da empresa, dando lugar a situações em que “alterações de projeto”, “erros ou omissões no projecto,” e “excesso de trabalho devido a problemas imprevistos” ocorram. Em alguns casos de obras rodoviárias, os custos finais mais do que dobraram em relação aos valores no contrato, por exemplo, nos casos de Maria-Teresa-Caxilo e Balombo-Alto Hama. Tais práticas constituem outras razões para a suspeição de corrupção.

Propostas de projectos—colocando as regras de parte

Outra situação que ocorre às vezes é que uma empresa de construção propõe um projeto com todos os detalhes listados, simplesmente para que o governo o assine.⁴⁵ Assim, o empreiteiro, além de realizar a construção em si, também será responsável pelo planeamento e elaboração do projeto. Nestes termos, os contratos são adjudicados sem que se considere como se encaixam num programa/plano preliminar e sem concurso público e da concorrência, deixando ao critério do empreiteiro para definir as características do

trabalho. Este foi o caso específico de algumas obras executadas fazendo recurso às linhas de crédito.

Conforme referido anteriormente, os órgãos decisórios competentes em matéria de contratação não possuem as capacidades humanas e materiais para tomar decisões técnicas sobre a qualidade do projecto, portanto, os projectos foram aprovados tal como lhes foram apresentados. Alguns dos projectos vêm com as indicações de entidades superiores, sem qualquer qualificação técnica para o efeito—e já com o selo de aprovação, deixando-o para a entidade gestora só para “assinar embaixo”. Limitações da entidade de gestão também se fazem sentir ao nível do acompanhamento técnico e financeiro ou do controle das obras, criando assim oportunidades para a corrupção com graves consequências no que diz respeito à estrutura e função dos trabalhos de construção. A imprensa tem referido exemplos desse tipo de situação, como o novo Hospital Geral de Luanda e do Pavilhão Multiusos de Cabinda construído para o Afrobasket 2009, bem como algumas obras de estradas em Luanda. Uma entrevista, publicada pela Agência France Press e recuperada por outras publicações internacionais, indica que o embaixador da China em Angola, Zhang Bolun, atribui aos angolanos

a responsabilidade pelo descalabro ocorrido com o Hospital Geral de Luanda, que teve de ser fechado quatro anos depois de ter sido inaugurado. O representante chinês no país rejeitou qualquer responsabilidade no affair Hospital Geral de Luanda e culpa a falta de mão de obra de qualidade em Angola, lembrando ainda que a China já emprestou à Angola cerca de 15 bilhões de dólares desde o fim da guerra.⁴⁶

Apesar dos limites claramente estipulados pela lei e os procedimentos para a programação do investimento público, há situações conhecidas em que os desvios ocorreram—e estão ocorrendo—justificados essencialmente pela influência política e poder administrativo, que quebram as regras e regulamentos estabelecidos. Houve situações em que ajustes nos custos e modificação de projectos ocorreram após a aprovação do PIP.

O Chefe do Governo tem o direito e a responsabilidade de aprovar a proposta do Programa de Investimentos Públicos, que tem um ciclo plurianual (Decreto Presidencial 31/10, artigo 24). No entanto, o controle da execução financeira do PIP pertence ao departamento do ministério responsável pela área das finanças públicas (Direcção de Programação

45 Geralmente isso acontece nos chamados projectos “concepção/construção” em que o empreiteiro é responsável pela construção ou em projectos com grandes deficiências particularmente em projectos de estradas.

46 Ver o artigo: Chineses culpam angolanos pelo encerramento do Hospital Geral de Luanda (<http://www.diariodaafrica.com/2011/03/hospital-geral-de-luanda-fecha-e.html>)

e Gestão Financeira), em articulação com os órgãos de planeamento e administração e gestão dos orçamentos do sector e provinciais (Decreto Presidencial de 31/10, artigo 36).

As despesas para projectos no Programa de Investimentos Públicos devem obedecer às prioridades definidas de tal forma que estas se harmonizem com o programa de governo para cada exercício financeiro. Além disso, a proposta de orçamento consolidada deve respeitar o limite máximo de custo fixado pelo conjunto de actividades e do projeto (a proposta para os limites de custos orçamentais para os investimentos públicos são produzidos pelo departamento ministerial responsável pelas finanças públicas).⁴⁷

Uma das tarefas da Direcção Nacional de Investimento é acompanhar e controlar a execução dos programas de investimentos públicos e projectos, e para participar da programação financeira trimestral e anual. Um projeto deve conformar-se com o facto de ser parte do PIP; que seu orçamento vem de recursos destinados, ou seja, inscritos no Orçamento do Estado; e que tem um contrato aprovado pelo órgão competente (Decreto Presidencial 24/10, artigo 10). Para isso, as unidades orçamentais devem

fornecer provas de um anúncio de concurso público, um documento de pré-qualificação, uma carta de convite para a apresentação de propostas, a documentação da proposta, uma visão geral de quantidades, uma nota descritiva do projecto, uma lista apresentando as propostas, e o relatório de avaliação das propostas.

A cada trimestre, as unidades orçamentais devem enviar a proposta de um Programa Financeiro Trimestral dos projectos de investimento inseridos no PIP para os ministérios das Finanças e do Planeamento.⁴⁸ Os pagamentos realizados durante o processo de implementação são feitos apenas mediante apresentação de facturas de bens e serviços fornecidos.

Nos projectos implementados por meio de linhas de crédito, as Unidades Orçamentais devem enviar uma cópia de todos os contratos para a tesouraria central, devidamente carimbado pelo *Tribunal de Contas* (Instituição Suprema de Auditoria).

Financiamento de Projectos

Como mencionado anteriormente, a receita própria do Estado é a principal fonte de financiamento para o ambicioso programa de infra-estrutura do país, e as receitas fiscais derivadas de petróleo desempenham um papel importante para a sua cobertura.

O modo como o financiamento é obtido e gerido, seja por agentes internos ou externos, é uma fonte de criação de oportunidades para a corrupção, uma vez que permite menos controle por parte dos órgãos de fiscalização e incentiva a penetração do laxismo e da prática da realização de obras de conveniência para as elites política, económica e financeira de Angola e dos países credores.

Orçamento de Estado

O Decreto Presidencial 186/10 aprova as instruções para a elaboração do Orçamento Geral do Estado (OGE) e as Directrizes para o Manual do OGE. Na concepção do manual para a proposta de orçamento para 2011 afirma-se que o manual não prevê instruções para os Programas de Investimentos Públicos, que foi concebido pelo Ministério do Planeamento.

A configuração de ministérios importantes envolvidos no processo

⁴⁷ Ao contrário do que foi previamente estabelecido no Decreto 120/03 do Conselho de Ministros em 14 de Novembro, que aprova o Regulamento do Processo de Preparação, Execução e Acompanhamento do Investimento Público em que esses limites são produzidos pelo Ministério do Planeamento.

⁴⁸ Esses Programas Financeiros Trimestrais não estão disponíveis ao público.

orçamentário tem sofrido constantes mudanças entre 2008 e 2010, e a nova Constituição mudou o papel e as responsabilidades dos diferentes ministérios. As maiores mudanças legais afectam o Ministério das Finanças e o Banco Nacional de Angola.⁴⁹

A responsabilidade de projectar o OGE recai sobre o órgão central do sistema de orçamento (Ministério das Finanças), os órgãos de soberania (o Presidente da República e o Parlamento), órgãos da administração central e local do Estado, as unidades orçamentais e as unidades de execução (unidades dependentes).

De acordo com os novos estatutos do Ministério das Finanças (Decreto 93/10 de 07 de junho) a concepção da proposta de orçamento deve ser articulada entre o Ministério da Coordenação Económica,⁵⁰ o Ministério do Planeamento, e o Banco Nacional.

A Direcção do Tesouro do Ministério das Finanças, que desempenhou o papel central na gestão dos gastos, é dividido em duas direcções supervisionadas pela Secretaria de Estado do Tesouro. Destas, a Direcção de Gestão Financeira e Programação,

que é responsável pela execução do orçamento, é a mais próxima ao Tesouro.

A capacidade do Estado para o financiamento é avaliada pelo Ministério das Finanças, que estabelece o orçamento anual que será observado pelas unidades orçamentárias. As linhas de crédito são disponibilizadas e os respectivos valores são então distribuídos entre as entidades dependentes de acordo com a política de sectores prioritários.

Depois da aprovação do Orçamento do Estado, a programação financeira é completada pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério do Planeamento. Eles estabelecem os limites financeiros que têm de ser observados pelos sectores. Esses valores nunca podem ser ultrapassados, mas podem estar sujeitos a reajustes internos, isto é, internamente, pode substituir-se um projeto por outro, sem que se aumente o montante do orçamento global. Esta possibilidade permite que projectos de gasodutos possam ser substituídos por projectos de natureza política que podem estar sujeitos a preparação adequada. As cotações financeiras

podem ser atribuídas sem observar o planeamento financeiro. De acordo com o que apurámos, as outras partes interessadas não podem contestar as cotações; os sectores aceitam as linhas e tectos disponíveis, caso contrário o projeto não será implementado. No entanto, dependendo das estimativas de custos do projecto que normalmente são previstos de forma inadequada, é muito difícil de detectar correctamente o excesso de custos no final dos projectos.⁵¹

Considerando-se a capacidade financeira do Estado e o volume de recursos exigidos pelas unidades orçamentais, o Ministério das Finanças projeta o plano financeiro trimestral e o plano de caixa mensal, e submete-os à equipa económica para avaliação e aprovação do Presidente da República (Decreto Presidencial 24/10, artigo 2).

O Ministério das Finanças supervisiona todos os requisitos, através de uma plataforma de computação chamada de Sistema Integrado de Informação para a Gestão Financeira do Estado (SIGFE). O SIGFE fornece ao processo de projeto de orçamento uma estrutura de processamento de dados, condizente com as modernas ferramentas de TI.

49 Ver The Reform of the Angolan Budget Process and Public Financial Management: Was the Crise a Wakeup Call? (2011) Soren Jensen, e Francisco Paulo

50 O primeiro ajuste de profundidade na orgânica governamental ocorreu em 2009, antes da aprovação da presente Constituição, com a criação do Ministério da Economia, que, em certa medida, realizava funções de coordenação económica. Após a aprovação da Constituição e por meio do Decreto Executivo n.º 10/01, o Ministério da Coordenação Económica dirigido por um ministro de estado foi criado, designado precisamente Ministro de Estado e da Coordenação Económica. Depois de quase um ano este posto foi extinto e voltou a criar-se o Ministério da Economia, que coexistiu com o cargo de Ministro de Estado para a Coordenação Económica para o qual foi nomeado em Fevereiro de 2012, Manuel Vicente, ex-presidente da Sonangol.

51 Entrevista feita em Luanda, Novembro de 2011.

O Decreto 73/10 de 12 de Outubro de 2010 exarado pelo Conselho de Ministros, sobre as Despesas Públicas e Contratação de Serviços, estabelece as directrizes e procedimentos para a execução do Orçamento Geral do Estado, que devem ser respeitadas por todos os gestores orçamentais. O pagamento das despesas realizadas após a emissão da Declaração de Despacho, que está devidamente assinado pelo dirigente máximo da unidade de orçamento (artigo 12).

Durante a discussão do Orçamento Geral do Estado para 2012, os membros do Parlamento angolano protestaram contra a falta de transparência, apontando as omissões no documento que fornece os fundamentos, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento, apreciação e avaliação das actividades implementadas pelo governo, incluindo o investimento público.⁵²

Estas críticas foram transmitidas nas reuniões entre a equipe económica do governo e a segunda, quarta e quinta comissões especializadas da Assembleia Nacional, especificamente pela Comissão de Economia e Finanças, registadas num documento de recomendações lido pela deputada Ruth Mendes. As questões levantadas sobre a falta de transparência podem

ser resumidas como se segue:

- As prioridades foram listadas sem quantificar as metas.
- As regras orçamentais são violadas porque várias despesas são apresentadas sem qualquer classificação funcional (residual), implicando no entanto avultadas somas no total.
- A codificação dos itens não é apresentada, o que, na opinião dos deputados, faz com que seja difícil de analisar e avaliar o orçamento e deixa a impressão de que as contas não estão estruturadas de acordo com os pressupostos técnicos existentes.
- A desproporção entre as despesas do governo central e do governo local é alta e estimada em 70 por cento. Se a clareza e a transparência não são regras de ouro, este excesso de concentração pode abrir caminhos para desvios na alocação de recursos financeiros do Estado.
- A falta de transparência, em alguns casos, torna confuso perceber que projectos estão sob o governo central, o governo provincial, ou do município, tornando assim o acompanhamento e controle por parte dos órgãos competentes mais difícil.

- Alguns programas como combate à delinquência juvenil, imprensa, etc, são excluídos do OGE sem uma explicação adequada.
- Os critérios de atribuição de fundos para os diferentes departamentos dos ministérios são obscuros, abrindo caminho para reclamações por parte dos respectivos chefes de departamento.

Portanto, considerando as próximas eleições gerais previstas para 2012, o Parlamento solicitou ao governo que definisse indicadores que podem ser objectivamente verificados, com efeito retroactivo, de modo que pudesse haver uma percepção correcta das realizações durante os três anos da actual legislatura.

Linhas de Crédito

Com a paz em 2002, a reconstrução de infra-estruturas destruídas pela guerra e a prestação de serviços básicos para a população tornaram-se duas prioridades. As agências financeiras internacionais impuseram exigências quanto à estabilização e elaboração de relatórios, que não foram aceites pelo governo. Por isso, o Presidente angolano voltou-se para a China, que através do Eximbank concedeu um empréstimo de USD 2 bilhões em 2004. Isto foi seguido por dois outros

⁵² O Orçamento do Estado para 2012 foi de 44 bilhões de dólares, sustentado, em cerca de 72% pelas receitas petrolíferas fiscais, com o preço médio do barril fixado em 77 dólares. A taxa de crescimento do PIB inicialmente previsto em 2012 era de 12,8% (na ausência de um claro cenário de crise internacional), corrigida na apresentação do Orçamento do Estado para 2012 a 9,8%, com uma estimativa de valor nominal de 98 bilhões de dólares, colocando a economia angolana como a 35ª maior no mundo.

contratos de crédito de USD 500 milhões e USD 2 bilhões para financiar os projectos previstos no Programa de Investimentos Públicos.

Apesar do financiamento ter sido pré-destinado à projectos de infra-estrutura, estes fundos provenientes da China tiveram de ser usados para cobrir projectos de obras públicas, devido à concepção incorrecta destes projectos (estudos, projectos executivos, e os contratos de construção) e identificação insuficiente de vários componentes colaterais, tais como estradas secundárias, água e energia.

A linha de crédito da China foi vista como o principal instrumento para financiar a reconstrução das infra-estruturas de transporte e equipamentos sociais (escolas, institutos, hospitais e centros de saúde). Consequentemente, outros empréstimos Eximbank seguidos entre 2004 e 2010, para um montante total de USD 14,5 bilhões, compensadas com o fornecimento permanente de petróleo. De acordo com os termos deste financiamento, as empresas chinesas foram contratadas para realizar as obras e foram pagas directamente pelo Eximbank.⁵³ Para cada projecto, houve uma competição entre três a

quatro empresas chinesas propostas pelo governo chinês. O empréstimo funciona como uma conta corrente. Encomendado pelo Ministério das Finanças, o Eximbank transfere os montantes acordados directamente para as contas dos empreiteiros. Desde a criação do Gabinete de Apoio Técnico (GAT), em 2004, como uma estrutura técnica multi-sectorial ad hoc, o escritório tem desempenhado um papel muito importante na implementação de projectos financiados por aquela linha de crédito. Um dos objectivos desse gabinete foi a coordenação e acompanhamento da execução financeira de contratos comerciais e físicos dos respectivos projectos de investimento. O GAT, que realiza relatórios trimestrais, só lidava com a linha de crédito do Eximbank, ou seja, os empréstimos públicos do governo chinês. A China International Fund Ltd. (CIF), uma instituição privada, fez um crédito adicional de USD 2,9 bilhões disponíveis em 2005. A responsabilidade da administração desses créditos recaiu sobre o Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN).⁵⁴ Este foi criado em 2003 para apoiar a reconstrução e integrar ex-militares saindo da guerra, reportando directamente ao Presidente da

República.⁵⁵ As “Relações de Angola com a China são, essencialmente, envoltas em segredo, e as complexas relações entre empresas privadas e estatais, tanto em Angola como na China avolumam essa opacidade”.^{56?}

Muitos desses projectos foram pagos através de uma estimativa de US\$ 15 bilhões de crédito entregues a empresas chinesas pelos credores chineses, especialmente ao China Exim Bank e China Development Bank. O dinheiro fica em Pequim e Angola paga a China com petróleo.

Além da China, o que representa 20 por cento de todas as linhas de crédito a Angola, há outros financiadores, nomeadamente o Brasil (13 por cento), Alemanha, Espanha, Portugal e o Canadá.⁵⁶

O Brasil tem uma relação privilegiada devido à língua comum e laços culturais que reforçaram a sua presença. A sua linha de crédito pode chegar a até USD 5 bilhões. Actualmente, existem cerca de 100 empresas e 30 mil trabalhadores brasileiros em Angola. A concessão de crédito está alinhada com a penetração dos produtos brasileiros e os investimentos de empresas brasileiras no sector de mineração, imobiliário, e os sectores de energia.

53 Lucy Corkin 2011, a China e Angola: Parceria estratégica ou casamento por conveniência, Angola Brief, Volume 1 Número 1, Janeiro, Instituto Chr Michelsen (CMI) e Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC)

54 Sobre a transparência dos créditos administrados pela GRAN há muitas nuvens, ver Ana Alves - Conferência de Comunicação da China em África Março de 2009, Universidade Católica de Angola

55 É de salientar que os projectos actualmente em curso administrados por este escritório estão a ser gradualmente transferidos para a gestão do GAT; entrevista com um executivo sénior do Estado, Luanda Junho de 2009.

56 Louise Redvers, Infra-estruturas em Angola, Vencedores e Perdedores, China/Africa Quarterly, Setembro de 2012.

Espanha e Alemanha também assinaram acordos de empréstimos com o governo angolano. Espanha concedeu € 200 milhões em 2009, que acrescentou aos anteriores € 600 milhões concedidos em 2008. Em Novembro de 2009 uma nova linha de crédito foi aberta, no montante de € 500 milhões. É destinado a fomentar as exportações entre os dois países. Em 2011, a Alemanha forneceu USD 1,7 bilhões para programas de construção, água, supervisão de construção e fornecimento de equipamentos.

Portugal começou a entrar no mercado angolano com força. Em 2004, a Companhia de Seguro de Créditos (COSEC) fornece um crédito inicial de € 100 milhões, seguido de aumentos sucessivos. A linha de crédito mais recente para financiar projectos de investimento público e de infra-estruturas foi de € 1 bilhão (Março de 2011), depois de o anterior, de € 500 milhões. De acordo com as características dos projectos, a aprovação é feita com base nas prioridades estabelecidas pelo governo angolano. O crédito deve respeitar a disciplina OCDE, nomeadamente no que diz respeito ao pagamento inicial (um mínimo de 15 por cento), os custos locais, e os desembolsos. O prazo de desembolso não deve exceder os sete anos.

O Export Development Bank do Canadá

● **Tabla 3: Valor do empréstimo por país credor**

Creditor country	Loan value (USD million)
China	14,400*
Germany	2,200
Portugal	1,900
Brazil	1,800
Canada	1,160
Spain	600
South Africa	255
US	120
UK	70
India	50
Total	22,555

* Constituído por 10,5 bilhões do China Eximbank, 2,9 bilhões do Fundo Internacional da China e 1 bilhão de China Development Bank.

Source: Compiled from US State Department media reports and cited in Corkin (2011b) and Wells (2011).

assinou um acordo para fornecer USD 1,16 bilhões para financiar projectos de infraestrutura do governo em 2011.⁵⁷

Segundo Corkin (2011) e o consultor do Banco Mundial Jill Wells, que escreveu um relatório para este projeto, a situação dos outros financiamentos é como descrito na tabela 3:

Todas essas linhas de crédito destinam-se principalmente a mercadorias e serviços para exportar, nomeadamente equipamento, equipamentos, materiais e serviços, cada um deles impondo o recurso a empresas, produtos e serviços do país do credor. Estas empresas podem ser mais eficientes do que a indústria nacional – logo, mais capazes de propiciar a “proposta mais vantajosa”. No entanto, a falta de recurso aos “conteúdo local”, ou

seja, o uso de empresas angolanas e força de trabalho, tornou muito difícil desenvolver uma indústria da construção em Angola. A longo prazo, isso pode ter um impacto sobre a “proposta mais vantajosa”. Ao não investir em conteúdos locais, os custos tornam-se mais elevados a longo prazo, já que as empresas estrangeiras tendem a ser mais onerosas do que as locais.

Estará Angola a beneficiar das propostas mais vantajosas com as linhas de crédito? Conforme referido anteriormente, todas as linhas de crédito estão sujeitas a critérios de condicionalidade (competições restritas a empresas do país que fornece a linha de crédito, assim como a aquisição de materiais e equipamentos). Assim, é razoável pensar que o custo final das obras públicas pode ser muito maior

⁵⁷ A maioria dessas linhas de crédito de até pelo menos 10 anos, se destinam a financiar investimentos em obras públicas. Elas são asseguradas pela produção de petróleo e as taxas de juros não excedem em mais de 3% a taxa LIBOR.

do que teria sido em uma situação de contratação livre.⁵⁸

Fundos para o desenvolvimento

A União Europeia é actualmente para Angola a maior fonte de subvenções. Juntamente com o governo, desenvolve um programa plurianual de cooperação (2008-2013) no âmbito do Décimo Fundo Europeu para o Desenvolvimento e do Orçamento da Comissão Europeia, num total de mais de € 250 milhões.

As Directrizes Práticas da União Europeia para procedimentos contratuais descrevem os procedimentos de adjudicação de contratos, que se aplicam a todos os contratos no âmbito da ajuda externa da UE, financiados pelo orçamento geral da UE e pelo Décimo Fundo Europeu para o Desenvolvimento (EFD/FED).

As regras básicas destas orientações prevêem que “a adjudicação de contratos está sujeita a normas estritas que garantem não só uma selecção imparcial dos premiados com qualificações adequadas, mas também a melhor relação preço-qualidade e total transparência exigidos na utilização de fundos públicos.”

O Ministério do Planeamento

(actualmente é a própria Ministra que o faz) gere os contratos e os resultados. É igualmente ela que faz o acompanhamento da gestão dos fundos. O Ministério do Planeamento, em conjunto com o ministério beneficiário prepara os Termos de Referência (TdR), após a identificação do projeto. Todos os projectos são anunciados, as especificações técnicas são submetidas à Representação da União Europeia e a oferta é lançada num site específico. Os procedimentos são muito rigorosos e uma equipe técnica contratada pelos órgãos competentes da Comissão Europeia supervisiona todos os contratos de obras. No entanto, existem dificuldades em encontrar empresas que trabalham para o governo e não o empreiteiro. O acompanhamento, avaliação e auditoria são rigorosos.⁵⁹

Outro problema é que o governo não foi capaz de estabelecer uma estrutura para garantir a manutenção, e no que concerne os contratos, apenas 90 por cento do custo total das obras é pago, e 10 por cento é retido por um ano.

Desde que a paz foi alcançada, a União Europeia reconhece que Angola tem sido capaz de atribuir fundos para a reconstrução e, portanto, tem vindo a reduzir o financiamento para infra-estruturas. Dentro dessa

política, há também questões de sustentabilidade e de propriedade dos resultados do projecto. Esta posição é igualmente defendida pela Ministra do Planeamento, que tem vindo a salientar a necessidade de apoio institucional. Todos os programas de cooperação da União Europeia em Angola geralmente privilegiam a formação e a capacitação—cerca de dois terços—restando uma pequena porção para infra-estrutura e equipamentos.

Em Fevereiro de 2005, o Banco Mundial (BM) aprovou cinco projectos de investimento estruturante: (i) o Fundo de Acção Social, (ii) o projeto de emergência para a reabilitação de infra-estruturas, (iii) o projeto de reinserção dos ex-combatentes, (iv) as acções de combate à malária e HIV/AIDS, (v) e, finalmente, o fortalecimento institucional na gestão macroeconómica, através da prestação de assistência técnica ao Ministério das Finanças, Banco Nacional, Instituto Nacional de Estatística (INE), e de outras instituições nesta área. Até 2008, a estratégia BM centrou-se no reforço da capacidade institucional e melhoria das competências de gestão.⁶⁰ Abrange a segunda fase do programa de infra-estruturas como um componente de capacitação dentro da organização e planeamento, bem como um programa

58 Corkin (2011a).

59 A discussão de linhas de crédito deve ser aprofundada em Angola para melhorar a relação custo-benefício dos projectos de construção pública. Além disso, o Governo levantou publicamente esta questão.

60 Entrevista, Luanda, Janeiro 2012

de apoio ao sector privado, a fim de melhorar o ambiente de negócios e fortalecer a boa governança.

Contratação Pública

A principal disposição de autoridade e administração de contratação na Lei 20/10 de 7 de Setembro, a chamada Lei da Contratação Pública (LCP),⁶¹ que estabelece os “motivos gerais e regime jurídico dos contratos públicos” (artigo 1º, LCP), isto é, “a contratação de obras públicas, locação e aquisição de serviços por uma empresa pública” (artigo 2, 1)—e, com a devida adaptação, o estabelecimento de concessões e serviços públicos (artigo 2).⁶²

Na sequência de uma necessidade específica de aquisição de material para os contactores, a entidade pública empreiteiro⁶³ elege (artigo 32) um dos procedimentos de contratação pública prevista na lei (“OPA” ou “negociação”)

e requer autorização de despesas (artigo 34 e anexo II) ao Titular do Poder público, que é quem conserva o poder de administração sobre contratação pública⁶⁴ e, de facto, detém o “Gabinete da Contratação Pública”.⁶⁵

Os procedimentos previstos na lei

O procedimento de licitação pública para a contratação pública se aplica e pode desdobrar-se em três tipos: a “concurso público” como tal, uma “concurso limitado por prévia qualificação”, ou uma “concurso limitado sem apresentação de candidatura”.⁶⁶ No entanto, a contratação pública também pode ser realizada por meio de negociação.⁶⁷ Este procedimento pode ser adoptado quando, qualquer que seja o objecto do contrato:

a) há, razões fortes, urgentes, resultantes de eventos imprevisíveis,

não-atribuíveis à respectiva entidade empreiteiro;

- b) a natureza das obras, bens ou serviços a serem adquiridos, ou contingências inerentes a eles, não permitirem o estabelecimento do preço;
 - c) por razões de competências técnicas ou artísticas, ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou direitos autorais, a contratação, aluguel, ou prestação de serviços só pode ser realizada por alguns empreiteiros, out-letras ou prestadores de serviços; ou finalmente
 - d) contanto que não tenha havido candidatos num concurso anterior, nem se tenham alterado as especificações (artigo 28).
- A “negociação” também pode ser adoptada no caso de locação ou aquisição de bens ou equipamentos

61 Projeto de Assistência Técnica à Gestão Económica - (crédito de USD 16,6 milhões); Projeto de Controle da HIV/AIDS, Malária, e Tuberculose - (USD 21 milhões de subvenção); Programa de Emergência para a Recuperação Multisectorial 1 - (USD 24,9 milhões de crédito e concessão de USD 25,8 milhões); Programa de Emergência para a Recuperação Multisectorial 2 (crédito de USD 102 milhões); Projectos de Pequenos Agricultores Orientados para o Mercado (30 milhões de dólares de crédito); Projeto de Desenvolvimento Institucional para o Sector da Água (crédito de USD 57,0 milhões)

62 A LCP revogou o Decreto 40/05 de 8 de Julho, o Decreto 26/00 de 12 de Maio, o Decreto 07/96 de 16 de Fevereiro e demais legislação contrária às regras estabelecidas nesta lei (artigo 361, LCP).

63 “As práticas actuais de contratação pública em Angola tendem a favorecer indivíduos conectados que são amigáveis e apoiantes do regime” DFID 2007 (citado em Hansen-Shino & Soares de Oliveira, 2012).

64 São “entidades públicas empreiteiros”: o titular do poder executivo, órgãos da administração central e local do Estado, a Assembleia Nacional, os Tribunais e o Ministério Público, as Autarquias, institutos, associações e fundos públicos, bem como as empresas públicas, totalmente financiadas pelo Orçamento do Estado (artigo 4º, LCP).

65 O Titular do Poder Executivo delega a competência para autorizar despesas até 1000 milhões de kwanzas aos Ministros de Estado e Ministros, até 500 milhões de kwanzas aos Governadores Provinciais, órgãos máximos das Instituições Governamentais, Empresas Públicas, Serviços e Fundos Autónomos (Anexo II, LCP).

66 A contratação pública é feita pelo titular do Poder Executivo, através do “Gabinete da Contratação Pública”, mas também por via de um “Portal e outras plataformas electrónicas” e de “Centros de Aquisição”.

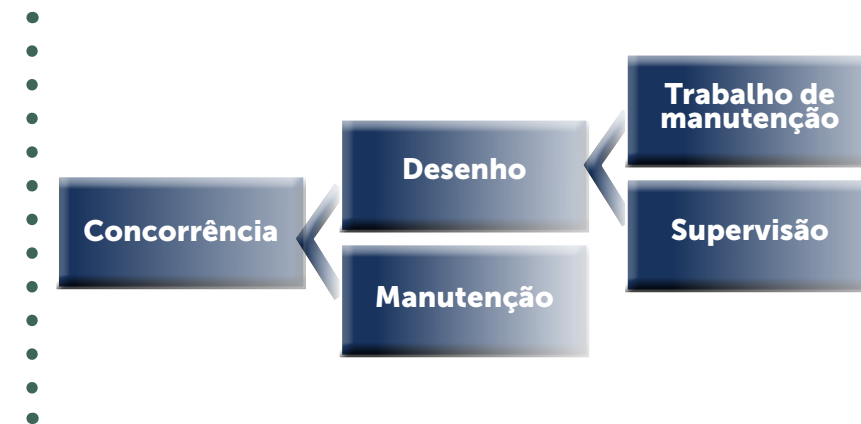
67 A lei define “concurso público” em si como um “sistema de contratação aberto”, em que “todas as entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, podem competir, desde que preencham os requisitos no abstracto, no anúncio ou programa” (artigo 23, parágrafo a). O “concurso limitado por prévia qualificação” é definido como um “sistema aberto, mas exige a selecção prévia dos concorrentes, pela entidade empreiteiro. O “concurso limitado sem apresentação de candidatura” é o sistema em que a entidade adjudicante convida as pessoas singulares ou colectivas que considera mais idóneas e especializadas, para apresentarem as suas propostas” (artigo 23, parágrafo c).

quando a mudança de um fornecedor habitual destas demandas altere as suas características técnicas (artigo 29).

Os procedimentos de contratação são conduzidos por uma “Comissão de Avaliação” presidida por um representante do Ministério das Finanças ou a nível provincial, pelo Governador Provincial (artigo 41, 1).⁶⁸

Todas a contratação pública é precedida por “especificações técnicas”, que é “a parte do processo que contenha, de forma articulada, as cláusulas jurídicas, administrativas, financeiras e técnicas gerais e especiais que devem ser incluídos no contrato que será celebrado” (artigo 47, 1).⁶⁹

No caso específico de “empreitadas de obras públicas”, também é obrigatório para definir o local da obra, volume e tipo de obras, o montante estimado, a natureza do terreno, as linhas gerais, e outros detalhes técnicos e da construção necessários para a execução adequada dos trabalhos (artigo 48, 1). As propostas também devem conter, além de outros elementos, a memória descritiva, o mapa de medições que contém a estimativa das quantidades e da qualidade do



trabalho necessário para a execução das obras, o programa de trabalhos, indicando os prazos e eventuais prazos intermediários (artigo 48, 2). As peças desenhadas devem constar “a planta de localização, as plantas, os alçados, os cortes, os elementos definidores de projectos de especialidade, os pormenores construtivos indispensáveis para uma exacta e pormenorizada definição da obra, os mapas de acabamentos e, quando existirem, as plantas de sondagens e os perfis geológicos. “(artigo 48, 3). Especificações técnicas podem ser complementadas por um protótipo do material ou do elemento, que deve ser claramente identificados nos documentos de licitação (artigo 49,

2). As “obras públicas” empreiteiros são tipificadas (artigo 184-223) de acordo com o modo de distribuição estipulado em três categorias: (a) por preço global, (b) por série de preços, e c) por porcentagens.⁷⁰

O processo de licitação para a execução de um contrato específico pode envolver uma série de aquisições de bens e serviços através da cadeia de valor. A entidade responsável pela contratação pode e deve lançar quatro competições: o projecto, os contratos para supervisão e manutenção e inspecção.

A publicidade para concurso público deve seguir um modelo específico⁷¹ e deve ser anunciado no *Diário da*

68 O procedimento por negociação é o “sistema de contratação que consiste no convite aos interessados, para apresentarem as suas candidaturas ou propostas que, depois (...) são objecto de discussão e negociação (...), a fim de as harmonizar com o interesse público (...)” (artigo 23, parágrafo d).

69 Não pode ser nomeado membro desta comissão, qualquer pessoa que tenha interesse, directo ou indirecto, no processo de aquisição ou “seja proprietário ou tenha um interesse financeiro ou outro, directo ou indirecto, em alguma sociedade, entidade ou empreendimento que participe no processo de contratação.” (artigo 41, 5, LCP). .

70 Para os contratos mais frequentes, o caderno de encargos pode servir de protótipo, a ser aprovado pelo ministério responsável (artigo 47, 2, LCP).

71 A matéria sobre “Contratos e Obras Públicas” é regulada no Título V da LCP, dividido em oito capítulos: “Disposições Gerais” (artigos 180-183), “tipo de contrato” (artigos 184-223); “A execução do contrato” (224 artigos - 287), “pagamentos” (artigos 288-302), “recepção e liquidação de trabalho” (artigos 303-319), “rescisão e cancelamento do convencional do contrato” (artigo 320 - n.º 3); “Contencioso dos contratos” (artigos 329-339) e “subempreitadas” (artigos 340 - 343).

República (série III^a) e em um grande jornal de grande circulação no país (artigo 59, 1). Apenas o “resumo dos elementos mais importantes do modelo” será anunciado (artigo 59, 2).⁷² Nos casos em que possam candidatar-se entidades estrangeiras, o respectivo anúncio também deve ser divulgado através de canais que atinjam comprovadamente mercados internacionais (artigo 59, 5). Além disso, a “entidade empreiteiro é obrigada a comunicar a sua decisão de abrir um concurso público para o Gabinete da Contratação Pública, para que ele possa ser publicado no site do Portal da Contratação Pública” (artigo 59, 3).

Os interessados fornecem as suas propostas de acordo com os termos das especificações técnicas⁷³ e a comissão de avaliação abre as propostas—ou quando enviados electronicamente, a decodificação ou a transferência—num ato público no primeiro dia útil após a data limite para a apresentação de propostas (artigo 75, 1).⁷⁴ A comissão começa por avaliar a “competência profissional e a capacidade técnica e

financeira dos licitantes” (artigo 85, 1)⁷⁵ e, em seguida, o mérito das propostas.⁷⁶ Posteriormente, a comissão elabora um relatório preliminar e classifica as propostas para que o objectivo da concessão (artigo 89). Finalmente, passa a “uma audiência preliminar de licitantes” (artigo 90, 1).⁷⁷ São analisadas as propostas dos finalistas/licitantes elegíveis, apenas de acordo com os critérios de adjudicação (artigo 86, 2). Isso é feito de acordo com o estipulado no programa de concurso, tendo em consideração a proposta que é “economicamente mais vantajosa” ou tem “o menor preço” (artigo 99, 1). São analisados os factores qualidade, mérito técnico, características estéticas, assistência técnica, prazos de entrega ou de execução e o preço. Ele também olha para margens de preferência (i) em relação ao facto de que as mercadorias serão extraídas, cultivadas ou produzidas em Angola, ou (ii) no caso de prestação de serviços, o facto de que estes são fornecidos pelos concorrentes angolanos ou entidades com sede no território nacional (artigo 99, 3), ou

ainda (iii) a favor de bens produzidos, extraídos ou cultivados no COMESA ou países da SADC, ou concorrentes com sede nesses países (artigo 98, 6). Após a adjudicação de um contrato, um contrato escrito deve ser celebrado (artigo 108).

O concurso “limitado por prévia qualificação” é regido por normas especiais e, além disso, pelas disposições dos concursos públicos, com as necessárias adaptações (artigo 117). No Concurso Limitado, sem apresentação de candidaturas, a entidade empreiteiro convida, pelo menos, três entidades para fornecer propostas escritas (artigo 130), dentro de um prazo de um mínimo de seis meses (artigo 131). Para além destas questões, este concurso é regido pelas disposições da contratação pública com as necessárias adaptações (artigo 129).

O processo de negociação tem regras que se aplicam especificamente a ele, mas é igualmente regido, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulamentam

⁷² O modelo do concurso consta do Anexo IV da LCP.

⁷³ Esta publicação será comunicada pela entidade pública empreiteiro ao Gabinete da Contratação Pública, com a finalidade de publicação do referido anúncio no Portal da Contratação Pública (artigo 59, 3, LCP).

⁷⁴ Podem também, se o programa do concurso (artigo 60, LCP) o admitir, apresentar uma proposta variante com condições alternativas (artigo 64, LCP).

⁷⁵ Por uma razão justificada, o empreiteiro entidade pública pode determinar a abertura das propostas no outro dia ao longo dos 30 dias após o dia indicado no anúncio de concurso (artigo 75, 2). Não são admitidas as propostas que não contenham os elementos essenciais exigidos no programa de concurso, ou não sejam instruídas com todos os documentos exigidos, ou não cumpram as regras de apresentação da proposta (artigo 83).

⁷⁶ Todos os concorrentes que não comprovem ter as qualificações necessárias são excluídos (artigo 85, 2). Na verdade, os concorrentes devem “em qualquer fase do procedimento, ter as qualificações legais, profissionais, técnicas e financeiras necessárias para a execução do contrato” (artigo 55), observando “os elementos essenciais exigidos no programa de concurso” e apresentando todos os documentos exigidos (artigo 83).

⁷⁷ A comissão de avaliação para a sua revisão e avaliação, poderá solicitar informações adicionais aos concorrentes sobre as propostas apresentadas (artigo 88).

o Concurso Limitado por Prévia Qualificação (artigo 132). Isso começa com a publicação no *Diário da República* (série III^a) e num jornal com circulação em todo o país⁷⁸ (artigo 59, 1), de um anúncio de admissão de candidaturas, conforme previsto no anexo VI da LCP (artigo 135). Após a recepção e avaliação das propostas, a Comissão de Avaliação notifica os concorrentes, com a antecedência mínima de três dias, da data, hora e local da primeira sessão de negociações, agendando as restantes sessões nos termos que forem convenientes (artigo 138). Depois de avaliar as propostas, a Comissão de Avaliação elabora um relatório classificando a ordem das propostas. É aplicado o disposto na lei para o concurso limitado por préviaqualificação. (artigo 139).

Apesar deste regime geral, existem procedimentos especiais que podem ser seguidos para concursos para trabalhos de concepção, que “seguem a modalidade do concurso público ou do concurso limitado por qualificação” (artigo 141). Estes são concursos que

permitem que a entidade pública empreiteiro adquira “um plano ou projecto” seleccionado por um júri, com ou sem atribuição de um prémio (artigo 140, 1). Esta oferta começa com a decisão de seleccionar um ou mais trabalhos de concepção, autorizando as despesas referentes aos prémios ou pagamentos devidos (artigo 142).⁷⁹

A entidade empreiteiro também pode adoptar um procedimento especial em relação aos meios utilizados, embora não em relação ao objecto do contrato. Isto sucede quando se faz a “assinatura de contratos” através de procedimentos electrónicos e se recorre a leilão electrónico “para a aquisição de bens ou serviços de telefonia móvel” (artigo 91, 1), ou ao “sistema dinâmico de aquisição electrónica” (artigo 156). Neste caso, após o anúncio do sistema (artigo 159), um “catálogo electrónico” será constituído para todos os interessados que apresentem “versões iniciais das propostas” (artigo 161, n.º 1), cumprindo os “termos e condições” das especificações (artigo 161, 3). O prémio vai para a versão definitiva com

o menor preço (artigo 162).⁸⁰

No entanto, há excepções importantes para estes procedimentos de contratação pública. Eles se aplicam nos casos em que os contratos:

- resultem de acordos ou convenções internacionais;
- resultem de regras das organizações internacionais às quais Angola pertence;
- são declarados como secretos ou cuja execução deve ser seguida por medidas de segurança especiais;
- são regidos por lei especial ou celebrado com empreiteiros, prestadores de serviços ou fornecedores de bens que são uma entidade pública empreiteiro;
- adquiram serviços financeiros;
- adquiram serviços de natureza intelectual e, finalmente;
- adquiram bens sujeitos a grande volatilidade dos preços no mercado internacional (artigo 5º).

Como veremos mais tarde, concluiu-

78 A deliberação da comissão pode ser objecto de recurso para o departamento ministerial de tutela se apresentado no prazo de cinco dias a partir da data de entrega da certidão da acta do acto público (artigo 84). Os concorrentes têm cinco dias para reclamar, por escrito, o projecto de decisão final (artigo 90, 2).

79 Neste caso, de acordo com o artigo 59, 2, apenas se pode publicar o “resumo dos elementos mais importantes” do modelo.

80 Deve ser igualmente anunciado no Diário da República, como o modelo adoptado por decreto executivo do Ministro das Finanças e do Ministro que está no comando da construção (artigo 145, 1). Posteriormente, deve ser anunciado por quaisquer meios convenientes, incluindo plataforma electrónica utilizada pela autoridade pública empreiteiro (artigo 145, 2). Também devem ser previamente aprovado os TdR da obra, incluindo, em particular, a identificação e escolha da modalidade do concurso, a entidade promotora, a mais completa descrição possível da obra, o órgão que tomou a decisão de seleccionar a identidade dos membros do júri, as qualificações específicas profissionais dos concorrentes, os documentos a apresentar, a hora e o local de apresentação, o critério de selecção adoptado, o montante global dos prémios, o número de postos de trabalho e ao valor do prémio a atribuir a cada concorrente (artigo 146) que pode exibir vários trabalhos de concepção (artigo 149). O organismo competente nomeará um júri composto por um número ímpar de membros que possuem as mesmas qualificações profissionais específicas exigidas aos concorrentes (artigo 147). Estes devem contribuir de forma anónima, com a sua identidade conhecida somente após o prémio concedido e preparado o relatório final do concurso (artigo 148).

se que em dois terços dos casos analisados, as regras estipuladas pela lei não foram seguidas. Desconhecemos se esses casos poderiam ser considerados como excepções, uma vez que tal informação não estava disponível.

Detalhes dos contratos conforme estipulado pela lei da contratação pública

A assinatura do contrato escrito segue actas de reunião aprovadas pelo órgão decisório competente, após a verificação da prestação de caução pelo adjudicatário (artigo 111, 1) a quem é enviado (artigo 111, 2). O ganhador tem cinco dias para aceitar ou reclamar (artigo 112). O contrato é assinado no prazo de 30 dias após a aceitação ou a resolução de uma reclamação. Quinze dias antes da cerimónia de concessão, o adjudicatário deverá ser informado da data, hora e local (artigo 114).

O contrato deve identificar as partes e seus respectivos representantes, bem como o papel no curso da concessão e aprovação das actas, a descrição da matéria contratual, o preço, o prazo de execução das principais disposições do contrato e a referência a garantia prestada pelo premiado (artigo 110, 1). Sem estes requisitos o contrato pode ser inválido. O proprietário das obras públicas e o empreiteiro fazem parte do contrato de obras públicas (artigo 181). Quer esteja escrito no contrato ou não, as especificações -

Tabela 4: Grupo de empresas de acordo com o sector de actividade

Sector	Quantidade	Valor médio de facturação 2010 (em USD milhões)	% de obras públicas	Número de trabalhadores
Consultoria	1	2	95	5
Construção	4	43	87	165
Electricidade	1	1	100	12

com esclarecimentos e retificações - bem como a proposta vencedora e os esclarecimentos prestados pelo premiado sobre a proposta vencedora (artigo 110, 2) são sempre parte integrante do contrato.

Não é exigível a redução do contrato à escrito “no caso de contratos de locação/aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço não exceda 5 milhões de Kwanzas” ou “no caso de contratos de obras públicas em que o preço não exceda os 18 milhões de Kwanzas”(artigo 109, 1). O mesmo se aplica quando o órgão competente que decide sobre o contrato, com base em “razões de segurança pública interna ou externa” dispensa do mesmo, ou quando por “razões muito urgentes, decorrentes de imprevistos pela entidade empreiteiro seja necessário executar imediatamente o contrato” (artigo 109, 2).

Nos contratos de regime excepcional existem regras especiais aplicadas, e só depois as regras do regime da

contratação pública se aplicam. No entanto, essas regras especiais ainda não existem. Como costumava ser no passado, as entidades empreiteiros denotam por vezes insuficiências à nível das estruturas e da capacidade de responder à alta demanda por obras, quando se trata do processo de selecção para o estabelecimento do contrato. Foi o que aconteceu entre 2006 e 2008 devido às eleições de 2008, e pode voltar a acontecer este ano de 2012, pelo mesmo motivo.

Investigação empírica de como os regulamentos são respeitados na prática

Levando-se em consideração os procedimentos de contratação descritos acima, preparamos questionários para determinar as percepções dos diversos agentes que estão directa ou indirectamente ligados ao processo de contratação tem sobre a prática das entidades adjudicantes. Dois tipos de questionários foram concebidos: Um para os empreiteiros e empresas de

consultoria (a fim de obter informações sobre o cumprimento dos contratos), o outro para as organizações da sociedade civil (com o objectivo de determinar as percepções gerais em matéria de transparência no sector das obras públicas). Quinze desses questionários foram enviados por e-mail, e outros seis foram respondidos em entrevistas face-a-face. Dos formulários enviados por e-mail apenas seis respostas foram obtidas. Devido ao medo de retaliações e danos aos seus negócios, os participantes foram muito relutantes e reservados em suas respostas. A todos os participantes foi assegurada a confidencialidade, sem o quê o número de respostas teria sido ainda inferior.

No total, recebemos apenas seis respostas, conforme listado na tabela abaixo. As respostas fornecidas descreve a percepção dos respondentes acerca do processo de selecção dos contratos e como ele se encaixa com os procedimentos estipulados por lei (como discutido acima).

A análise dos inquéritos foi realizado em uma escala entre “SEMPRE” e “NUNCA” e um coeficiente entre -1 e 1 foi atribuído, de acordo com a contribuição prevista a partir de cada resposta para a percepção de transparência nos trabalhos. O coeficiente “-1” indica respostas fornecidas negativamente para a percepção e “1” indica que uma resposta positiva foi fornecida..

Uma análise foi realizada com base na

Tabela 5: Avaliação do cumprimento do contrato

Questões	Sempre	Frequentemente	Indiferente/ Não aplicável	Raramente	Nunca
Adjudicação feita por concurso público					
Apenas um ou dois concorrentes		2		2	2
50% ou mais empresas que concorrem para o concurso não apresentam propostas			3	2	1
20% ou mais das empresas seleccionadas não concorrem			3	3	
A diferença entre o 1º e o 2º concorrente é inferior a 2%	1		1	1	3
Valor no contrato é superior a 10% do preço mais baixo proposto por um concorrente	2		2		2
Período entre a abertura de candidaturas e a assinatura do contrato é superior a 7 meses	1			2	3
Valor no contrato é superior a 20% do preço básico da licitação	1		1	1	3
Desvio entre o montante concedido e o executado é superior a 20%	3			1	2
Desvio de tempo entre o contratualmente estipulado e execução é superior a 20%	2	1		1	2
75% ou mais dos preços unitários apresentados são superiores aos preços para um trabalho equivalente	1			3	2

Tabela 6: Projectos públicos seleccionados

	Hospital de Luanda	Estádio 11 de Novembro	Estrada Ondjiva - Cuvelai	Marginal de Luanda	Pavilhão Multiusos de Cabinda	M'bridge Bridge	Kwanza Cabala Muxima Bridge	Dondo N'dalatande Road	Kilamba	Polytechnic Instiutes
Custo	Centro de Desportos	Ponte M'bridge	Kwanza Cabala	-	-	-	-	-	-	-
Prestação de informação	Ponte da Muxima	Estrada Dondo - Ndalatando	Kilamba	Institutos Politécnicos	-	Yes	-	-	-	-
Competição	-	Yes	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresa de consultoria	-	-	WML	-	-	-	-	-	-	-

YSim = obtida, - = não obtida, WML = empresa de consultoria, M = USD Milhões

interpretação das investigações e a aplicação de pesos. O resultado alcançado foi de -0.45, o que significa uma relativa ausência de transparência na adjudicação de contratos de obras públicas.⁸¹ Em termos práticos, esta obscuridade certamente se traduziu em práticas corruptas.⁸²

Naturalmente, esta amostra de inquéritos não é representativa e não podemos tirar conclusões sobre os resultados obtidos. No entanto, os resultados indicam que há uma convicção geral de que a maioria das obras são atribuídos sem licitação pública, o que denota a falta de cumprimento da legislação

e uma janela de oportunidade para a corrupção.

Teste de transparência

Além das questões levantadas com as partes interessadas, como discutido acima, organizámos um “inquérito-surpresa” realizado por quatro alunos da Universidade Católica de Angola (UCAN). Foca-se exclusivamente em verificar o nível de acesso à informação básica e supostamente pública em alguns investimentos públicos em obras diferentes. Os alunos visitaram as instituições mais relevantes e simplesmente solicitaram informações para verificar se eles a tinham recebido ou não.

A tabela a seguir exhibe os projectos acerca dos quais os estudantes procuraram obter informações e os resultados dos inquéritos.

O que apurámos com este estudo foi que:

- Há muito medo e reserva entre os funcionários públicos, quando se trata de fornecer informações sobre os projectos de obras públicas. Esta situação foi encontrada no Gabinete de Reconstrução Nacional (que é responsável por muitos projectos de alto custo), na Direcção Nacional de Edifícios Públicos e Monumentos do Ministério do Urbanismo e Construção, e, parcialmente, no INEA.

81 O “leilão electrónico” tem um critério único: o preço (artigo 91, 2) e é processado, convidando todos os concorrentes (artigo 93), indicando a pontuação e a classificação das propostas.
82 Este indicador varia dentro do intervalo 1 e -1, o valor de 1 correspondendo a transparência e o valor -1 a total opacidade.

- Houve um acordo generalizado que somente com pedidos formais dirigidos aos directores as informações solicitadas poderiam ser fornecidas.
- Havia instituições onde a abertura e o acesso à informação era bom, como foi o tratamento dos inquiridores. No entanto, uma grande quantidade de informações fornecidas por pessoas responsáveis nestes organismos oficiais não coincide com a informação divulgada pelos meios de comunicação, por exemplo, em termos de custos de projectos.
- Houve casos de adiamento sucessivo da responsabilidade pela prestação de informações, tais como o Centro de Desportos de Cabinda para o torneio Afrobasket.
- Regra geral, informação acerca do custo total das obras não foi fornecido, alegadamente por motivos de confidencialidade.
- Não foram fornecidas informações sobre o projeto Kilamba; o inquirido não quis identificar-se como um trabalhador da Sonangol Imobiliária e referiu-se ao site da empresa intermediária, Delta Imobiliária que é responsável pela comercialização dos apartamentos, como a fonte de informação, mas sem resultados positivos.



O Estádio 11 de Novembro

Casos de estudo

Também foram considerados seis estudos de caso em que foi possível obter informações sobre os procedimentos para a formulação do contrato⁸³, a saber: A Ponte sobre o Rio Catumbela (Catumbela), Ponte sobre o Rio Kwanza (Cangandala), a Estrada Balombo/Alto Hama, as pontes entre Balombo e Alto Hama, a ponte sobre o Rio Cavaco (Benguela), e a Ponte sobre o Rio Giraúl de Baixo no Namibe. Na avaliação dos casos, investigámos o número de indicadores de violação da lei da contratação pública. Foi investigada especificamente a presença de “bandeiras vermelhas”, cada uma representando uma possibilidade de que, num determinado projeto, uma janela de oportunidade para a corrupção se propiciou.

A tabela abaixo mostra as *bandeiras*

vermelhas em cada um dos projectos considerados. Há, em média, cerca de 6,67 *bandeiras vermelhas* em cada um dos seis casos investigados. Em apenas dois casos houve concursos públicos, enquanto nos restantes quatro casos os contratos foram concedidos com base em pagamento directo ou adjudicação. Os resultados estão listados na tabela abaixo.

Devemos salientar que no caso 1, onde havia uma oferta pública, o número de bandeiras vermelhas é muito menor do que no restante. No caso 5, apesar do facto de ter havido um concurso público, foram identificadas cinco constrangimentos (o projeto inicial foi cancelado e a empresa seleccionada para a competição inicial apresentou uma nova proposta para um novo projeto, mas desta vez sem competição), o que explica a atribuição do mesmo

83 Uma alteração no valor de alguns dos pesos pode redundar num resultado diferente, mas não significativamente diferente.

número de bandeiras vermelhas.

A situação referida no caso 5 é uma situação típica, especialmente em obras rodoviárias.

É igualmente de assinalar que uma das causas da situação acima referida tem a ver com a falta de capacidade técnica das entidades empreiteiros para analisar projectos. Somente mais tarde foram detectadas “mudanças de projeto,” “erros e omissões do projecto,” e “trabalho extra devido a situações imprevistas”, normalmente pelo empreiteiro ou por iniciativa do empreiteiro. Isto exige mudanças no projecto com consequências para os preços e prazos.

Os dados recolhidos e as *bandeiras vermelhas* atribuídas denotam uma alta probabilidade de corrupção, principalmente devido ao facto de não haver oferta pública nem prioridades claras ou controle, sendo as restantes *bandeiras vermelhas* consequência de não ter havido concurso.

Inspecção

A inspecção visa proporcionar o controle físico, técnico e financeiro do contrato, sem perturbar “o curso normal do trabalho ou sem diminuir a iniciativa e a responsabilidade associados do empreiteiro” (artigo 268, 3).

Estes indivíduos são responsáveis pelo acompanhamento da execução da obra; supervisionar e verificar o cumprimento integral do projecto, contrato, especificações e plano de trabalho em vigor (artigo 266); bem como “dar ordens ao empreiteiro, notificá-lo(a), proceder a verificações e medições e realizar todos os demais actos necessários” (artigo 268, 1). O proprietário incumbe diferentes pessoas (ou empresas) de supervisionar, em sua/seu nome, a execução da obra, a obra e o empreiteiro (artigo 265). Assim como os funcionários, agentes ou outros titulares de cargos públicos que têm um interesse directo ou indirecto na proposta não pode ser parte de uma comissão de avaliação, qualquer pessoa (individual ou coletivamente), que tem um interesse directo não deve monitorar ou supervisionar o trabalho ou o empreiteiro, nem deve ser usado intermediários. Pelo mesmo motivo “o supervisor designado para acompanhar o trabalho deve, sob nenhuma circunstância, ser o projectista” (artigo 265, 5).

No entanto, embora as funções do agente de inspecção sejam físicas, financeiras, técnicas, controle de segurança e acompanhamento do contrato, o empreiteiro será responsável por todos os erros e deficiências

relativas à execução ou à qualidade do trabalho, e forma e dimensões dos materiais utilizados (artigo 215).⁸⁴ Pelas deficiências técnicas e os erros de concepção dos projectos e dos restantes elementos patenteados no concurso ou em que posteriormente se definam os trabalhos a executar respondem o dono da obra ou o empreiteiro, conforme aquelas peças sejam apresentadas pelo primeiro ou pelo segundo. (artigo 216).

Após a recepção dos trabalhos, o representante do proprietário deverá proceder a uma inspecção para a recepção provisória (artigo 303). Se forem encontradas deficiências resultantes da violação das obrigações contratuais e legais por parte do empreiteiro, os representantes do proprietário deve especificar essas deficiências; eles vão igualmente emitir uma declaração de não-aceitação com as respectivas razões. Em seguida, eles devem notificar o empreiteiro e estabelecer um prazo para a realização das modificações ou reparos necessários (artigo 304).^{85 86}

Três anos mais tarde, após o período de garantia, por iniciativa do proprietário, ou a pedido do empreiteiro, uma nova inspecção de todo o trabalho deve ser realizada. Não havendo nada de novo a relatar sobre a responsabilidade do

84 Os levantamentos realizados e casos de estudo referem-se a contratos firmados ainda sob o Decreto Legislativo 40/05 de 8 de junho, no entanto, a actual Lei de Contratações Públicas, o Título V estabelece o mesmo sistema de contratos de obras públicas.

85 A responsabilidade cessa quando os erros e vícios de execução ter resultado de obediência a ordens ou instruções escritas dadas pelo agente de fiscalização ou obteve expressa concordância deste (artigo 215, 2).

86 Quando o empreiteiro não reclama e não faz, nos prazos estabelecidos, as alterações ou reparações ordenadas, assiste ao dono da obra o direito de as mandar efetuar por conta do empreiteiro accionando as garantias previstas no contrato (artigo 304, 4, LCP).

Tabela 7: Bandeiras vermelhas em seis casos estudados

Situações de bandeira vermelha	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4	Caso 5	Caso 6
O processo de adjudicação é feito por concurso público						
Apenas um ou dois concorrentes						
50% ou mais das empresas que adquirem documentos para o concurso não apresentam uma proposta						
20% ou mais das empresas seleccionadas não participam do concurso						
Diferença entre o primeiro e segundo concorrente é inferior a 2%						
O valor do contrato é 10% maior que o preço da proposta mais baixa						
O período entre a abertura para propostas e a assinatura dos contratos é superior a 7 meses						
Valor do contrato é superior a 20% do preço de base da licitação						
A discrepância entre o montante concedido e o executado é superior a 20%						
Desvio entre o tempo previsto em contrato e tempo de execução é superior a 20%						
75% ou mais dos preços unidade apresentados são superiores aos preços para um trabalho equivalente						

empreiteiro (deficiências, deteriorações, indícios de degradação ou falta de solidez), as obras devem finalmente ser aceites (artigo 313).

Se o empreiteiro não concluir o trabalho dentro do prazo contratualmente estabelecido, além de eventuais prorrogações legais ou acordadas, as seguintes penalidades diárias devem ser aplicadas até o final do prazo de execução ou rescisão do contrato, se o contrato não especifica outras penalidades: a) um por mil do valor da

adjudicação, durante o primeiro período igual a um décimo desse período, b) em cada período subsequente de igual duração, a multa será aumentada em 0,5 por mil, chegando a um máximo de cinco por mil sem, no entanto, e como um todo, superior a 20% do valor da adjudicação (artigo 287, 1).

Nos tipos de contratos analisados (do Ministério das Obras Públicas), nos termos da Lei 40/05, as penalidades são impostas para a conclusão tardia da empreitada e a obrigação de prestar

uma garantia bancária para executar o contrato. Normalmente, os contratos são definidos de acordo com a série de preços e formas de pagamento ao empreiteiro. Eles também têm cláusula que prevê uma revisão dos preços (os termos do contrato não são consistentes com o que está expresso na lei). Na área de fiscalização encontram-se situações em que a) não há supervisão, e b) as regras de contratação pública não são seguidas.



Políticas: Estruturas para a boa governança



A revisão dos procedimentos de tomada de decisões e soluções financeiras no Capítulo 2 revelam desafios de governança do sector ao longo de toda a cadeia de valor do sector (ver Figure 9). Em termos de prioridades políticas, planeamento, finanças e distribuição dos contratos, os desafios abordados não ocorrem apenas no nível do sector, separada das estruturas de governação global. Eles também estão intimamente ligados com a tomada de decisão a nível político. Por esta razão não podemos esperar que o sector de melhora muito, a menos que seja feita uma reforma dirigida a partir do nível *político*. Para compreender os desafios no sector da construção e suas soluções, temos que entender o cenário político, seus pesos e contrapesos, e, no caso de Angola, como as receitas do sector petrolífero

podem distorcer as tentativas de melhorar a governança do sector em infraestrutura.

O panorama político

Angola é percebida como um estado autocrata de partido único, onde o actual governo controla enormes receitas provenientes da exportação de recursos não-renováveis.⁸⁷ Esse controlo tem sido usado para reforçar o poder político através do clientelismo e agora o país é governado por um grupo de aliados do presidente.⁸⁸ Como iremos argumentar, a autoridade executiva foi maximizada, e o “contrato social” entre os cidadãos e o Parlamento – que permite ao governo governar e reivindicar impostos em nome dos cidadãos – foi gravemente violado.⁸⁹ Como resultado, o governo não parece responder às necessidades

87 Índice de Democracia 2011, The Economist.

88 Hansen-Shino e Soares de Oliveira (2012), Vines et al. (2005). Consultar também os diversos rankings internacionais e indicadores consistentes com a caracterização dada do cenário político.

89 Ver Brautigam, Fjeldstad e Moore (2008) para mais explicações e análise empírica da importância decisiva de respeitar este “contrato social” para o sucesso da construção do Estado e da tributação nos países em desenvolvimento.

das pessoas em todas as regiões e segmentos. Em vez disso, canaliza a maioria dos benefícios para um número limitado de intervenientes. Dado o controle do presidente sobre o parlamento e sobre os processos de recrutamento político, é improvável que a democracia corrija esses graves desafios no curto prazo.

Por várias razões, essas características da paisagem política são susceptíveis de afectar “a proposta mais vantajosa” nas obras públicas, especialmente se o investimento em obras públicas e da governança do sector são influenciadas pelo interesse do executivo em manter o poder. Como forma de recompensar aliados e garantir o poder executivo, benefícios podem ser dados aos membros da elite através de decisões regulatórias ao nível político. Se o poder já está concentrado no executivo, existem alguns obstáculos para permitir que as empresas de propriedade de aliados operem com uma boa quota de poder de mercado—e, conseqüentemente, obter lucros mais elevados dos que um mercado competitivo teria permitido. Da mesma forma, as rendas podem ser geradas também no sector da construção, permitindo o conluio entre

empresas.⁹⁰ A opacidade em torno de decisões de governança do sector é a melhor maneira para o executivo evitar reacções contra essas formas de corrupção, e isso também é muito consistente com as observações feitas neste e em outros estudos.⁹¹

Apesar confiança limitada na democracia, as eleições de Agosto 2012 estão no centro de muitos debates. O Presidente é visto a fazer escolhas estratégicas e investimentos populistas, a fim de gerar apoio. As escolhas estratégicas incluem reorganização de vários cargos ministeriais. Em Janeiro de 2012 o chefe de longa data da companhia petrolífera estatal, a Sonangol, Manuel Vicente, foi nomeado Ministro de Estado e da Coordenação Económica, atribuindo-se-lhe vastos poderes políticos.⁹² Sua experiência negócio pode atrair alguns eleitores, mas em termos de construção de confiança na democracia o passo não é convincente. Vicente não está apenas entre os aliados mais próximos do Presidente Dos Santos e visto como seu sucessor, por si escolhido à, ele também tem uma ampla gama de interesses comerciais, dadas as suas participações no sector de telecomunicações, bancário e

de energia.⁹³ Em um país onde os funcionários públicos são propensos a permitir que os seus interesses comerciais afectem as decisões que tomam no escritório,⁹⁴ este passo não vai necessariamente convencer os eleitores.

Qualquer entusiasmo sobre as próximas eleições numa autocracia de facto pode parecer algo irónico, se alguns (se os houver) observadores esperam qualquer mudança política como resultado. No entanto, para a oposição política (que existe) as eleições são importantes para que sejam reveladas as deficiências democráticas, incluindo a fraude eleitoral, o recrutamento dirigido pelo executivo e resistência oposicionista. Quanto mais fraquezas se revelam, maior a resistência política mobilizada. Para o presidente, por outro lado, as eleições são importantes para minimizar a percepção de défice democrático, podendo assim, melhorar a sua imagem internacional e moderar as ameaças potenciais à sua posição, mesmo que apenas indirectamente.

Vamos agora debruçar-nos mais detalhadamente sobre as realidades constitucionais e considerar como

90 Cartéis no sector de estradas têm sido um enorme problema em vários países africanos, de acordo com um relatório do Banco Mundial (World Bank / Messick, 2011)

91 Referências sobre falta de transparência.

92 O Presidente dos Santos delegou amplos poderes a Manuel Vicente para coordenar o sector industrial (áreas de petróleo, gás, energia, diamantes e outros minerais, manufactura), de finanças, planeamento e, em particular, a coordenação de comissões importantes (Comissão Económica Bilateral, Comissão Angola - China, Angola - Brasil, Angola - França, Angola - Cuba).

93 The Economist Intelligence Unit:: Angola - Acontecimentos Políticos Recentes, 8 de fevereiro de 2012.

94 Consultar Hansen-Shino e Soares de Oliveira (2012).

e porquê o sistema de equilíbrio de poderes foi programado para funcionar.

*O que nos dizem sobre Angola os indicadores internacionais de governança*⁹⁵

De acordo com o Índice de Democracia da Economist Intelligence Unit, Angola é um Estado autocrático de partido-único. O Presidente detém o controle absoluto sobre o governo. Em seu mais recente relatório sobre Angola, apontam a corrupção, má gestão, opacidade no uso dos recursos públicos, e incerteza política como factores que aumentam o risco político, ao mesmo tempo que um alto nível de dependência fiscal das receitas do petróleo e a falta de diversificação económica ameaçam estabilidade.

Indicadores internacionais nos dizem que o extraordinário crescimento de Angola diminuiu, mas continua a ser elevado—com 8 por cento estimados para 2012 e 7 por cento para 2012.* A população de Angola conta com 19 milhões e o PIB per capita em 2012 é estimado em USD 7296 (USD em PPP). No entanto, como indicado pelo coeficiente de Gini em torno de 0.59, os benefícios são compartilhados de uma forma muito mais injusta em Angola do que em quase todos os países do globo. De acordo com as Nações Unidas, os 20 por cento da população

mais rica recebeu rendimentos oito vezes maior do que os dos 40 por cento mais pobres. A falta de transparência nas questões financeiras pode indicar que a disparidade é ainda pior, e o que nós sabemos é que grandes segmentos da população vive em extrema pobreza. A esperança de vida ao nascer é agora de 50 anos. Era de 49, em 2007. As taxas de mortalidade e mortalidade infantil estão entre as mais altas do mundo, com quase uma em cada cinco crianças não atingindo os cinco anos de idade. O sistema de ensino tem deficiências graves em termos de alcance e qualidade. Oficialmente, a taxa de alfabetização é de cerca de 70 por cento, mas a percentagem dos que são realmente capazes compreender um texto e escrever é provavelmente muito menor.

Quanto aos indicadores de governança do Banco Mundial, que se baseiam em informações de uma grande quantidade de outros indicadores, Angola melhorou na ausência de violência e na estabilidade política desde 2002, mas estas são praticamente as únicas boas tendências observadas no sistema de governação do país ao longo da última década. A eficácia na governança e a qualidade regulatória são muito fracos de acordo com a maioria dos observadores, e, como consequência, o Custo de Fazer Negócios é extraordinariamente

alto, de acordo com um ranking do Banco Mundial (IFC) com base em um conjunto abrangente de indicadores. Quando comparada com outros 53 “países de Rendimento Médio Baixo” (como definido pelo Banco Mundial), Angola está na posição número 53, acima do Congo (Rep.) e muito atrás do Paquistão, Nigéria e Sudão.

Comparada com uma média internacional, bem como com vários países africanos, Angola tem um desempenho muito fraco no Índice de Voz & Responsabilidade do Banco Mundial, que inclui questões de transparência, bem como de liberdade de expressão. O acesso à informação é extremamente baixo de acordo com o relatório de 2010 do Global Integrity sobre Angola. No Índice de Liberdade de Imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras, Angola ocupa a posição 132, entre os piores do mundo—e eles são de opinião que a situação está a agravar-se. Representantes do governo e da administração do Estado ocultam factos sobre o fracasso da governação e sancionam aqueles que, apesar de tudo, conseguem revelar tais factos.

Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional de 2011 classifica Angola 162º de 182 países, o que significa que os intervenientes nacionais e internacionais, cidadãos e observadores consideram o país como um dos mais corruptos do mundo. A

95 Economist Intelligence Unit February 2012 Angola Report

classificação Mo Ibrahim de líderes africanos, coloca o Presidente Dos Santos como um dos piores líderes, mesmo quando comparado com os líderes de outras economias ricas em petróleo, e atrás de países como Nigéria, Líbia e Argélia.

Partes significativas de benefícios financeiros da elite são exportados para ser escondido em jurisdições sigilosas/paraísos fiscais, de acordo com a Global Financial Integrity (GFI). A GFI e o seu Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Económico e Integridade Financeira descobriram que aproximadamente USD 6 bilhões, quase um sexto de todo o orçamento anual do país, vazava ilicitamente para fora do país, em 2009. Estes são recursos que não podem ser contabilizados em termos de comércio ou investimento (a maioria das transacções foram feitas com fixação fraudulenta de preços). O “dinheiro corrompido” extraído do país que pode ser contabilizado, tal como investimentos em imóveis em outros países, lidera esta cifra.

O que esses muitos indicadores nos dizem é que a baixa responsabilização política tem distorcido a governança de múltiplas maneiras. As receitas dos imensos recursos naturais do país poderiam ter sido usadas para desenvolver todo o país, mas, em vez disso criou enormes diferenças de renda e corrupção endémica.

Freios e contrapesos para a boa governança

Os regimes democráticos são organizados de acordo com o princípio da separação de poderes (legislativo, executivo e judicial) para impedir que este seja concentrado numa pessoa.

Algumas constituições são a favor da estrita separação de poderes, enquanto outras, ao fornecer para essa separação de poderes, permitem a alguns, em níveis diferentes, de exercer o controle sobre os outros. A legislatura, um órgão colegial, representativo da nação, geralmente é exercida por um parlamento composto de membros do Parlamento (MPs) eleitos pelos cidadãos, com poderes para promulgar leis e monitorar o executivo. O executivo materializa as leis pela acção do governo e conduz a política nacional para satisfazer as necessidades da comunidade. Para este fim o executivo tem um poder regulamentar e administrativo, e controla as forças de defesa e segurança. Este poder pode ser exercido por um órgão colegial ou unipessoal. O Judiciário é o poder responsável pela aplicação da lei para fazer valer a ordem estabelecida, a resolução de conflitos entre o Estado e os indivíduos ou entre os últimos. Sua independência é essencial, pois garante a sua imparcialidade. Geralmente é a Constituição, que define os seus poderes e garante a sua independência. A Constituição também define

a organização do governo local, especificando as responsabilidades do governo (central) e as das autoridades locais.

Freios e contrapesos na nova Constituição angolana

As eleições legislativas de 2008 deu origem a um processo constitucional, que resultou na adopção de uma nova Constituição. Na secção sobre “princípios fundamentais”, esta Constituição inclui, como um dos fundamentos da República, a separação dos poderes em legislativo, executivo e judiciário. No entanto, o sistema de governo, tal como estabelecido pela Constituição não consegue garantir a separação e equilíbrio de poderes entre os órgãos de soberania, em particular entre o legislativo e o executivo. Parece haver uma concentração de poderes na figura do Presidente, que é o líder do executivo. O Presidente controla o Parlamento, que é uma mera câmara legislativa. O Parlamento está numa posição de fraqueza para monitorar ou instruir o Presidente ou o seu executivo. A maioria dos centros de tomada de decisão dependem do Presidente da República, algo que parece ser a continuidade da filosofia de funcionamento do Estado de acordo com uma única cadeia de comando típica dos primeiros anos pós-independência, onde a constituição legitimava o partido único.⁹⁶

96 Consultar a decisão do Supremo Tribunal de Justiça, nas vestes de Tribunal Constitucional, na definição de “Chefe de Governo”

Ao estabelecer um poder executivo personificado pelo Presidente⁹⁷ a nova Constituição da República de Angola (CRA) é uma decepção com relação a ganhos democráticos anteriores. O Presidente é o único com poder para “definir a orientação política do país” (artigo 120, parágrafo, a CRA) e de executá-lo através dos órgãos consultivos⁹⁸ centrais⁹⁹ e locais¹⁰⁰ nomeados pelo próprio (artigo 119, secção k). Além do poder executivo e legislativo que ocupa (artigo 120, secção h), o Presidente da República também detém o poder legislativo: ele exerce esse poder por meio de “decretos legislativos presidenciais provisórios” (artigo 126) e poder legislativo a si delegado pela Assembleia Nacional, que exerce por meio de “decretos legislativos presidenciais” (artigo 125, parágrafo 2º). Além disso, ele também recorre ao poder informal à sua disposição, para pressionar a Assembleia Nacional em seu trabalho legislativo com o poder de iniciativa legislativa nele investido (artigo 167, parágrafo 1) e, sobretudo, em virtude do mecanismo de veto (artigo 124, parágrafo 2º) que lhe foi concedido para decretar leis.

Estamos, portanto, diante de um



Housing Project Kilamba

parlamento fraco, tanto politicamente como em termos de organização interna, recursos administrativos, acesso a informações e conhecimentos técnicos para apoiar os deputados. O parlamento angolano funciona num prédio que não é propriedade sua¹⁰¹ e carece de verdadeira independência financeira. Em termos formais, o orçamento é aprovado pelo próprio Parlamento, mas sua implementação depende de alocações feitas pelo governo (executivo). Também os

recursos disponibilizados para o funcionamento da Assembleia Nacional, em termos de tempo e de montantes, também limitaram o desempenho dos deputados.

Além da subordinação óbvia da Assembleia Nacional ao Presidente da República enquanto titular do poder executivo, o Parlamento tem sido dominado pelo partido no poder, que, após as eleições de 2008, tem agora uma maioria qualificada de 85 por cento dos 220 deputados.¹⁰²

97 “Confirmando o presidente como o árbitro supremo dos assuntos políticos e sublinhando a sua incapacidade de bloquear ou influenciar a política do governo” Economist Intelligence Unit: Relatório sobre Angola (Fevereiro de 2012).

98 O Conselho da República, o Conselho de Ministros, o Conselho de Segurança Nacional e outros (Artigo 134 e seguintes, CRA).

99 Os governadores provinciais e vice-governadores, administradores municipais e outros.

100 O Conselho da República, o Conselho de Ministros, o Conselho de Segurança Nacional e outros (artigo 134 e seguintes, CRA).

101 Desde meados de 2010, o edifício-sede da Assembleia Nacional está a ser construído e está programado para ser concluído em 2012

102 Com os resultados das eleições parlamentares de 5 de setembro de 2010, o partido no poder tem agora 191 assentos no parlamento dos 220 existentes.

O Parlamento é uma mera câmara legislativa ao serviço do governo e os deputados têm uma relação insuficiente com os seus constituintes.

Na sua relação com o poder judiciário, o executivo cultiva um espírito de subordinação hierárquica de juizes e procuradores de alto nível, porque é o presidente quem escolhe (directa ou indirectamente) e nomeia os juizes dos Tribunais Superiores, os juizes do Tribunal Constitucional¹⁰³ (artigo 180), os juizes do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 181), os juizes do Tribunal de Contas (artigo 182) e os juizes do Supremo Tribunal Militar (artigo 183). É o presidente que nomeia o Procurador-Geral da República e os promotores estaduais suplentes. Mesmo a composição do Conselho Superior da Magistratura e o Conselho Superior do Ministério Público é fortemente determinado pelo Presidente da República, como é ele que (directa ou indirectamente) nomeia muitos de seus membros e controla os mecanismos que afectam suas carreiras, seja por meio de colocações, transferências e promoções, ou através de uma acção disciplinar contra eles, ou até mesmo por meio de investigações,

inspecções e inquéritos sobre os serviços por eles executados. Este estado de coisas não só lança suspeitas sobre a independência dos juizes e promotores, mas também resulta em controle político do Executivo sobre o Judiciário.¹⁰⁴

Serviços nacionais de auditoria

De particular importância para a questão da transparência no sector das obras públicas e da sua cadeia de valor é o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas¹⁰⁵ é definido pela Constituição como “o órgão supremo de fiscalização responsável por supervisionar a legalidade das finanças públicas e julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição” (artigo 182, 1). Como parte do mecanismo de controle preventivo, o Tribunal de Contas deve determinar se os actos e contratos públicos que lhe são apresentados estão de acordo com a legislação em vigor (artigo 8º, 1º, da Lei 6/96 de 12 de Abril).

Depois de verificar a informação e os dados constantes do processo, bem como os contratos apresentados para inspecção inicial, e chegando à conclusão de que eles não cumprem os requisitos de legalidade e regularidade

da execução das despesas ou contrato, o Tribunal de Contas não vai aprová-lo ou irá solicitar, como faz normalmente, informações e esclarecimentos adicionais. O não cumprimento de contratos legais e concursos públicos devem tornar o processo nulo e sem efeito, e motivos de recusa de visto do Tribunal de Contas. No entanto, já houve casos em que o tribunal se sentiu pressionado pelo executivo e deram a sua aprovação sem cumprir os requisitos legais para concursos públicos “dado o superior interesse da Nação.”¹⁰⁶ Na verdade, esses casos de emergência, considerados os “melhores interesses do Estado”, foram relacionados com as eleições de 2008 (que abrange projectos em 2007 e 2008). Esta prática determinou 90 por cento das adjudicações directas e imediatas, sem se conformar com as regras e leis estabelecidas. Nestas circunstâncias, o custo total estimado do projeto não é feito correctamente ou com o rigor exigido pela utilização do dinheiro público. As estimativas de custos preliminares são muito mais baixas do que o custo final das obras determinadas por modificações no projeto, erros e omissões do projecto e trabalho adicional de situações

103 Dos onze Juizes-membros que compõem o Tribunal Constitucional, o Presidente nomeia quatro, incluindo o juiz-presidente. Quatro outros juizes, incluindo o vice-presidente são escolhidos pela Assembleia Nacional; os outros dois são escolhidos pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e é fornecido por concurso Académico.

104 No entanto, é interessante notar que, ao nível dos rituais de Estado, juizes superiores alinhando-se ao lado do Presidente da AN, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Ministros e Secretários de Estado, na cerimónia oficial de recepção do presidente no aeroporto, quando ele retorna ao país após uma viagem ao exterior.

105 Este tribunal foi estabelecido pela Constituição de Setembro de 1992, mas somente em 12 de abril de 2001, depois de muita pressão política e social, foi criado.

106 Veja a Resolução nº 65/FP/08, do Tribunal de Contas, na Jurisprudência do Tribunal de Contas (2003-2010), volume 1, p. 642-643.

imprevistas.

O Tribunal de Contas, na sua qualidade de Auditor Geral da Contabilidade Pública tem a obrigação de elaborar um relatório anual sobre as contas públicas, apresentá-lo à Assembleia Nacional e encaminhá-lo para os vários órgãos que exercem o poder soberano (artigo 182, 4). No entanto, apesar das nossas tentativas para obter uma cópia do Relatório Anual de Contas Públicas, não nos foi dado acesso a ele, nem pelo Tribunal de Contas, nem pela Assembleia Nacional.

Isso contribui para confirmar o estado já debilitado do tribunal no sistema de governo.¹⁰⁷ No entanto, como resultado de uma campanha que visa moralizar a administração pública a nível intermediário, o Tribunal de Contas tem julgado e condenado, em primeira instância, “os gestores públicos e os responsáveis pela gestão dos fundos finanças públicas” sobre casos de corrupção,¹⁰⁸ nos termos da nova Lei da Contratação Pública.

Resumindo, é difícil não concluir que as deficiências acima citadas – a falta de transparência, concentração de poderes, fraqueza dos sistemas de supervisão e controle – se combinam para fomentar a impunidade na cadeia de tomada de decisão em projectos públicos. A relação “custo-benefício”

destes projectos está, portanto, susceptível de ser negativamente afectada.

Controle precário da contratação pública

A forma de controle realizada apenas “no topo” pelo tribunal, diferente da realidade de outros países da SADC como a Tanzânia, onde há uma Autoridade Reguladora da Contratação Pública que tem a tarefa de:

Monitorar e elaborar relatórios sobre o desempenho das entidades concorrentes, definindo padrões de formação e planos de carreira profissional para os funcionários, capacitação de pessoal, desenvolvimento de documentos padrão, realizar auditorias de contratos, impôr a observância de regulamentos e investigar a não-observância. Essas funções são levadas muito a sério na Tanzânia, com o PPRA realizando auditorias regulares das 300 ou mais entidades concorrentes no país, cujos resultados são publicados em seu boletim semanal e relatórios anuais.¹⁰⁹

A Lei da Contratação Pública (LCP),

prevê a centralização de “contratos públicos”, o que é consistente com a concentração de poder com o executivo, consagrado na nova Constituição (2010). A nova legislação, ao contrário do sistema anteriormente diferenciado, estabelece um sistema de compras unificado que prioriza a negociação de entidades públicas com empreiteiros e prestadores de serviços, também por meio de economias de escala, garantindo que os melhores preços do mercado, internos ou externos, são obtidos. Para materialização de seus princípios (igualdade, concorrência, imparcialidade, transparência e probidade) e pelo interesse público, a LCP apresenta três inovações no espírito de servir o interesse público, um sistema de gestão perfeito (económico, eficaz e eficiente).

Em primeiro lugar, ele remove a cláusula de ajuste directo a partir da lei anterior, introduzindo maior transparência no processo de contratação pública, que agora requer a publicação de um anúncio de concurso público permitindo que todas as partes interessadas, não apenas alguns, como foi o caso no passado, para apresentar propostas. Além disso, os pagamentos adiantados não devem ser superiores a 15 por cento do custo do contrato.

107 Nesse aspecto, os meios de comunicação independentes têm apelidado de “Tribunal de faz de conta.”

108 Em um comunicado à imprensa datado de 30 de dezembro de 2011, o Tribunal listados todos os processos que estavam em execução no seu exemplo, um total de 35 processos.

109 CAD / OCDE (2011) p. 72

Em segundo lugar, cria-se um sistema de concurso electrónico¹¹⁰ que permite que os fornecedores tenham melhores informações sobre as necessidades do governo. Ao mesmo tempo, permite ao governo obter conhecimento sobre o estatuto legal, propriedades e activos financeiros, e regularidade tributária dos fornecedores. Um “catálogo electrónico”, que está disponível para todos os empreiteiros, fornece ao governo o conhecimento sobre a capacidade de prover dos fornecedores e seu nível geral de seriedade. Em terceiro lugar, dá-se primazia às empresas angolanas, um acto de discriminação positiva que traz a equidade entre os concorrentes, permitindo que empresas estrangeiras, que estão equipadas de forma diferente, também concorram.

No entanto, os efeitos práticos desta legislação, até agora, não foram sentidos, apesar de as autoridades terem atribuído grande importância à sua publicação. Só agora as suas disposições começaram, aparentemente, a ser implementadas, ou seja, a publicação de concursos públicos no *Jornal de Angola* e da criação do site dos fornecedores, onde todas as empresas interessadas estão a ser registadas.

Além da concentração de poderes, o outro ponto crítico do sistema são as regras de excepção, aplicadas a uma ampla gama de contratos públicos, dando assim origem a práticas menos transparentes. Na verdade, existem outras excepções às regras que proíbem os contratos negociados. Licitação por meio de negociação¹¹¹ é permitida se (i) o projeto é urgente (ii) o preço não for fixado antecipadamente (o que pode aplicar-se à maioria dos projectos de construção) (iii) apenas algumas empresas puderem oferecer o serviço necessário e (iv), se o contrato foi oferecido uma vez, mas não houve licitantes (artigo 28). Para os contratos de serviços a negociação é permitida se se tratar de uma repetição de um serviço similar fornecido dentro do período de três anos precedendo o contrato actual, se for uma extensão de um trabalho já existente, ou se o serviço não pode ser definido (artigo 30). Essas exclusões permitem desvio das normas-padrão e são muito facilmente aplicadas a contratos de obras ou serviços relacionados a projectos de construção. Como abordado por Jill Wells “em comparação, a Lei da Contratação Pública na Tanzânia só permite concursos e, em certos casos especificados restritas concurso por convites”.

A situação em Angola é muito diferente da de outros países da SADC. Por exemplo, “Na Tanzânia e na Zâmbia, às agências comparáveis é oferecida uma independência significativa e são colocadas sob auspício do Ministério das Finanças.”

Por outro lado, acerca da concentração de poderes, Jill Wells¹¹² assinala, “A autoridade, na Tanzânia, é muito menos concentrada, com equipas de Unidades de Gestão de Contratos profissionais, criadas para gerir o processo de aquisição de todos os níveis de governo até o mais baixo. Isso não significa que a descentralização é necessariamente apropriada em todas as circunstâncias. Na Tanzânia a descentralização da contratação pública criou um tremendo e permanente desafio de desenvolvimento de capacidades.”¹¹³

110 Consultar www.governo.gov.ao

111 Um convite à Manifestação de Interesse é feita; a selecção é baseada na oferta inicial seguida por negociação, individualmente ou com todos os concorrentes em simultâneo, com minutas elaboradas e um relatório redigido.

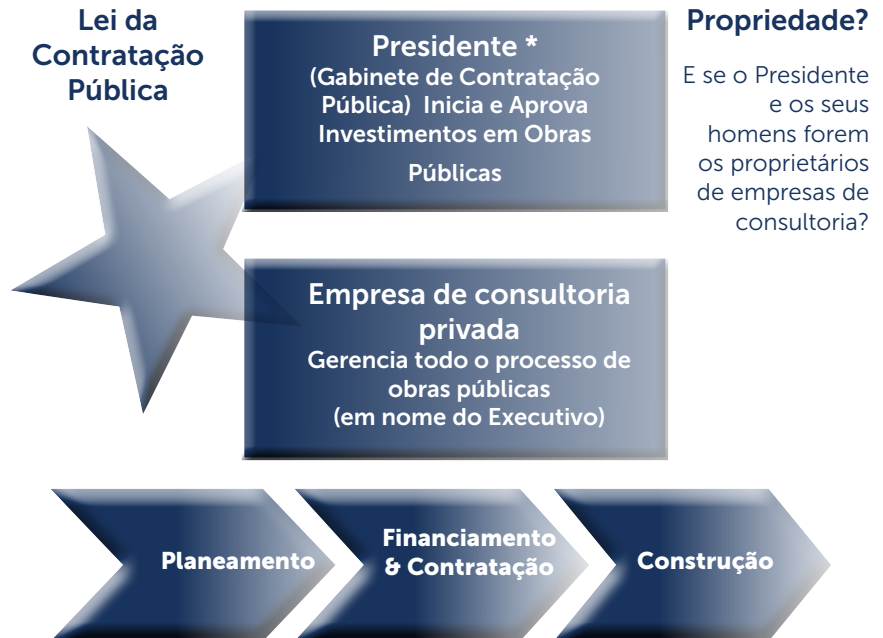
112 Análise do documento Construção em Angola, de Jill Wells, Dezembro 2011

113 OECD/DAC (2011) p. 72

Concentração de poderes e risco de corrupção política

Esta informação de base sobre o sistema institucional de freios e contrapesos não confirma a corrupção política, para a qual temos pouca documentação (já que não há acesso à informação). O que está confirmado é que o sistema de freios e contrapesos ou está paralisado ou não é suficientemente eficaz para prevenir a corrupção política, económica e moral. Por isso, é possível que o governo manipule a governação no sector das obras públicas para benefícios pessoais e poder, já que a maioria dos obstáculos para tais tentativas foram efectivamente removido ou tornados infuncionais. Se a corrupção envolvendo o nível político ocorre, pode vir em diferentes formas, por exemplo, como o ilustrado na Figura 10. Vamos considerar um caso em que o presidente inicia e aprova projectos de construção. A aprovação para a construção é então apresentada a uma empresa de consultoria privada, solicitada para lidar com todo o processo de planeamento, contratação e inspecção da construção. Esta empresa - susceptível de ser bem remunerada por cada projeto - poderia ser de propriedade de funcionários do governo ou outros aliados do presidente.¹¹⁴ Se este for o caso, essas pessoas do governo (possivelmente

Figura 10: O sector das obras públicas inclui operações com fundos públicos para os membros da elite política?



políticos) receberiam uma parte dos fundos públicos alocados para obras públicas em cada projeto gerenciado pela empresa de consultoria. Agora, considere uma situação em que os agentes do mercado também estão autorizados a operar, com poder de mercado ou em conluio, as receitas - possivelmente compartilhadas com os tomadores de decisão que o caucionam - seriam ainda maiores.

Esta situação poderá ser considerada legal, uma vez que as leis permitem que os membros da elite política tenham quotas necessárias. É plausível

que um parlamento controlado pelo executivo aprove tais leis. Em suma, o que aqui argumentamos não é que a corrupção política acontece desta forma na prática (é tão difícil de obter qualquer tipo de informação), mas que as lacunas nos freios e contrapesos do país permitem que isso ocorra. *Não há obstáculos estruturais que possam impedir a corrupção política de influenciar o sector das obras públicas.*

Recentemente, uma nova legislação sobre a contratação relativa aos contratos foi introduzida, com elementos reguladores do tipo OCDE. A

¹¹⁴ O que acontece se você investigar a estrutura de propriedade da empresa de consultoria Dar, por exemplo? É possível encontrar a identidade do verdadeiro proprietário e presidente

Figura 10 ilustra o papel das empresas de consultoria e perícia em obras públicas no ciclo de contratação, à luz da Lei da Contratação Pública. Esta lei exige a existência de um Gabinete de Contratação Pública como um órgão de apoio ao Presidente da República que detém o poder para gerir os contratos públicos. Vários concursos públicos são feitos por várias entidades públicas, mas para a implementação necessitam de autorização de financiamento do executivo, representado pelo Gabinete de Contratação Pública, que ainda está a estabelecer-se. A equipe de trabalho do Ministério das Finanças foi criada para organizar este gabinete a nível central e as suas filiais nas províncias. Como de costume, as várias entidades contratantes não têm o conhecimento técnico. Então, eles contratam empresas de consultoria que normalmente intervêm em duas das etapas da cadeia de valor da construção pública: concepção do projeto e fiscalização das obras. O desenho do projecto é baseado num programa preliminar fornecido pela entidade pública solicitando a empreitada. Isto não acontece com frequência. A inspecção é realizada pelo organismo público ou por uma empresa de consultoria contratada para esta finalidade em relação ao projecto já elaborado.

De acordo com a nova Lei da Contratação Pública, o designer do

projeto não deveria ser habilitado para supervisionar o projeto. Mas na maioria dos casos, isso é o que acontece na prática. Para algumas empresas (por exemplo, Dar Consultoria), eles projetam o programa preliminar do projeto e também o supervisionam eles próprios. Algumas empresas de consultoria chegam a conceber projectos de obras públicas, para os quais, através das suas redes e influências, mobilizam fundos externos e garantem a sua participação na gestão de todo o processo de obras públicas.

Os resultados desta análise do cenário político e suas implicações para o sector de construções são confirmados por muitos dos estudos de política angolana, listados nas referências, bem como estudos sectoriais. Além disso, num estudo realizado pela Associação Justiça Paz e Democracia (AJPD)¹¹⁵ foram identificadas as seguintes formas de corrupção e falta de transparência em Angola:

- A Regra dos Sócios 20 ou 30 por cento, ou *cabritismo* (suborno), segundo a qual funcionários do governo e gestores de empresas públicas, a nível central ou local, só aprovarão a execução de grandes investimentos se forem feitos accionistas das empresas em causa, ou em troca de prestação de serviços por seus próprios negócios nas áreas em que actuam.

- Sinais de riqueza instantânea: melhoria das condições de vida de muitos funcionários públicos é imediatamente notória depois de se tornarem gestores de recursos públicos (carros de luxo, apartamentos de alto padrão, parcerias em empresas nacionais e no exterior, etc.).
- O aumento da influência da qual eles obtêm benefícios e favores no decurso de seu serviço público.
- Concursos públicos forjados para contratação de obras públicas que beneficiam parentes ou empresas em que os funcionários públicos em causa têm interesses: embora existam procedimentos legais em vigor para os contratos públicos, muitos regulamentos e as fases do processo de contratação são violados. Numa entrevista para a Rádio Nacional de Angola, em Janeiro de 2007, o presidente do Tribunal de Contas, Julião António, disse que “é nos contratos que o caminho está aberto para a corrupção (...) onde não há nenhuma outra razão para o enriquecimento ilícito de um ou outro gerente que não a adjudicação ilegal de contratos”.
- Gestão dos recursos públicos por parentes e/ou amigos do Partido: geralmente, os gestores públicos tendem a escolher os seus filhos, parentes ou amigos para gerir áreas

¹¹⁵ AJPD a Topografia da Corrupção e da Falta de Transparência em Angola, Dezembro de 2011.

estratégicas dos sectores que gerem. As conclusões deste capítulo parecem confirmar as percepções gerais dos pontos fracos no governo angolano, expressa de forma mais geral por organizações da sociedade civil, a mídia e pesquisadores, nacional e internacionalmente, bem como os resultados de pesquisas e rankings. Apesar das dificuldades de obter acesso a informações confiáveis, este estudo sectorial revela grave fracasso da governação.



Barra do Dande Bridge



Desafios no sector das obras públicas— um resumo



A prática de Angola e as melhores práticas internacionais

Ao comparar as melhores práticas internacionais de governança do sector de construção (desde a avaliação das necessidades à concepção do projecto, o financiamento, a selecção de empresas, construção e inspecção de qualidade) com o que se sabe ser a norma em Angola, identificamos facilmente muitas carências e oportunidades para práticas corruptas e uso indevido de recursos.

Isto é o que mostramos na tabela 8 abaixo, preparada para nós pelo Jill Wells, o que nos permite chegar às seguintes conclusões:

- *Identificar as necessidades:*
Internacionalmente, a selecção dos projectos é feita a vários níveis, após consulta com as partes interessadas e, normalmente, de acordo com as necessidades da economia e dos cidadãos. Sobre este ponto, em Angola existem suspeitas quanto

à transparência: uma série de projectos de investimento público são identificados e propostos por parte das empresas de construção, e há um acesso muito limitado à informação sobre os projectos. Às vezes, apenas 60 a 70 por cento dos projectos são financiados através de linhas de crédito no âmbito do PIP.

- Na *concepção do projeto*, as melhores práticas internacionais ressaltam a importância de se reconhecer o ciclo do projeto e operar com o máximo de informações possível, incluindo estudos de viabilidade adequados. Muitos projectos em Angola não seguem a sequência correcta de preparação pois a perícia técnica nacional é pobre, as autoridades públicas consideram determinadas actividades como sendo de carácter urgente (especialmente em períodos eleitorais), e a falta de informações sobre os projectos, etc. Claramente, os muitos desvios a partir de processos e procedimentos adequados torna difícil destapar o véu da corrupção.

- Quanto aos mecanismos de financiamento para projectos de investimento público, a nível internacional, os estudos de viabilidade financeira são considerados na cadeia de preparação e programação dos projectos. Em Angola, as estimativas de custos não estão sendo feitas de forma rigorosa (que parece ser fácil de fazer ajustes de custos nas fases posteriores do projeto, especialmente durante a construção). Em muitos casos, é impossível determinar derrapagens de custos ex-post, pois este nunca terá sido estimado ex-ante. Isso, é claro, dá espaço para a corrupção e a fraude já que ninguém é capaz de avaliar a posteriori que valor despesas deveriam ter atingido.
- Em termos de *propostas e selecção*, em Angola muitos contratos são concedidos sem licitação pública (ou seja, através de ajustes directos). As regras internacionais de melhores práticas de contratação, em contraste, requerem que os critérios (e a forma como estes se classificam), principais conteúdos das propostas e resultados dos concursos sejam tornados públicos, com informações bastante detalhadas. Ignorar estes procedimentos facilita o favorecimento de um fornecedor, ao mesmo tempo que previne eficazmente que os mecanismos de mercado ofereçam a melhor



Luanda Bay

combinação de preço-qualidade, ou seja, a proposta mais vantajosa.

- Finalmente, a *inspecção dos contratos* em Angola é fraca, eivada de conflitos de interesse, e as verdadeiras despesas são impossíveis de detectar (novamente devido à opacidade de informação). De acordo com as melhores práticas internacionais, a inspecção deve ser realizada por empresas independentes com a experiência requerida, em intervalos regulares e ex ante dos prazos. O pagamento para as obras deve ser feito em tempo útil, de acordo com um contrato e mediante o fornecimento dos serviços conforme acordado.

Os imensos desvios entre as melhores práticas internacionais de

governança do sector de construção e aqueles actualmente aplicados em Angola—apesar da existência de uma boa legislação—criam espaço para a corrupção e evitam que o país beneficie da “proposta mais vantajosa” em projectos de construção. As consequências para o desenvolvimento da sociedade em geral e os potenciais efeitos multiplicadores sobre o crescimento económico são susceptíveis de se revelarem graves.

Tabela 8: Etapas para a execução de um projecto de construção

	Práticas aceites como sendo boas	Práticas angolanas	Riscos de corrupção
Identificação de necessidade	Seleção de projectos nacionais, locais ou sectoriais, priorizados segundo necessidade Consultar o público	Há pouca informação sobre a alocação de recursos entre projectos Muitas perguntas sobre o processo de aprovação de projectos, acreditando-se que alguns dos projectos sejam identificados por firmas. Apenas 60-70% dos projectos financiados pela linha de crédito chinesa estão no PIP	<i>Influência política que distorce a selecção para atender a interesses privados (individual ou empresa).</i>
A preparação do projeto	Realizar estudos de viabilidade/ avaliação e considerar formas alternativas para atender as necessidades Desenvolver uma estratégia de operação e manutenção para o projeto	Muitos projectos (particularmente os financiados por linhas de crédito) são lançados sem uma preparação adequada Não há capacidade para estudos de viabilidade e não há projectos no PIP com bons estudos de avaliação	<i>Preparação inadequada, deixando espaço para alterações, que podem ser manipuladas para beneficiar os participantes</i> <i>Projectos caros que aumentam honorários dos consultores e lucros dos empreiteiros.</i>
Finanças	Estimar os custos e reservar fundos para permitir o pronto pagamento Considerar todo o ciclo de vida do activo Identificar a fonte de recursos para a operação e manutenção	As estimativas de custos muitas vezes não são acauteladas e os fundos adequados não são preparados. Custos de alternativas raramente são avaliados Fundos para a manutenção não são indicados	<i>Alta estimativa para atenuar efeitos de desvio de fundos</i> <i>Estimativa baixa e rendimentos inflacionados para justificar um projecto</i>
Concurso e selecção	Anunciar editais de licitação para contratos de design, de obras e de fiscalização Licitações abertas em público Publicar os resultados e criar um espaço para reclamações	Muitos contratos adjudicados sem concurso Há pouca informação sobre a existência de concursos para contratos financiados por linhas de crédito Algumas evidências publicadas de conflitos de interesse em prémios do concurso	<i>Competição inadequada, conluio entre os concorrentes, suborno e interferência para favorecer empresas ou indivíduos específicos</i>
Construção e controle de qualidade	Estabelecer procedimentos de inspecção independentes para garantir que o projeto é construído conforme especificado Inspeccionar o trabalho em intervalos regulares Pagar imediatamente e estipular limites para variações	Inspeção é fraca com prováveis conflitos de interesse Função de controle de qualidade não é devidamente executada Derrapagens de custos são impossíveis de detectar não sendo jamais preparadas as estimativas Grave de atraso de pagamentos	<i>Conluio entre o supervisor e o empreiteiro para aprovar empreitadas precárias</i> <i>Variações para aumentar o valor do contrato (pode ser para compensar subornos ou preços baixos para ganhar o concurso)</i>
Entrega, operação e manutenção	Inspeccionar antes da entrega Reter fundos para remediar as deficiências até que vença o período de responsabilidade estipulado Assegurar fundos e capacidade para manter activos construídos	Evidência de projectos concluídos com deficiências estruturais Períodos de responsabilidade para reclamação de deficiências não ultrapassam os 12 meses Os fundos para manutenção não são previstos. Questões sobre a capacidade local para a manutenção da obra	<i>Conluio entre o supervisor e o empreiteiro para aceitar trabalho de má qualidade abaixo da especificação</i> <i>A falta de fundos para a manutenção pois primazia é dada a novas empreitadas</i>

Pontos fracos ao longo da cadeia de valor

Nos capítulos anteriores, fizemos referências à cadeia de valor dos projectos de obras públicas (mais geralmente conhecidas como projectos de investimento público, apesar do facto de que este conceito é mais amplo e abrangente do que o anterior, uma vez que inclui as iniciativas do governo em outras áreas de intervenção da economia, tais como pesquisa e produção [P&P], competências e edificação da capacitação do capital humano, defesa, preservação e protecção ambiental, e outros¹¹⁶), que, se forem seguidas, de acordo com a legislação e dentro de uma cultura de transparência, produziria muito melhores resultados de gastos públicos em resposta às necessidades da economia e da população através da maximização da utilidade social dos projectos.

Como já apontado acima, há desvios na prática dos procedimentos economicamente racionais e legais. Não se deve esquecer que o país é um Estado de direito - portanto, se existe uma lei, esta deve ser cumprida a todos os níveis da hierarquia institucional do governo - e que, do ponto de vista da economia de mercado (com mais ou menos intervenção do Estado), o custo de oportunidade dos investimentos

do governo deve ser um dos critérios fundamentais para decidir como alocar recursos financeiros do país.

Então, nós fizemos uma tentativa de identificar as principais causas de estrangulamento na persecução da “proposta mais vantajosa” dos investimentos públicos em obras de infraestrutura. Preparámos e completámos um quadro de correspondência entre as fases da relação “custo-benefício” e um conjunto diferenciado de variáveis que estão presentes na cadeia de valor dos investimentos públicos. Este esforço, além de nos permitir organizar e orientar o nosso raciocínio (as situações possíveis podem ser encontrados nas células da tabela) ajuda, por outro lado, identificar deficiências e barreiras para alcançar o ideal da proposta mais vantajosa nos investimentos governamentais.

Razões que explicam a falência das reformas no sector

Os mecanismos e canais de prestação de contas e participação da população na governação do sector da construção são escassos e não funcionam. Uma maneira de aumentar o investimento no valor social das obras públicas é tentar combinar melhor as decisões de investimento público com as reais necessidades da economia e os cidadãos do país. Dentro do actual

quadro institucional, constitucional e legal isto é desvalorizado e retraído. Como pode ser visto, há um alto grau de concentração de poder de decisão sobre a alocação de recursos financeiros do Estado.

A concentração excessiva de poder de decisão contribui para a falta de transparência na adjudicação de empreitadas de obras públicas e aumenta a propensão para o não-cumprimento de todas as disposições legais aprovadas pela Assembleia Nacional. Portanto, é razoável supor que a combinação de uma excessiva concentração de poder de decisão e da pobre participação democrática na cadeia de valor das obras públicas de investimento pode incentivar práticas corruptas.

As linhas de crédito, que financiam em média entre 30 e 40 por cento do das obras públicas, estão vinculadas a diferentes condições que prejudicam a cadeia de valor dos investimentos públicos. Nos capítulos anteriores fizemos referência a algumas dessas contingências e restrições e destacamos as modalidades que determinam a escolha dos projectos financiados pelo governo, sublinhando os seus pontos fracos. O Governo tem se preocupado com algumas das influências perniciosas de linhas de crédito externas e está a trabalhar no desenvolvimento de uma estratégia da

116 Sua representação no PIB é absolutamente marginal (são insignificantes) e as suas regras de programação são diferentes daquelas que vigoram na lei.

dívida externa que valorize o acesso directo do país aos sistemas financeiros e mercados internacionais.

Há uma sobreposição de responsabilidades em algumas das etapas da cadeia de valor dos investimentos públicos. Por exemplo, a selecção de empresas de construção – um aspecto crítico para a transparência e para a “proposta mais vantajosa” – é garantida pelas mesmas entidades que tomam decisões sobre projectos de investimento público. Em teoria, o Gabinete da Contratação Pública recentemente criado, pode fazer uma contribuição positiva no que concerne à optimização de decisões ao longo da cadeia de valor e clarificar sobre quem recaem responsabilidades e pelo quê. No entanto, a sua capacidade de manter a independência exigida pela legislação é duvidosa devido a uma série de interferências políticas ilegais em quase todas as etapas da cadeia de valor.

A influência directa de empresas e projectos de construção e consultoria ao longo de toda a cadeia de valor do sector público foi incrementada devido à fraca e limitada capacidade técnica nacional (número de técnicos e especialistas angolanos) e às relações directas que têm com muitos decisores políticos e institucionais. Isso aumenta o risco de favorecer certos fornecedores, proporcionando-lhes condições rentáveis de operação, influenciando negativamente a relação



Housing Project Zango

“custo-benefício” nestes investimentos para a sociedade em geral.

Alguns dos elos mais fracos da cadeia de valor do investimento público foi encontrado para ser inspecção e avaliação final das obras. De forma displicente, novas instalações públicas são declaradas satisfatórias e de acordo com o contrato. Tendo em conta que esta é a fase que está mais próxima do usuário final, maior transparência e rigor ajudariam a aumentar o valor para o dinheiro dos investimentos.

Por isso, é bastante fácil de entender que a não-conformidade e violações da legislação redundam em distorções no mercado de construção e falhas (custo de oportunidade), com danos evidentes sobre o valor acrescentado e a utilidade social das instalações, uma

vez que aumentam o seu custo global e pioram a qualidade e a capacidade de satisfazer as necessidades sociais, como inicialmente planificado. Este é claramente um custo directo de corrupção.

A tabela abaixo descreve os pontos fracos nos processos de tomada de decisão ao longo da cadeia de valor e fornece alguns indicadores para explicar o porquê da reforma não ter ainda convencido os eleitores que eles beneficiam da proposta mais vantajosa e de uma parte equitativa do impacto do desenvolvimento em projectos de construção pública.

Questões e Inquietações	Decisão	Financiamento	Contratação	Construção	Qualidade
Processos de Tomada de Decisão e riscos de corrupção	Necessidades do relatório, listando as prioridades e tomar decisões de investimento	Fontes de financiamento para obras públicas e condições para empréstimos	Seleção da empresa Detalhes do contrato e atribuição de responsabilidades	O desempenho do projeto: Tempo de entrega, qualidade, derrapagem de custos	Regulamento de prestação de serviços (qualidade, acessibilidade e acessibilidade) manutenção dos trabalhos
Atores e responsabilidades: Quem será responsabilizado pelas decisões?	o Presidente Ministros Governos Provinciais	OGE (o Presidente, Ministros Governos Provinciais Financiamento através da Sonangol Financiamento externo (Ministério Finanças; Planeamento) Doações (Finanças; Planeamento)	o Presidente Ministros Governos Provinciais	Ministérios e Institutos Públicos	Ministérios e Institutos Públicos
Rent-seekers Que podem influenciar decisões para o seu próprio proveito?	Ministros Governadores grandes empresas elites	o Presidente Ministros Governadores Grandes empresas (via linhas de crédito) Diplomatas (via linhas de crédito)	Empreiteiros Consultores Gestores públicos	Consultores (Inspecção) Gestores públicos	Consultores (Inspecção) Gestores públicos
Proposta mais vantajosa O que pode impedir que o projecto entregue esteja conforme?	Falta de planeamento Carência de capacidade técnica influências políticas Conluio de funções Delegação de poderes	Condicionalismos das linhas de crédito capacidade de auditoria	Lei da Contratação Pública	Formação técnica	Formação técnica
Corrupção Quais os problemas que podem ser derivados da corrupção?	(Influências políticas) Interferência nas decisões Prioridades de acordo com as elites Excesso de empreitadas (adenda)	Uso de fundos públicos para interesses privados;	Capacidade técnica Influências políticas Interferência no trabalho dos Gestores Públicos Sobreposição de instituições	Capacidade técnica Influências políticas Interferência de Gestores Públicos Inspecção	Capacidade Técnica Influências políticas Interferência de Gestores Públicos Inspecção

Quadro Legal e Institucional Que leis e estruturas existem para evitar a corrupção?	LCP * Central de Aquisições RPPEA PIP	LCP * Central de Aquisições RPPEA PIP	LCP * Central de Aquisições	LCP *	LCP *
Iniciativas para a Boa Governança bem sucedidas O que realmente funciona?	LCP * LPP **	LCP * LPP ** Conta Única do Tesouro SIGFE	LCP * LPP ** SIGFE SIGIP	LCP * LPP **	LCP * LPP **
Fracassos da Reforma Que iniciativas fracassaram e porquê?	Incapacidade de cumprir com o disposto na Lei da Probidade				
Mercados globais e governança doméstica O que pode ser interpretado como responsabilidade de actores externos? (empresas, governos, bancos de desenvolvimento)	Conferência de Doadores	Condicionalismos das linhas de crédito FMI	Competitividade no sector de Produção de Matéria-prima Nacional		
Procedimentos para melhores resultados em obras públicas O que pode ser facilmente implementado e fazer a diferença?	Aplicação da Lei governação eficiente autonomia Descentralização do poder da figura do Presidente Melhor fiscalização parlamentar Capacidade técnica Vontade política colectiva da estrutura do MPLA Reforçar a Sociedade Civil	Aplicação da Lei Responsabilização horizontal e transparente	Obediência à Lei	Obediência à Lei	Obediência à Lei
Para um Estado Responsável pelas Obras Públicas Lidando com a reforma dos obstáculos subjacentes?	Reforçar a Sociedade Civil	Reforçar o SIG ***	Reforçar a Sociedade Civil	Reforçar a Sociedade Civil	Reforçar a Sociedade Civil

* LCP-Lei da Contratação Pública, ** LPP Lei da Probidade Pública, *** SIG - Sistema Integrado de Gestão

Os custos da corrupção

As fraquezas já abordadas ao longo deste relatório conduzem naturalmente a preocupações acerca das implicações da “proposta mais vantajosa” para a sociedade angolana. Quais são os custos da corrupção?

Os custos da corrupção estão obviamente ligados ao desvio do conceito de melhoria do bem-estar nas decisões tomadas em muitos dos sectores de governança acima referidos e manifestam-se normalmente sob a forma de despesas mais elevadas e fraco desempenho do sector no que concerne o acesso aos serviços e baixa qualidade.¹¹⁷ Considerando os inúmeros valores e papéis de provisão de infra-estrutura, as implicações da corrupção para a sociedade são problemas de escala e dimensão temporal muito diferentes. Por exemplo, se a infra-estrutura deficiente impede as crianças de frequentar a escola, a consequência económica será associada com a força de trabalho futuro, mais do que os desenvolvimentos actuais da economia. Como pode esta perda ser medida? A baixa qualidade das estradas, para citar outro exemplo, tornar-se-á evidente alguns anos após a sua construção, se não antes. Independentemente da qualidade

deficiente das estradas devido à corrupção, a dimensão dos projectos de construção—bem como os necessários reparos—impactarão positivamente no PIB do país. Além disso, como se separa a perda devido à corrupção da perda causada por outras ineficiências, como a baixa competência ou a falta de fornecedores no mercado?

A escala diferente e o carácter das consequências—em termos de vieses nas várias e diversas decisões de governança ao longo da cadeia de valor do sector—torna o exercício de estimar os custos da corrupção em infra-estruturas extremamente complicado. Além disso, o acesso a informações confiáveis geralmente irá diminuir inversamente com o nível de corrupção na sociedade, uma suposição bem confirmada pelo caso de Angola. Em países onde a corrupção em infra-estruturas é percebida como um problema significativo, pode haver informação baseada em factos muito limitados para verificar tal suspeita, possivelmente, nem mesmo um único processo judicial contra a corrupção. Como são estimadas as consequências da corrupção se for impossível estabelecer a magnitude da própria corrupção? Se não podemos nem mesmo listar os casos de corrupção, na falta de processos judiciais ou outras provas, como é que é possível

documentar as suas implicações?

Pelas razões explicadas, um valor sobre as consequências da corrupção nunca será exacto se estimado para todo um sector de um país. No entanto, as duas tabelas incluídas nesta secção listam os problemas mais importantes que a corrupção em infra-estruturas podem causar. Com base nessas ideias de consequências, podemos discutir como a magnitude dessas formas ou aspectos do problema específico pode, eventualmente, ser estimada. Muitas vezes haverá divergência entre o que poderia *idealmente* ser uma estimativa e a que é praticamente *realizável*. No entanto, o exercício de alcançar o segundo melhor indicador, ainda que impreciso, às vezes pode ser útil para dar aos decisores políticos e cidadãos uma ideia da eventual dimensão do problema. A lista das muitas formas de consequências acrescenta nuance para o debate e pode orientar a agenda de combate à corrupção.

Custos directos da corrupção

Devido à dificuldade de obtenção de informações relativas a empreitadas de obras públicas, tal como referido acima, é impossível obter estimativas dos custos directos de corrupção neste sector em Angola, que devem ser fornecidos pelas comissões pagas pelas instituições de execução

¹¹⁷ Um suborno pode ser visto como uma compensação a um oficial do governo pelo risco e inconveniência de se desviar do objectivo da instituição que ele ou ela representa—normalmente associada com maior bem-estar para a sociedade. Não existindo desvio do aumento de bem-estar, não haveria necessidade de suborno, e, portanto, conceitualmente, o dano da corrupção segue pela lógica simples. Para suporte empírico de uma ligação entre corrupção e desempenho no sector de infra-estruturas, ver Seim e Søreide (2009) e Estache et al. (2006).

e de supervisão. O indicador de transparência de -0,45 na adjudicação de empreitadas de obras públicas mostra que há, possivelmente, elevadas perdas na cadeia de valor dos investimentos públicos. No entanto, é extremamente difícil quantificar estas perdas.

Podemos fazer uma estimativa aproximada, fazendo uma comparação internacional dos custos envolvidos em vários tipos de construção. A tabela abaixo contém algumas dessas informações.

Algumas conclusões:

- O custo médio de recuperação de estradas em Angola é quatro vezes maior do que o de Portugal e cerca do dobro do da Zâmbia.
- Em termos de construção de pontes, o custo em Angola é 242 por cento maior do que em Moçambique.
- A discrepância entre Angola e Portugal, em termos de custo de manutenção de estradas é enorme—seis vezes superior em Angola.

Embora possa ser válido dizer que há apenas 10 anos atrás o país saiu de um conflito militar de 27 anos, tem de haver outras explicações para as diferenças acima referidas, incluindo as comissões que se sabe serem pagas ao longo de toda a cadeia de valor das obras públicas. O que é igualmente preocupante, é que os países listados

Tabela 9: Comparação entre custos de construção (em milhões de USD)

	Reabilitação rodoviária em quilómetros	Manutenção rodoviária em km/ano	Habitação social em metros ² em USD	Pontes em metros
Angola	900.0	26.2	950	44.1
Portugal	232.0	4.1	540	10.9
Zâmbia	484.6	18.2	740	39.5
Moçambique	-	-	-	12.9

para comparação não estão isentos de corrupção. As despesas nesses países também são susceptíveis de serem afectadas pela enfermidade. No entanto, as despesas em Angola são muito mais elevadas.

Ao longo deste estudo já mencionamos, a dificuldade de obtenção de informações relativas aos projectos de obras públicas. Não obstante, conseguimos obter uma amostra de projectos de construção pública (cerca de 50 projectos) para os quais uma estimativa de cerca de 25 por cento pode ser extraída da diferença inexplicável entre os custos estimados e os pagamentos finais.

Este valor varia, dependendo da natureza dos projectos. Na verdade, de acordo com as informações obtidas,¹¹⁸ à inspecção de empreitadas de irrigação estão associadas comissões de cerca de 20 por cento, enquanto que para os hospitais provinciais as comissões

podem elevar-se até 45 por cento.

Aos 28 de Dezembro de 2011, o Tribunal de Contas/Instituição Suprema de Auditoria divulgou uma lista de gestores públicos condenados durante o ano (2011), devido à apropriação indevida de fundos do Estado. Da lista apresentada por Julião António, Presidente do Tribunal de Contas, os seguintes indivíduos foram julgados: José Manuel Moreno da Administração Municipal de Viana, José Francisco Correia do Kilamba Kiaxi, Maciel Jacinto Neto do Rangel, e Pedro Ambrósio dos Reis Fançony da Samba, Anibal Rocha ex-governador de Luanda, Manuel Rabelais ex-ministro da Informação.

De acordo com Julião António, que falava aos jornalistas numa cerimónia de véspera de Ano Novo para os funcionários e membros do Tribunal de Contas, a lista de pessoas condenadas incluiu o pessoal das embaixadas de Angola na Grécia e

118 Fonte privilegiada.

Zimbabwe, representada por Isaías Jaime Vilanga e Nelson Neves de Lima, respectivamente. Incluiu também Maria do Céu de Sá do MINARS, Mateus Claudino dos Santos, do Instituto Agrícola de Malange, Walter Virgílio Rodrigues do Gabinete de Redimensionamento Empresarial e José Guerreiro de Lima e Eduardo André da Empresa de Águas e Saneamento de Benguela. Da Feira Internacional de Luanda (FIL), Matos Cardoso e Leonilde Ipanha Fernandes também foram condenados.

A lista inclui ainda os gestores da TAAG, a companhia Linhas Aéreas de Angola: Mateus Francisco Sebastião Neto, Ernesto Miguel Monimambo, José Alves Andrade, José Manuel Machado Jorge e António de Jesus Marcolino Pombal.

Com relação à pena de responsabilidade financeira, António afirmou que os gestores da Administração Caculama, Malanje, foram condenados a pagar multas. As multas também foram aplicadas a Miguel Serrote Gio do Ministério do Interior, Hermenegildo José Félix da Administração da Nancova no Kuando Kubango, e José Vinhemba e António Dala Cassanga do INE-Chitembo.¹¹⁹

Custos indirectos da corrupção

Os tipos de custos listados acima são relevantes para entender a dimensão

das perdas devido à corrupção nas obras públicas. No entanto, estes tipos de valores não podem ser interpretados como um fiel retrato capturando os verdadeiros custos da corrupção no sector. Temos que ter em mente como as consequências da corrupção dependem das distorções criadas na economia. Em cada etapa da cadeia de valor, a corrupção pode distanciar as decisões do que é percebido como melhoria do bem-estar para a sociedade. Algumas das consequências, como aquelas associadas ao processo de licitação ou à necessidade de manutenção, por exemplo, por vezes podem ser estimadas. No entanto, o problema raramente ocorre isoladamente numa das etapas, estando associado a decisões ao longo de toda a cadeia de valor. As consequências podem materializar-se apenas a longo prazo, e a co-existência de desafios pode ter efeitos multiplicadores. Além disso, não podemos isolar o que acontece em um sector do resto do sistema de governo, e uma tentativa de capturar os custos totais de corrupção num grande sector, incorporado com processos de orçamentação políticos e interligado a outro sector perde facilmente o sentido. Como mencionado na Seção 4.1, devemos incluir os custos indirectos da corrupção para compreender a sua dimensão completa e, para atingirmos essa dimensão, os dados são-nos escassos. Em certa medida,

há indicadores que documentam que as perdas são reais, mas é impossível associar um número concreto às quantidades. A tabela abaixo lista o tipo de custos aos quais nos referimos.

O que esta tabela ilustra, é que as perdas associadas com a corrupção afectam todo o sistema de governo, e podem causar graves restrições ao desenvolvimento. O período em que Angola beneficiou de um elevado crescimento do PIB definitivamente não “prova” que a economia não é prejudicada pela corrupção. O PIB é simplesmente reflexo do nível de actividade (incluindo reparações de estradas que, para início de conversa, deveriam ter sido melhor realizadas e, possivelmente, em sectores de maior benefício para os pobres). Desenvolvimento é um termo muito mais amplo e refere-se a forma como a vida tem sido melhorada para os cidadãos na sociedade em geral. A maioria dos indicadores sugerem que o desenvolvimento de Angola está drasticamente coartado pela corrupção e, é provável que, em grande medida, a corrupção esteja relacionada à execução de obras públicas e de prestação de serviços públicos, uma vez que este é aqui que estão a ser feitos os grandes investimentos. Nesta perspectiva, a corrupção na construção - considerando as consequências directas e indirectas - agiganta-se de tal modo, que se torna difícil imaginar quão grave ela é.

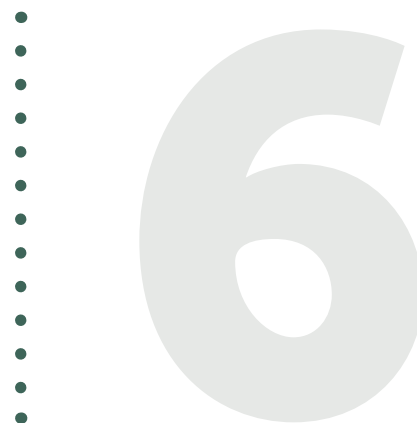
119 SVer Novo Jornal, Suplemento de Economia de 30 de Dezembro de 2011

Tabela 10: Os custos indirectos da corrupção

O quê	Como	Indicador sugerido	Indicador alternativo
Investimento	Reduções em investimento directo estrangeiro Baixo envolvimento de veículos de financiamento avaliados nos mercados internacionais	Desenvolvimentos de IDE Investimento privado nacional, os padrões	Estudos transnacionais de corrupção como factor preventivo para o IDE Estimativas do efeito da corrupção sobre o investimento doméstico
Influência	Os esforços colocados em “posicionamento” e redes/ conexões ao invés de actividades produtivas	Entrevistar decisores (por exemplo, como eles conseguiram o seu emprego?)	Estudos/baseados na Percepção
Mercado	Seleção adversa de protagonistas Maior risco de conluio, despesas públicas em infraestruturas em geral mais avultadas Fracca capacidade do sector privado para competir com empresas estrangeiras—dada a insipiente competição doméstica devendo-se à corrupção e conluio	Países aos quais pertencem as firmas estrangeiras à luz de indicadores de pagamento de subornos Evolução dos preços. Avaliação independente da qualidade dos bens e serviços	Os resultados dos estudos sobre como a corrupção afecta a seleção dos protagonistas num mercado
Governança	Regulação de preços sectoriais de forma a beneficiar as empresas que paguem subornos. Supervisão mais fraca do desempenho no sector e acesso à informação limitado para o grande público Manipulação na gestão e controle financeiro de empresas estatais	A presença das autoridades da concorrência e regulação independente: o seu papel e função em casos de corrupção	Indicadores do efeito de bem-estar advindos de esforços para defesa da concorrência e regulação independente
Democracia	Políticos posicionam-se para se apoderar ao invés de se orientarem para o bem-estar. Confiança nas instituições governamentais debilitada/baixa confiança no valor de respeito pelas regras da sociedade	Avaliação da ligação entre protagonistas do sector de infraestruturas e políticos ou servidores públicos com responsabilidades de supervisão do sector.	Avaliação da função dos mecanismos democráticos (vários indicadores de governação relevantes)



Discussões e recomendações



Concernente às recomendações para o sector da construção em Angola, poderíamos ter enumerado uma série de melhorias necessárias ao longo da cadeia de valor do sector, incluindo as questões relativas ao planeamento, estimativas de custos, contratações, processos de construção e manutenção. Isso levaria a redução de custos e, consequentemente uma relação “custo-benefício” mais vantajosa. No entanto, se as observações descritas na tabela 8 estão correctas—e se as deficiências identificadas neste relatório estão vinculadas aos desafios a nível político; quem se beneficiaria da redução de custos na construção civil?

Melhorar a governação “a nível do sector”, que é o que alguns parceiros de desenvolvimento tendem a preferir em casos de corrupção política, não beneficiará automaticamente a sociedade. Não podemos assumir que o sector de construção pode ser “tratado” de forma isolada do resto do sistema de governo. A menos que o sector se

fortaleça em paralelo com o sistema de governança como um todo, não há muito sentido em tentar garantir a “proposta mais vantajosa” para o desenvolvimento. De todos os modos, este não irá beneficiar os pobres.

A maioria dos parceiros de desenvolvimento em Angola actualmente não a confrontam directamente com o problema da corrupção. Não era assim no passado. Aparentemente, o ponto de viragem para esta atitude foi no final da guerra civil, ou seja, quando as rendas do petróleo subiram e a taxa de crescimento do PIB tornou-se muito maior. Angola é actualmente um país muito atraente para os investidores estrangeiros, dadas as enormes oportunidades de lucro, incluindo no sector da construção. Os valores significativos ligados aos investimentos (ou destinados a investimento) torna improvável que esses parceiros – mesmo os parceiros institucionais, como o PNUD – assumam posturas

abertas nesta matéria.

Os parceiros de desenvolvimento evitam as questões políticas delicadas, pois não querem “colocar o diálogo com o governo em risco”. Mas o que colocam eles potencialmente em risco? Estará relacionado com o facto dos seus governos quererem que suas empresas ganhem contratos no sector de petróleo? Nesta perspectiva, é provável que os problemas no sector da construção em Angola continuem, devido ao conluio entre actores internacionais e o Governo de Angola, onde todos lucram em detrimento da maioria dos angolanos.

As leis e os regulamentos existentes ao nível do sector não são ruins. Assim, uma abordagem ao nível do sector não mudaria muito em termos de reformas legais. Isto implica que as mudanças têm de vir de novas formas de aplicar o actual conjunto de leis e regulamentos. As leis têm de ser respeitadas. Para que isso aconteça, deve haver um controle mais eficiente. Monitoramento de como as leis são praticadas é uma decisão de gestão que teria que vir do Governo. A abordagem ao nível do sector, concebido com o objectivo de abordar os desafios reais do sector, deve envolver a nível político. Se não, a estratégia corre o risco de acabar como fachada, o que infelizmente é o caso da nova lei de aquisições.

Uma iniciativa para fortalecer o

controle implicaria que freios e contrapesos do governo fossem colocados em função. Esta é a nossa recomendação mais importante para garantir a prevalência do benefício na relação “custo-benefício” no sector da construção. Todos os outros detalhes técnicos sobre como as diferentes etapas da cadeia de valor devem ser melhoradas são questões secundárias. O passo necessário e muito importante relaciona-se com a prestação de contas ao nível político, em termos de permitir o controle sobre os gastos – liderada por um Auditor Geral independente – o aumento da transparência, o acesso dos cidadãos à informação e ao seu direito à liberdade de expressão, estabelecendo um parlamento independente, o combate à corrupção a todos os níveis, e quando isto for feito, a eficiência do governo melhorará, incluindo no sector da construção.

Bibliografia

Alves da Rocha, M. J. – Desigualdades e Assimetrias Regionais em Angola, CEIC/UCAN, 2010.

Auriol, E. and Blanc. 2009. “Capture and corruption in public utilities: The cases of water and electricity in Sub-Saharan Africa.” *Utilities Policy*. 17 (2): 203–216.

Auriol, E. And S. Straub. 2011. “Corruption and Collusion in Procurement: Strategic Complements.” Forthcoming in S. Rose-Ackerman and T. Søreide. *The International Handbook on the Economics of Corruption – Volume II*. Edward Elgar Publishing.

Ayogu, M.D. 2000. “The political economy of infrastructure investments in Nigeria.” Paper presented Annual World Bank Conference on Development Economics in 2000.

Benitez, D., A. Estache and T. Søreide. 2010. “Politics for money and power in infrastructure.” Policy Research Working Paper Series, World Bank,

Washington, DC.

Bjorvatn, K., and T. Søreide. 2005. “Corruption and Privatization.” *European Journal of Political Economy* 21: 903–14.

Black, B., R. Kraakman, and R.A. Tarassova. 2000. “Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?” *Stanford Law Review* 52: 1731–1808.

Boehm, F., and J. Polanco. 2003. “Corruption and Privatization of Infrastructure in Developing Countries.” Transparency International Working Paper, Berlin.

Campos, Indira and Alex Vines (2008) “Angola and China: A pragmatic partnership”, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. http://www.csis.org/media/csis/pubs/080306_angolachina.pdf

CEIC-CMI. 2011. *Public construction projects – Angola: A need to fortifying the*

barriers against corruption. Angola Brief 1(5). Prepared by Tina Søreide with the support of Alves da Rocha, Regina Santos, Antonio Costa and Nelson Pestana.

Corkin, L. 2011a. China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience. Angola Brief, Volume 1 number 1, January, Chr. Michelsen Institute (CMI) and Centro de Estudos e Investigação (CEIC)

Corkin, L. (2011b) "Chinese Construction Companies in Angola: A Local Linkages Perspective", Making the Most of Commodities Programme (MMCP) Discussion Paper no. 2, March, University of Cape Town and Open University

Dal Bo, E. 2006. "Regulatory Capture: A Review." *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2): 203–225.

Dal Bo, E. and M. Rossi. 2007. "Corruption and Inefficiency: Theory and Evidence from Electric Utilities." *Journal of Public Economics*, 91(5-6): 939–962.

Deininger, K. W. and P. Mpuga. 2005. "Does Greater Accountability Improve the Quality of Public Service Delivery? Evidence from Uganda." *World Development*, 33(1): 171–191.

Della Porta, D. and A. Vanucci. 1999.

Corrupt Exchange: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption: Walter de Gruyter.

Estache, A. and L. Trujillo (2009). "Corruption and infrastructure services: An overview". *Utilities Policy*. 2: 153–155.

Estache, A. 2007. "Infrastructure and Development: A Survey of Recent and Upcoming Issues." In F. Bourguignon, and B. Pleskovic, eds., *Rethinking Infrastructure for Development – Annual World Bank Conference on Development Economics*, Global: 47–82

Estache, A. and M. Fay. 2010, "Emerging issues in infrastructure." In D. Leipziger, ed., *Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World*, Commission on Growth and Development, pp151–193.

Estache, A., A. Goicoechea, and L. Trujillo, 2006. "Utilities Reforms and Corruption in Developing Countries." World Bank Policy Research Working Paper 4081. World Bank, Washington, D.C.

Estache, A., V. Foster, and Q. Wodon. 2002. *Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from Latin America's Experience*. Washington D.C.: World Bank Institute.

Flyjberg, B. 2008. "Public Planning

of Mega-projects: Overestimation of Demand and Underestimation of Costs." In *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-benefit Analysis, Planning, and Innovation*, eds. Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, and Bert van Wee. Edward Elgar Publishing.

Flyvbjerg, B. and E. Molloy. 2011. "Delusion, Deception and Corruption in Major Infrastructure Projects: Causes, Consequences and Cures." Chapter 3 in S. Rose-Ackerman and T. Søreide. *The International Handbook on the Economics of Corruption – Volume II*. Edw. Elgar Publishing.

Foster, V. And C. Briceno-Garmendia. 2010. *Africa's infrastructure: A time for transformation*. Washington D.C.: The World Bank

Gasmi, F., O. Nomba Um, and L. Recuero. 2009. "Political Accountability and Regulatory Performance in Infrastructure Industries: An Empirical Analysis." *World Bank Economic Review*. 23(3): 509–531.

Guasch, J. L. 2004. "Granting and Renegotiating Infrastructure Concession: Doing It Right." WBI Development Studies, World Bank Institute, World Bank, Washington DC.

Hawkins, John, Camilla Herd and Jill Wells (2006) "Modifying infrastructure procurement to enhance

- social development", Engineers Against Poverty and Institution of Civil Engineers, London, www.engineersagainstpoverity.org and www.ice.org.uk
- Heilbrunn, J. 2004. *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington DC: The World Bank.
- Keefer, P. and S. Khemani. 2003. "Democracy, public expenditures, and the poor: understanding political incentives for providing public services." *The World Bank Research Observer*. 20(1):1–27.
- Kenny, C. 2006. "Measuring and reducing the impact of corruption in infrastructure." World Bank Policy Research Working Paper 4099, Washington DC: The World Bank.
- Kenny, C. 2007. "Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?" Policy Research Working Paper 4331. World Bank, Washington, DC.
- Kenny, C. 2007. "Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?" Policy Research Working Paper 4331. World Bank, Washington, DC.
- Kenny, C. 2009. "Measuring Corruption in Infrastructure: Evidence from Transition and Developing Countries." *Journal of Development Studies*: 45 (3): 314–332.
- Kenny, C. and T. Søreide. 2008. "Grand Corruption in Utilities." Policy Research Working Paper Series 4805. World Bank, Washington, DC.
- Kenny, C. and T. Søreide. 2008. "Grand Corruption in Utilities." Policy Research Working Paper Series, World Bank, Washington, DC.
- Kenny, C. 2009. Why Do People Die in Earthquakes? The Costs, Benefits and Institutions of Disaster Risk Reduction in Developing Countries. Policy Research Working Paper 4823, Washington DC: World Bank.
- Manzetti, L. 1999. *Privatization South American Style*. New York: Oxford University Press.
- Olken, B. 2007. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." *Journal of Political Economy* 115 (2): 200–249.
- Puntillo, R. 1996. "Mass Privatization in Poland and Russia: The Case of the Tortoise and the Hare?" *Journal of Emerging Markets* 1: 7–28.
- Robinson, J.A., and R. Torvik. 2005. "White Elephants." *Journal of Public Economics* 89(2–3): 197–210.
- Rose-Ackerman, S. 1999, *Corruption and government. Causes, consequences and reform*. Cambridge University Press.
- Seim, L., and T. Søreide. 2009. "Bureaucratic complexity and impacts of corruption in utilities." *Utilities Policy* 17: 176–84.
- Serven, L. and C. Calderon. 2010. "Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa." *Journal of African Economies*. 19: 13–87.
- Søreide, T. 2006. "Grey Zones and Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration." In *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, Paris: OECD.
- Soren, Kirk Jensen and Paulo, Francisco Miguel – *Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola: A crise foi um sinal de alarme?*, CMI/CEIC 2011.
- Stansbury, N. 2005. "Exposing the foundations of corruption in construction." *Global Corruption Report 2005*. Berlin: Transparency International.
- The International Budget Transparency Partnership. Their report on access to information in Angola is downloadable in Portuguese: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
- Vagliasindi, M. 2011. "Public versus private governance and performance:

evidence from infrastructure service provision." *The International Handbook on the Economics of Corruption – Volume II*. Edward Elgar Publishing. Forthcoming.

Vaglisasindi, M. 2009. "Improving the Performance of Infrastructure State-owned Enterprises." Processed. World Bank, Washington, DC.

Vines, A. and M. Weimer. 2011. *Angola: Assessing Risks to Stability*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Wells, Jill. 2011. Draft note on construction in Angola. Desk study and literature review prepared by Jill Wells, involved in the project as independent consultant financed by the World Bank. She represents Engineers Against Poverty: www.engineersagainstopoverty.org

World Bank Open Database: <http://data.worldbank.org/>

World Bank/ V.Foster and C. Briceno-Garmendia. 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington, DC: World Bank.

World Bank /R. Messick. 2011. *Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector*. Integrity Vice President (INT). Washington DC.: World Bank.

Anexos

Comparação de Custos de Construção entre Países Seleccionados

	Construção de estradas (USD/km)	Manutenção de estradas (USD/km/ano)	Habitação social (USD/ m2)	Pontes (usd/m)*
Angola	900000	26235	950	44065
Portugal	232000	4130	590	12960
Zambia	484550			
Moçambique	-			10140

* Ponte do Cavaco: 52948 usd/m; Ponte Catumbela 80659 usd/m.

Projecto Kilamba: O expoente máximo da relação China-Angola ¹²⁰

O Kilamba é a primeira de várias “cidades satélite” que está sendo construída por empresas chinesas em Angola. A guerra civil que durou 27 anos terminou há uma década, mas novas residências continuam a ser uma necessidade premente. Milhões de pessoas vivem em bairros de lata feitos de concreto caseiro, tijolos de barro e chapas metálicas, muitas vezes sem acesso à água e energia eléctrica. Na corrida para as eleições parlamentares de 2008, o partido no poder prometeu construir 1 milhão de casas, e pediu ajuda à Pequim. Quatro anos depois, o Kilamba permanece como um símbolo indelével da relação da China com Angola, seu maior parceiro comercial em África. Mas o conjunto habitacional gigante brotando da terra vermelho-escura de Luanda também levanta a questão delicada sobre a natureza dessa

120 Revista China-Africa: China Economic Quarterly, September 2012, pg. 29 e seguintes

relação e as responsabilidades que ela implica.¹²¹

A Citic trabalhou em velocidade vertiginosa, importando quase toda a mão-de-obra e os materiais e terminando a maior parte do projeto em três anos. No papel, o Kilamba parece ser a resposta para a falta de habitação crónica de Luanda: ela foi projetada para proporcionar uma vida organizada, limpa e acessível, longe do caos do centro da cidade. Mas alguns questionam a sabedoria de replicar o modelo chinês de mega-empreendimentos com quarteirões de prédios em África. As famílias angolanas são numerosas e muitos preferem cozinhar e socializar comunitariamente.

O projeto habitacional Kilamba é actualmente o maior projeto de engenharia e construção de projectos similares realizados no exterior por empreiteiros chineses.

De acordo com dados fornecidos pela construtora no seu site, o projeto inclui 2.000 edifícios de apartamentos, 24 creches, nove escolas primárias, oito escolas de ensino médio, sistema de abastecimento de água, esgoto, energia, estradas e outras estruturas de suporte de infra-estruturas na área com um total valor de USD 3,5 bilhões. A previsão de conclusão para o projecto é Outubro de 2012. No período de pico da construção o empreiteiro usará 12 mil trabalhadores chineses e trará equipamentos e exportação de material no valor de USD



700 milhões .

A Nova Centralidade do Kilamba, denominação oficial, até ao final de 2010, foi o então Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN), em 27 de setembro de 2010 o Presidente José Eduardo dos Santos transferiu formalmente todas as responsabilidades sobre o projeto Kilamba e outros projectos similares em Luanda do GRN para a Sonangol Imobiliária, uma subsidiária da companhia petrolífera estatal.

Em seu discurso de inauguração parcial de habitação social do Kilamba, o presidente José Eduardo dos Santos considerou-o como “o maior projecto habitacional jamais construído em Angola ... e numa escala global, um profundo exemplo da política social empreendida no país para resolver o

déficit habitacional. “

No entanto, os preços praticados pela empresa responsável pelas vendas, a Delta Imobiliária, Sociedade de Promoção, Gestão e Mediação SA, a quem é atribuída a responsabilidade pela venda de apartamentos do Kilamba sociais, variando entre USD 125 mil e US \$ 200 mil por apartamento, frustra as expectativas criadas em torno do projeto pelas pessoas de baixa-renda e os objectivos sociais divulgados. A empresa Delta Imobiliária está prestes a obter lucros fabulosos com a venda de apartamentos em forma de comissão que receberá o mesmo negócio.

As autoridades angolanas têm convidado vários dignitários estrangeiros a visitar o projecto Kilamba, dando-lhe notoriedade e apresentando-o como um exemplo de resolução de problemas habitacionais.

121 Revista China-Africa: China Economic Quarterly, Setembro de 2012, pg. 29 e seguintes

