

Sociedade Civil em Angola: Incursoes, Espaço e Responsabilidade

Inge Amundsen
Cesaltina Abreu

R 2007: 8

Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidade

Inge Amundsen
Cesaltina Abreu

R 2007: 8

CMI Reports

Esta série pode ser encomendada a:

Chr. Michelsen Institute
P.O. Box 6033 Postterminalen,
N-5892 Bergen, Norway
Tel: + 47 55 57 40 00
Fax: + 47 55 57 41 66
E-mail: cmi@cmi.no
www.cmi.no

Preço: 90 Coroas Norueguesas

ISSN 0805-505X
ISBN 978-82-8062-205-1

Este relatório encontra-se também disponível no seguinte endereço:
www.cmi.no/publications

Palavras-chave:

Angola
Sociedade civil
Política
Orçamento
Finanças Públicas

Número do Projecto

26016

Título do Projecto: Angola: Sociedade Civil como Promotora de Governação e Responsabilidade
Original report title: *Civil Society in Angola. Inroads, Space and Accountability*(CMI R 2006:14)

Agradecimentos

Foi com imenso prazer que aceitámos realizar este interessante estudo para a Embaixada da Noruega em Luanda, Angola, e estamos igualmente muito satisfeitos com a maneira como as pessoas da sociedade civil angolana reagiram à nossa abordagem e às nossas questões. Representantes, trabalhadores e gestores de ONGs e das organizações da sociedade civil foram todos muito receptivos, partilharam connosco as suas informações e pontos de vista, e disponibilizaram bastante tempo para explicar detalhes e procedimentos das suas organizações, e opiniões sobre o contexto angolano.

Sem esta apreciação positiva pelas OSCs em Angola em relação ao projecto e à equipa do projecto, teria sido impossível elaborar este relatório. Todos manifestaram que aguardam ansiosamente este relatório. Com a nossa avaliação, observações, críticas e pareceres bem intencionados, esperamos contribuir de alguma forma para uma mudança no cenário das OSCs em Angola.

Este relatório foi baseado em informações obtidas nos encontros com o pessoal das OSCs em Angola e outros informantes, mas o relatório e as suas conclusões são responsabilidade exclusiva dos avaliadores, e não reflectem necessariamente os pontos de vista de pessoas ou organizações entrevistadas. As opiniões e juízos de valor são igualmente nossos, e não reflectem necessariamente os pontos de vista da Embaixada da Noruega. Quaisquer erros factuais, inconsistências e omissões são da responsabilidade exclusiva dos autores.

Bergen e Luanda, Outubro de 2006 / Outubro 2007

Inge Amundsen
Chr. Michelsen Institute (CMI)



Cesaltina Abreu
Angola, Instituto de Pesquisa Económica e Social (A-IP)



Índice

AGRADECIMENTOS.....	III
ÍNDICE	IV
FIGURAS.....	V
CAIXAS	V
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 METODOLOGIA.....	2
1.2 ANTECEDENTE HISTÓRICO.....	2
1.3 HISTORIAL POLÍTICO	2
1.3.1 Comunismo	3
1.3.2 Presidencialismo.....	3
1.3.3 Clientelismo e apadrinhamento	4
1.4 ANTECEDENTES ECONÓMICOS.....	5
1.5 SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS DO GOVERNO	7
2. INCURSÕES.....	10
2.1 DUAS ESTRATÉGIAS	10
2.2 DUAS ABERTURAS.....	11
2.3 CARACTERIZAÇÃO	12
2.3.1 Sociedade política.....	12
2.3.2 “Contra a corrente”: Rendimento e administração de impostos	13
2.3.3 Sistemas de priorização e de orçamento.....	14
2.3.4 “Ao sabor da corrente”: Execução orçamental e despesas	15
2.4 CRITÉRIOS.....	18
3. ORGANIZAÇÕES.....	20
3.1 TIPOS DE ORGANIZAÇÕES	20
3.2 ONGs	21
3.2.1 ONGs Nacionais	21
3.2.2 ONGs Internacionais	27
3.3 OIGs.....	31
3.4 RELIGIÃO E IGREJAS	33
3.5 OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	34
3.6 ORGANIZAÇÕES PROFISSIONAIS E SINDICATOS	36
3.7 REDES DE ORGANIZAÇÕES.....	38
3.8 RELAÇÕES DE GÉNERO	43
4. ANÁLISE E CONCLUSÕES.....	46
4.1 MANDATO E INFLUÊNCIA	46
4.1.1 Questões gerais de democratização.....	46
4.1.2 Questões específicas de finanças públicas.....	47
4.2 FALTA DE UMA BASE DE INTERESSE ECONÓMICO	48
4.3 RESTRIÇÕES DO GOVERNO	49
4.4 INCURSÕES.....	49
4.4.1 Promover o conhecimento sobre o processo do orçamento.....	50
4.4.2 Parcerias internacionais estratégicas.....	51
4.4.3 Rede nacional	54
4.4.4 Meios de comunicação social e as campanhas públicas de informação	55
ANEXO 1: ACRÓNIMOS E ABREVIACÕES	56
ANEXO 2: REFERÊNCIAS E LITERATURA.....	57

Figuras

FIGURA 1	RECEITAS PETROLÍFERAS GOVERNAMENTAIS PROJECTADAS	6
----------	--	---

Caixas

CAIXA 1	A NOVA LEI DAS ASSOCIAÇÕES	8
CAIXA 2	GESTÃO DE DESPESAS PÚBLICAS (GDP)	15
CAIXA 3	SUPERVISÃO DE AQUISIÇÕES NAS FILIPINAS	16
CAIXA 4	DECLARAÇÕES DE ACTIVOS	17
CAIXA 5	RASTREIO DE DESPESAS	17
CAIXA 6	A LEI DE IMPRENSA	35
CAIXA 7	ELEIÇÕES NACIONAIS EM ANGOLA	40
CAIXA 8	PROMOVER A TRANSPARÊNCIA NAS FINANÇAS POLÍTICAS	41
CAIXA 9	A INICIATIVA ORÇAMENTO DE MULHERES	44
CAIXA 10	PROJECTO DE ORÇAMENTO DE AFRICA	51
CAIXA 11	TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	52
CAIXA 12	PUBLIQUE O QUE PAGA	53
CAIXA 13	INICIATIVA DE TRANSPARÊNCIA DAS INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	54

1. Introdução

Em Angola, o engajamento da sociedade civil é essencial para se alcançar um mínimo de transparência e responsabilidade governamentais, numa altura em que se regista um “boom” nas receitas petrolíferas e persiste a incerteza relativamente ao processo eleitoral. Angola não conhece eleições desde 1992, e com as elevadas receitas petrolíferas esperadas, a sociedade civil e a comunidade internacional são as únicas forças capazes de exercerem influência e pressão sobre o governo para demonstrar o adequado respeito pelos direitos humanos e redistribuir as receitas dos recursos minerais.

Sem eleições há quase 15 anos, o canal para os cidadãos expressarem as suas preferências de políticas por meio das eleições está bloqueado. O Governo de Angola não está a ser responsabilizado por meio de eleições. Por isso, os cidadãos angolanos possuem poucos meios para expressar as suas preferências de política, excepto, através das organizações da sociedade civil, os meios de comunicação social e a acção directa. A sociedade civil em Angola deve estabelecer e defender os seus direitos ao conhecimento e supervisão (incluindo acesso à informação), e a defender os seus direitos à organização como meio de participação popular, de consulta e de opinião. A sociedade civil tem um papel importante a desempenhar para se estabelecer um mínimo de transparência e responsabilidade nos assuntos de interesse público em Angola.

De acordo com o recente relatório dos Direitos Humanos elaborado pelo *Departamento de Estado Norte-Americano* (2006), existem actualmente mais de 100 ONGs internacionais e aproximadamente 350 ONGs nacionais a trabalhar em Angola. Segundo um recente directório de ONGs elaborado pela *Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária* (UTCAH), existem 97 organizações internacionais, 78 nacionais e 15 organizações religiosas (UTCAH 2006). Existem provavelmente mais ONGs nacionais a trabalhar, particularmente a nível local, e as ONGs listadas podem até ser insignificantes e inoperativas.

Apesar dos números, foi apenas em princípios de 1990 que a sociedade civil se tornou um factor com significado político, quando a longa história do regime autoritário do partido único conheceu alguma forma de moderação na primeira abertura democrática de Angola. Ainda assim, a não realização de eleições, a dominação do partido único, um legado histórico do regime socialista, e o actual ímpeto da elite no poder de deter o pleno controlo das receitas dos recursos naturais, constituem factores limitativos para a organização da sociedade civil.

O objectivo primário deste relatório consiste em desenvolver um entendimento do papel político das organizações da sociedade civil na Angola contemporânea. Analisaremos mais especificamente o papel que a sociedade civil pode desempenhar para influenciar a favor da transparência e da prestação de contas na gestão das finanças públicas, ou, por outras palavras, como a sociedade civil pode contribuir para a transparência, responsabilidade e gestão adequada da riqueza mineral de Angola em crescimento rápido.

Neste estudo analisamos principalmente as organizações da sociedade civil com o foco nas políticas das receitas petrolíferas em Angola, no sector petrolífero e na programação e execução do orçamento numa perspectiva de combate à pobreza. Em que medida as organizações da sociedade civil em Angola têm um interesse real e potencial em, e influência sobre, políticas e processos de receitas e de orçamento do Governo? Esta é a questão dos “milhões desaparecidos”, da tributação e receitas dos sectores minerais (principalmente petróleo, gás e diamantes), da gestão das finanças públicas das receitas do petróleo e outras receitas minerais, do próprio processo do orçamento, da redistribuição e orçamentação do combate à pobreza, a implementação da política financeira, e a transparência e a responsabilidade social corporativa das empresas internacionais que operam em Angola.

Um segundo e mais amplo objectivo deste relatório consiste em desenvolver um entendimento das forças e actores que podem, eventualmente, contribuir para uma melhor

governança em Angola, incluindo mais transparência nas questões públicas e maior responsabilidade na prestação de contas por parte dos funcionários públicos e dos detentores de cargos eleitos. Esta perspectiva mais ampla visa identificar e categorizar as organizações existentes e as OSCs engajadas em (ou com um potencial para influenciar a favor de) boa governança e prestação de contas em Angola, incluindo os direitos humanos básicos, a transparência, voz e participação, tanto a nível central como local. Este objectivo mais amplo incluirá consequentemente alguma avaliação da potencial oposição à elite no poder em Angola, e lançar alguma luz sobre o papel da sociedade civil como um agente de mudança no processo da democratização em Angola.

1.1 Metodologia

O método usado foi, principalmente, o da consulta de documentos, incluindo informações de diversas revistas, relatórios e artigos, e material impresso de várias organizações. A isto acrescentamos entrevistas com representantes e trabalhadores de organizações relevantes em Angola, e alguns observadores bem informados para aprofundar a análise.

O nosso método inclui, basicamente, avaliações qualitativas e estudos de caso, uma vez que dados seguros (estatísticas e evidências numéricas) sobre questões como a vontade política, práticas de cooptação, níveis de influência ou eficiência são difíceis se não mesmo impossíveis de se obterem. Tivemos de confiar, principalmente, em formulações discursivas, na triangulação de informações e na nossa própria avaliação das percepções e declarações dos entrevistados.

Além disso, o cenário de ONGs e OSCs em Angola é um quadro misto, e a compreensão sobre o papel das organizações pode não ser exacta. Por exemplo, algumas organizações usam meios extra-democráticos, incluindo violência, subornos, e apadrinhamento, e outras são instrumentos do poder. Existe um continuum que vai da oposição radical à cooperação obediente com o governo, e não se pode assumir que todas as organizações da sociedade civil promoverão princípios democráticos, se posicionem a favor dos pobres, e exercerão pressão sobre o governo para a democratização.

1.2 Antecedente Histórico

Tal como aconteceu em outras colónias africanas, a potência colonial (Portugal) não permitia a realização de actividade política independente que pudesse desafiar ou ameaçar a ordem colonial em Angola. Com excepção da actividade religiosa, outros princípios organizacionais como sindicatos, associações juvenis, étnicas e regionais, ou partidos políticos eram encarados como forças desestabilizadoras ou de resistência e por isso sistematicamente suprimidos.

Assim, quando da saída de Portugal e da independência em 1975, a sociedade civil era fraca e pouco desenvolvida em Angola, à custa de grupos de resistência armada que levavam a cabo a guerra de libertação. Além disso, devido às ideologias de libertação e alianças geopolíticas estratégicas à data da independência, um dos mais fortes movimentos de libertação em Angola “embarcou” na ideologia e princípios organizacionais marxistas-leninistas, apesar das origens étnicas/regionais dos movimentos de libertação.

1.3 Historial político

Para além do legado colonial, o legado pré-independência, existem pelo menos três factores políticos na história recente de Angola que vêm impedindo o desenvolvimento de um movimento activo da sociedade civil no país. Estes factores são a ideologia marxista-leninista adoptada pelo governo do MPLA pós-independência, o estabelecimento de um sistema político fortemente presidencialista em Angola (mesmo para os padrões africanos), e um sistema de clientelismo de favores e apadrinhamento.

Para além disso, existe uma elite política em Angola relativamente fechada, autoritária e autoconfiante, que acredita possuir legitimidade política por ter ganho a luta de libertação, por ter ganho “a incursão imperialista e a guerra civil imposta pela UNITA, o *apartheid* Sul-Africano e os EUA”, bem como ter ganho as eleições em 1992. Ela acredita que tem direito de governar o país sem interferência de forças sociais opositoras, estruturadas como organizações da sociedade civil, partidos de oposição ou outras formas.

1.3.1 Comunismo

Um dos factores que tem dificultado a formação/organização da sociedade civil em Angola é o legado do comunismo, ou melhor a versão angolana do marxismo-leninismo. Esta ideologia foi adoptada pelo actual partido no poder MPLA antes da descolonização, como uma base estratégica e ideológica para a sua luta anti-colonial, e como base para a sua luta com os outros movimentos anti-coloniais como a FNLA, a UNITA e outros, sobre o controlo do estado pós-colonial.¹

Embora o marxismo-leninismo tenha sido oficialmente abandonado pelo MPLA como ideologia do partido no seu terceiro congresso no ano de 1990, prevalecem ainda práticas autoritárias na estrutura do partido e nas mentes e espíritos tanto dos quadros do partido quanto do público em geral. Por exemplo, a organização das mulheres, *OMA*, e a organização da juventude, *JMPLA*, que foram absorvidas pelo partido no poder como suas “organizações de massa” ainda são “filiadas” ao partido, e este tem uma “estrutura de célula” que chega até às comunidades locais e aos locais de trabalho. Mais importante ainda, a tradição comunista do partido como sobreposto ao aparelho de estado ainda é sentida em Angola: várias importantes discussões políticas não foram realizadas no parlamento ou ministérios, mas sim dentro da estrutura do MPLA; a filiação partidária ainda é condição para se obter e manter a maioria dos cargos públicos de autoridade; e o partido ainda supervisiona os ministérios, conselhos locais e várias organizações através da sua rede de células.

Existe, conseqüentemente, um legado ideológico-histórico do centralismo e do controle do partido único em Angola. Embora a constituição revista de 1992, inspirada em Rousseau, tenha aberto espaços para organizações não filiadas ao partido no poder, estratos significativos da sociedade civil ainda são controlados pelo partido no poder como “organizações filiadas ao partido”.²

1.3.2 Presidencialismo

Em termos formais, o Presidente da República não é apenas o Chefe de Estado, mas também o Chefe do Governo, o comandante em chefe das forças armadas, e o Presidente do Partido no poder. Portanto, Angola apresenta características de um acentuado presidencialismo (Amundsen 2005:4-6).

Em primeiro lugar, o presidencialismo é evidente na composição do governo. O Presidente da República e a Assembleia Nacional (Parlamento) devem ser eleitos (de acordo com a constituição) em eleições separadas, para mandatos fixos. O Presidente da República é eleito em eleições directas para um mandato de cinco anos, e o Governo e os seus ministros e vice-ministros são todos nomeados (designados e podem ser exonerados) pelo Presidente. Além disso, o Presidente

¹ Para uma excelente análise do período pós-colonial, vide Hodges 2004.

² Estas ONGs governamentais (controladas ou constituídas), denominadas CONGOs, não foram incluídas neste estudo embora na linguagem oficial elas façam parte da “sociedade civil organizada”. Em Angola isto inclui a organização das mulheres, da juventude e dos pioneiros do partido no poder, nomeadamente a *Organização da Mulher Angolana* (OMA), a *Juventude do MPLA* (JMPLA), e a *Organização dos Pioneiros Agostinho Neto* (OPA); a Fundação do Presidente (*Fundação Eduardo dos Santos*, FESA), o Fundo Social da Primeira Dama (*Lwini – Fundo de Solidariedade Social*); os sindicatos controlados pelo partido no poder (o principal sindicato *União Nacional dos Trabalhadores Angolanos*, UNTA e as suas organizações-membros como a *União dos Jornalistas de Angola*, UJA); e os meios de comunicação social controlados pelo partido.

é de facto o Chefe do Governo (preside ao Conselho de Ministros). O Presidente não pode ser deposto pelo parlamento nem pelo voto de falta de confiança ou voto de censura.

Além disso, existe um primeiro-ministro constitucionalmente “sem poder”/fraco, ou seja, um Primeiro-Ministro que não é Chefe do Governo e que está sujeito aos poderes exclusivos do Presidente de nomear e exonerar. O conselho de ministros não está sujeito à confiança do legislativo. Mais, o Presidente pode dissolver o Parlamento, mas o Parlamento não pode depor o Presidente. Este facto constitucional é a base para colocar Angola formalmente no grupo de sistemas presidencialistas, apesar da reclamação oficial de Angola de que o regime é semi-presidencialista.³

Em segundo lugar, o Presidente tem poderes discricionários absolutos para nomear (e exonerar) o governo; a iniciativa para reformas constitucionais e nova legislação emana em grande medida da presidência, e os poderes do Parlamento sobre o orçamento são fracos. O papel do Parlamento na discussão, alteração, aprovação formal e controle subsequente dos orçamentos do estado de Angola apenas nos últimos três anos evoluiu “do nada para alguma coisa”. Embora o Parlamento – de acordo com a Constituição – discuta e aprove o *Plano Nacional* e o *Orçamento Geral do Estado* (e os seus relatórios de execução), bem como a contracção e concessão de empréstimos, em termos práticos o seu papel é limitado. As medidas de emergência e de secretismo, a protecção dos interesses da elite, e os elevados níveis de corrupção, limitaram a percepção do Parlamento sobre as receitas e despesas estatais e muito ainda há a fazer para se ter uma ampla monitorização/vigilância parlamentar e um controlo efectivo sobre o orçamento.⁴

Em terceiro lugar, o MPLA, partido no poder, tem um completo controlo do processo parlamentar devido a uma maioria absoluta (129 dos 220 deputados). Acoplada à história de partido único do MPLA e às táticas informais estabelecidas pela dominação presidencial, parece que Angola instituiu uma prática política (tradição) na qual o Parlamento exerce as suas possibilidades de controlo apenas em certa medida.

Finalmente, existe um “elevado grau de intervenção presidencial na gestão diária dos assuntos de estado. Os assessores presidenciais têm muitas vezes mais influência do que os ministros, conduzindo a uma situação em que os ministros são incapazes de exercer a sua autoridade” (Hodges 2004:56). O Presidente dos Santos está no poder há mais de um quarto de século e, obviamente, não age a favor de uma sociedade aberta.

1.3.3 Clientelismo e apadrinhamento

O sistema de presidencialismo em Angola, acima descrito, está aliado à concentração de poder político e económico em poucas mãos. Angola é um país de extremas desigualdades económicas. Uma prolongada guerra civil e a dependência (continuada) das receitas do petróleo e dos diamantes criou riquezas imensas para alguns e pobreza extrema para a maioria; uma pequena elite com acesso aos rendimentos do petróleo do governo e à economia do petróleo, e a vasta maioria vivendo numa economia destruída pela guerra e sem acesso nem mesmo aos serviços mais básicos.

O neopatrimonialismo e o clientelismo são características da maioria dos estados da África, e incluem políticas de apadrinhamento, várias formas de *rent-seeking* (a maximização das

³ O actual Primeiro-Ministro, Fernando da Piedade Dias dos Santos (“Nandó”) tem a função de “dirigir, orientar e coordenar a acção geral do Governo”, e é “politicamente responsável” perante o Presidente nos termos da Lei Constitucional, mas ao mesmo tempo e na prática, o Presidente da República é o Chefe do Governo e preside as reuniões governamentais. Houve mesmo uma disputa entre os dois homens quando o Primeiro-Ministro convocou uma reunião governamental sem o conhecimento do Presidente, e dos Santos teve de reafirmar a sua autoridade.

⁴ De acordo com o Director Geral Adjunto do FMI, Sr Takatoshi Kato, na sequência da sua visita a Angola em Outubro de 2004; “o Governo deve aproveitar os recentes avanços para realizar o objectivo do Presidente de que os escassos recursos sejam usados da melhor maneira possível para o povo de Angola que já consentiu enormes sacrifícios nas últimas duas décadas. Isto envolverá mais esforços para reforçar a transparência no orçamento do Governo e as operações do banco central, incluindo a gestão dos recursos petrolíferos” (www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04233.htm [02.11.04]). Ver também o relatório de 2004 da *Human Rights Watch*: “Some Transparency, No Accountability” (www.hrw.org/reports/2004/angola0104/angola0104.pdf [081007]).

preferências através do recurso à influência das relações de poder na regulamentação do acesso e usufruto dos recursos) e prebendalismo (a apropriação do aparelho do estado para geração de benefícios materiais para os próprios funcionários públicos, suas famílias e grupos a que pertencem). Angola exhibe estas características em grande escala, porque as receitas do petróleo e dos diamantes possibilitam ao regime prestar favores materiais aos “clientes” em troca de apoio político. Ou seja, o controlo do estado sobre as importações possibilita ao regime controlar os interesses envolvidos nas actividades de importação, e inserir importantes aliados no sistema patrimonial. O excessivo número de funcionários governamentais (e políticos!) pode também ser encarado como uma parte da lógica de apadrinhamento.

Para além de uma cultura política de secretismo e confidencialidade administrativa, existe igualmente uma cultura de clientelismo e de favorecimento. Isto inclui práticas como as cooptações (o suborno dos rivais políticos, incluindo líderes de ONGs), regras e regulamentos deliberadamente evasivos/cinzentos, (e os subsequentes obstáculos burocráticos como por exemplo o excessivo tempo que demora o registo de uma nova ONG pelo *Ministério da Assistência e Reinserção Social*), e uma desconfiança generalizada das várias agências governamentais em relação às ONGs.⁵

1.4 Antecedentes económicos

Em termos económicos, a emergência de uma sociedade civil forte em Angola tem sido limitada por um crescente domínio das indústrias de extração mineira, pela falta de oportunidades económicas para actividades independentes, e pela inexistência de uma classe média independente. A economia angolana foi e continua a ser altamente controlada pelo governo, sendo a empresa estatal *SONANGOL* quase um estado dentro do estado. A ideologia e estratégia dominantes, e a guerra civil, excluíram a propriedade estrangeira e a empresa privada durante a era do partido único, e a pequena classe média (burguesia) é um grupo basicamente dependente do Estado, de empregados e funcionários públicos.⁶

Recentemente, Angola tem conhecido processos de acumulação violenta e de “privatização primitiva”, através dos quais empresas e recursos do governo têm sido privatizados, mas num processo que transferiu a titularidade para indivíduos pertencentes à elite governante⁷. Com as ainda existentes restrições do governo sobre as empresas privadas, o desenvolvimento de um grupo independente de pessoas empreendedoras e de negócios é seriamente limitado, e subsequentemente, também, o desenvolvimento de organizações de interesses com base em interesses empresariais e de propriedade, bem como de partidos políticos baseados nesses mesmos interesses também são, igualmente, limitados.

Para além destas limitações económicas e estruturais para o desenvolvimento de organizações de interesse independentes, a “maldição dos recursos” também limita a emergência de actores independentes.

⁵ Talvez valha a pena acrescentar os persistentes rumores que circulam em Luanda de que o principal partido da “oposição”, a UNITA, procura um arranjo negociado com o partido no poder, o MPLA, sob a forma de fusão dos dois partidos; de acordo com esse rumores, na avaliação dos quadros da UNITA as posições seriam melhor asseguradas em cooperação com o MPLA do que nas próximas eleições.

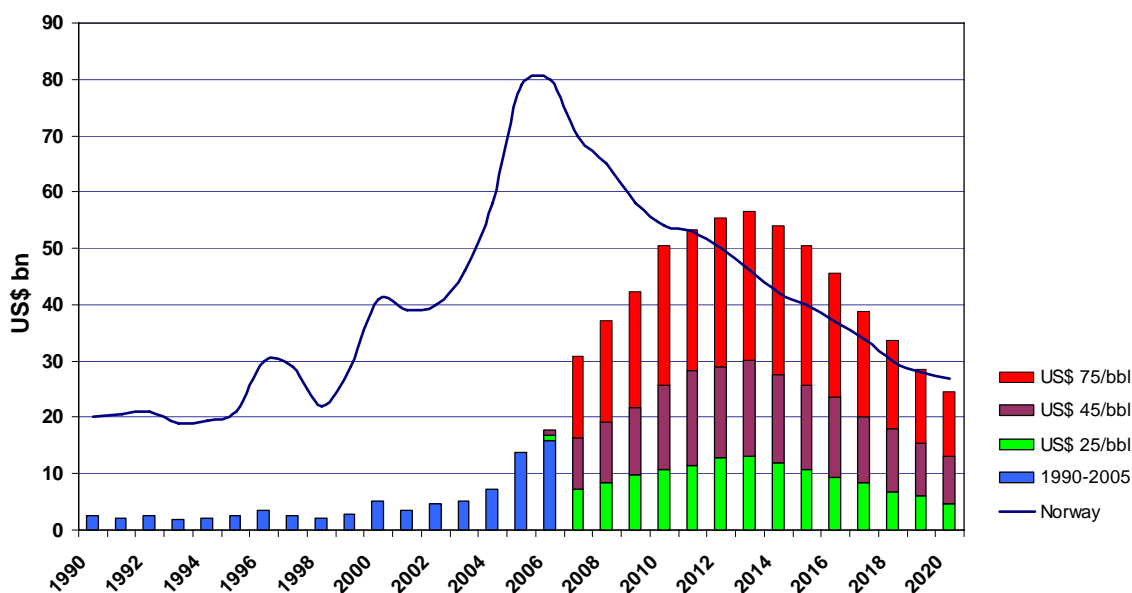
⁶ Segundo o relatório da Catham House, os principais agentes económicos em Angola incluem a presidência (com funcionários poderosos, a maior parte (itariamente composta por funcionários) não eleitos que não recebem ordens de estruturas estatais formais), Sonangol e Endiama (as empresas nacionais do petróleo e de diamantes), o MPLA (com as suas próprias participações económicas), o ministério das finanças e outros poucos ministérios (dos petróleos e obras públicas), os “gerais” (que obtiveram grandes lucros durante a guerra e que continuam poderosos) e os Empresários de Confiança (poderosas pessoas de negócios privados, muitas vezes de antigas famílias do MPLA, que estabeleceram monopólios e oligopólios lucrativos). (Catham House 2005c:8).

⁷ Este é o desenvolvimento de uma *classe de proprietários, capitalista*, na terminologia Marxista. Consequentemente esta é uma fase histórica da maioria dos países em desenvolvimento, na qual o estado deve ser activamente usado para criar uma classe capitalista, uma burguesia nacional. Mas, sem transparência e prestação de contas (responsabilidade), existe um grande risco de que o processo degenera em mais extracção primitiva, monopolização, corrupção e desigualdade social.

A teoria da ciência política da “maldição de recursos” defende que os regimes com fácil acesso à riqueza mineral, ou outro tipo de riqueza, serão sempre difíceis de democratizar⁸. Estes regimes podem manter os impostos baixos, e consequentemente a participação dos cidadãos, o escrutínio e o controlo também em níveis baixos. (Não haverá contrato social entre o governo impondo impostos e os cidadãos impondo controlo). Além disso, isso subdesenvolve a economia local e, consequentemente, também a de grupos de interesse económico, mantendo alta a taxa de câmbio, as importações altas, e a produção local baixa. A súbita e substancial riqueza mineral também concede à elite no poder a força financeira de que necessita para comprar equipamentos e outros meios militares para se defender de quaisquer potenciais oponentes ao seu poder.

Angola enquadra-se provavelmente nesta categoria, e muitos observadores defenderão que está “amaldiçoada” pelo petróleo e pelos diamantes, e que a elite no poder demonstrou a sua disposição em recorrer à violência, se necessário, para defender as suas práticas de extracção dos recursos.⁹

Figura 1: Projecções governamentais das receitas petrolíferas¹⁰



De igual modo, argumenta-se que as elevadas receitas do petróleo e o crescimento do PIB em Angola tornam *menos* provável que as pessoas se engajem na política em geral, e nas ONGs com fins políticos, em particular. Isto já foi observado em outros países; os indivíduos ambiciosos e

⁸ A tese da “maldição dos recursos” refere-se ao paradoxo dos países com abundância de recursos naturais que têm crescimento económico menor do que países sem estes recursos naturais. Isto pode acontecer por diversas razões, incluindo um declínio na competitividade de outros sectores económicos, subinvestimento na educação, e má gestão dos rendimentos do sector de recursos naturais. (cursos administração incompetente do governo quando existem recursos). De notar que a fonte da “maldição” não são os recursos naturais mas antes a má gestão dos recursos por parte do governo. O termo “maldição de recursos” foi usado pela primeira vez por *Richard Auty* em 1993 para descrever como países ricos em recursos naturais não conseguiam usar essa riqueza para impulsionar as suas economias e como, contra todas as expectativas (-intuitivamente), estes países têm crescimento económico mais baixo do que países sem essa abundância de recursos naturais. Contudo, a ideia de que recursos naturais poderiam representar mais uma maldição do que uma benção começa a emergir nos anos 80. Numerosos estudos, incluindo um notável de *Jeffrey Sachs* e *Andrew Warner*, demonstraram uma ligação entre a abundância de recursos e o baixo crescimento económico.

⁹ Vários observadores viram a guerra civil, e especialmente os seus últimos anos, mais em termos de uma luta pelos recursos naturais e uma luta contra o estado que é a principal via para controlar os recursos, do que uma luta entre ideologias ou qualquer outra coisa.

¹⁰ A tabela foi retirada da apresentação de David Morrison (Wood Mackenzie) no *Workshop de Gestão das Receitas Petrolíferas de Angola*, Luanda, Maio de 2006. As cifras estão em bilhões de USD, em três possíveis preços do barril de petróleo. (<http://www.eitransparency.org/section/countries/angola/angolaworkshops2006> [080806])

empreendedores terão mais propensão em se inserirem profissionalmente numa economia em rápida expansão, do que em desafiá-la.

1.5 Sociedade Civil e políticas do governo

Para além dos factores históricos e estruturais descritos acima que inibem as organizações da sociedade civil em Angola, existe também uma política governamental deliberada de restringir o espaço de manobra e o possível impacto político das organizações da sociedade civil.

O governo do MPLA tem uma tradição de controlo comunista e corporativista e de uso das organizações de massa, e o partido ainda mobiliza e controla as mulheres e os jovens através de sub-organizações da mulher, da juventude e dos pioneiros, OMA (*Organização da Mulher Angolana*), JMPLA (*Juventude do MPLA*), e a OPA (*Organização dos Pioneiros Agostinho Neto*). Estas e outras “organizações de massa” controladas pelo governo para o desporto, a cultura e o trabalho social como (*Movimento Social Espontâneo*, *Associação dos Jovens provenientes da Zâmbia* (AJAPRAZ), *Fundação Eduardo dos Santos* (FESA) e *Lwiny – Fundo de Solidariedade Social* da primeira dama Ana Paula dos Santos etc., são todas usadas para implementar a estratégia do regime angolano e demonstrar legitimidade.¹¹

Na opinião de Nelson Pestana (2003:9), “as organizações nascidas sob a égide desta lógica como a FESA e outras lideradas por familiares do presidente, tentaram instrumentalizar, domesticar e subverter as reclamações das organizações da sociedade civil contra a ideia da sua autonomia”.

Segundo, mesmo quando a Constituição foi emendada em 1992 para permitir o registo e a actividade (relativamente livre) das ONGs, o governo tem leis que, se implementadas, podem restringir as ONGs porque dão ao governo o direito de determinar onde e que projectos cada ONG pode implementar, e porque se lhes exige que forneçam detalhes bancários e financeiros. Embora actualmente o governo não exerça o disposto nesta lei, está em curso um processo de revisão legal que pode formalizar e activar estas restrições.

Terceiro, pode argumentar-se que o ponto de vista do Governo sobre as ONGs é que elas são (fundamentalmente, deveriam ser) organizações de auto-ajuda e de prestação de serviços; por outras palavras, colectividades de cidadãos sem cidadania. Isto contrasta com o papel mais amplo e mais “político” das ONGs defendido por académicos, activistas e, também, pelos doadores. Devido à limitada capacidade do governo e à guerra civil, existe uma longa tradição em Angola de se aceitar e até mesmo encorajar as OSC a engajarem-se na prestação de serviços e assistência a deslocados e refugiados, particularmente ao nível local. Várias ONGs conseguiram assim um espaço significativo para a prestação de serviços a nível local e a organização de auto-ajuda, e elas protegeram este espaço através de uma cuidadosa gestão das suas relações com o estado.¹²

¹¹ Em particular os fundos sociais do presidente e da sua esposa promovem uma imagem pública da família presidencial como patronos da caridade e da distribuição, e distancia-os das falhas na prestação de serviços pelo Estado. O que ressalta da recentemente estabelecida organização paramilitar do MPLA, *Organização da Defesa Civil*, pode ser mais dramático, uma vez que este tipo de “militantes” armados do partido no poder são conhecidos em diversos outros países Africanos por uma extrema violência em períodos pré-eleitorais.

¹² Os únicos grupos verdadeiramente não-governamentais autorizados a operar antes de finais dos anos 1980 foram as organizações religiosas, como a *Caritas Angola* e o *Conselho das Organizações Evangélicas de Angola*. Apenas com os acordos de paz de Bicesse e a revisão constitucional de 1991, organizações não ecuménicas como a *ADRA* conseguiram emergir.

Caixa de texto 1

A Nova Lei das Associações

O Governo iniciou uma revisão da Lei das Associações (Lei 14/91) e o subsequente decreto (Decreto 84/02). O processo iniciou em Maio de 2006, e é coordenado pela UTCAH (Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária) do Ministério da Assistência e Reinserção Social.

A maneira como iniciou este processo revela algumas características básicas do ambiente institucional angolano. Primeiro, revela o desejo do governo de fazer revisões no quadro legal para que ele se adequa à situação de transição após o fim da guerra. Segundo, revela a abordagem de um regime bastante autoritário em relação a uma sociedade civil fraca, e o desejo do governo de (ainda) regular/regulamentar as actividades dos actores não estatais.

Em primeiro lugar, o Decreto 84/02 (implementado em 2004) regula e especifica de forma rigorosa um espaço relativamente aberto criado pela Lei 14/91. A lei apresenta uma abordagem ampla à vida associativa, mas o decreto foi desenhado para acomodar apenas o sector das ONGs do vasto mundo dos actores não estatais (deixando de fora outros tipos de vida associativa e de actores não estatais, tais como organizações de massa dos partidos, sindicatos, igrejas, mídia, etc.). E mais, o decreto visa explicitamente “disciplinar” as ONGs uma vez que estabelece alguns requisitos em termos da prestação de contas das ONGs perante as instituições do estado, em contraste/contradição ao princípio geral da independência associativa, controlo de membros e auditoria interna. Pelo decreto, as ONGs são obrigadas a abster-se de “acções políticas e partidárias”, condicionando ainda o emprego de expatriados e exigindo a reportação minuciosa ao órgão de coordenação governamental, a UTCAH.

O Decreto estabelece uma tutela governamental das ONGs, exercida pelo Ministério da Assistência e Reinserção Social. Isto limita rigorosamente o espaço de manobra das ONGs. O decreto indica o que o governo considera ser o papel das ONGs, nomeadamente, ser parceiras do governo e das suas instituições, em projectos e actividades determinadas pelo governo. Isto também foi comunicado pelos representantes da UTCAH ao CONGA e ao FONGA; a intenção do governo consiste em reduzir a independência das ONGs, e manter as suas intervenções restritas apenas às abordagens humanitárias e de emergência.

Visto pelo lado das organizações da sociedade civil, a principal fraqueza do novo decreto é que ele reforça o ambiente institucional adverso, limita o espaço público. Torna bastante difícil para as ONGs levarem o governo e as suas instituições a trabalharem em conjunto naquilo que a sociedade civil encara como necessidades, problemas e soluções. Lamentavelmente, a reacção da sociedade civil à iniciativa do governo é limitada, demonstrando uma falta de entendimento dos riscos envolvidos pelo facto de deixar o governo decidir sobre o quadro legal das ONGs de acordo com os seus próprios objectivos e critérios. Tem sido prestada pouca atenção à análise das implicações políticas desta nova lei, e muito pouco debate público.

Mas a sociedade civil emergente enfrenta dificuldades derivadas de uma falta de entendimento comum por parte do governo, sobre o papel dos actores não estatais/civis. Consequentemente, têm ocorrido ultimamente alguns incidentes de tensão social e política, principalmente quando as ONGs intervêm na advocacia dos direitos humanos, procuram intervir no processo de preparação do orçamento nacional, e exigem maior transparência no uso dos rendimentos nacionais.

Quarto, existe uma tendência autoritária de controlo das ONGs por parte de alguns ministérios e agências governamentais. Alguns ministros e dignatários do partido no poder são aberta e directamente hostis às ONGs e suas actividades¹³. Segundo alguns dos nossos informantes, as organizações da sociedade civil são, algumas vezes, monitoradas, infiltradas e manipuladas pelo

¹³ Numa conferência realizada em Luanda pelo *Ministério das Finanças e Banco Mundial*, o Vice Ministro das Finanças, Sr. Eduardo Severino de Moraes, referindo-se a uma possível participação de ONGs no processo do orçamento, disse que “não existe tecnicamente tempo para a sociedade civil tomar parte no processo do orçamento”, não obstante o facto de a Constituição obrigar o Governo a consultar a sociedade civil no processo de orçamento. Um outro Ministro, Virgílio de Fontes Pereira, disse numa entrevista ao *Jornal A Capital* (20 de Setembro de 2006) que ele “não toleraria estrangeiros e usaria tudo ao seu dispor para travar as ONGs que tentassem intervir no processo de educação cívica para as próximas eleições”.

governo (infiltração pelos *Serviços de Segurança de Estado*), e ocorrem cooptações¹⁴. A maioria dos actores da sociedade civil é cuidadosa nas suas actividades. Por exemplo, é bastante comum que alguns indivíduos e algumas organizações não sejam convidados para discussões/debates, ou não sejam devidamente informados a respeito.

Além disso, tem havido em Angola um entendimento generalizado do termo “ONGs” significar “ONGs internacionais”. Muitas pessoas ainda consideram uma ONG como tendo gestores e financiamento estrangeiros, e para muitas pessoas isto significa qualidade e capacidade de deliberação. Contudo, o governo foi algumas vezes muito rápido em desacreditar as ONGs com base no argumento de serem actores internacionais, e porque algumas ONGs internacionais foram usadas para fins políticos durante a guerra.¹⁵

Resumindo, as abordagens do Governo relativamente às organizações da sociedade civil são confusas, para usar uma linguagem moderada. Existe uma tradição de supervisão, restrição e controlo (demonstrada entre outras coisas, pela nova proposta de legislação sobre as associações), mas também existe disposição/vontade para deixar as ONGs implementarem algumas formas de prestação de serviços e de redução da pobreza (projectos sociais dentro dos parâmetros da regulamentação do governo), e em alguns ministérios existe uma atitude mais receptiva e aberta para com as ONGs.

Assim, existe algum espaço agora para as ONGs operarem em Angola como parceiras do governo, mas apenas dentro dos parâmetros definidos pelo governo para esta relação. Isto significa que existe apenas um espaço limitado para a acção independente fora dos programas e projectos do governo, e restrições à “actividade política” sobre direitos humanos, boa governação, responsabilidade e prestação de contas, transparência, participação, inclusão social e outras questões políticas fundamentais em Angola.

Várias das organizações entrevistadas manifestaram preocupação sobre o actual espaço de manobra que consideram vulnerável; apesar de algumas aberturas e de uma crescente compreensão dentro das, e entre as, agências governamentais sobre as questões dos direitos humanos e da cidadania, esta situação pode mudar, especialmente se a actual estratégia de não-confrontação adoptada pelas organizações da sociedade civil for violada.

¹⁴ Isto está em contradição com o relatório da *Catham House* que diz que existe “um relativamente pequeno fluxo de pessoal em outra direcção, da sociedade civil para o MPLA. Conquanto isso possa sugerir que não ocorre muita co-optação, também torna mais difícil que as ideias da sociedade civil penetrem no MPLA”. (*Catham House* 2005c:4).

¹⁵ Importa notar contudo, que a conceptualização muito negativa das ONGs está a mudar. O espaço para as ONGs operarem está a melhorar, tanto temática como geograficamente. Alguns exemplos: quando se realizou o processo de paz em 1992, o Presidente recomendou “todos os actores civis angolanos devem contribuir para a reconstrução e progresso social”, e ouviu-se mais pronunciamentos oficiais como este. Mais tarde, o Presidente convidou as ONGs a estarem representadas na *Comissão Eleitoral* criada pelo governo.

2. Incursões

Dado este ambiente cheio de desafios para que a sociedade civil em Angola tenha algum papel político significativo, quais são as possíveis incursões para que a sociedade civil seja ouvida, tenha visibilidade, e influencie as decisões de política, para promover a boa governação e a responsabilidade nas questões públicas?

2.1 Duas estratégias

Existem, à partida, duas principais estratégias para as organizações da sociedade civil. Por um lado, está em curso (ou deveria estar) um processo fundamental de democratização a longo prazo, no âmbito do qual a sociedade civil terá de lutar para criar um espaço sustentável para intervir, ser visível e ter voz, incluindo um mínimo de aceitação e entendimento por parte do governo sobre a legitimidade do seu papel. No mais amplo processo de democratização, a estratégia mais importante das ONGs será a de criar um nível adequado de transparência nas questões governamentais, de percepção e supervisão por parte da sociedade civil, de modo que seja aceite como parceira de diálogo e capaz de contribuir com informação e acção.

As organizações da sociedade civil terão de se engajar numa luta contínua por reconhecimento, informação e o direito de serem ouvidas. Será uma árdua luta, tendo em conta o limitado espaço de manobra das OSCs, as políticas não liberais do governo relativamente ao engajamento político das OSCs, e as reduzidas possibilidades de uma verdadeira democratização em Angola (entendida como um equilíbrio das forças políticas em oposição e uma mudança de governo em resultado de eleições livres e justas). A principal estratégia de democratização das organizações da sociedade civil terá de ser, portanto, a de estabelecer os padrões mínimos para a operação da sociedade civil, a transparência nas questões governamentais, e o respeito pelos direitos humanos fundamentais.

Por outro lado, existe um processo de maior transparência na gestão das finanças públicas em Angola, um processo que está a ser impulsionado, em grande medida, pelas organizações governamentais internacionais como o *FMI* e o *Banco Mundial*, algumas iniciativas e organizações não-governamentais estrangeiras como a campanha *Publish What You Pay*, as organizações *Human Rights Watch* e a *Global Witness*, bem como alguns dos doadores. As organizações da sociedade civil devem ter igualmente uma estratégia para aprimorar a transparência e a prestação de contas nas políticas do governo de gestão das finanças públicas, mas isto tem sido, até agora, muito limitado.¹⁶

A segunda estratégia, de focalizar nas receitas governamentais, orçamentação e prestação de contas, é fundamental tendo em conta a “maldição de recursos” em cuja armadilha Angola parece ter caído (ver capítulo 1.4 e nota de rodapé 8 acima). Angola encontra-se em perigo potencial de estagnação do desenvolvimento político devido aos rendimentos financeiros altíssimos e ao seu regime não liberal/intolerante. Esta segunda estratégia exige um conhecimento e uma capacidade de compreensão da situação muito mais específicos e elaborados, competência técnica e financeira, e atitude organizativa das OSCs. O governo aceitará mais facilmente a legitimidade do engajamento da sociedade civil nestas questões se as organizações e os seus representantes conseguirem demonstrar conhecimentos e capacidades na gestão de finanças públicas, na colecta de receitas incluindo os detalhes da tributação petrolífera e dos regimes fiscais, na administração de impostos, no desenho e processo do orçamento desde a elaboração à aprovação, bem como na monitorização, auditoria e apresentação de contas sobre o uso das receitas.

¹⁶ Várias organizações da sociedade civil adoptaram esta estratégia, por exemplo, o engajamento de algumas organizações dos direitos humanos e de algumas organizações religiosas para o desenvolvimento com base nos direitos. (Ver capítulo 3.2).

Alguns dos desafios práticos a enfrentar pela sociedade civil na prossecução destas duas estratégias sobrepoem-se, e são parcialmente dependentes uns dos outros. Por exemplo, um nível mínimo de aceitação governamental quanto ao direito legítimo da sociedade civil em ter acesso à informação e a expressar opiniões é um requisito básico para ambas as abordagens (embora, por exemplo o direito de organizar grupos rurais de auto-ajuda seja diferente do direito de expressar uma opinião sobre as receitas públicas). Isto deriva do facto de o governo estar mais disposto a aceitar para a sociedade civil um papel na prestação de serviços e na redução da pobreza do que nas finanças públicas, que é de interesse vital para o regime. Porém, aceitar o direito legítimo da sociedade civil de ter acesso à informação, aceitar o direito da sociedade civil de formular e expressar interesses, e de ter os seus pontos de vista levados com seriedade, é um denominador comum.

Ao mesmo tempo, pelo menos teoricamente, estas duas estratégias podem entrar em conflito quando, por exemplo, ganhos rápidos na segunda sejam, ou possam ser, alcançados à custa de ganhos a mais longo prazo, prejudicando a primeira. Por isso, deve também haver transparência e diálogo entre as diferentes organizações da sociedade civil para evitar quaisquer conflitos estratégicos. A eventual necessidade de radicalização de algumas posições e de acções de confrontação directa, em alguns casos, tem de ser equilibrada com a necessidade de abordagens cautelosas e talvez até confidenciais em outros casos.

2.2 Duas aberturas

Parecem existir pelo menos duas aberturas ou incursões para a sociedade civil realizar estas responsabilidades essenciais.

A primeira abertura é que os líderes políticos angolanos parecem valorizar a reputação internacional do país e do governo. Vimos situações em que foram questionados, pública e internacionalmente, o respeito pelos procedimentos formais e pelos padrões internacionais por parte do governo, e isso despoletou uma vigorosa defesa à sua reputação. Tomemos como exemplo o surto de cólera em Angola, este ano. A primeira reacção das autoridades de saúde, incluindo o ministro responsável, foi a supressão da informação e a negação das alegações. Quando as organizações locais e os meios de comunicação insistiram, foram pressionadas até que as notícias foram reveladas internacionalmente. Apenas nessa altura o problema foi admitido e adoptadas algumas acções.

Também o caso “*Angolagate*” é ilustrativo. Este escândalo sobre acordos de fornecimento de armas em troca de petróleo, entre 1993 e 2000, envolveu entre outros, um homem de negócios francês (Pierre Falcone), o seu colega Jean-Christophe Mitterand (filho mais velho do falecido presidente francês François Mitterand), e um russo nascido israelense (Arcady Gaydamac). De acordo com o “*All the Presidents' Men*”, um relatório da *Global Witness* de 2002, bilhões de dólares foram canalizados para compra de armas e empréstimos para o governo de Angola, tendo como garantia fornecimentos de petróleo e lucrativos contratos com companhias petrolíferas ocidentais. Apenas depois deste relatório ser publicado e destacado na *Newsweek* e noutros meios de comunicação, é que os acordos subsequentes foram suspensos.

Duas lições podem ser tiradas disso. Uma é que as organizações da sociedade civil e as ONGs são levadas a sério e podem ter algum impacto quando se mantêm unidas e falam em uníssono. A unidade das ONGs em termos de uma mensagem clara apresentada ao governo, e diversidade de abordagens através de vários canais, pode ser produtiva. Outra lição é que a pressão internacional pode ser decisiva. Em algumas circunstâncias, as ONGs angolanas terão de aliar-se aos meios de comunicação social internacionais e a ONGs internacionais para serem ouvidas e terem impacto.

Uma segunda possibilidade de influência para as OSCs promoverem boas práticas de governação e responsabilidade é que, apesar do seu presidencialismo, da dominação do partido único, e uma cultura política de secretismo (alguns diriam mesmo uma cultura do medo), o governo

Angolano não é totalmente monolítico. Alguns ministros, ministérios e agências governamentais estão mais abertos e receptivos às organizações da sociedade civil do que outros.

O *Ministro do Interior*, por exemplo, está a levar a questão dos direitos humanos a sério e tem-se mostrado bastante cooperativo com as ONGs. Um outro caso é o da nova *Lei da Terra*. Organizações como a *Development Workshop* (DW) e a *Rede Terra* foram convidadas pelo Parlamento a submeterem os seus comentários, e apresentaram pareceres bem fundamentados sobre o projecto de lei.¹⁷

A lição a ser retirada destes exemplos é que múltiplos e diferentes canais podem e devem ser usados ao mesmo tempo. Quando um ministro ou ministério se mostra pouco aberto ao contacto e ao diálogo, a sociedade civil deve procurar diferentes aberturas para o diálogo e para a influência através de outros canais, outros funcionários ou outras agências.

2.3 Caracterização

2.3.1 Sociedade política

Tendo em conta as duas possibilidades acima delineadas, nomeadamente, a da promoção da democratização a longo prazo por um lado, e a da transparência e a prestação de contas nas políticas económicas do governo e na gestão das finanças públicas por outro, apresentaremos a seguir uma tipologia de organizações e redes de organizações, e avaliaremos a sua capacidade para contribuírem nestes dois processos.

Não repetiremos os longos debates entre académicos e profissionais sobre as possíveis caracterizações e definições das organizações da sociedade civil e das ONGs. Ao invés disso, focalizaremos no segundo processo acima delineado, mantendo o primeiro processo como pano de fundo e um objectivo a alcançar a longo prazo.¹⁸

Sobre a influência em questões de democratização mais amplas e de longo prazo, um dos requisitos para as OSCs consiste na disposição para se engajarem em questões mais gerais do que interesses sectoriais e trabalho na área de defesa de interesses (“*advocacy*”). Algumas organizações mostram-se bastante relutantes em engajarem-se em questões políticas (como transparência, prestação de contas, democracia e direitos humanos) e em questões de política (como acesso à informação, espaço legal e o seu reconhecimento como interlocutores e parceiros legítimos) devido ao clima relativamente hostil ao trabalho das OSCs e à persistente possibilidade de uma reacção adversa e um retorno à situação anterior. Algumas organizações preferem concentrar-se no seu mandato e nas operações do dia-a-dia, evitando deste modo questões mais gerais e a exposição à “política” para não prejudicarem as suas actividades principais.

Assim, procuramos por aquilo que foi chamado de “sociedade política”, organizações formais que têm a disposição e a capacidade para agirem como grupos de pressão, e a ambição de serem “agentes da mudança” em processos de democratização. Em termos gerais (e se perguntadas), as OSCs estão todas a trabalhar para aprimorar o amplo processo da democratização, mas muito poucas organizações se concentram directamente nisso, e ainda menos orientam a sua acção para os processos mais específicos de gestão das finanças públicas e de orçamentação.

Para influenciar a segunda possibilidade, processos de políticas mais restritos, é necessário mais do que apenas manifestação de vontade ou interesse. Conforme mencionado, trata-se de um processo técnico bastante específico e sofisticado, que exige discernimento e conhecimento. As organizações e os seus representantes terão de demonstrar conhecimento e experiência em questões

¹⁷ Porém, as ONGs reclamaram mais tarde que as suas opiniões não foram reflectidas na elaboração final da lei. Na realidade, a lei passou rapidamente pelo Parlamento e foi aprovada numa sessão especial (Amundsen et al., 2005:11-12).

¹⁸ De uma maneira geral, concorda-se que uma definição ampla de organizações da sociedade civil incluirá características como distinção do estado, do aparelho governamental e do sistema político, não lucrativa, auto-governação, e participação voluntária.

como gestão de finanças públicas, colecta de receitas, regimes fiscais e processos de orçamento. Além disso, são necessárias estruturas organizacionais capazes, liderança, estratégias, redes e recursos. Estes requisitos também constituem uma parte essencial da nossa base de avaliação.

Mais especificamente, procuramos por grupos de pressão organizados que querem, e podem, influenciar os processos de colecta de receitas, de orçamentação e de despesas. Ou seja, procuramos por organizações com interesse em influenciar o lado dos rendimentos (sobre impostos, honorários, tarifas dos utentes, IVA, empréstimos, lucros de empresas estatais, incluindo as percentagens da tributação e os impostos progressivos), o processo de elaboração, apresentação e aprovação do orçamento geral do estado (incluindo a avaliação das necessidades, análise e simplificação do orçamento, e influência na defesa de interesses (advocacia) através dos processos parlamentares de discussão, proposta de emendas, alteração, aprovação e controlo do orçamento), bem como do lado da despesa (por exemplo, despesas em benefício dos pobres, combate à pobreza).

2.3.2 “Contra a corrente”: Rendimento e administração de impostos

O assunto “Os milhões desaparecidos” é familiar para os angolanos informados, e o Banco Mundial, FMI e outros actores internacionais também manifestaram preocupação em relação aos problemas de gestão das receitas do governo em Angola. Alguns observadores exigem que todos os rendimentos do estado constem e se tornem transparentes através do *Banco Nacional* e do processo do orçamento, enquanto outros argumentam que grandes somas dos rendimentos do Governo, em particular do petróleo e do sector de diamantes, ainda não são do conhecimento público.¹⁹

As organizações da sociedade civil podem exercer alguma pressão sobre o governo de Angola solicitando incessantemente por informações, números e análises, avaliando a precisão dessa informação, e fazendo averiguações sobre as discrepâncias. As organizações devem continuamente compilar, comparar, avaliar, interpretar (simplificar) e disseminar informação sobre as receitas fiscais. Podem, ainda, exercer alguma pressão sobre o governo com vista à assinatura de iniciativas internacionais sobre transparência dos rendimentos e princípios do orçamento, e podem solicitar às empresas petrolíferas que operam em Angola para aderirem aos princípios da transparência. Desta forma, as organizações da sociedade civil podem ajudar os cidadãos de Angola a terem acesso a esta informação, e ajudarem as pessoas e a manterem o governo responsabilizado pela prestação de contas sobre o uso desses recursos.²⁰

Para conseguirem fazer isso, as OSCs angolanas precisarão de capacidades técnicas, de financiamento e de redes de contacto internacionais. As organizações terão de trabalhar em ligação com organizações internacionais para serem eficientes, tanto para inspiração e capacidades técnicas, como para aumentar a pressão necessária sobre o governo em relação à transparência. A pressão sobre as empresas petrolíferas internacionais terá também de provir dos países a que essas empresas pertencem, e os números e os factos devem ser comparados com números de fontes internacionais.

Duas iniciativas internacionais têm interesse particular para Angola e são bastante pertinentes para as OSCs angolanas no seu papel de promoverem a transparência e a prestação de contas na administração tributária do país, na gestão de receitas e nos processos de orçamentação; são, nomeadamente, a campanha *Publique o Que Paga* (*Publish What You Pay*, PWYP), e a Iniciativa de *Transparência das Indústrias Extractivas* (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI). A primeira é uma iniciativa de ONGs internacionais para pressionar as companhias internacionais a publicarem o que pagam em impostos, bónus, taxas etc., ao governo de

¹⁹ Por exemplo, em 2002 o FMI manifestava “preocupações sobre a manipulação e a capacidade de dispor de concessões de petróleo e diamante, dos fluxos das receitas no sector petrolífero, as finanças da Sonangol, e as práticas de empréstimo externos” (Hodges 2004:121), e a preocupação foi repetida em relatórios posteriores. Numa recente avaliação do BM, acreditava-se que os “milhões desaparecidos” (despesas extra-orçamentárias) atingiram 14,7% do PIB em 2002 (Francisco Carneiro, Banco Mundial, apresentação de PP workshop “Despesas Quasi Fiscais e Rectificação de Impostos”, Maio de 2006, página 5 (www.eitransparency.org/section/countries/angola/angolaworkshopsmay2006 [101006])).

²⁰ Nas palavras de FMI, “uma prioridade urgente para Angola consiste em melhorar a sua capacidade para planear, examinar, executar, e monitorar as despesas públicas” (FMI 2006).

determinados países ricos em recursos minerais. A segunda é uma iniciativa apoiada por doadores para fazer com que os países em desenvolvimento ricos em recursos usem as suas receitas de maneira a contribuir para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza.

A pressão da campanha internacional de PWYP começa a ser sentida em Angola. Por um lado, o governo subscreveu o *Sistema Geral de Disseminação de Dados* do FMI (embora com um futuro incerto, dada a ajuda da China).²¹ Porém, muito mais é necessário fazer tanto em termos de recolha e disseminação de informação, quanto em termos de pressão nacional e internacional. Apenas a *Chevron-Texaco* revelou detalhes de um pagamento, as outras companhias encondem-se atrás do argumento “nós publicaremos quando as outras empresas assim o fizerem”. O governo Angolano ainda não assinou a iniciativa EITI.²²

2.3.3 Sistemas de priorização e de orçamento

Quando não existem alternativas políticas sob a forma de partidos credíveis com programas coerentes, e quando as eleições não são realizadas, o engajamento dos cidadãos como eleitores na formulação de políticas e no processo de orçamentação torna-se deveras difícil. Contudo, mesmo quando os cidadãos têm, por enquanto, pouca influência nos princípios, prioridades e políticas dos gastos do governo através do canal eleitoral, eles podem ainda exercer alguma influência directa no processo e nas prioridades do orçamento.

Por um lado, existe a possibilidade ao nível local através da iniciativa em curso do Ministério do Plano, o “planeamento descentralizado”, uma iniciativa apoiada pela Noruega, o *Banco Mundial* e o *PNUD* (como executor). Ao nível do governo central podem, por exemplo, ter alguma influência em termos de transparência, monitorização e questionamento.

Ao nível central, as organizações da sociedade civil devem tentar fortalecer o processo do orçamento. Isto pode ser feito de várias maneiras. Disciplina e eficiência podem ser promovidas, por exemplo, através do processo GDP (gestão de despesas públicas) que é uma abordagem bastante recomendada pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Além disso, a prestação de contas e a transparência no processo do orçamento também incluem questões como um quadro legal que defina claramente os papéis e as responsabilidades institucionais das várias agências (quem precisa fazer o quê e quando); a totalidade das operações fiscais do governo (não deveria haver receitas ou despesas fora do orçamento); informação e projecções precisas e oportunas; e capacidade de responder às mudanças de condições. Todos estes são princípios importantes para a sociedade civil trabalhar.

No processo de atribuição de prioridades do orçamento do estado, as organizações podem também exercer pressão para a priorização dos seus sectores e despesas preferidos através dos partidos, dos Deputados, dos meios de comunicação e através dos ministérios. Fazer *lobby* e argumentar pode, por vezes, fazer a diferença.

²¹ Com a China a assumir grandes parcelas da dívida externa de Angola, incluindo a dívida com as IFIs, a sua projecção em Angola está comparativamente reduzida. E a China não faz nenhuma exigência relativamente à boa gestão financeira. Assim, por exemplo a promessa feita pelo Ministério das Finanças em publicar dados de orçamento na sua *homepage* ainda não foi cumprida; a maioria das vezes não apresentam números, e quando o fazem, são apresentados de forma altamente técnica e não processada, tornando-se assim incompreensíveis para a maioria das pessoas. Ver o website do ministério para dados de orçamento em www.minfin.gv.ao/index.htm.

²² De acordo com a *homepage* da EITI, “O Governo concordou com um programa de assistência técnica com o Banco Mundial relacionado com a transparência, e está agora a considerar a implementação da EITI” (<http://eitidev.forumone.com/section/countries/angola> [040605]).

Caixa de texto 2

Gestão das Despesas Públicas (GDP)

GDP é uma abordagem integrada de gestão das finanças públicas concebida pelo Banco Mundial. Destaca, acima de tudo, a necessidade de uma disciplina fiscal agregada (i.e. equilibrando o orçamento), uma vez que muitos países em desenvolvimento tiveram dificuldades em orçamentar e em realizar as suas despesas no âmbito dos seus constrangimentos em recursos. A abordagem também enfatiza a alocação de recursos públicos de acordo com as prioridades estratégicas e a promoção da eficiência na prestação de serviços. As críticas ao GDP indicam que embora estas prioridades devam ser mutuamente assumidas, elas podem entrar em conflito, por exemplo quando manter a disciplina fiscal choca com objectivos estratégicos onerosos mas importantes.

Ver o documento do Banco Mundial elaborado por Allen Schick (1998): "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management". Banco Mundial, Washington D.C. Este documento produzido para o Instituto do Banco Mundial esboça os conceitos de gestão das despesas públicas (GDP), explicando como a GDP complementa as regras formais do processo de orçamentação com normas comportamentais para a alocação e controlo das despesas públicas. A GDP persegue procedimentos que aumentam a probabilidade de alcançar resultados desejados/preferidos, e os seus três temas básicos são a disciplina fiscal agregada, a alocação de recursos públicos de acordo com prioridades estratégicas, e a promoção de uma prestação de serviços eficiente"

(www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf [150906]). Ver também o Centro de Recursos para a Governação e o Desenvolvimento Social (GRC) para mais material de base sobre a GDP e outras questões de gestão das finanças públicas e da prestação de contas. (www.gsdc.org).

2.3.4 "Ao sabor da corrente": Execução orçamental e despesas

Através das organizações da sociedade civil, os cidadãos podem monitorar e assegurar o uso adequado do dinheiro na execução orçamental (o lado das despesas na gestão das finanças públicas). Se não houver controle, avultadas somas podem ser perdidas por práticas de corrupção, peculato, desfalques, extravagâncias e outros tipos de desperdícios. Alguns dos mecanismos de controlo em que a sociedade civil pode dar apoio/assistência são, por exemplo, declaração de bens, observação dos processos de pesquisa de mercados e aquisições, e o acompanhamento das despesas (seguindo o percurso/caminho dos gastos).²³

Os princípios são relativamente claros e directos. Por exemplo, os bens, as obrigações financeiras e os rendimentos dos funcionários públicos e dos políticos deveriam ser monitorados, para que o público possa assegurar-se que essa riqueza foi adquirida legitimamente (e não mediante abuso do poder e influência). Em países com elevados níveis de corrupção, a monitorização oficial (auditoria interna) é normalmente ineficaz, incapaz de produzir os efeitos desejados (em grande medida devido à falta de poder independente do Tribunal de Contas), e portanto é necessário o envolvimento da sociedade civil.

O mesmo é válido para as aquisições; num ambiente corrupto, os mecanismos de controlo público são insuficientes (alguém tem que vigiar também os guardiães) e torna-se necessário o engajamento da sociedade civil na supervisão e no controlo. Será que o dinheiro alocado no orçamento chega às escolas e clínicas locais a que se destina? Por vezes não; quantias significativas são frequentemente roubadas ou desperdiçadas no caminho. Também aqui, os cidadãos podem conferir e controlar, quando são fornecidas informações sobre as despesas.

²³ Alguns outros instrumentos ou ferramentas de transparência, prestação de contas e anti-corrupção que podem ser empregues pelas organizações da sociedade civil podem ser encontrados na publicação da Transparência Internacional "Corruption Fighters' Tool Kit" (www.transparency.org/tools/e_toolkit), com experiências, exemplos e estratégias de emergência de todas as partes do mundo.

Caixa de texto 3

Observação de Aquisições nas Filipinas

Durante os anos de 1990, havia um crescente sentimento entre funcionários responsáveis do governo das Filipinas de que era necessário reformular as práticas de aquisições. A nomeação de um Secretário que partilhava esse mesmo sentimento como chefe do Departamento de Orçamento e Administração criou a oportunidade para esse efeito. O novo Secretário designou uma força-tarefa integrada por agências do governo bem como por consultores privados para examinar os problemas que afectavam as práticas de aquisições e sugerir revisões às leis de aquisições. Finalmente a força-tarefa recomendou uma lei nova, mas não foi aprovada pelo Poder Legislativo. Em resposta, os membros da força-tarefa decidiram que era necessário envolver grupos da sociedade civil na formação da opinião pública a favor da lei nova.

Dois consultores privados da força-tarefa juntaram-se, em 2001, a dois cidadãos preocupados e constituíram uma organização não-governamental denominada Procurement Watch Inc. (PWI). A PWI foi formada com o mandato expresso de advogar a favor da nova lei de aquisições e de monitorar a execução da lei depois da sua promulgação. A força-tarefa do governo convidou a PWI a ser membro da força-tarefa e a ajudar a redigir novamente a lei e analisar os regulamentos aprovados depois da sua promulgação. Os membros da PWI usaram a sua proximidade com os peritos técnicos que integravam a força-tarefa para melhorar a sua própria compreensão sobre as práticas nacionais de aquisições e finalmente passaram a ser encarados como peritos.

Nos dois anos seguintes, o pessoal da PWI assumiu a tarefa de contactar outras organizações da sociedade civil – principalmente grupos de trabalho de anti-corrupção – e de mobilizar a opinião pública em defesa das reformas nas aquisições. Nos seus esforços para mobilizar a opinião pública sobre esta matéria, a PWI encontrou um aliado fundamental na Igreja Católica, amplamente percebida como sendo a instituição não-governamental mais influente no país. Os meios de comunicação (jornais, rádio, e televisão) também fizeram parte de uma campanha de sensibilização estratégica e bem-planeada.

Em Janeiro de 2003, os esforços da PWI foram recompensados quando o Poder Legislativo aprovou uma nova lei de aquisições - a Lei da Reforma de Aquisições do Governo (GPRA). Esta uma vitória extraordinária da PWI. Pela primeira vez na história das Filipinas, uma organização da sociedade civil teve êxito em defender a aprovação de uma lei sobre um assunto que requeria um elevado grau de especialização técnica normalmente não associada a iniciativas da sociedade civil.

Agora, amplamente reconhecida pelas sua especialização na lei e nas práticas de aquisições, a PWI realiza uma grande variedade de atividades com diferentes grupos, incluindo o Provedor da Justiça, agências do governo envolvidas em grandes aquisições, e organizações da sociedade civil e cidadãos. Em especial, a PWI desenvolveu relações muito estreitas com o Provedor de Justiça nacional e até ministra sessões de formação sobre a Lei da Reforma de Aquisições do Governo para funcionários no escritório do Provedor de Justiça. Como um parceiro do Provedor de Justiça, a PWI estabeleceu também um “Mecanismo de Retorno e de Tratamento de Reclamações” para tratar e responder a relatórios e outra informação fornecida por observadores de aquisições.

A PWI também desenvolveu parcerias com agências de governo para observar e estudar os sistemas existentes para solicitar propostas e avaliar as ofertas e adjudicações. Como parte deste processo, a PWI realiza exercícios de diagnóstico sobre aquisições geridas pelo Comité de Concursos Públicos e Adjudicações (BAC) de diversas agências, incluindo os organismos de saúde e da defesa. De igual modo, a PWI ajudou a Autoridade dos Portos das Filipinas a preparar os termos de referência para a licitação dos serviços de segurança dos seus portos. A PWI também desenvolve documentos de pesquisa e boletins de imprensa sobre questões relacionadas com as melhores práticas nos procedimentos de aquisições.

Fonte: Ramkumar and Krafchik (2005)

Ver também: Procurement Watch Inc. (www.procurementwatch.org.ph/index.htm).

Caixa de texto 4

Declarações de Activos

No Uganda, os jornalistas independentes levaram a sério “A Lei do Código de Liderança”, de 2002. A lei obriga todos os funcionários de alto e médio escalão a declararem os seus bens, e esses jornalistas apoiados por ONGs conferiram a veracidade das declarações (publicamente disponíveis), e bens documentados (fazendas, vivendas, apartamentos, carros...) através de fotografias, registos públicos e entrevistas com os vizinhos e inquilinos. Foram reveladas enormes discrepâncias, que algumas vezes conduziram a investigação criminal.

Ver as páginas do Banco Mundial sobre as Declaração de Bens de Funcionários Públicos (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assets.htm) para exemplos de leis, regras e procedimentos sobre declarações de bens e discussões sobre a sua aplicação.

Caixa de texto 5

Rastreio de Despesas

O *Inquérito de Rastreio de Despesas Pública* (PETS) surgiu como uma ferramenta popular para a identificação de problemas com o fluxo de recursos entre os diferentes níveis de administração pública e provedores de serviços da linha da frente, e pode ser uma ferramenta útil contra a corrupção e de supervisão e controlo das despesas públicas por parte da sociedade civil.

O PETS rastreia o fluxo de fundos públicos e de recursos materiais através da hierarquia administrativa, do nível central do governo para os provedores de serviços da linha da frente. A pergunta fundamental que a um PETS se propõe responder é: Será que os fundos públicos e os recursos materiais chegam aos destinos previstos? Se não, o PETS irá mais adiante e perguntará: Porquê e como são os fundos desviados?

A primeira pergunta refere-se à parte diagnóstico do PETS. Esta parte consiste em identificar os fluxos reais de fundos públicos num programa ou num sector e estabelece até que ponto os fundos públicos e outros recursos chegam aos provedores de serviços, isso é, as escolas, os professores, as instalações de saúde e o pessoal de saúde. Uma discrepância entre a quantia de fundos desembolsada e a quantia de fundos recebida é considerada como “fuga/escape”.

A presença de “fuga/escape” implica que alguns dos fundos neste programa ou sector não foram gastos de acordo com a política do governo, ou seja, alguns dos fundos foram capturados a algum nível na hierarquia administrativa, por exemplo na administração distrital ou regional. Está além do âmbito da maioria dos PETS estudar como os fundos capturados foram gastos e até que ponto uma “fuga” reflecte corrupção no sistema.

A segunda pergunta refere-se à parte analítica do PETS, cujo objectivo consiste em explicar por que ocorre a fuga. Porque existe mais fuga em alguns distritos do que outros? Porque algumas escolas recebem mais do que lhes foi autorizado e outras não? Estudando a variação nas características entre diferentes partes das estruturas administrativas e diferentes provedores de serviços, o PETS pode contribuir com conhecimento sobre como reduzir as fugas e melhorar o desempenho do sistema. O envolvimento local nos postos de prestação de serviço da linha da frente pode resultar em melhor gestão financeira a este nível do que nos escritórios distritais e regionais.

Quase todos os PETS existentes rastreiam os fluxos de recursos, tanto no sector da educação, quanto no sector da saúde, ou em ambos. Existem menos exemplos de PETS bem sucedidos no sector da saúde do que no sector da educação.

Ver as páginas da web U4 sobre Public Expenditure Tracking (PETS) para mais informação em (www.u4.no/themes/pets/main.cfm).

2.4 Critérios

Além da eficiência e critérios de influência apresentados acima (habilidades específicas e visão na gestão das finanças públicas e nos processos de orçamento; e, ainda, redes internacionais), listaremos mais um conjunto de critérios através dos quais as organizações da sociedade civil, ONGs e redes podem ser avaliadas. Não se trata de uma lista exaustiva.

Primeiro, uma ONG precisará de uma base de membros para efeitos de legitimidade. Fomos informados que em Angola, organizações locais com uma adequada base de membros, são consideradas mais legítimas por algumas agências governamentais do que as ONGs promovidas, financiadas e administradas internacionalmente. O compromisso é, evidentemente, com a eficiência; com peritos internacionais e pessoal treinado haverá, naturalmente mais eficiência na execução de projectos e programas. Também é necessária uma base de membros adequada para efeitos de democracia interna. As organizações administradas por, e em nome de, seus membros, onde as posições de liderança podem ser mudadas de acordo com as preferências destes, são normalmente mais legítimas do que organizações verticais dirigidas de fora.

A eficiência administrativa e de gestão, a qualidade do pessoal e a adequação organizacional também são necessárias para efeitos de eficiência e de influência. Porém, como veremos adiante, o mandato da organização (a meta primária para a OSC ou ONG) determina a estrutura da organização. Por isso, mesmo uma organização que seja adequada e eficiente no cumprimento do seu mandato, não é necessariamente capaz de exercer qualquer influência em políticas do governo e questões como transparência do governo, prestação de contas e gestão de finanças públicas. Como constatámos, pode não existir vontade de abordar questões mais amplas de política.

Estará a organização disposta a tentar mudar as regras do jogo, aumentar o espaço de voz e de influência das OSCs, será que ela valoriza e respeita a diversidade, tentará ampliar não apenas o espaço de manobra das OSC, mas incluir também questões mais amplas da democratização? Terá a organização uma agenda que vai além do cuidado com interesses mais ou menos limitados, por outras palavras, o engajamento em relação às atividades principais e aos públicos-alvo da organização permite-lhe ainda engajar-se em questões mais amplas de política?

Um conjunto de critérios sobre a capacidade de influência política de uma organização será, portanto, diferente da sua capacidade para cumprir o seu mandato principal. Mencionou-se a disposição para se engajar em questões (políticas) mais amplas, a legitimidade da organização (em termos de filiação e qualificações), e os seus contactos internacionais. As qualidades adicionais incluirão a democracia interna e a transparência organizacional. Elas são necessárias para uma organização falar com autoridade sobre assuntos governamentais e de boa governação (mas não necessariamente para exercer as suas funções básicas). A organização tem que estar aberta à observação dos seus procedimentos financeiros e de gestão, e deve ficar claro quem está a financiá-la e que interesses ela representa.

O tipo de contactos internacionais e com os meios de comunicação social de uma organização, e a construção de alianças estratégicas são também factores fundamentais para a sua capacidade de promover a boa governação e políticas a favor dos pobres em Angola (mas ainda assim diferentes dos que necessita para exercer as suas funções básicas). Na parte que se segue, aplicaremos critérios e buscaremos as qualidades das organizações que as tornam mais ou menos capazes de promoverem a boa governação em Angola e fortalecerem a responsabilidade e a prestação de contas por parte do funcionalismo público e dos titulares dos cargos de eleição.

Este propósito também se reflecte na nossa seleção de organizações. Não entraremos em muitos detalhes sobre organizações que são basicamente provedoras de serviços e organizações de auto-ajuda. Além disso, não analisámos as organizações de massa do MPLA (ou o próprio partido), embora vários observadores da cena política angolana sugiram que existe uma grande diversidade

de opiniões dentro do partido no poder, em particular entre a camada mais jovem, membros mais favoráveis a reformas e deputados.²⁴

Contudo, o melhor não deveria ser inimigo do bom. A situação ideal é aquela em que uma organização com uma base de membros ampla, informada e engajada, líderes bem informados e competentes, profissionais e com recursos, com uma agenda que vai além dos interesses sectoriais comportando, também, exigências políticas mais amplas. Porém, várias organizações estão em processo de formação, elas expressam novas ideias e tomam diversas iniciativas, usam métodos não convencionais, ou podem mostrar-se particularmente engajadas ou conectadas.

²⁴ Esta reivindicação entra em conflito com a visão do relatório de *Catham House*, segundo a qual “existe uma relativa falta de partidarismo dentro do MPLA (que) contrasta nitidamente com a experiência nos ex- países da órbita Soviética - na Europa do Leste, onde se registou um forte crescimento de facções pró-reforma nos anos oitenta, algumas estreitamente alinhadas com pressões da sociedade civil” (Catham House 2005c:4).

3. Organizações

Neste capítulo categorizaremos e tipificaremos as OSCs em Angola, e faremos uma apresentação de cada uma das organizações que achamos mais relevantes de acordo com os critérios acima apresentados. As apresentações são baseadas em entrevistas com representantes, gestores e pessoal das organizações, e análise de alguns documentos que nos foram disponibilizados. No capítulo quatro faremos uma análise, e tiraremos algumas conclusões.

3.1 Tipos de organizações

Dividimos as organizações da sociedade civil em Angola em seis grupos. O primeiro grupo é composto pelas ONGs nacionais, i.e. organizações voluntárias, filantrópicas, que foram criadas e, regra geral, administradas por angolanos. Este grupo inclui organizações como *ADRA*, *Mãos Livres*, *AJPD*, e *ADPCI*. Outras poderiam ter sido incluídas como *SOS Habitat*, *APSHD* e *Angola 2000*, e outras organizações nacionais listadas no novo directório de ONGs da *UTCAH* como “organizações de direitos humanos”.²⁵

O segundo grupo é composto pelas ONGs internacionais que são organizações filantrópicas criadas ou financiadas principalmente por ONGs internacionais e por doadores, e em grande parte com pessoal expatriado (especialmente ao nível administrativo). Nós incluímos organizações como a *APN* e a *Development Workshop*. Outras organizações internacionais que trabalham em direitos humanos poderiam ter sido incluídas.²⁶ O que é conhecido em Angola como “organizações de advocacia” refere-se, em grande medida, a estes dois tipos de organizações.

(Também acrescentamos um capítulo sobre as organizações governamentais internacionais, OIGs, incluindo a *União Europeia*, o *Banco Mundial* e o *PNUD*. Estas não são organizações da sociedade civil, mas podem desempenhar um papel de apoio vis-à-vis as ONGs nacionais e internacionais.)

O terceiro grupo é composto por organizações baseadas na fé, incluindo as igrejas, e organizações de assistência e de ajuda ligadas a igrejas e instituições académicas de base religiosa. Nós incluímos a *CRS* e o *CEIC*, embora o número de organizações baseadas na fé seja grande e a conexão à religião seja, por vezes, pouco perceptível.

O quarto grupo é composto pelos meios de comunicação que, em grande medida, está para além do âmbito deste relatório, mas consideramos valer a pena mencionar a *Rádio Ecclésia*. O quinto grupo é composto pelos sindicatos e organizações profissionais, incluindo o *Sinprof*, a *Ordem dos Advogados*, o *Sindicato dos Jornalistas* e a *Associação Fiscal*. Finalmente, existem várias redes de organizações (“redes” ou aliança de organizações). Estas variam de pontos de encontro/espacos de reunião de ONGs para discussões sobre um tema, até estruturas formalizadas com organizações-membros, membros-individuais, projectos e um secretariado próprio. Algumas “redes” evoluíram para organizações. Incluímos duas importantes redes de organizações, a *Rede Eleitoral* e a *Liga Jubileu 2000*, e duas alianças de organizações, o *FONGA* e o *CONGA*.²⁷

²⁵ A *SOS Habitat* é um grupo de trabalho angolano em direitos humanos especificamente orientado para questões de acesso e uso da terra. As seguintes ONGs estão listadas no “Directório da *UTCAH* das ONG’s nacionais e internacionais” como organizações nacionais de direitos humanos: *AAADR*, *AAPC*, *ACAPA*, *Acção Mulher*, *ACDA*, *ACM Ynca*, *ADA*, *ADAS*, *AFC*, *AFDER*, *AJAPA*, *AJUDPA*, *AMEC*, *APDTCL*, *ASSC*, *CAD*, *CNJ*, *INACAD*, *LIJUA*, *MOD*, *OKUTIUKA*, *ORPCRA*, *SCAM*, *SOS-CEIDA*, *USODEMA*, *CBA*, *ICUES*, *IECA*, e *IEU-CAA*. Bastante interessante é o facto de este directório não listar *Mãos Livres*, *SOS Habitat* nem *APSDH*.

²⁶ As seguintes ONGs estão listadas no *Directório* da *UTCAH* como organizações internacionais que trabalham em direitos humanos: *ACF*, *ACCORD*, *ADRA-I*, *ALISEI*, *CESVI*, *CRS*, *FES*, *GAS*, *GOAL*, *GVC*, *INTERSOS*, *IRI*, *REMAR*, *SC-D*, *SC-N*, *SFCG*, *THT*, e *VVAF*.

²⁷ Algumas das pessoas com quem conversámos em Angola fizeram a distinção entre outros três tipos de organizações. Primeiro, disseram que existem as muito próximas ao Governo, incluindo algumas fundações e outras organizações

Acrescentámos, ainda, um sub-capítulo sobre relações de género, apresentando algumas ideias de como as preocupações de género podem ser inseridas no trabalho aplicado sobre o orçamento, especificamente o que as organizações de mulheres angolanas estão a fazer a este respeito.

3.2 ONGs

3.2.1 ONGs Nacionais

É relativamente limitado o número de ONGs nacionais (organizações iniciadas, administradas e operadas por angolanos), com um impacto real e potencial em questões de governação e finanças públicas. De entre estas, escolhemos algumas que nos parecem colocar isso em prática, embora outras pudessem ter sido mencionadas.

3.2.1.1 ADRA

A ADRA (*Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente*) é uma das mais antigas ONGs em Angola, fundada em 1990. O seu objectivo básico é o alívio da pobreza e o desenvolvimento rural sustentável, através de projetos de segurança alimentar, micro- crédito, terra, educação cívica e organização dos pobres. É basicamente uma organização de serviços sociais; e, também, uma organização de “defesa de direitos/interesses” (advocacia), voluntária e de consultoria, que tenta chegar aos marginalizados e à população rural desfavorecida. A capacitação dos pobres faz-se através de uma abordagem baseada em direitos (em cidadania).

ADRA é uma organização com 140 membros, escritórios e projectos em 6 províncias, 26 municípios e 62 comunas. A sua sede está em Luanda. ADRA tem 250 empregados e uma movimentação anual de cerca de 5 milhões de dólares americanos.

As cinco principais metas e princípios estão todas integradas em cada um dos aproximadamente 40 projectos. Procura alcançar a segurança alimentar através de projectos de geração de emprego, abastecimento de água, produção de sementes, comercialização, transporte e distribuição, e produção local (processamento). O *Micro-Crédito* inclui projectos sobre fundos comunitários, esquemas de poupança, e monetarização, através do trabalho com instituições de finanças locais.

A questão da terra é importante. O acesso e o uso de terra, bem como a nova lei de terra, são questões cruciais. No Huambo, a ADRA tem um projecto-piloto sobre o mapeamento e a autorização da terra. A área de educação cívica tem projetos de fortalecimento de capacidade, sensibilização sobre direitos e o uso dos sistemas e instituições públicos e privados. No Huambo, por exemplo, a ADRA ajudou a população rural a processar o governo no que respeita ao uso da terra comunal (porque o governo tinha planeado um projecto na terra comunal sem o consentimento da população). A organização rural tem também a ver com a harmonização e a organização de grupos de actores em cooperação com as autoridades locais e as organizações da sociedade civil.

ADRA é administrada por um conselho consultivo, um conselho executivo e um secretariado. O seu órgão máximo é a *Assembleia-Geral*, que reúne uma vez por ano. As visões e decisões gerais são adoptadas pela Assembleia-Geral, que é presidida por um Presidente, um Vice-presidente e um Secretário. As decisões da Assembleia-Geral vinculam todos os membros e são

iniciadas e estabelecidas pelo Presidente, pelo MPLA partido no poder, ou por Deputados do MPLA. Estas não têm independência política e económica. Segundo, as consideradas “muito radicais” porque aproveitam toda as oportunidades para se oporem e confrontarem o governo. Estas consideram o governo actual ilegítimo e hostil. (*SOS-Habitat* é frequentemente mencionada como uma destas organizações “radicais”, às vezes também *APSHD* e *Angola 2000*). A *SOS-Habitat* foi acusada publicamente pelo Primeiro-ministro angolano Fernando Dias Dos Santos de incitar o tumulto e de promover invasões de terra (sic!). (www.christianaid.org.uk/news/stories/060512s.htm [030405]). As restantes, as que se situam entre esses dois grupos seriam as, consideradas, verdadeiras e sensatas ONGs.

implementadas pelo conselho directivo, constituído por 7 membros efectivos e 2 membros suplentes.

Além desses órgãos, existe um *Conselho de Representantes*, um tipo de órgão consultivo para o conselho directivo, que é composto por todos os membros e trabalhadores dos órgãos executivos da ADRA. O Conselho de Representantes tem as funções de equilibrar as actividades da associação, discutir os programas e planos de actividade, e os respectivos orçamentos. Também se pronuncia sobre questões políticas relativas ao desenvolvimento da ADRA.

Existem, também, *Círculos de Membros*, constituídos por iniciativa local com o mínimo de 3 membros associados; a sua existência é promovida para aumentar a dinâmica interna da vida associativa dentro da organização.

Os órgãos executivos da associação são a *Agência de Implementação* (ADRA-AD) e a *Agência de Promoção do Desenvolvimento* (PROMODES). Esses órgãos reportam ao conselho directivo no que concerne às suas actividades. Como órgão responsável pela orientação estratégica e conexão entre a sede e as “Antenas” provinciais, a ADRA criou o *Conselho de Gestão*, constituído pelo *Director Geral da Agência Central*, os *Directores das Antenas Provinciais*, os *directores das Unidades de Gestão Financeira*, os coordenadores de programa (ONDJILA, ONJANGO, SKN), e o coordenador do *Centro de Documentação e Informação* (CID).

Também existe um *Conselho de Coordenação* (CC) que assiste o Director Geral no planeamento das actividades na sede em Luanda, e inclui todos os coordenadores das diferentes áreas, e existe um *Conselho Fiscal* e de *Auditoria* interno que é constituído por 3 membros, um presidente, um secretário e um vogal, que não são membros de nenhum dos órgãos executivos da associação.

Existe, além disso, uma *Unidade de Projecto e Desenvolvimento* responsável pela reflexão relacionada com a intervenção e a qualidade dos projectos, e pelo apoio metodológico às antenas provinciais, também responsável pela monitorização interna; as principais áreas envolvidas são: crédito, segurança alimentar e formação. Outra Unidade para *Gestão Financeira* é responsável pela contabilidade, auditorias internas e coordena as auditorias externas. O CID (*Centro de Informação e Documentação*) é responsável pela produção e distribuição de informação, e os Programas centrais (Ondjila, trabalha com crianças na escola) e Onjango (dedicado à educação cívica).

A apresentação interna das actividades é feita aos diferentes níveis: do nível técnico para o coordenador de projecto, do nível de projecto para o Director da Antena e financiadores, do nível de Antena/sede para o Director Geral), da ADRA-AD e PROMODES para o Conselho Directivo, e do Conselho Directivo para a Assembleia-Geral. Em termos de transparência, a ADRA trabalha para promover a monitorização interna (topo-base), participação do pessoal no processo da tomada de decisões (base-topo), nos relatórios de balanço e de contas, e na distribuição dos relatórios aos doadores, parceiros e instituições estatais.

Nos últimos três anos, a ADRA passou por um processo de reforma administrativa com vista a fortalecer a sua capacidade de planeamento estratégico. A organização parece bem estabelecida e eficientemente organizada, embora persistam alguns problemas. Existe actualmente um foco reforçado em planeamento estratégico, através de três programas de longo alcance: desenvolvimento institucional (fortalecimento da organização e sua administração), desenvolvimento rural (com os projectos de desenvolvimento descritos acima), e educação formal. O último é um programa piloto, com projectos dentro do sistema escolar formal, que visa fortalecer a qualidade da educação formal através de quatro componentes: apoio ao professor, infra-estruturas físicas, participação da comunidade e dos encarregados de educação, e melhores relações institucionais (entre administrações escolares e o Ministério da Educação e as autoridades locais).

O programa de desenvolvimento organizacional interno tem cinco unidades: recursos humanos, gestão financeira, serviços de administração, intercâmbio e informação, e relações institucionais (cooperação).

Em termos de administração, tem havido insuficiente controlo e gestão de documentos, deficiente comunicação com as outras partes da organização, e deficiente controlo da gestão de fundos e recursos materiais. Porém, a reforma administrativa produziu alguns resultados; melhorou-

se o registo e circulação de informação e o registo da documentação com menos atrasos, houve redução de gastos com comunicações, e foram regularizados os activos físicos, o equipamento e os arquivos. Ainda é necessário obter recursos para a aquisição de material e de equipamentos.

Alguns dos problemas que a ADRA enfrentou na área dos recursos humanos têm a ver com a mobilidade de pessoas (apenas duas pessoas ficaram no departamento, e uma assumiria um posto governamental), e um mau ambiente de trabalho. Tal como acontece com a maioria das organizações no cenário angolano de rápido crescimento económico e mercado de trabalho dinâmico, a ADRA está a ser afectada, de certa forma, com a fuga de cérebros. Em termos de recursos humanos, a ADRA está a tentar rectificar a instabilidade de pessoal, o número não adequado de pessoal e a falta de controlo dos recursos humanos, mediante a contratação de um novo director adjunto de RH, a conclusão de um novo manual de RH, a capacitação do pessoal, e a regular prestação de informação ao escritório central. Persistem, ainda, problemas no pagamento de salários de 2005, incerteza em relação a fundos que possam garantir projectos futuros, e uma generalizada falta de pessoal.

Alguns dos problemas que a ADRA enfrentou na área de recursos financeiros resultaram do insuficiente envolvimento dos diretores e coordenadores na gestão financeira, e de atrasos na contabilidade. O processo de reforma corrigiu em parte, através do fecho de contas e das auditorias relativos a 2005, uma melhor supervisão pela gestão de unidades descentralizadas (relatórios trimestrais das Antenas), pela melhoria dos procedimentos de informação contabilística e financeira (balancetes mensais), e revisões de acordo com as auditorias anteriores. Algumas áreas estão em curso, como a implementação de novos instrumentos de gestão financeira e de políticas financeiras, e a revisão da estratégia de angariação de fundos. Alguns problemas que ainda persistem são: a não competitividade dos salários de algum pessoal técnico, a falta de fundos que possam garantir operações futuras, e fundos reduzidos para a componente administrativa.

A comunicação com grupos de referência e com o público em geral é assegurada por um centro de informação (apoiado especificamente por alguns doadores). A cooperação concretiza-se através de vários canais com diversas redes da sociedade civil (redes ou alianças de organizações da sociedade civil) e instituições governamentais. Neste último caso, cita-se como exemplo o caso da província do Kwanza Norte onde a ADRA presta assessoria ao governo local.

A ADRA tem actualmente apenas dois boletins de informação, o *Humbi-Humbi* e o *Onjila*. O boletim *Onjila* é produzido pelo programa de promoção de crianças. O *Humbi-Humbi* tem uma circulação de cerca de 1000 cópias, mas tem sido irregular devido às dificuldades financeiras e à falta de pessoal com formação em jornalismo. A distribuição também tem sido lenta devido à falta de fundos e a problemas de comunicação internos. Assim, o *Humbi-Humbi* perdeu o papel que tinha de fórum de opiniões sobre questões de desenvolvimento.

O *Angola-Cronologia* é publicado regularmente em Luanda, com uma circulação de 300 cópias. A distribuição é feita por correio eletrónico (principalmente para os leitores estrangeiros) ou por correio pelos serviços postais. Apesar da grande procura por parte das Antenas e das áreas rurais, não foi possível aumentar a circulação por falta de fundos. A homepage da ADRA encontra-se desactivada no momento, devido à falta de recursos financeiros e de alguém especializado com capacidade para lidar com o seu conteúdo.

Em todas as províncias onde a ADRA está activa, incluindo Luanda, existem pequenos centros de documentação, em geral com um funcionamento deficiente. Eles servem as necessidades do pessoal técnico, e também atendem o público em geral, principalmente os estudantes de nível médio e superior. O centro de documentação de Luanda tem informação importante não facilmente obtida em outros lugares. Também está equipado para produzir e reproduzir documentos. Porém, o nível de uso e o grau de integração são inferiores aos que poderiam ser alcançados com um investimento pequeno mas estratégico. O centro não detém conhecimento profissional suficiente no domínio da comunicação e documentação, e carece também de recursos para manter os centros atualizados.

Alguns dos outros problemas que a ADRA tem enfrentado na componente de informação, comunicação e documentação derivam de uma limitada capacidade de recolha, gestão e difusão da

informação. Porém, foi revitalizada a apresentação dos resumos mensais das cronologias de notícias de Angola, foi relançado o *Boletim de Malanje*, e estão a ser melhoradas as conferências radiofónicas locais como meio de ter acesso à informação e influenciar as decisões. Também estão em curso a formação em jornalismo e as revisões da webpage. Apesar de algum interesse de doadores em financiarem a componente de gestão de informação, ela ainda é inadequadamente financiada.

Em termos de cooperação institucional, a ADRA enfrentou problemas como um baixo nível de conhecimento dos doadores e financiadores, insuficiente formalização de parcerias, ausência de acordos de cooperação de médio e longo-prazos, e falta de foco na criação/participação de/em redes temáticas. Contudo, foram estabelecidas novas parcerias com a *DW*, *CLUSA* e *IEPALA*, assinados protocolos com *MED* em algumas províncias, e fortalecidas as relações com a *UTCAH*. A ADRA também recolherá a informação sobre, e elaborará uma estratégia para, parcerias com outras ONGs e doadores. Não obstante, ainda existe uma certa falta de atenção da gestão em relação a esta componente.

Como na maioria das outras organizações da sociedade civil que trabalham na prestação de serviços (em sentido lato), a ADRA busca uma relação de trabalho equilibrada com o Governo. O Governo de Angola parece ter aceite e apreciado o trabalho das ONGs como a ADRA na prestação de serviços, assistência de emergência e desenvolvimento a favor dos pobres. Os funcionários da ADRA sublinharam que não estão contra o governo e que a sua estratégia não é o confronto politizado com o Governo, mas antes uma relação pacífica, correcta, baseada no respeito mútuo.²⁸ A ADRA procura uma boa relação de trabalho com ministérios especializados (como agricultura, educação e administração do território) e governo local, com especial ênfase nas administrações municipais e comunais.

Assim, a abordagem de políticas a alto nível e o governo central são, em grande medida, deixados para outras organizações e aliança de organizações. Questões como o processo de orçamento por exemplo, e os “milhões desaparecidos”, são interessantes para a ADRA mas não constituem uma prioridade organizacional. Porém, a questão das autoridades locais e da sua capacitação para participarem do orçamento nacional e, portanto, um orçamento mais transparente, são do interesse da ADRA.

3.2.1.2 *Mãos Livres*

Mãos Livres (Mãos Livres - Associação de Juristas e Jornalistas na Defesa e Difusão dos Direitos Humanos e da Cidadania), é uma ONG de defesa dos direitos humanos criada por um advogado e por um jornalista em Abril de 2000, apoiada inicialmente pela Divisão dos Direitos Humanos da ONU. É em grande medida uma organização que presta assistência jurídica/legal gratuita, e visa defender e disseminar informação sobre os direitos humanos e acesso à justiça em Angola. Tem agora cerca de 300 membros e actividades em 7 províncias, e aproximadamente 90 empregados (principalmente juristas e estudantes de direito), incluindo os chamados “para-legais”, que trabalham numa base voluntária e em regime de meio-período, mas com despesas e honorários pagos.

Estes 90 empregados tratam de dezenas de milhares de casos todos os anos, e encaminham aproximadamente 300 para o sistema judiciário e obtêm acordos extrajudiciais num grande número de casos. A *Mãos Livres* também tem tido êxito na obtenção de soltura de algumas pessoas detidas ilegalmente. Entre os casos maiores em que actualmente estão a trabalhar, podemos encontrar questões politicamente sensíveis como indemnizações para os despejos forçados e as expropriações de terra na *Boa Vista*, *Kilamba Kiayi* e no local de construção do novo aeroporto.²⁹

²⁸ ADRA emergiu imediatamente antes de 1991 e tinha ligações estreitas com o MPLA. Estas ligações estreitas foram mais tarde afrouxadas, mas parece persistir o respeito mútuo.

²⁹ Em Março de 2006 o Relator Especial da ONU para o Alojamento Adequado, Miloon Kothari, realçou os despejos forçados e as demolições de casas no subúrbio de Kilamba Kiayi, as quais afectaram mais de 600 famílias. Ele expressou

Embora de início a organização apenas tenha recebido apoio da Divisão dos Direitos Humanos da ONU, actualmente tem uma ampla base de doadores.

Em termos de gestão, os principais objectivos e visões da organização são submetidos à discussão na *Assembleia-Geral*; a última a que tivemos acesso, realizou-se em Junho de 2002; participaram 26 membros, que aprovaram o programa trienal de atividades 2002-2005, depois da discussão sobre as actividades desenvolvidas de 1999 a Abril de 2002. Esta Assembleia também elegeu os corpos gerentes para o período.

Na Assembleia-Geral foram eleitos três membros para os cargos de presidente, vice-presidente e secretário. Para a Direção Executiva foram eleitos seis membros, o presidente, o secretário-geral, e quatro secretários: assistência jurídica, planeamento e estatísticas, imprensa e educação cívica, e organização.

A Assembleia elegeu 6 secretários provinciais: Kwanza-Norte, Kwanza-Sul, Huambo, Huíla, Malanje e Benguela. Na Acta desta Assembleia encontra-se a decisão de abrir escritórios em todas as províncias onde a Associação está representada mais um *Centro de Aconselhamento Jurídico*, e seis escritórios em Luanda, mas nós não conseguimos confirmar a implementação desta última decisão.

Os Relatórios e os programas são submetidos, discutidos e aprovados pela Assembleia; as decisões executivas são tomadas pelo *Conselho Directivo*, mas não encontramos nenhuma informação sobre a sua constituição no material recebido da organização.

Em termos de engajamento político está claro que, devido ao seu mandato de defender os direitos humanos as Mãos Livres tem de lidar regularmente com agências governamentais a todos os níveis. Por isso, a reforma legal, a reforma do sistema prisional e outras reformas governamentais básicas fazem parte da sua agenda, bem como questões mais gerais de democratização. Na sua estratégia, tenta influenciar o governo a todos os níveis, central, provincial e local, através da formação do pessoal, bem como do público³⁰, através de programas em rádios independentes e artigos em jornais (a Mãos Livres chegou mesmo a ter uma coluna semanal no *Jornal de Angola*, estatal, bem como seminários sobre direitos humanos e questões legais também para funcionários do governo).

A Mãos Livres parece ter uma relação de trabalho particularmente boa com vários gabinetes e organismos do governo, nomeadamente o *Gabinete do Provedor de Justiça*, o *Ministério da Justiça* e o *Procurador-Geral*; a *Polícia* e a *Direcção Nacional de Investigação Criminal*, os tribunais (a todos os níveis) e o Parlamento (e especialmente a *9ª Comissão*). Até certo ponto, os organismos de governo têm pedido a assistência da Mãos Livres para elaborar relatórios (como o *Relatório dos Direitos Humanos* do Ministério das Relações Exteriores) e já foram solicitados a organizar seminários sobre direitos humanos.

Embora a Mãos Livres tenha uma boa relação de trabalho com algumas instituições do governo, outros organismos governamentais consideram-na “muito radical”. Escutámos caracterizações particularmente severas sobre a organização por parte de alguns funcionários. Porém, a situação parece ter melhorado, e a Mãos Livres está a ganhar legitimidade. A organização parece também funcionar bem em termos de democracia interna, transparência e representação.

Com seu foco nos direitos humanos e a sua perspectiva jurídica, a Mãos Livres é extremamente importante para algumas questões mais gerais de democratização, como os direitos humanos em termos de processo devido, não ser submetido a livre de tratamento desumano ou degradante ou punição, prisão arbitrária, e detenção. Contudo, este foco da organização não conduz naturalmente a preocupações com direitos políticos, porém, ou um interesse na correcta gestão das finanças públicas e na transparência financeira. Considerando que os direitos sociais e económicos são parte integrante dos direitos humanos, a Mãos Livres poderia desempenhar um papel ainda

particular preocupação com o excessivo uso da força pela polícia e pelas empresas de segurança privadas. (<http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR120012007> [081007]).

³⁰ Por exemplo, em 2004 a Mãos Livres realizou doze debates particularmente bem sucedidos em três cidades na província de Benguela nos quais participaram mais de 700 cidadãos, incluindo detentos da cadeia provincial, que receberam informações sobre os direitos e responsabilidades do cidadão.

maior na disseminação de informação sobre as implicações das convenções internacionais nos direitos humanos.

3.2.1.3 Associação Justiça Paz e Democracia

A *Associação Justiça Paz e Democracia* (AJPD) é uma ONG independente, apolítica, criada em 2000, inicialmente apoiada pela *Open Society*.³¹ A AJPD é uma das maiores ONGs a trabalhar no sector dos direitos humanos, com um foco no estado de direito, reforma constitucional e penal, e direitos das pessoas com VIH/SIDA. Tem menos de 10 pessoas a trabalhar em tempo inteiro ou meio-período, mas parece bem organizada e eficiente.

A AJPD tem três principais áreas de trabalho ou programas de reforma. A primeira é a monitorização de prisioneiros ilegais, visitas a prisões e prisioneiros, investigações dos seus casos, e aconselhamento jurídico. Foi assim que a organização começou, quando alguém de um grupo de amigos foi ilegalmente preso (a lei diz que um detido deve ser acusado/ter culpa formada no prazo de 48 horas). A segunda área de intervenção visa as condições das esquadras de polícia e casas de detenção/cadeias, o chamado projecto “esquadras de polícia seguras”. Isto tem a ver com a segurança legal e os direitos humanos dos detidos nas esquadras de polícia, incluindo o procedimento processual adequado. A AJPD organizou várias sessões de formação para chefes da Polícia Nacional, e a quinta ronda terá lugar em finais de Junho de 2006 na sala de reuniões do Comando Provincial de Luanda e a sessão de três dias fornecerá informação técnica e jurídica relevante e actualizada a aproximadamente 40 chefes de polícia e oficiais da investigação criminal, visando reduzir o número de detenções ilegais, entre outros objectivos.

A AJPD está a trabalhar em estreita interacção com as autoridades prisionais e com a força da polícia, com os vários tribunais e o *Ministério do Interior*. Também foi convidada a participar numa comissão de reforma da justiça criada pelo Presidente. O seu objectivo consiste em estender o serviço de aconselhamento jurídico a pessoas sujeitas a despejos forçados e outros abusos, e actualizar o seu programa de formação e de sensibilização para incluir as universidades e as faculdades.

A AJPD teve dificuldades para obter o seu certificado de registo formal no Ministério de Justiça. A AJPD apenas ganhou o direito a ser considerada registada devido a uma cláusula na lei de registo que confere o estatuto jurídico se as autoridades não rejeitarem o requerimento no prazo de 90 dias. A visibilidade da AJPD nos meios de comunicação é relativamente boa, porque a organização conhece bem quem são os jornalistas “seus amigos” que podem ser contactados quando necessário.

As pessoas por detrás da organização são principalmente jovens académicos, com experiência em estudos internacionais de direitos humanos e outras questões. Como tal, a organização constitui uma excelente base de formação para jovens académicos.

A AJPD recebe apoio financeiro de vários doadores como a *Open Society*, *Christian Aid UK*, e a *Embaixada dos Países Baixos*. A AJPD publicou um *Relatório Anual dos Direitos Humanos* em Novembro de 2005 (AJPD 2005).

Tal como a *Mãos Livres*, a AJPD é importante para questões mais gerais da democratização e dos direitos humanos como processo devido, não ser submetido a / estar livre de tratamento desumano ou degradante ou punição/castigo, prisão arbitrária, e detenção. Mas, tal como com a *Mãos Livres* e outras organizações de direitos humanos, este mandato não conduz facilmente a preocupações com os direitos políticos, ou um interesse na boa gestão de finanças públicas e na transparência financeira. Porém, a organização é activa em diversas redes, o que demonstra a sua

³¹ O *Instituto da Open Society* (OSISA) é uma fundação privada que opera e concede fundos com vista a moldar a política pública para promover a governação democrática, direitos humanos, e as reformas económica, jurídica, e social. A OSISA foi criada em 1993 pelo investidor e filantropo George Soros para apoiar as suas fundações na Europa Central e do Leste e na ex-União Soviética. A OSISA ampliou as actividades das *Fundações Soros* para outras áreas do mundo em que a transição para democracia constitui preocupação particular. A rede das fundações Soros engloba mais de 60 países, incluindo os Estados Unidos. Ver: www.soros.org

disposição em engajar-se em questões mais gerais da democratização para além das condições de detidos e da reforma judicial.

3.2.1.4 *Movimento Angolano Mulheres, Paz e Desenvolvimento*

O *Movimento Angolano Mulheres, Paz e Desenvolvimento* (MPD) é uma organização não-governamental independente, não lucrativa, representando um amplo leque de mulheres de diferentes sectores da sociedade angolana. O seu foco principal reside na promoção de uma maior representatividade das mulheres nas estruturas políticas e governamentais, bem como lutar pela emancipação das mulheres. O movimento organizou a sua primeira *Conferência sobre Mulheres e Paz* em 2001.

Desenvolveu até agora uma série de projectos sobre Mulher e Democracia. As suas principais actividades relacionam-se com formação em direitos humanos e activismo pela paz, e apoio aos direitos económicos, sociais e políticos das mulheres (e em particular aquelas que foram vítimas directas da guerra civil).

A sua fundação reporta ao ano de 1999; foi legalmente instituído no início do ano 2000. Os membros da direcção trabalham numa base de voluntariado ou de filantropia, existem 4 membros que trabalham em tempo inteiro e tem mais de 2000 membros em todo o país.

3.2.1.5 *Acção para o Desenvolvimento, Pesquisa e Cooperação Internacional*

A *Acção para o Desenvolvimento, Pesquisa e Cooperação Internacional* (ADPCI) é uma ONG angolana que trabalha no domínio de desenvolvimento sustentável, participação cidadã e direitos humanos. A ADPCI é uma organização “antiga” em Angola, fundada em 1998, mas ainda pequena com apenas 67 membros (indivíduos, dos quais apenas 18 pagam as suas cotas de filiação/membro...) e um pequeno grupo de activistas.

A ADPCI trabalhou na mobilização da juventude em áreas rurais e urbanas sobre VIH/SIDA e direitos humanos. Actualmente é financiada em grande medida (e orientada em termos de interesses) pela iniciativa *União Africana* (UA) - NEPAD, e pode ser considerada como uma agência de promoção e defesa da NEPAD em Angola. A ADPCI está a desenvolver vários programas relacionados com a NEPAD, e algumas das actividades que já realizaram incluem um inquérito sobre as percepções das comunidades em relação à NEPAD, produção de programas radiofónicos sobre a NEPAD, e uma conferência nacional sobre a NEPAD. Além disso, está em carteira uma revisão de pares da NEPAD que poderia constituir-se, possivelmente, numa incursão às questões da boa governação.

Porém, a organização ainda está em busca de um mandato e propósitos, projectos e parceiros, e parece disposta a aceitar quaisquer doadores e outras fontes de financiamento que venham junto (democracia e boa governação, transparência e prestação de contas, a iniciativa EITI, pobreza e as metas do milénio...).

3.2.2 ONGs Internacionais

As ONGs internacionais (ONGIs) presentes em Angola são todas fundadas, financiadas, e geridas por organizações internacionais, ou são filiais nacionais de ONGs internacionais. A maior parte são organizações de defesa de direitos e interesses (advocacia) e de desenvolvimento rural, ou trabalham em campos de refugiados, minas terrestres, ou alívio da pobreza. A maioria é (era) sub-contratada na distribuição da ajuda humanitária. Há muito poucas ONGIs em direitos humanos, e muito menos em questões de boa governação, corrupção e transparência. Não existe, por exemplo, nenhum ‘braço’ da *Transparency International* (TI) em Angola, embora esta fosse, certamente, uma organização extremamente pertinente no (e para o) país.

3.2.2.1 APN

A *Norsk Folkehjelp* (Ajuda Popular da Noruega, APN) é a organização humanitária do movimento sindical norueguês. No seu trabalho, a APN é orientada pelos valores da solidariedade nacional e internacional, da dignidade humana, da liberdade e da igualdade. A APN trabalha em Angola desde 1989, e prosseguiu as suas operações mesmo durante a guerra civil.

De uma intervenção inicial concentrada principalmente no desenvolvimento rural a partir da participação popular, e nos cuidados básicos de saúde, o foco principal agora é a desminagem. Mas outro objectivo, também, consiste em fortalecer as organizações da sociedade civil e as locais, programas baseados em direitos, e reformas sociais, políticas e económicas. Actualmente, a APN trabalha em 5 províncias de Angola, emprega mais de 550 pessoas, e o programa rural tem um orçamento anual de aproximadamente 60 milhões de Coroa Norueguesas (NOK). Aproximadamente 85% deste valor destina-se ao *Programa de Acção de Minas*, sendo os restantes 15% usados no seu *Programa de Desenvolvimento*. O programa de desenvolvimento da APN tem duas áreas temáticas: direitos à terra e a outros recursos, e direitos democráticos e de participação. A APN apoia explicitamente as ONGs angolanas que trabalham em prol dos direitos das mulheres, direitos de terra, e as que promovem a participação das mulheres nas próximas eleições presidenciais e parlamentares.

A área temática identificada como “direitos democráticos e de participação” organiza-se em torno de quatro componentes: educação cívica, educação sobre direitos humanos, a polícia e comunidades (província do Bengo); preparação para as próximas eleições, e (em processo de avaliação) violência contra as mulheres.

Notámos que a componente dos direitos humanos e a componente das eleições estão orientadas para questões de democratização a longo prazo, e notámos igualmente a ausência de questões de orçamento e gestão das finanças públicas. Nem a APN, nem os parceiros com quem trabalha, têm formação/capacidade em questões de controlo do orçamento e das finanças públicas. Contudo, a APN declara que está a programar um foco mais forte na elaboração e monitorização de políticas públicas e sua implementação (fase estratégica a partir de 2008), e que está muito interessada em entender as questões orçamentais e particularmente a distribuição do orçamento na perspectiva do género.

Além disso, a nossa impressão é que a APN tem uma atitude relativamente à política e ao governo central semelhante à da organização nacional ADRA e à maioria das outras ONGs; para proteger a sua meta primária e os projectos principais, as questões políticas de alto-nível são evitadas em grande medida. A APN prefere trabalhar indiretamente, via organizações da sociedade civil em Angola (em conformidade com a sua “abordagem de parceria com base nos direitos”) para promover a democratização a partir de baixo. Em consonância com esta opção está também a abordagem da APN de fortalecer a relação entre as comunidades e os governos locais. Porém, como parte dos seus esforços para ajudar os pobres a defender os seus direitos, a APN está disposta a participar e apoiar algumas redes, e tomar parte em *workshops* e outras iniciativas sobre questões de finanças públicas, quando para tal for convidada.

3.2.2.2 NCA

A *Kirkens Nødhjelp* (Ajuda das Igrejas Norueguesas, NCA) é uma organização não governamental e ecumênica que trabalha para assegurar os direitos básicos do indivíduo. Ancorada na fé Cristã, o NCA apoia os mais pobres dos pobres, independentemente do género, da convicção política, da afiliação religiosa e da etnicidade. Para alcançar resultados sustentáveis, a NCA colabora com as organizações ecuménicas e outras organizações locais de três formas: resposta de emergência, trabalho de desenvolvimento a longo prazo, e influência nas atitudes e decisões.

Em Angola, a NCA trabalha principalmente através dos seus parceiros nucleares que são os três conselhos de igrejas e várias ordens religiosas. A NCA lançou em Junho de 2006 um novo Plano de Programa do País para o seu trabalho em Angola no período 2006-2009. *Sociedade Civil*

para uma Governação Responsável é uma das duas componentes deste novo programa. Além disso, a capacitação da sociedade civil é uma questão transversal, destinada a facilitar o trabalho dos parceiros da NCA nesta componente.

O programa *Sociedade Civil para uma Governação Responsável* procura fortalecer o engajamento das igrejas na governação económica justa. A maior injustiça em Angola é que os cidadãos comuns não beneficiam da considerável riqueza económica do país. Porque a ampla base de crentes das igrejas inclui tanto as elites no poder quanto os cidadãos comuns, existe um espaço para que as igrejas sejam mais activas em desafiar a liderança política a pôr em prática uma melhor governação económica. Para esse fim, a NCA apoiará iniciativas para criar espaços onde as igrejas possam debater e elaborar estratégias sobre questões de governação económica, e apoiar iniciativas lideradas pela igreja no domínio da corrupção e da liderança ética.

A NCA ajudará as igrejas a construir capacidade para a análise e “advocacia” em aspectos fundamentais da governação económica, e facilitará as conexões às redes internacionais relevantes. Na qualidade de uma ONG originária de uma nação produtora do petróleo com boa transparência e regulamentação, a NCA visa facilitar a aprendizagem positiva e o intercâmbio em torno de questões de uma política petrolífera responsável e da responsabilidade corporativa. Porém, esta é uma das questões de governação mais sensíveis em Angola, e as igrejas precisarão de ajustarem elas próprias o ritmo e a agenda para este trabalho. A ambição da NCA e dos seus parceiros consiste em cooperar na análise de políticas e realizar um trabalho de “advocacia” em torno de questões de política petrolífera e de um uso mais pró-activo dos rendimentos na redução da pobreza. O objectivo de mais longo prazo consiste em fazer com que os parceiros da NCA se tornem em actores centrais no que respeita à “advocacia”, à análise de políticas, e às redes da sociedade civil que fazem a monitorização do orçamento e das despesas públicas, e responsabilidade corporativa no sector petrolífero.

O objectivo específico da NCA consiste em levar as Igrejas em Angola a usarem a sua autoridade moral para falar sobre questões de corrupção e do uso injusto dos recursos económicos. Os resultados esperados pela NCA são, entre outros, o aumento do entendimento, dentro das igrejas, das questões e estratégias para promover a transparência e usar os recursos do petróleo em benefício de todos os cidadãos de Angola. Que os parceiros principais da NCA tenham aumentado a sua compreensão sobre a importância da análise e da monitorização do orçamento do estado.

A NCA assume que as igrejas estão empenhadas e têm a capacidade para trabalhar em questões de cidadania e de governação. Assume, também, que as organizações locais, regionais e internacionais serão capazes de prestar apoio profissional pertinente às igrejas angolanas. Um factor de risco é que as estruturas da igreja estão muito próximas das estruturas do poder em Angola, e possam, por essa razão, estar pouco dispostas ou mesmo incapazes de se engajarem efetivamente o governo na expansão do espaço de participação dos cidadãos, e a tomar medidas anti-corrupção. Outro risco advém do facto de as igrejas não terem estruturas organizacionais adequadas para se envolverem efetivamente nestes assuntos.

Juntamente com os seus parceiros a NCA começou já a trabalhar no desafio de engajar as igrejas para a governação económica justa. Em Setembro, a NCA organizou um seminário para as suas principais parceiras que produziu elementos para o trabalho de “advocacia” da NCA e dos seus parceiros em Angola. O seminário discutiu a ideia de criar uma rede ecuménica sobre religião e governação, uma rede para uma melhor governação económica, mais transparência nas receitas públicas, e melhor distribuição dos rendimentos económicos. A principal conclusão do seminário consistiu em escrever uma carta apresentando esta ideia aos três conselhos de igrejas em Angola, *Aliança Evangélica de Angola* (AEA), *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* (CEAST) e *Conselho das Igrejas Cristãs em Angola* (CICA). Os três conselhos de igrejas já têm experiências em trabalhar juntos para realizações conjuntas. Retirar as experiências acumuladas no que diz respeito a pontos fortes e pontos fracos para tais realizações conjuntas, será fundamental para a criação de uma rede conjunta.

A NCA assumirá o papel de facilitadora e fornecerá capacitação, quando necessário. A NCA também promoverá a informação dos parceiros sobre campanhas de PWYP, apoiará a

iniciativa da EITI da *Igreja Católica de Angola* (que já apelou para Angola aderir à EITI, ver capítulo 3.4 abaixo), e a NCA motivará os seus outros parceiros a fazer o mesmo. Porém, a NCA acredita que isto só será sustentável e eficiente se os três conselhos de igrejas unirem forças. A NCA tem uma abordagem cuidadosa sobre esta questão, acreditando que é crucial que os vários conselhos de igreja angolanos e igrejas assumam a liderança.

3.2.2.3 *Development Workshop*

A *Development Workshop* (DW) é uma ONG internacional canadense filantrópica, focalizada na capacitação, educação cívica, resolução de conflitos e promoção de diálogo em Angola, e em particular nas áreas rurais. Trabalha para melhorar as condições de alojamento e de vida dos pobres em comunidades menos desenvolvidas. As áreas de concentração do programa incluem abrigos, melhoria do peri-urbano, abastecimento de água e saneamento, cuidado médico primário, desenvolvimento de pequenas empresas e mitigação de calamidades. A estratégia da DW consiste em fortalecer a capacidade das comunidades e das organizações para agirem sobre as oportunidades e os problemas do desenvolvimento.

A *Development Workshop* estabeleceu-se em Angola em 1981 a pedido do governo angolano para dar assistência ao desenvolvimento de políticas e programas de auto-ajuda para a construção da casa própria. Foi durante muitos anos a única ONG no país, e tem uma elevada percentagem de pessoal nacional. É considerada (e entendida por muitos angolanos) como uma ONG angolana.

A *Development Workshop* é forte no trabalho em rede, e visa a consolidação da sociedade civil em Angola. Na *homepage* da DW podemos ler que “*a sociedade civil tem um novo papel crucial na “transição” pós-guerra, exercer influência no sentido de uma boa governação, acesso equitativo aos serviços básicos, e direitos humanos. A Development Workshop foi durante muitos anos instrumental para o fortalecimento destas redes da sociedade civil, tendo sido parceiro fundador na criação de muitos destes fora, do CONGA (em 1988), incluindo a Rede Mulher, as Redes Paz e Terra, RASME (para desenvolvimento de empresas), AngoNet e mais recentemente a consulta de ONGs sobre a ECP. Através das suas redes, a sociedade civil angolana argumenta e influencia a favor da reforma e para que os recursos antes desviados para a guerra sejam mobilizados para criar capacidades nas comunidades e eliminar barreiras que antes as excluam de participar plenamente no processo de desenvolvimento*”.³²

Por exemplo, o projecto de rede *AngoNet* liderado pela DW é uma tentativa de congregar todas as organizações humanitárias³³. Mais de quatrocentas ONGs locais e OCBs (organizações comunitárias de base), em cinco províncias são assistidas com informação e apoio através da *AngoNet* que fornece serviços de e-mail e de acesso à Internet à comunidade filantrópica angolana. No que se refere ao trabalho com o governo, a DW é “*capaz de contribuir para debates sobre políticas nacionais e influenciar para a implementação de reformas política sobre várias questões fundamentais. A DW participa com o Governo e a sociedade civil em vários fora nacionais, incluindo o Grupo Ad-hoc Habitat (contribuir para uma política de direitos de terra), debate sobre a Estratégia de Redução de Pobreza-ECP, Grupo de Trabalho Nacional para a Política de Água, Jubileu 2000 (sobre redução da dívida), e é parceiro fundador de várias redes da civil-sociedade acima mencionadas*”. (Relatório Anual, DW 2004:4). A DW tem laços históricos especiais com o MPLA e com o *Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural*.

Os principais doadores da *Development Workshop* são o *DFID*, o *CIDA* e a *Embaixada Norueguesa*. Outros doadores incluem um grande número de organizações, entre elas a *Esso* e a *BP*.

³² www.dw.angonet.org (070806)

³³ www.angonet.org (081007)

3.2.2.4 Outras ONGIs

Outras ONGs internacionais também estão activas em Angola, como a *Care International*, *Open Society*, *Oxfam*, *Trocaire*, *IBIS*, *Save the Children*, *Médecins sans Frontières*, e *ACCORD*. Algumas monitoram Angola à distância, às vezes com excelentes relatórios sobre questões sociais e políticas, como a *Human Rights Watch* e a *Save The Children UK*.

A preocupação entre muitos profissionais do desenvolvimento é que embora haja uma pressão dos doadores no sentido da boa governação, da democracia e de outras questões políticas, o ímpeto e a capacidade interna ainda são insuficientes para terem impacto no governo Angolano. Com base nos critérios listados acima, constitui também nossa impressão que a principal estratégia das ONGIs consiste em fazer apenas uma abordagem cuidadosa e indirecta à “advocacia” sobre governação e prestação de contas e responsabilidade. Em geral a estratégia é normalmente indirecta, através de redes e ligações, e cautelosa para não se exporem a si próprias às respostas do governo que podem incluir restrições no seu trabalho primário.³⁴

3.3 OIGs

As organizações governamentais internacionais (OIGs) que operam em Angola são a *União Europeia*, o *Banco Mundial*, o *Fundo Monetário Internacional* e várias organizações das *Nações Unidas*. Estas agências governamentais multilaterais apoiam actividades que interessam às OSCs Angolanas, e as OSCs angolanas podem, eventualmente, explorar o apoio destas agências.

(O apoio às OSCs também pode ser procurado no sector privado, por exemplo a *Chevron* a qual mantém investimentos na educação, saúde, ambiente, agricultura, capacitação humana, e infra-estrutura. Outras empresas nacionais e internacionais também podem ser encorajadas a apoiar as OSCs através dos respectivos programas de *Responsabilidade Social Corporativa*).³⁵

Para que as organizações da sociedade civil angolana exerçam pressão sobre o governo para programação orçamental a favor dos pobres e outras questões de finanças públicas, afigura-se necessário o reforço das ligações entre as OSCs Angolanas e agências governamentais internacionais. As OIGs têm na sua própria agenda a melhoria das relações entre as OSCs angolanas e o governo (especialmente os poderes executivo e legislativo). O propósito é o de institucionalizar o diálogo e a participação da sociedade civil na tomada de decisões, não apenas nas condições propostas pelo programa *PAANE* da UE, mas mesmo em condições mais gerais de inclusão, respeito e reconhecimento dos grupos e organizações sociais em processos políticos.³⁶

3.3.1.1 A União Europeia

A União Europeia (*Delegação da Comissão Europeia*) tem vários programas e projectos que podem constituir possibilidades de parcerias para as OSCs Angolanas, em particular o *Programa de Apoio*

³⁴ Este não é, porém, o caso de todas as organizações, em particular as organizações a trabalhar em Angola à distância, como a *Save the Children UK* (www.savethechildren.org.uk) e a *Human Rights Watch* (www.hrw.org); ambas produziram bons relatórios e altamente críticos sobre a política e economia Angolanas.

³⁵ Ver www.chevron.com/documents/pdf/angolafactsheet.pdf. Há algum tempo atrás, a *Chevron* demonstrou interesse em apoiar uma iniciativa das OSC de administrar uma espécie de centro para a cidadania, para desenvolver actividades das OSC, capacitação, advocacia, *lobbying*, inclusão em termos de informação relevante e acesso à Internet, etc. Por agora, a *Chevron* declarou que financiará o necessário apoio legal às OSC locais no processo de revisão do quadro legal para as actividades das OSCs em Angola (ver caixa de texto 1).

³⁶ Uma ideia lançada foi a da criação de um tipo de Gabinete da Cidadania no *Ministério do Planeamento*. Isto poderia facilitar o diálogo entre o estado e os actores não estatais, tornando os processos judiciais e as leis conhecidos dos cidadãos, promover nova legislação sobre participação e exercício efectivo dos direitos da cidadania, identificar oportunidades para parcerias, e implementar acções comuns. Para que o governo aceite tais ideias é necessária uma pressão concertada das OSC e de actores externos sobre o governo, incluindo as OIGs mencionadas acima.

a *Actores Não Estatais* (PAANE),³⁷ mas também o *Reforço do Processo de Planeamento e Orçamentação* (RPPO), e vários micro-projectos no âmbito da *Iniciativa Europeia para a Democracia e Direitos Humanos* (DDH). Também podem ser de interesse alguns dos programas regionais e descentralizados da UE.

3.3.1.2 O Banco Mundial

O *Banco Mundial* (através da sua *Associação Internacional para o Desenvolvimento*, IDA) tem uma estratégia de assistência estipulada na *Nota de Estratégia Interina* (ISN) da IDA. O apoio da ISN de Angola ao programa do governo para 2005 e 2006 baseia-se em três pilares dos quais o primeiro interessa ser aqui referenciado: “Aprimorar uma governação transparente e intensificar o desenvolvimento de capacidade, especialmente o apoio para a reforma do sector público e reforço de capacidade da sociedade civil.” A ISN defende uma grande concentração no trabalho económico e sectorial, particularmente no que respeita aos serviços de análise e aconselhamento, por exemplo, reformas das despesas públicas e da gestão financeira, e o ambiente para o investimento do sector privado. Da actual carteira de cinco (5) projectos do Banco Mundial, o *Projecto da Assistência Técnica à Gestão Económica* é particularmente interessante para as OSCs Angolanas, embora os principais parceiros angolanos sejam o *Ministério do Planeamento* (MINPLAN), o *Ministério das Finanças* (MINFIN), e o *Banco Nacional de Angola* (BNA).³⁸

3.3.1.3 O PNUD

O *Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas* (PNUD) comprometeu-se a desempenhar um papel de pivot na realização das oito *Metas de Desenvolvimento do Milénio* (Millennium Development Goals, MDMs), da *Cimeira do Milénio das Nações Unidas*. O PNUD está a ajudar nos esforços para se integrar as MDMs em todos os aspectos do trabalho do sistema da ONU ao nível do país. O PNUD está a orientar o seu próprio pessoal e o círculo de parceiros no apoio às nações em desenvolvimento à medida que traçam as políticas e constroem as alianças necessárias para alcançar estas metas. O PNUD colabora com o governo, as outras agências da ONU, outros doadores, organizações da sociedade civil e outros intervenientes na promoção do desenvolvimento centrado nos indivíduos e na formação de parcerias para combater a pobreza. Das cinco áreas nucleares do PNUD, a componente de governação democrática é a de maior interesse para as OSCs angolanas, embora o PNUD implemente os seus programas no âmbito do quadro do *Acordo de Assistência Básica Padrão* entre o Governo de Angola e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, e tenha o *Ministério do Planeamento* como o seu contraparte governamental formal.³⁹

³⁷ “O objectivo do programa PAANE consiste em encorajar a participação dos actores não estatais no processo de transição e de desenvolvimento em Angola como parte da luta contra a pobreza e melhoria da governação. Os seus objectivos específicos consistem em capacitar os actores não estatais (ANE) nos seus papéis de executores e de representantes, melhorar o acesso dos ANE às redes de informação, e promover o diálogo social e político entre os ANE e as autoridades locais e nacionais. O pessoal da assistência técnica prestará serviços de apoio técnico e de gestão financeira. O programa PAANE será gerido por uma *Unidade de Gestão de Projeto* (UGP)”. (www.evd.nl/info/zoeken/ShowBouwsteen.asp?bstnum=163511&location [161005])

³⁸ “O *Projecto de Assistência da Gestão Económica* para Angola visa fortalecer a capacidade do governo para formular análises correctas e implementar políticas adequadas em áreas críticas para a gestão de recursos públicos, incluindo: análise da pobreza; estabelecimento de um sistema de monitorização e avaliação; formulação de um adequado *Programa de Investimentos Públicos* (PIP); e o estabelecimento de todo um ambiente mais transparente e eficiente nas finanças públicas.” Para mais informações ver: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P072205>.

³⁹ Ver <http://mirror.undp.org/angola/>. Particularmente interessante é o projecto sobre a Descentralização co-financiado pelo o Banco Mundial e a Noruega.

3.4 Religião e igrejas

Existem pelo menos 87 igrejas reconhecidas, e mais de 800 outras igrejas conhecidas em Angola⁴⁰. A sua influência, especialmente no processo de paz, variou consideravelmente e foi dirigido principalmente através por algumas poucas estruturas “umbrella” visíveis: o *Conselho de Igrejas Cristãs de Angola* (CICA) e a *Aliança Evangélica Angolana* (AEA), que representam as principais igrejas protestantes (Metodista, Baptista, Congregacional etc.), e a Igreja Católica Angolana que age através da *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* (CEAST).

A *Igreja Católica de Angola* e as suas organizações afiliadas desempenham um papel político essencial como um dos principais canais de informação, organização e oposição em Angola. Com a sua posição moral, longa história, amplo alcance, criação de alianças estratégicas, inclinação natural a favor dos pobres, e apoio internacional, a Igreja Católica é uma força com que o governo tem de se relacionar, e tem mostrado disposição para travar várias lutas com o governo sobre a liberdade de associação e religiosa, direitos humanos, e também sobre questões políticas.

Por exemplo a Conferência Episcopal de Angola e São Tomé – através da *Comissão Paz, Justiça e Migrações da Igreja Católica Angolana* – fez um apelo ao Governo Angolano através do Ministro das Finanças para aderir à EITI. Isto demonstra que a Igreja Católica considera esta iniciativa importante para continuar a melhorar os níveis da transparência no país.⁴¹

Além dos serviços tradicionais, a Igreja Católica administra uma universidade independente (*Universidade Católica de Angola*, UCAN) com a sua biblioteca e um centro de pesquisa (*Centro de Estudos e Investigação Científica*, CEIC), e uma estação de rádio, *Rádio Ecclésia*, ambos com forte influência actual, e um ainda mais forte impacto potencial. A *Catholic Relief Services* é uma ONG internacional que coopera de perto com a Igreja Católica de Angola.

3.4.1.1 CRS

A *Catholic Relief Services/Angola* (CRS)⁴² teve um início muito modesto em 1989, mas é hoje uma ONGI relativamente grande em Angola. A CRS trabalha actualmente em algumas das mesmas áreas que outras agências humanitárias e de desenvolvimento (como as necessidades imediatas e de mais longo prazo de saúde e segurança alimentar das comunidades reassentadas e residentes), mas principalmente através das igrejas católicas locais e dioceses. A CRS apoia as iniciativas de paz e de reconciliação das igrejas locais parceiras, e projectos de educação e tomada de consciência sobre o VIH/SIDA, e tenta suprir necessidades humanitárias em áreas isoladas.

A CRS/Angola é também activa na promoção dos direitos humanos, na capacitação das organizações locais, e é membro de várias redes de organizações. A CRS/Angola tem actualmente 160 pessoas a trabalhar em Angola, espalhados pelos seus cinco escritórios (Lobito, Luanda, Cubal, Balombo e Ganda).

3.4.1.2 CEIC

O centro de investigação da Universidade Católica - *Centro Estudos e Investigação Científica* (CEIC)⁴³ deve ser aqui mencionado por causa de seu alcance em termos de popularização e difusão da informação (informação que é relevante para a democratização bem como os processos de orçamentação).

⁴⁰ De acordo com o Relatório da *Catham House* (2005c:13).

⁴¹ O relatório da *Catham House* nota, contudo, que “a escolha do Cardeal Joseph Ratzinger como Papa em Abril sugere que existe incerteza quanto à possibilidade de uma radicalização do papel da Igreja no contexto de uma sociedade civil que procura desafiar os governantes de Angola: ele é visto como uma figura conservadora que uma vez descreveu a teologia da libertação (...) como ‘uma ameaça fundamental à fé da Igreja’” (2005c:6).

⁴² www.crs.org

⁴³ www.ucan.edu/Ficheiros_aspx/ceic.aspx

O CEIC é um centro de investigação independente e autónoma, estabelecido recentemente na Universidade Católica de Angola. Além dos objetivos académicos e de investigação, os objetivos explícitos do Centro são os de promover o debate público informado sobre questões de política pública, incluindo a governação e relações económicas internacionais. Isto é materializado através da publicação dos resultados da investigação, e a promoção de seminários de investigação, e desse modo contribuir para o desenvolvimento da capacidade nacional na área de formulação e avaliação das políticas públicas.

No nosso entender, o centro tem sido bem sucedido nisto, alcançando o “público informado” principalmente em Luanda (os convidados para palestras abertas incluem estudantes e académicos, mas também jornalistas, funcionários do governo e o público em geral). Através destas palestras abertas, conferências internacionais e mesa-redondas, a sua promoção de uma “cultura de abertura” e o seu foco nos direitos humanos e na boa governação, baseados em grande medida na sua própria investigação, o CEIC é um actor importante neste campo.

3.5 Os meios de comunicação social

Embora a lei angolana conceda liberdade de expressão e da imprensa, na prática o governo por vezes restringe estes direitos, e os meios de comunicação social e os jornalistas praticam a auto-censura. Tanto a rádio como a imprensa escrita criticaram o governo abertamente e por vezes severamente, e tem havido um crescente interesse dos meios de comunicação social nas próximas eleições, na corrupção, na má gestão económica, e nas políticas de oposição. Mesmo quando o governo continua a limitar o acesso de jornalistas independentes a certos eventos e a altos funcionários, particularmente através da lei que permite ao governo classificar a informação, ultimamente e ao contrário do que acontecia antes, não tem havido relatos que jornalistas tenham sido investigados, perseguidos ou presos.

Os meios de comunicação social privados praticam a auto-censura (com excepção de algumas revistas semanais da oposição que publicam editoriais e comentários de natureza muito política, incluindo acusações individuais contra ministros e outros membros da elite). Os meios de comunicação privados mostram-se, na verdade, pouco profissionais e orientados para vendas (publicando rumores e escândalos com pouca evidência e nenhuma investigação). Os jornalistas estrangeiros têm de receber autorização do Ministério do Interior para reunir com funcionários do governo ou para viajar para o interior do país.

Caixa de texto 6**A Lei de Imprensa**

Depois do reacender da guerra em 1998, o ministro da comunicação social impôs um boicote à divulgação de informação militar, aumentando a pressão sobre os jornalistas da imprensa privada, que emergira durante o período do processo de paz de Lusaka, depois de 1994. Depois do sério boicote imposto aos jornalistas de 1999 a 2000, incluindo a prisão do activista Rafael Marques depois de ter sido acusado de difamação contra o Presidente, o Comitê Internacional de Protecção aos Jornalistas (CPJ) nomeou o Presidente José Eduardo dos Santos, em Maio de 2000, um dos “dez maiores inimigos da imprensa”. Estas acusações de tablóide de uma organização internacional dirigidas ao Presidente tiveram, contudo, um impacto.

A nova Lei de Imprensa foi aprovada pelo Parlamento no Verão de 2006, com a maioria de votos do partido no poder e a abstenção da oposição. Esta lei foi aprovada no meio de uma forte crítica de grupos da sociedade civil, dos meios de comunicação social e dos partidos de oposição. Ainda durante o processo de elaboração, a lei teve alguma contribuição de organizações da sociedade civil, particularmente do Sindicato dos Jornalistas Angolanos e Mãos Livres.

Consequentemente, quando o governo submeteu uma lei de imprensa revista em Julho de 2000, elogiou-se a si próprio por este acto de abertura, mas as organizações internacionais de liberdade de imprensa juntaram-se aos protestos dos jornalistas angolanos contra a lei revista, vista como “draconiana” e “um desenvolvimento desastroso para os meios de comunicação social”. As organizações da sociedade civil contribuíram com esforços para exercer pressão contra a lei. A CPJ enviou uma delegação a Angola em Outubro de 2000, financiado pela Open Society, que reuniu com o governo e funcionários da presidência e membros dos meios de comunicação privados e estatais, após o que o governo suspendeu temporariamente o projecto-lei. Apesar da aprovação pelo Parlamento, a Lei foi remetida às comissões especializadas para o estabelecimento de regulamentos para protegê-la de interpretações e implementação ilegais.

A nova lei confere um forte monopólio aos meios de comunicação estatais para cobertura de âmbito nacional (à Rádio Ecclésia, por exemplo, não foi concedido o direito para radiodifundir nacionalmente), e está desprovida de mecanismos reguladores críticos para torná-la aplicável sem qualquer desvio de interpretação e de implementação pelo próprio governo. De acordo com as críticas, a lei contém também elementos negativos como responsabilidade criminal de jornalistas, e regulamentos para as empresas privadas de comunicação social. Por outro lado a lei abre espaço para novas estações de rádio operarem apenas em FM, para o estabelecimento de agências comunitárias privadas de notícias e para televisão.

Os partidos de oposição e algumas organizações da sociedade civil também criticaram a pressa com que a lei foi apresentada ao Parlamento para aprovação, não lhes dando tempo suficiente para comentar e apresentar contrapropostas. O governo anunciou, posteriormente, a nomeação de uma comissão técnica incluindo representantes de associações profissionais e sindicatos, para rever o projecto-lei, e por diversas vezes supôs-se que um novo projecto-lei fosse submetido a consulta pública. Porém, tal ainda não aconteceu.

Fonte: Catham House (2005c:12).

3.5.1.1 Rádio Ecclésia

Existem cinco estações rádio comerciais, incluindo a *Rádio Ecclésia de Angola*, da Igreja Católica, que abertamente criticam as políticas de governo, realçam as más condições socioeconômicas, e sensibilizam as pessoas sobre questões sociais e políticas.

Dadas as elevadas taxas de analfabetismo e o elevado custo dos jornais, a rádio é considerada um meio especialmente efectivo para o desenvolvimento democrático em toda a África, e é sem dúvida, o modo mais poderoso de divulgar a informação à maioria rural também em Angola. A Rádio Ecclésia começou a emitir em 1954, mas foi proibida pelo governo em 1978, e reabriu apenas em Março de 1997.⁴⁴

⁴⁴ www.recclesia.org/index.php

Um bom sinal de progresso seria uma ampla expansão do sinal da Rádio Ecclésia pelo país. Esta questão tem sido assunto de amplas discussões, porque o governo continua a recusar conceder-lhe o direito de radiodifundir nacionalmente na rede de radiodifusão FM.

3.6 Organizações profissionais e sindicatos

Existem dois principais sindicatos em Angola, um controlado pelo governo/partido no poder, *União Nacional dos Trabalhadores Angolanos* (UNTA), e uma federação independente, *Central Geral de Sindicatos Independentes e Livres de Angola* (CGSILA). A federação CGSILA foi estabelecida em 1996 e tem, no total, cerca de 50.000 membros.

3.6.1.1 Sinprof

O *Sindicato Independente de Professores do Ensino Secundário e Médio* (Sinprof) foi um dos primeiros sindicatos independentes a estabelecer-se de acordo com a nova lei das organizações de 1992. Continua a ser um dos sindicatos mais influentes, e activo politicamente, com cerca de 37.000 membros e com filiais em 15 das 18 províncias.

O principal objectivo do Sinprof consiste em promover os direitos de trabalhadores, incluindo as questões salariais, as condições de trabalho, a falta de professores, justiça laboral e acesso igualitário aos postos de trabalho, formação e promoções. O Sinprof também promove amplas reformas do sector da educação para assegurar o acesso à educação a todos. Ao mesmo tempo, o sindicato preocupa-se com o estado de direito, os direitos humanos, a boa governação e as questões de democratização.

Como um sindicato politicamente activo, o Sinprof participa em várias alianças e coligações, com outros sindicatos, com associações de estudantes, organizações internacionais, e com OSCs angolanas. A coligação “Ensino Gratuito Agora” em Benguela é apenas um exemplo, a campanha internacional em prol da meta do Desafio do Milénio do “ensino gratuito para todos” até 2015, é outro. O Sinprof é, ainda, um membro activo do FONGA e de outras redes, e mantém cooperação com a *União Norueguesa da Educação*.⁴⁵

A democracia interna é cuidadosamente preservada nos estatutos do sindicato e nas práticas eleitorais. Existe uma alternância regular na liderança.

O Sinprof também trabalha com o governo sobre questões específicas, em particular com o *Ministério da Educação*. Dentro do Ministério existem pessoas que compartilham as preocupações do Sinprof sobre o ensino gratuito para todos, mas na opinião do Sinprof o Ministério não tem uma cultura de informação e de transparência, nem de cooperação e participação. A constatada falta de competência, de qualificações e de infra-estrutura básicas é limitativa. De acordo com o Sinprof, ter informações actualizadas e regulares sobre o número de professores e os salários é quase impossível, sendo muito fraca a capacidade do Ministério para implementar políticas públicas e reformas.

3.6.1.2 Ordem dos Advogados

A *Ordem dos Advogados* tem uma componente de direitos humanos (escritório) que forma advogados e estudantes de direito, e trabalha em questões relacionadas com o acesso à justiça e presta assistência jurídica. Também promove a reforma legal em Angola. O escritório dos direitos humanos da Ordem dos Advogados participa activamente na promoção do espaço para actividade

⁴⁵ A *União de Educação* (Utdanningsforbundet) é o maior sindicato da Noruega para pessoal de ensino, e com os seus 136.000 membros, a União é o segundo maior do país. Uma ideia para a cooperação (em conformidade com a preocupação deste relatório para gestão de finanças públicas) poderia ser sobre *PETS* no sector da educação (ver caixa de texto 5).

das OSCs em Angola, através, por exemplo, do aconselhamento jurídico e formação das OSCs, e participa em várias redes.

No que diz respeito aos advogados em Angola, foi mencionado que o aconselhamento jurídico gratuito e os casos políticos sensíveis como despejos de terra não são facilmente assumidos por advogados ou escritórios de direito privados. Os advogados estão tradicionalmente próximos do governo, e isso não lhes dá muito estatuto profissional ou político para assumir estas questões. Isto impede a organização de adoptar uma posição forte, e a actividade relacionada aos direitos humanos é, em grande medida, deixada para alguns activistas do escritório dos direitos humanos da organização.

3.6.1.3 *Sindicato dos Jornalistas*

O *Sindicato dos Jornalistas Angolanos* (SJA) foi estabelecido em 1992 (tal como muitos outros sindicatos independentes e ONGs)⁴⁶. É uma organização importante. O SJA tem cerca de 1600 membros, está activo em 16 das 18 províncias, e é sustentado pelas cotas dos membros (embora receba alguns fundos da organização *Open Society* e das embaixadas dos *EUA* e do *Reino Unido*). O seu âmbito de trabalho inclui condições laborais, contratos e salários, aconselhamento jurídico, e formação dos membros, bem como questões mais gerais como a liberdade de imprensa e sindical e acesso à informação.

O principal desafio para o SJA é que a maioria dos meios de comunicação social são governamentais ou controlados pelo MPLA e, por conseguinte, promovem as linhas, a agenda e os pontos de vista oficiais. Isto deixa pouco espaço para a crítica, a análise e a oposição⁴⁷. O SJA foi alvo de alguma perseguição por parte do seu rival, a UJA e do governo. Houve, por exemplo, cortes de energia estratégicos, e demissão de alguns jornalistas.

O SJA é membro do *Media Institute of Southern Africa* (MISA) e da *Federação Internacional de Jornalistas* (FIJ).

3.6.1.4 *Sindicato Independente do Sector Marítimo*

Importa mencionar o pequeno, mas bastante militante e independente *Sindicato Independente do Sector Marítimo*, SIMA porque tenta organizar os marinheiros bem como os trabalhadores *offshore* do petróleo. Tornou-se muito visível no contínuo (e continua) protesto em frente à empresa *Angonave* (Linhas Marítimas Angolanas). O protesto iniciou em Outubro de 2000 e durará até ao julgamento do caso pelo *Tribunal Internacional de Haia*. A *Angonave* está paralisada desde 1993, e foi formalmente dissolvida pelo governo angolano em finais de 2000.

3.6.1.5 *Associação Fiscal*

A pequena organização profissional *Associação Fiscal* congrega cerca de 60 membros individuais e sete empresas que trabalham no domínio de tributação, contabilidade e auditoria. Organiza actividades de formação e seminários para os membros, e é uma organização altamente técnica, principalmente para economistas e auditores. A liderança da organização é rotativa, e realiza reuniões mensais.

⁴⁶ Não confundir com a *União dos Jornalistas Angolanos* (UJA) dominada pelo MPLA e que tem apoio financeiro do governo (o que não acontece com o SJA), e cujo Secretário-Geral é o Vice Ministro da Comunicação Social. Na realidade, o SJA alugou uma das salas dos escritórios da UJA, consideravelmente menos espaçosa do que o escritório da UJA que normalmente está vazio e inactivo, ao contrário do escritório do SJA, dentro dele, bem mais movimentado!

⁴⁷ Não existe censura explícita em Angola, mas os editores são cuidadosos sobre a cobertura de questões políticas. Por exemplo, os jornalistas inexperientes são enviados para cobrir importantes actividades dos partidos de oposição, enquanto que jornalistas e fotógrafos qualificados cobrem amplamente as actividades do MPLA, incluindo as actividades de células distritais.

Importa mencionar neste estudo a Associação Fiscal porque ela tem também uma perspectiva mais ampla, para além da estritamente profissional; preocupa-se com questões de gestão das finanças públicas e da boa governação. A situação das pequenas empresas e o proibitivo regime de impostos, o sector informal e a perseguição da polícia, alfândegas e os impostos sobre as companhias/sociedades, e o possível apoio às indústrias incipientes faz parte dos seus interesses, bem como o processo de orçamento e uma boa gestão das finanças pública.

Embora tenha sido membro do comité da reforma fiscal do Presidente, como uma pequena organização profissional que é não tem muita influência por si própria. A acção que já realizou foi principalmente através de petições e cartas a ministérios, e *lobbying* junto de deputados, mas a organização pretende cooperar melhor com as redes de OSC e redes profissionais. Visa, também, a criação de uma biblioteca de referência acessível à população em geral.

3.6.1.6 Organizações estudantis

A organização de estudantes angolanos no estrangeiro, o Clube-K (*Clube de Estudantes Angolanos no Exterior*) é uma organização socio-cultural que visa apoiar as comunidades angolanas que vivem no estrangeiro. Foi criado em Novembro de 2000 e o comité executivo é composto por 60 membros. A maioria dos seus membros estuda em 14 países (Portugal, África do Sul, Botswana, Canadá, E.U.A., Polónia, Espanha, Alemanha, República Checa, Inglaterra, Países Baixos, França, Zimbabwe e Egipto), tendo a França, África do Sul e Canadá os papéis mais importantes na coordenação das actividades da organização. A organização é bastante activa no seu trabalho com a diáspora, usando as facilidades da internet para disseminar informação e a participação dos estudantes Angolanos no estrangeiro. Organiza actividades como conferências, debates e reuniões.

Internamente existem algumas organizações estudantis, como a *União Nacional de Estudantes* (UNE); outra organização é o *Movimento Estudantil Angolano* (MEA) criado em 2001 com o objectivo de defender os interesses dos estudantes em geral, mas a sua base de membros provém basicamente do nível médio e universitário. Elas estão basicamente orientadas para as condições de trabalho dos estudantes e questões práticas, e uma das suas principais batalhas (e não apenas em Luanda, mas também em Benguela e Lubango) consiste em obter o passe-livre para acesso aos transportes públicos.

Estão em curso várias iniciativas para a criação de associações em cada uma das universidades em Luanda, como por exemplo nas Universidades Lusíada e Católica.⁴⁸

3.7 Redes de organizações

Existem várias redes de organizações ou alianças de organizações em Angola, das quais algumas são politicamente e potencialmente muito importantes.

Porém, as ONGs angolanas têm algumas dificuldades visíveis em criar parcerias e plataformas que possam realmente coordenar as suas intervenções. As ONGs estão fragmentadas em pequenas organizações, com as suas relações estabelecidas com os seus próprios “beneficiários” e doadores. Não parece constituir uma clara prioridade a necessidade de se evitar esta fragmentação e agir de um modo mais coordenado através de coligações temáticas ou geográficas, redes, e etc..

Entretanto, algumas organizações e actores da sociedade civil estão a sair desta fragmentação e tentam formar alianças estratégicas, apresentar propostas para um amplo debate sobre as posições, e institucionalizar uma melhor relação com os actores estatais e não estatais. Isto inclui propostas sobre como apresentar os seus pontos de vista, objectivos e propostas concretas às instituições do Estado, poderes executivo e legislativo, e como envolver a sociedade angolana nesta discussão através dos meios de comunicação social para influenciar a opinião pública.

⁴⁸ As universidades registadas em Angola são: *Universidade Agostinho Neto* (UAN), *Universidade Jean Piaget de Angola*, *Universidade Católica de Angola* (UCAN), *Universidade Independente de Angola*, *Universidade Lusíada de Angola* (ULA), *Instituto Superior Privado de Angola* (ISPRA) e o *Instituto de Relações Internacionais* (IRI).

3.7.1.1 Rede Eleitoral

Tal como as organizações dos direitos humanos, a *Rede Eleitoral* está a trabalhar numa questão absolutamente essencial para a democratização de Angola.

A Rede Eleitoral é uma rede de 42 membros e organizações associadas, representada em 12 províncias, com um pequeno secretariado em Luanda composto por 5 pessoas. A rede está a trabalhar nas áreas de educação cívica e eleitoral (incluindo o registo eleitoral e o processo de votação), de influência sobre assuntos legais e reforma jurídica (incluindo a nova lei das eleições e os ainda existentes limites operativos à liberdade de expressão), de observação eleitoral (tendo participado internacionalmente como observadora em diversos países) e de resolução de conflitos relacionados com as eleições. A Rede Eleitoral foi promovida e é financeiramente apoiada pelo *National Democratic Institute* (NDI dos EUA), e tem o seu escritório situado no escritório da NDI na baixa de Luanda.

A questão de resolução de conflitos é fundamental. De acordo com um representante da rede, eles estão bem cientes dos perigos das eleições, e em particular das campanhas eleitorais, quando se trata de incitar o conflito, a violência e o ódio étnico. Outra questão importante da rede é promover a ideia de realizar primeiro as eleições locais.⁴⁹

A rede parece estar a cooperar relativamente bem com o *Ministério da Administração do Território*, que está a preparar as eleições, e com a *Comissão Nacional Eleitoral* (CNE)⁵⁰ que está a organizar as eleições, não apenas devido à competência e profissionalismo de alguns dos seus gestores, mas nem todas as ideias da rede sobre as questões sensíveis foram aceites.

Apesar de a Rede Eleitoral estar a fazer um bom trabalho sobre a importante questão das próximas eleições, com cerca de 90 observadores permanentes nas 18 províncias, a formação de outros 500 observadores para o período das eleições, e a sua preparação para mediar eventuais tensões, há falta de pessoal treinado para a resolução de conflitos, o número de observadores é inadequado, e não está garantido o financiamento das operações. Não existe financiamento interno e o financiamento externo tem sido muito reduzido, muito atrasado, e muito de curto prazo. Idealmente, a rede deveria ser apoiada por mais ONGs nacionais (para legitimidade e financiamento), o financiamento estrangeiro deveria assegurar a sua sustentabilidade no período entre as eleições, e os doadores poderiam contribuir com mais assistência técnica sob a forma de preparação da lei eleitoral, do registo eleitoral, e da monitorização e controlo pela sociedade civil.⁵¹ Além disso, as ONGs membros em Angola devem ser envolvidas em maior grau nas áreas de trabalho essenciais da rede, como a monitorização das eleições, a educação eleitoral e a resolução de conflitos. Além disso, a rede e as suas ONGs membros poderiam levantar questões como a monitorização da cobertura dos meios de comunicação social (para assegurar uma exposição equilibrada nos meios de comunicação social), os marcos de referência da prestação de contas pelos partidos políticos e a transparência nas finanças políticas.

⁴⁹ Isto está em conformidade com a maioria das lições sobre descentralização e democratização. As eleições locais constituem uma importante escola nos processos democráticos e de democratização, não apenas para os eleitores em termos de aumentar a informação e inspirar à participação mas também para os partidos políticos e os deputados. As eleições locais antes das legislativas e das eleições presidenciais tendem a neutralizar os conflitos e assegurar uma melhor representação. Isto também está em conformidade com a maioria das opiniões expressas sobre esta questão no estudo realizado pelo AIP em 2003 (IRI Luanda 2003). Lamentavelmente, o Governo de Angola parece não ter a mesma opinião.

⁵⁰ www.cne.gv.ao/

⁵¹ Internacionalmente, grande número de organizações governamentais e não-governamentais poderiam assistir na facilitação e supervisão das eleições, como a *International Foundation for Election Systems* (IFES, www.ifes.org) and *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA, www.idea.int), e *Nordem*, que é uma organização Norueguesa que pode fornecer observadores eleitorais, apoio técnico eleitoral, peritos em eleições, análise política e mais (www.humanrights.uio.no/english/research/programmes/nordem/).

Caixa de texto 7

Eleições Nacionais em Angola

As últimas eleições parlamentares e presidenciais em Angola foram realizadas em 1992, durante as quais o Parlamento foi eleito para um mandato de quatro anos e o Presidente para um mandato de cinco anos. O Parlamento prorrogou o seu mandato duas vezes, mas o mandato do Presidente ainda provém da era de partido único (nomeado pela Assembleia do Povo), porque não foi realizada a segunda volta das eleições presidenciais em 1992, tendo sido anuladas devido ao reinício da guerra civil.

As novas eleições nacionais estão na fase de planeamento desde, pelo menos, 2001, altura em que o Presidente anunciou que as novas eleições seriam realizadas em menos de dois anos (e que ele não se candidataria à sua re-eleição). Em 2004, esta promessa foi repetida. Porém, a falta de segurança, o regresso dos deslocados, a existência de minas, a falta de comunicações, etc. foram avançadas como razões para o adiamento das eleições que ainda não foram realizadas, e argumentos que as eleições requereriam uma nova constituição e um complexo exercício eleitoral também foram apresentados. Contudo, os impedimentos práticos para o adiamento das eleições estão a perder peso à medida que o tempo passa e aumenta a necessidade do governo por credenciais democráticas.

Existe actualmente um novo ímpeto para a preparação das eleições. O Presidente fixou publicamente o prazo de 31 de Dezembro de 2007 para as próximas eleições parlamentares e presidenciais (de acordo com IFES). Uma nova lei eleitoral foi aprovada em 2005, existe uma Comissão Nacional Eleitoral composta por 11 membros (embora não tão independente quanto outras Comissões Eleitorais; foi nomeada pelo, e responde directamente ao, Governo, e não ao Parlamento), e o processo do registo eleitoral começará em Novembro de 2006 e terminará em Agosto de 2007.

O papel das OSCs nas próximas eleições é extremamente importante. As questões como o registo e a educação eleitorais, a formação de trabalhadores eleitorais, os códigos de conduta para os partidos políticos, a resolução de conflitos, a monitorização das eleições, a contagem e verificação de votos, são importantes para o engajamento das OSC. Além disso, algumas questões técnicas e de gestão de projectos requerem apoio e conhecimento externos adicionais.

Porém, é na actual fase do planeamento das eleições que as condições são preparadas. Por isso, o diálogo das OSCs com o governo se torna essencial para o conteúdo democrático e a legitimidade das próximas eleições. São necessários o diálogo e o acordo sobre questões como o mandato da Comissão Eleitoral, os sistemas de contagem de votos e o tipo de boletim de voto, o tamanho dos círculos eleitorais, os termos e condições para o registo dos partidos, os candidatos e eleitores, e outros factores que podem influenciar nos resultados.

Ver International Foundation for Election Systems (IFES) a promessa do Presidente (www.ifes.org/events.html [101006]). Ver também EINNEWS.COM para actualizações sobre as eleições em Angola (www.einnews.com/angola/newsfeed-angola-elections).

Caixa de texto 8

Promover a Transparência nas Finanças Políticas

As finanças políticas são uma importante fonte de risco de corrupção, com efeitos sistémicos na qualidade da governação, na eficácia das instituições públicas e no funcionamento do sistema político. A influência do dinheiro na política aumentou significativamente nos últimos anos, porque os custos das campanhas eleitorais subiram rapidamente, e existem pressões crescentes sobre os titulares para recuperar as despesas por meios ilegais. Financiar a política inclui não só o financiamento de campanhas eleitorais, mas também o apoio às actividades dos partidos políticos entre as eleições. Reformar as finanças políticas envolve uma vasta série de questões como leis e regulamentos, mecanismos de execução (em particular as comissões eleitorais), e regras sobre a divulgação, limite nas despesas, e avaliação das opções de financiamento directo e indirecto.

Lidar com os condutores da corrupção em regimes políticos requer uma abordagem multifacetada, que reconhece a dinâmica do poder e da política. Por exemplo, poderá haver uma tensão entre controlar a corrupção e promover a concorrência e a contenção políticas. A maneira pela qual este delicado equilíbrio é conseguido é necessariamente específica do país e do contexto, dependendo da fase da democratização em que o país se encontra. Por exemplo, em países em situações pós-conflito, estados frágeis e regimes em transição, poderá ser necessário priorizar a redução da contenda política.

Ver a International Foundation for Election Systems (IFES) para mais informações sobre a transparência nas finanças políticas, e o seu programa de Dinheiro & Política (www.moneyandpolitics.net/projects/map.html).

3.7.1.2 Jubileu 2000

A *Coligação Jubileu 2000 AFRICAMPAIGN Angola* (Jubileu 2000) é uma rede ou plataforma organizada inicialmente para trabalhar para o perdão da dívida (“*Cancelamento de Dívida do Terceiro Mundo*”), porque várias organizações se juntaram em Julho de 1999 para lançar uma campanha de perdão da dívida de Angola. Porém, como a dívida externa de Angola se reduziu bastante (devido aos rendimentos do petróleo e dos diamantes e à salvação chinesa) a rede está agora focalizada principalmente nos direitos socio-económicos. Isto inclui um foco na redução sustentável da pobreza, na transparência da gestão das finanças públicas e desenvolvimento do comércio regional/local.

Os membros da rede são várias ONGs (aproximadamente 45) e membros individuais (aproximadamente 15, principalmente os académicos, profissionais liberais e estudantes). Jubileu 2000 tem uma rede internacional relativamente boa, basicamente através da *Coligação internacional e global Jubileu 2000* (da qual a norueguesa “*Aksjon Slett U-landsgjelda*” também é membro, e a *International South Group Network* da África Austral).⁵²

Como tal, Jubileu 2000 é uma das poucas organizações que trabalha especificamente nas questões prioritárias no âmbito deste relatório, nomeadamente encontrar OSCs angolanas que queiram e possam participar na análise política, na gestão das finanças públicas e no processo do orçamento. Por exemplo, a coligação está a trabalhar com grupos parlamentares (partidos e a *Comissão de Economia e Finanças*) sobre detalhes técnicos do orçamento; está a influenciar em prol da transparência sob a forma de acesso público ao orçamento geral do estado e ao seu material de suporte (na internet e no *Diário da República*); e está a trabalhar para uma melhor redistribuição a favor dos pobres dos recursos (como exemplificado pelo seu estudo sobre o uso de fundos públicos para as crianças em Angola). A Jubileu 2000 também está a planear fazer uma campanha nacional sobre a iniciativa das indústrias extrativas (EITI).

A organização reivindica ter uma boa relação de trabalho com as, e acesso às, instituições governamentais relevantes, principalmente porque consegue fornecer conhecimento profissionais e competência. Além disso, ela é explicitamente “não anti-governamental”, embora vários

⁵² www.jubileeresearch.org/

funcionários do governo e burocratas tenham dificuldades em se relacionarem com a organização porque qualquer contacto com a “oposição” pode prejudicar as suas carreiras. Os representantes da Jubileu 2000 ainda acreditam que podem trabalhar com as instituições governamentais, que é possível criar alianças e parcerias com gabinetes governamentais, e que o acesso à informação é mais fácil do que parecem acreditar alguns activistas.

Não obstante o cuidadoso equilíbrio e manobra políticos, o entendimento da economia, o conhecimento sobre o orçamento e o profissionalismo da Jubileu 2000, incluindo as redes nacionais e internacionais bem como as suas ambições de partilha de informação e de aumento da consciencialização do público (através da internet e de boletins) constituem bens preciosos⁵³. Embora não haja ao mais alto nível em Angola muita cultura em relação a discussões abertas e consultas público-privadas, a abordagem não confrontacional da Jubileu 2000 parece ser apropriada, dadas as circunstâncias.

Porém, para que a Jubileu 2000 tenha um impacto ainda maior, é necessário não apenas o que está declarado no seu programa de trabalho em termos de uma ampla cooperação com as OSCs em Angola e o aumento da consciencialização do público, mas uma cooperação real mais forte e talvez com a orientação das organizações membros da rede. Para que a rede seja influente, elas precisam posicionar-se correctamente em relação à agenda da rede. Como plataforma ou rede a Jubileu 2000 corre o risco de se tornar numa organização para si própria, com menos democracia interna, conduzida por alguns indivíduos com percepção com as suas agendas privadas e uma liderança pessoal.

3.7.1.3 Outras redes

Existem em Angola diversas outras redes de organizações, sobre diferentes questões. No que respeita às questões do orçamento e das finanças públicas, foram adoptadas recentemente duas iniciativas que poderão evoluir para redes de organizações ou outras formas de organização.⁵⁴

Quanto a redes sobre outras questões, existem iniciativas para criar redes a nível nacional, provincial e local com vista a apoiar a população angolana que enfrenta a epidemia do VIH/SIDA. A rede maior e mais visível é a *Rede angolana das organizações contra o VIH/SIDA* (ANASO), constituída por 107 organizações com pontos focais nas 18 províncias do país. A igreja também criou uma rede para lidar com o VIH/SIDA, *Rede Esperança*, e as empresas públicas e privadas (nacionais e estrangeiras) criaram o *Comité Empresarial para a Luta contra o VIH/SIDA* (com companhias como *Odebrecht*, *SONANGOL*, *Endiama*, *Chevron*, *Total*, *Nova Cimangola*, *TAAG*, *Caminhos de Ferro de Luanda* e *ENSA*).

Existem também várias redes criadas para proteger as crianças. Uma das mais visíveis é a *Pastoral da Criança*, criada pela Igreja Católica. Em todas as províncias existe uma rede provincial para proteger as crianças, mobilizando as instituições públicas, igrejas, e ONGs, agindo como um forum sob a coordenação da direcção provincial do MINARSS.

A *Rede Terra* é uma rede ou consórcio de 20 organizações, nacionais e internacionais, que visam influenciar as políticas públicas relacionadas com a posse de terra, o acesso e o uso da terra. Desempenhou um papel bastante significativo no processo de aprovação da nova lei de terras, tomando a iniciativa de organizar uma ampla consulta entre os diversos tipos de interessados/intervenientes através de uma consulta popular, abrangendo várias comunidades, e apresentando propostas concretas ao Parlamento. É um exemplo de como as organizações da

⁵³ Nas suas próprias palavras, “Manteremos a tradição da Jubileu 2000 de destilar, analisar e desmistificar os conceitos e informação económicos; e comunicar de forma facilmente compreensível pelas pessoas envolvidas na campanha. Não somos apenas um grupo de reflexão sobre aspectos económicos. Somos um grupo de reflexão e de realização. Encorajamos as pessoas a entenderem a advocacia e a acção da campanha”. (www.globalrising.org/africa/finance.htm [03.06.06]).

⁵⁴ Sobre a EITI apoiada pela *CRS* e *Open Society*, e a monitorização do orçamento, assistido pela *World Learning* e pela *IDASA*, ver capítulo 4.4.2 abaixo.

sociedade civil podem ser bem sucedidas em unir-se e influenciar a legislação nacional, ainda que seja uma legislação de importância vital para a elite no poder.

3.7.1.4 CONGA

O *Comité das ONGs internacionais em Angola* (CONGA) foi criado em 1988, como um comité de ONGs que trabalham em Angola para se reunirem e discutirem questões de interesse comum. O CONGA incluía tanto as ONGs nacionais como as internacionais até 1991, altura em que as ONGs nacionais criaram o FONGA.

Desde o início o CONGA manteve contactos estreitos com a UTCAH (*Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária*, a estrutura de coordenação humanitária do Governo) e o Escritório de Coordenação da ONU em Luanda. Dada a complexa crise que se vivia no país e a necessidade de uma forte coordenação entre 1993 e 1997, a UTCAH assumiu um importante papel de coordenação humanitária, e as ONGs internacionais trabalharam de perto com a UTCAH (principalmente através do CONGA) desde o seu início.

Em 1997, os membros do CONGA decidiram fortalecer a estrutura do Comité, estabelecendo vários grupos de trabalho temáticos para coordenar as questões-chave com o FONGA, o Governo e a ONU. Em 2000, foi formado o Grupo de Ligação do CONGA. Este grupo reunia semanalmente com a UTCAH para discutir questões relacionadas com a ajuda e coordenação humanitária, e prestar valiosa contribuição à tomada de decisão estratégica e a actividades políticas. O Grupo de Ligação do CONGA também assumiu um forte papel de liderança das ONG na coordenação e actividades humanitárias.

3.7.1.5 FONGA

O *Fórum das ONGs Angolanas* (FONGA) foi criado em 1991 como uma organização “umbrella” para as ONGs, como uma reacção ao domínio internacional do CONGA e suas ligações muito estreitas com o governo e com a direcção da UTCAH. O FONGA tem mais de 450 membros em Angola, um escritório central em Luanda e 4 escritórios-núcleo em Cabinda, Benguela, Huíla e Kwanza-Sul.

O que foi visto como um fracasso do FONGA e uma atitude de confronto por parte do seu antigo secretário-geral levou à sua substituição na liderança em Abril de 2003. Porém, o FONGA ainda enfrenta problemas estruturais, organizacionais e políticos que debilitaram a organização enquanto plataforma nacional.

Isto reflecte um padrão comum na ascensão e queda das organizações-“umbrella” da sociedade civil, redes e plataformas em Angola. Tal como as outras, as estruturas centrais do FONGA – destinadas a facilitar e co-ordenar as actividades das suas organizações membro – tornaram-se, ao invés disso, em instrumentos de tomada de decisão de cima para baixo coloridos por estilos pessoais de liderança, e agendas externas. Isto isolou a liderança da realidade no terreno e das organizações-membro.

Isto deve servir para lembrar que as redes e coligações da sociedade civil nem sempre são vistas como forças positivas, e são amiúde percebidas como sendo dirigidas por doadores e afastadas das questões práticas que enfrentam os angolanos comuns. Alguns observadores também comentam que existe actualmente uma infiltração do governo nas OSCs, com o duplo objectivo de controlá-las e debilitá-las, e isto também teve efeitos negativos na habilidade das OSCs para articularem as preocupações das pessoas comuns.

3.8 Relações de género

Nos últimos anos e em alguns países, os orçamentos foram avaliados em termos dos seus efeitos nas crianças ou nas mulheres. Na maioria dos casos os orçamentos não incluem nenhuma referência

particular sobre os seus efeitos nas mulheres e crianças, nem apresentam alocações separadas para programas de crianças e de mulheres. Este também é o caso em Angola.

Os efeitos das decisões do orçamento sobre as mulheres e as crianças devem, por isso, ser retirados de várias fontes de informação dentro do orçamento, e fontes fora do orçamento. Em Angola, as mulheres constituem a maioria da população, e com a história da guerra as mulheres angolanas sofreram desproporcionalmente. Uma abordagem de género visaria defender a acção afirmativa, e promover a participação das mulheres em particular. Pelo menos, as mulheres deveriam ter preferência em igualdade de condições com os homens, em programas, projectos, conselhos das OSC, comissões e outros *fora*.

Em diferentes partes do mundo diversas ONGs trabalharam em questões de género no orçamento. Um dos mais conhecidos é a *Iniciativa de Orçamento das Mulheres* na África do Sul (ver caixa de texto 9, abaixo). Outro exemplo é o *Programa Tanzaniano da Rede do Género (Tanzania Gender Networking Programme, TGNP)*. Desde 1993, a *Iniciativa de Orçamento do Género* do TGNP trabalha para facilitar o processo da igualdade do género, equidade, e reforço de capacidades das mulheres a diferentes níveis da sociedade. O orçamento é um dos muitos projectos através dos quais o programa enfatiza as questões de género no debate público. Outros esforços nesta área foram o trabalho de dois grupos no México, *Fundar* e *Equidad de Género*.⁵⁵

É nossa impressão que as organizações das mulheres Angolanas não têm nem a formação sobre o orçamento nem qualquer plano concreto para se engajar de momento em questões de “orçamentação para as mulheres”. Porém, acreditamos que elas têm um papel a desempenhar e seria possível engajá-las se convidadas para *workshops* e sessões de formação inicialmente, e depois para actividades do orçamento de mulheres.

Caixa de texto 9

A Iniciativa de Orçamento de Mulheres

A *Iniciativa Sul-africana de Orçamento para as Mulheres (WBI)* é um projecto de investigação e de formação baseado no IDASA, o Instituto para Democracia na África do Sul. A iniciativa visa facilitar o lobbying e a influência efectivos sobre a igualdade do género. A Iniciativa de Orçamento das Mulheres foi desenvolvida em 1995 para rastrear e promover os interesses de mulheres durante a transição política e económica Sul-africana. A iniciativa é um projecto de investigação, formação, e influência que produz o Orçamento Anual das Mulheres Sul-africanas e produtos relacionados. O Orçamento das Mulheres investiga a ligação entre orçamentos, género e pobreza.

A investigação, a formação e advocacia são abordagens nucleares para o trabalho de Orçamento de Mulheres e estreitamente interconectadas. A investigação analisa até que ponto os orçamentos e as políticas associadas são sensíveis ao género. A formação cria capacidade nos funcionários de organizações, parlamentos e governos para realizarem a análise de orçamento sensível ao género. A formação também é uma plataforma através da qual as informações da investigação podem ser partilhadas e outras fortalecidas para realizarem elas próprias a investigação. Os esforços das organizações em exercerem influência (advocacy) são fortalecidos pela investigação e a formação em orçamentação sensível ao género. A informação de investigação é usada para desenvolver estratégias de advocacia e o desenvolvimento destas estratégias está incorporado nas sessões de formação.

Ver: Institute for Democracy in South Africa (Idasa) homepage (www.idasa.org.za) para mais informações.

3.8.1.1 Movimento Angolano Mulheres, Paz e Desenvolvimento

O *Movimento Angolano Mulheres, Paz e Desenvolvimento* é uma organização não governamental independente, não lucrativa, que representa uma vasta gama de mulheres de diferentes sectores da

⁵⁵ Para uma revisão de actividades e estratégias do género pelo mundo, ver o documento “Review of Gender Budget Initiatives,” da *Community Agency for Social Enquiry*, África do Sul, 2000 (www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf [140906]). Para mais sobre o TGNP Tanzaniano, ver www.tgnp.org/.

sociedade angolana. O seu foco principal consiste em promover a maior representatividade das mulheres no seio das estruturas políticas e governamentais, bem como lutar para a emancipação das mulheres. O movimento organizou a primeira Conferência sobre Mulheres e Paz em 2001.

Tem desenvolvido vários projetos sob o título geral de *Mulher e Democracia*. As principais actividades estão relacionadas com a formação de activistas de direitos humanos e paz, e o apoio aos direitos económicos, sociais e políticos das mulheres (e em particular às vítimas directas da guerra civil).

O ano de 1999 é indicado com o ano da sua fundação; foi instituído legalmente no princípio do ano de 2000. Os membros da direcção trabalham numa base voluntária ou filantrópica; o pessoal em tempo inteiro é de 4 membros e existem mais de 2000 membros distribuídos pelo país.

3.8.1.2 Rede Mulher

A *Rede Mulher* foi criada em 1998 para atender à promoção da igualdade entre mulheres e homens em Angola, através da comunicação e informação, capacitação, *lobbying* e influência sobre questões do género. A sua sede está em Luanda, tem 5 membros a trabalhar, e está representada em 12 províncias. Tem uma base de filiação de mais de 80 organizações.

A Rede Mulher é uma organização “clássica” de mulheres, e em termos de activismo político, a organização tem um grupo de trabalho chamado *Comité das Mulheres Politicas* em parceria com a *Friedrich Ebert Stiftung*. Ela lidera uma série de debates públicos sobre questões como partidos políticos, reconciliação nacional, a Assembleia Nacional, etc. A Rede Mulher está realmente interessada em questões políticas, e é também um provável candidato a questões de gestão de finanças públicas.

4. Análise e conclusões

4.1 Mandato e influência

Uma lição básica retirada da breve apresentação das organizações da sociedade civil angolana feita acima, é que quanto mais directamente as organizações trabalham em atribuições da responsabilidade do governo central, transparência, gestão das finanças públicas e orçamento, menores, mais fracas e menos legítimas (em termos de base de filiação, e aos olhos do governo vistas como “estrangeiras”) elas tendem a ser.

4.1.1 Questões gerais de democratização

Se analisarmos a questão de como as OSCs podem influenciar a governação e a democratização em termos mais amplos, veremos que várias OSCs trabalham para

- O estabelecimento e o respeito de certos padrões mínimos, como a aceitação pelo governo do papel da sociedade civil (margem de manobra, espaço e legitimidade)
- Transparência geral nos assuntos governamentais, como o direito ao acesso e supervisão sobre assuntos da governação
- Respeito pelos direitos humanos básicos, como os devidos procedimentos para a protecção dos direitos e liberdade individuais, mas também os direitos políticos como o acesso à informação, a liberdade de expressão, e o direito à organização/associação.

Isto enquadra-se na essência do mandato de algumas organizações, em particular as organizações dos direitos humanos. Mas as outras organizações também estão a desenvolver interesse sobre estas questões nos seus trabalhos, porque notámos que várias estão dispostas a engajarem-se em redes e alianças que possam promover e melhorar o seu espaço operacional como organizações. Questões de política mais “suaves” como o acesso à informação, o espaço legal para a operação das OSCs, e o seu reconhecimento como legítimos interlocutores e parceiros do governo, também constituem preocupações para a maioria das organizações.

As organizações de direitos humanos mostram muita vontade em engajarem-se em questões da democratização e de boa governação, por causa do seu mandato. Existem entre 3-5 organizações dos direitos humanos em Angola, com uma boa capacidade de supervisão, grande competência, e um alto nível de engajamento. A *AJPD* e a *Mãos Livres* enquadram-se nesta categoria, juntamente com outras organizações que trabalham directamente em questões de democratização, com a *Rede Eleitoral*.

Estas têm alguma influência, conforme testemunham as suas realizações. Os direitos humanos e as eleições constituem bases necessárias para a democratização, juntamente com os partidos políticos com diferentes programas, uma oposição genuína, um parlamento funcional, o poder judiciário e instituições de controlo. As organizações de direitos humanos e de eleições são potencialmente relevantes e, em grande medida, positivamente inclinadas a engajarem-se em questões de democratização, de transparência e de prestação de contas, mas têm, frequentemente, uma perspectiva legal e de direitos e, portanto uma base de competência e uma concentração de actividades que as orientam de maneira diferente.

Apenas em certa medida e, acima de tudo, de maneira indirecta, outras organizações abordam as questões da democratização e de boa governação quando trabalham nas suas áreas de concentração de actividade. A desminagem, a resolução de conflitos, água e saneamento, cuidados

básicos de saúde e educação, direitos da criança e muitas outras questões em que as ONGs trabalham têm poucas e muito indirectas ligações com as questões da democratização. Mas, quando as suas questões centrais são reforço de capacidades dos pobres, informação e consciencialização, direitos humanos e direitos da terra, prestação de serviços ao governo local, e condições de trabalho, elas aproximam-se mais de questões da democratização e da boa governação. O seu trabalho nestas questões e em questões afins pode ter um efeito a longo prazo na democratização como “democratização a partir de baixo”, e por isso, este aspecto não deve ser subestimado.

Porém, é limitado o impacto directo e imediato deste processo de “democratização a partir de baixo” apoiado por ONGs sobre as políticas do governo central, a transparência e a boa governação. Uma democratização profunda e verdadeira, ou mesmo prestação de contas e transparência do governo fortalecidas, levará muito tempo para se estabelecer em Angola através de programas de reforço de capacidades locais e de “democratização a partir de baixo”, isto se alguma vez vier a acontecer.

4.1.2 Questões específicas de finanças públicas

Se analisarmos a questão de como as OSCs podem influenciar os processos mais específicos da gestão das finanças públicas, incluindo receitas públicas e sistemas de impostos, o processo do orçamento e padrões de despesas, existem algumas tarefas específicas que devem ser realizadas pelas organizações da sociedade civil. Estas incluem:

- Demonstrar conhecimento geral e específico e perspectiva técnica na gestão das finanças públicas, recolha de receitas, regimes fiscais, administração de impostos, processo do orçamento, e princípios de execução orçamental
- Desenvolver estruturas organizacionais capazes de abordar questões das finanças públicas, incluindo eficiência administrativa e de gestão, e ter pessoal qualificado
- Desenvolver a necessária independência e integridade das organizações, incluindo uma base financeira segura, gestão estável, democracia interna e transparência. Isto deve incluir, de preferência, uma base de membros informada e comprometida
- Recolher, comparar, interpretar, analisar, avaliar, e apresentar (de maneira simplificada) dados e informação sobre rendimentos, orçamentos e despesas
- Exercer pressão qualificada sobre as agências governamentais, os ministérios, o parlamento, os partidos políticos e as instituições de auditoria e de controlo ao longo do ciclo do orçamento
- Cooperar e fazer alianças estratégicas com outras ONGs e organizações da sociedade civil angolana, com as organizações internacionais e com os meios de comunicação social.

A maioria das organizações da sociedade civil angolana tem, em geral, um mandato que visa grupos-alvo específicos (por exemplo, grupos social e economicamente excluídos ou vulneráveis) ou os membros das suas bases constituintes (profissões). O mandato da maioria das organizações é, portanto, bastante diferente das questões das finanças públicas. Por exemplo, será que a *ADRA*, a *DW*, a *APN* e várias outras ONGs acima listadas, e organizações profissionais e sindicatos de trabalhadores como o *Sinprof* e organizações estudantis, têm mandatos que as orientam prioritariamente para outras actividades que não a boa gestão das finanças públicas?

Além disso, as organizações protegem a sua área de concentração de actividade, e tendem a evitar actividades que possam dificultar a sua operação. Em Angola, as organizações de prestação de serviços sociais, bem como as organizações de assistência e de emergência, mantêm-se à distância de questões políticas para proteger os seus interesses sectoriais. Elas são bastante relutantes no que toca a engajarem-se em questões políticas “duras” como a transparência, as receitas e o processo de orçamento, devido ao clima hostil para o trabalho das OSC e as persistentes possibilidades de uma reacção adversa. Algumas organizações expressaram a sua preferência de

“não balançar o barco”, concentrarem-se no seu trabalho cotidiano e assim evitarem uma exposição às “políticas duras” que poderia prejudicar as suas operações principais.⁵⁶

As organizações que têm mandato para promover a transparência fiscal e um processo de orçamento saudável são muito poucas e muito fracas. Estamos a falar de menos de um punhado de organizações, com menos de cem membros individuais, não mais. Apesar de termos passado em revista algumas organizações ou iniciativas recentes e pequenas, encontramos apenas a *Jubileu 2000* e, em menor escala, a *Associação Fiscal*, por um lado, e as recentes iniciativas para estabelecer a EITI em Angola, e um grupo *ad-hoc* sobre PWYP.⁵⁷

A *Jubileu 2000* é uma rede composta de outras organizações. Tem um mandato original ligeiramente diferente dos processos de orçamentação (nomeadamente, o perdão da dívida), embora se tenha reorientado ultimamente para a boa gestão das finanças públicas. Mas é muito pequena e dependente de alguns indivíduos, inadequadamente provida de recursos, pouco conhecida e pouco visível em Angola. Dependente igualmente do financiamento externo, sofrendo por vezes de falta de legitimidade e às vezes muito próxima ao governo.

A *Associação Fiscal* é basicamente uma organização de interesse para as empresas privadas que trabalham no sector da auditoria. É uma organização respeitada pelos ministérios e agências governamentais devido à sua competência e habilidades técnicas. A perspectiva da organização e a abordagem também são boas, mas é extremamente pequena e dependente de alguns indivíduos, pouco conhecida e muito pouco visível em Angola, e o seu mandato impede-a de desempenhar um papel político mais forte.

Por isso, concluímos que o interesse real e percebido da sociedade civil angolana em melhorar a governação da coisa pública está relativamente bem desenvolvido, mas, quanto mais especificamente falamos da gestão das finanças públicas, processo de orçamento e transparência fiscal, mais fracas e em menor número são as organizações relevantes.

4.2 Falta de uma base de interesse económico

Outra lição básica deste esboço é que existem em Angola relativamente poucas organizações genuinamente de interesse, i.e., organizações conduzidas e constituídas por, e para, uma base de membros com interesses particulares e distintos (económicos ou sociais). Esta ligação entre interesses orgânicos (material), organizações de interesse, e organizações políticas - nos quais se baseiam a maioria dos processos de democratização do mundo liberal-democrático - está seriamente subdesenvolvida em Angola.⁵⁸

Apesar de várias organizações de ajuda ao desenvolvimento estarem a promover o aumento de poder local e a construção institucional, ainda há um longo caminho a percorrer até que a população de pequenos proprietários rurais tenham organizações que funcionem bem para representarem os seus interesses. Em Angola, as pessoas ainda não se engajam em organizações e pagam cotas de membro para promoverem os seus interesses (sectorais ou de grupo).

As excepções são os sindicatos e as organizações profissionais que continuam a crescer e a ganhar força, apesar das tentativas deliberadas do governo de as controlar e restringir. Estas organizações exigem não só melhores condições para os seus membros e um espaço político para as suas organizações, mas também estão engajadas em questões mais gerais de democratização e de governação. De certa maneira limitadas pelo seu mandato profissional ou ocupacional, estas organizações podem a mais longo prazo ter um impacto importante. Porém, a ligação às políticas dos partidos de oposição é largamente inexistente. O apoio de organizações comerciais ou

⁵⁶ Mas estas organizações internacionais e organizações com um mandato diferente devem e podem, de facto, apoiar as organizações nacionais que trabalham neste domínio.

⁵⁷ Para as duas últimas iniciativas, ver capítulo 4.4.2, a seguir.

⁵⁸ Estamos a tirar esta conclusão sob reserva de que as organizações do sector privado (negócios) poderão conforme ilustra o quadro. Porém, com base nas impressões do nosso trabalho de campo, as organizações de negócios não representam grupos e interesses socioeconómicos amplos, que possam servir de alternativa para, e fiscalizar o governo.

profissionais, grupos de interesses e classes sociais a certos partidos políticos, na ordem do dia em democracias liberais, em Angola não se encontra sequer na fase inicial.

4.3 Restrições do governo

Um das deficiências democráticas de Angola é a política deliberada mas inconsistente do governo de restringir o espaço para manobra, controlando as operações e limitando o impacto político das organizações da sociedade civil. Considerando que é muito pouco provável que o governo do MPLA e a elite governante percam o poder em eleições livres e justas, por muitos anos ainda no futuro, estas restrições persistirão pelo mesmo período de tempo.

O governo de MPLA administra e controla as suas próprias “organizações de massa”, e está a tentar, tanto quanto possível, capturar espaço e legitimidade da sociedade civil através destas organizações de massa. Além disso, as operações da sociedade civil enfrentam disposições legais com características autoritárias, destinadas a restringir e controlar as ONGs. Muitos representantes de ONGs expressaram medo de represálias, de perseguição e de retaliação se alguns limites difusos/vagos forem cruzados.

O governo pode aceitar organizações e actividades que estão dentro das suas próprias prioridades e em áreas onde precisa de ajuda e de competência (principalmente na prestação de serviços e na assistência de emergência e, em certa medida, de assistência técnica e auto-ajuda local), e tem feito isso há muitos anos. Mas o governo parece muito relutante em aceitar qualquer papel político da sociedade civil, e expressou a sua antipatia por associações abertamente políticas, de advocacia, e de direitos humanos. Alguns observadores são de opinião que a elite governante está a proteger os seus interesses vitais de acumulação e de preservação do poder, e provavelmente reagirá violentamente se perceber que estes estão seriamente ameaçados.⁵⁹

Isto criou muita tensão entre o governo e as organizações da sociedade civil. Importa reconhecer que as intervenções da sociedade civil na defesa dos direitos políticos, na exigência por mais transparência e prestação de contas, no processo do orçamento nacional, e a favor de uma melhor redistribuição e orientação pró-pobres das receitas nacionais encontraram e encontrarão resistência. O relativamente baixo nível de capacidade, competência e conhecimento, especialmente no que diz respeito às questões de finanças públicas por parte da sociedade civil, também constitui um importante factor limitante.⁶⁰

4.4 Incursões

A tendência do controle autoritário das ONGs por alguns ministérios e agências do governo não é geral. Alguns ministros e membros do partido MPLA são abertamente hostis às ONGs e às suas actividades, e outros são bem abertos às organizações da sociedade civil e ao seu engajamento. Há um espaço crescente para as organizações da sociedade civil e existem algumas aberturas, tanto temáticas (especialmente em questões técnicas), geográficas (especialmente em questões locais) e de certa forma também políticas (especialmente sobre as relações do Parlamento com as ONGs, e às vezes, com determinados ministérios e departamentos do governo). Este espaço deve e pode ser usado, estratégica e deliberadamente, para pressionar a favor de boas políticas orçamentais, da boa governação e da prestação de contas, promovendo assim a democratização em Angola.

Entre as estratégias necessárias para melhorar a capacidade e a eficiência das organizações da sociedade civil em influenciar o governo na análise de política económica, na gestão das finanças públicas, na transparência financeira, e no programa do orçamento pró-pobres, sugerimos que:

⁵⁹ De acordo com o relatório *Drivers of Change*, “estratégias que tranquilizam os receios de uma total perda de controlo governamental podem ser benéficas” (Catham House 2005c:18).

⁶⁰ “Esta falta de capacidade, por sua vez, é exacerbada pelas inconstantes e limitadas intervenções de doadores que não fazem da sociedade civil uma escolha de carreira especialmente atractiva ou estável para Angolanos qualificados” segundo o relatório *Drivers of Change* (Catham House 2005c:10).

- seja criado mais interesse e mais competência sobre estes assuntos através de mais seminários de formação sobre o trabalho de orçamento aplicado para as OSCs,
- haja, também, um aumento da competência e do profissionalismo através de mais parcerias estratégicas com organizações internacionais,
- as estratégias sejam desenvolvidas através de alianças e das redes nacionais mais fortes, por exemplo com institutos universitários relevantes, pessoas-recurso e analistas políticos dentro dos ministérios,
- o necessário alargamento do interesse público, supervisão e participação seja reforçado através de melhores campanhas de informação.

4.4.1 Promover o conhecimento sobre o processo do orçamento

A necessária compreensão e as habilidades requeridas às organizações com interesse em questões relacionadas com as finanças públicas podem ser facilmente melhoradas através de cursos de formação e outras formas de aquisição de conhecimentos e competências e aperfeiçoamento desse interesse.

O que o *CEIC* e a *Associação Fiscal* estão a fazer neste domínio é excelente, mas muito pouco em abrangência. Os seminários abertos no *CEIC* são importantes, mas, claro nem sempre eles abordam questões de democratização e gestão de finanças públicas, para além de terem uma audiência limitada (cerca de 100 pessoas, principalmente estudantes). A biblioteca e os seminários da *Associação Fiscal* alcançam uma audiência ainda menor.

Assim, é necessário o recurso a peritos internacionais para efeitos de formação. Esta deve ser dirigida inicialmente ao pessoal e aos membros das organizações com interesse na gestão de finanças públicas, para aumentar e alargar o grupo das pessoas com competência e perspicácia. Ao mesmo tempo, as organizações e as redes nacionais existentes devem facilitar quaisquer cursos de formação.

Existem organizações internacionais como o *Projeto de Orçamento Internacional* e o *Projecto de Orçamento de África* a que se pode recorrer, e muita literatura, manuais, guias, e mesmo materiais para cursos, seminários de formação e instrutores internacionais disponíveis.

Caixa de texto 10

Projecto de Orçamento de África

O *Projecto de Orçamento de África* (ABP) trabalha para criar capacidade nas organizações da sociedade civil e nos parlamentos nos países africanos, para que possam participar efectivamente nos processos do orçamento. O ABP é uma unidade dentro do *Serviço de Informação de Orçamento do Instituto para Democracia* (Idasa) sedado em Cape Town, África do Sul. Também é um parceiro do *Projecto de Orçamento Internacional*, sedado em Washington DC. O Idasa está empenhado em promover a exigência do trabalho sobre o orçamento aplicado e a fortalecer organizações que trabalham sobre o orçamento no continente africano. O ABP:

- Realiza projectos conjuntos de formação e de investigação para ajudar as organizações a adquirirem conhecimentos técnicos e as capacidades necessárias para que possam trabalhar em processos de orçamento;
- Fornece instrumentos de investigação e quadros de análise que os grupos podem aplicar;
- Presta assistência técnica e apoio individual; e
- Trabalha com organizações internacionais para melhorar a transparência nos orçamentos e para criar a credibilidade das organizações da sociedade civil em debates sobre o orçamento.

Para mais informação, ver a página do Institute for Democracy in South Africa (Idasa) (www.idasa.org.za) e a página do International Budget Project (IBP) (www.internationalbudget.org). De interesse particular é a IBP Civil Society Budget Initiative (CSBI) (www.internationalbudget.org/CSBI.htm). Para uma excelente introdução ao trabalho de orçamento aplicado, ver IBP "Guide to Budget Work for NGOs", que proporciona uma panorâmica sistemática de diferentes aspectos do trabalho de orçamento aplicado, com ênfase em actividades e abordagens uma organização não-governamental poderá tentar nos primeiros do seu trabalho nesta área (www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm). Ver também o relatório de Revenue Watch & Open Society Institute, "Seguindo a pista do dinheiro. Um Guia para Monitorar Orçamentos e Receitas do Petróleo e Gás Natural" (em português), que fornece informação prática sobre como os cidadãos de países ricos se tornam monitores efectivos das receitas e despesas do governo (<http://www.revenuewatch.org/reports/120204po.pdf>).

4.4.2 Parcerias internacionais estratégicas

Com o propósito de aumentar a competência e o profissionalismo das OSCs angolanas no trabalho do orçamento aplicado, também é necessário fazer mais e melhores parcerias estratégicas com organizações internacionais. As organizações e redes nacionais existentes devem facilitar estas parcerias.

Não existe nenhuma filial da *Transparência Internacional* em Angola. Deverão, portanto, ser estabelecidas ligações com o secretariado internacional da TI em Berlim, a filial norueguesa (que expressou interesse em engajar-se em Angola) e outras filiais relevantes (lusófonas) como a *Transparência Brasil*. Isto tanto pode ser feito através de uma ligação mais estreita entre filiais da TI e uma das redes ou organizações orientadas para as finanças públicas (como, por exemplo, a *Jubileu 2000*, a *Associação Fiscal*, ou outras), ou por redes angolanas informais que pretendam estabelecer uma filial da TI adequada às condições de Angola.

Caixa de texto 11

Transparência Internacional

Transparência Internacional (TI) é a maior e a mais influente organização da sociedade civil global, liderando a luta contra a corrupção. Reune pessoas numa poderosa coligação mundial para pôr fim ao devastador impacto de corrupção sobre homens, mulheres e crianças em todo o mundo.

A missão de TI consiste em gerar mudança em prol de um mundo livre de corrupção. A TI desafia a inevitabilidade da corrupção, e oferece esperança às suas vítimas. A TI desempenha um papel líder na melhoria das vidas de milhões de pessoas no mundo, criando um ímpeto/ambiente para o movimento anti-corrupção, aumentando a tomada de consciência e reduzindo a apatia e a tolerância em relação à corrupção, bem como desenvolvendo e implementando acções práticas para o seu enfrentamento.

A Transparência Internacional é uma rede global que inclui mais de 90 filiais nacionais localmente estabelecidas e filiais em formação. Estes órgãos combatem a corrupção na arena nacional de diversas maneiras. Eles reúnem os pertinentes actores do governo, da sociedade civil, dos negócios e dos meios de comunicação social para promover a transparência nas eleições, na gestão da administração pública, nas aquisições e nos negócios. A rede global de filiais e de contactos da TI também usa campanhas de defesa de interesses e direitos para influenciar (fazer lobby) junto dos governos para que sejam implementadas reformas anti-corrupção.

Politicamente não partidária, a TI não realiza investigações sobre alegações de corrupção nem expõe casos individuais, mas por vezes trabalha em coligação com organizações que fazem isso. A TI possui habilidades, ferramentas, experiência, perícia e uma ampla participação para combater a corrupção no terreno, bem como através de iniciativas globais e regionais. Agora na sua segunda década, a Transparência Internacional está a amadurecer, intensificar e diversificar a sua luta contra a corrupção.

Ver a página da Transparency International (www.transparency.org) para mais informações. Ver também a página da TI Norueguesa (www.transparency.no) e da Transparência Brasil (www.transparencia.org.br/index.html).

As outras parcerias estratégicas são a campanha *Publish What You Pay* (PWYP) e a *Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas* (EITI) (apresentadas nas caixas de texto abaixo).

Algumas iniciativas já foram adoptadas para estabelecer o esquema da EITI em Angola. Existe agora um grupo *ad-hoc* sobre PWYP/EITI,⁶¹ que está a preparar uma contribuição para apresentar ao governo na sequência do *Workshop de Gestão de Receitas Petrolíferas* realizado no Ministério das Finanças, em Maio de 2006. Este grupo está a preparar os termos de referência de uma plataforma angolana, uma visita do coordenador regional de África PWYP em Setembro de 2006, a participação angolana na *Conferência da EITI* em Oslo em Outubro de 2006 (incluindo um seminário de formação em português para jornalistas financiado pelo Banco Mundial), um programa ráiofónico na Rádio Ecclésia, e várias outras actividades.

A iniciativa EITI tem várias ONGs angolanas como signatárias⁶² e tem bastante potencial em Angola, de modo nenhum apenas um interesse e um foco internacional. Porém, deve ser subscrita por mais organizações para aumentar a pressão sobre o governo e sobre a indústria.

⁶¹ O Grupo foi criado depois de um Seminário apoiado pela CRS, *Open Society* e NIZA, e é composto de representantes da Mpalabanda, ADPCI, *Justiça Económica*, *Comissão Episcopal de Justiça, Paz e Migrações*, SODI, CRTC, *Jubileu 2000* e o A-Ip.

⁶² Várias ONGs angolanas assinaram a iniciativa: *Acção para o Desenvolvimento, Pesquisa e Cooperação Internacional*, *Agencia Ecuménica para o Desenvolvimento Social em Angola*, CARE Angola, *Grémio ABC*, *Justiça Paz e Democracia*, *Jubileu 2000 Angola*, OIKOS, e a *Reconciliation, Transparency and Citizenship Coalition*.

Caixa de texto 12

Publique o que Paga

A campanha *Publish What You Pay* (Publique o que Paga) pretende ajudar os cidadãos dos países em desenvolvimento ricos em recursos a responsabilizarem os seus governos pela gestão das receitas do petróleo, gás e indústrias minerais. As receitas dos recursos naturais são uma importante fonte de rendimentos para governos de mais de 50 países em vias de desenvolvimento. Se correctamente administradas estas receitas devem servir de base para a redução da pobreza, o crescimento económico e o desenvolvimento social, ao invés de exacerbar a corrupção, o conflito e a divisão social.

A *Publish What You Pay* é uma coligação de mais de 280 ONGs que em todo mundo apela à revelação obrigatória dos pagamentos feitos por empresas petrolíferas, de gás e mineiras a todos os governos para a extracção dos recursos naturais. Este é um necessário primeiro passo para um sistema mais responsável de gestão das receitas em países em desenvolvimento ricos em recursos.

A campanha foi fundada: pela Global Witness, CAFOD, Oxfam, Save the Children UK, Transparency International, e a Soros Foundation / Open Society Institute. Existem actualmente várias coligações de ONGs nacionais "*Publish What You Pay*" pelo mundo a trabalhar por maior transparência nas receitas provenientes dos recursos naturais.

O investimento estrangeiro nas indústrias petrolíferas, de gás e mineiras é uma significativa fonte de receitas para governos de mais de 50 países em vias de desenvolvimento, mas a maioria dos países em questão é politicamente corrupto. Aproximadamente 3.5 bilhões pessoas vivem nestes países, dos quais 1.5 bilhões sobrevivem com menos de US\$2 por dia. Além disso, doze dos 25 estados mais dependentes dos recursos minerais e seis dos estados mais dependentes do petróleo no mundo são classificados pelo Banco Mundial como "países pobres altamente endividados" com alguns dos piores Indicadores do Desenvolvimento Humano do mundo, incluindo Angola, Congo-Brazzaville, Kazaquistão e Venezuela.

A transparência das receitas é um critério fundamental para a boa governação: não é possível gerir o que não se pode medir. Os recursos naturais são confiados ao estado pelos cidadãos de um país. Esses cidadãos têm o direito à informação clara sobre a gestão das receitas associadas aos seus recursos. A campanha apela para que as empresas multinacionais petrolíferas, de gás e mineiras revelem a mesma informação básica sobre os pagamentos líquidos a um estado no mundo em desenvolvimento tal como fazem normalmente no mundo desenvolvido. As empresas estatais também devem ser financeiramente responsáveis pelos pagamentos feitos aos seus governos e pelas receitas recebidas. Em conjunto, estas informações ajudarão os cidadãos dos países ricos em recursos, mas pobres, a pedir aos seus governos que prestem contas sobre a gestão das receitas e assim provocar um debate democrático sobre o seu uso e distribuição. As companhias são muitas vezes vistas/percebidas como cúmplices da corrupção e da deterioração das condições sociais nos países onde operam, embora elas estejam a fornecer uma valiosa fonte de investimento que, se gerida com transparência e responsabilidade, deveria ser uma fonte de crescimento e desenvolvimento beneficiando todos os cidadãos desses países pobres.

Ver a página internacional da Publish What You Pay (www.publishwhatyoupay.org/english) ou da PWYP Norueguesa (www.publishwhatyoupay.no) para historial, objectivos, ferramentas, pontos de referência, relatórios e notícias sobre a campanha. Ver também a Revenue Watch (www.revenuewatch.org) para relatórios e literatura sobre países (Angola ainda não foi incluída).

Caixa de texto 13

Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas

A *Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas* (EITI) é apoiada pelo *DFID* e outros doadores, e também visa assegurar que as receitas provenientes das indústrias extractivas contribuam para o desenvolvimento sustentável e a redução de pobreza. A EITI trabalha para assegurar o processo devido e a transparência em pagamentos efectuados pelas indústrias extractivas e empresas aos governos e órgãos públicos, e que as receitas obtidas sejam correctamente reportadas por esses governos. No centro da iniciativa está um conjunto de Princípios e Critérios que estabelecem como a EITI deve ser implementada. Até agora várias empresas e dois países (a Nigéria e o Azerbeidjão) subscreveram a iniciativa.

Ver a página da *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) (<http://eitidev.forumone.com>) para mais informações.

4.4.3 Rede nacional

Uma estratégia essencial para as OSCs engajadas no trabalho do orçamento consiste em formular estratégias nacionais através de alianças e redes nacionais. Já existem várias redes de organizações e alianças de organizações em Angola, das quais algumas são potencialmente importantes em termos do trabalho do orçamento.

Porém, sabemos que existem tendências de competição ao invés da cooperação entre algumas organizações, especialmente porque as tradicionais oportunidades de financiamento têm vindo a reduzir. Nós também vimos como várias organizações protegem a sua principal área de trabalho e as fontes de financiamento. Vimos como algumas organizações da sociedade civil se engajam em assuntos políticos, mas apenas indirecta e cuidadosamente, e essencialmente através de diversas redes e coligações de organizações. Dado o clima político relativamente hostil, esta é uma estratégia sensata e válida para a maioria das OSCs angolanas quando se trata de se engajarem no trabalho do orçamento aplicado.

Para que as redes e as coligações sobre questões do orçamento sejam efectivas e tenham impacto ainda maior, é necessário que haja uma ampla cooperação com várias OSCs em Angola (para fins de apoio de retaguarda e de legitimidade pública), um forte secretariado em rede (com gerentes e activistas qualificados), e de preferência uma forte orientação (apropriação e direcção) executadas pelas organizações membros da rede.

Nesta linha, houve tentativas por parte das ONGs nacionais de criar um “forum social”, e existe uma tendência entre as ONGs internacionais (como a *SNV*, *DW*, *Ibis*, *Intermom-Oxfam*, *Trocaire*, *APN* e outras) de apoiar as ONGs locais em capacitação, habilidades e operação, através da criação de diferentes “plataformas” e redes. Por exemplo existe um grupo de ONGs internacionais que está a trabalhar (com apoio da *Chevron*), num projecto para criar um “*Centro de referência - CDPA*”. Ele pode ser usado por todas as OSCs para atividades de formação, de *advocacia* e de *lobbying*, bem como para debates sobre assuntos estratégicos.

Outro elemento do trabalho em rede nacional consiste na necessidade de se discutir e concordar sobre as abordagens estratégicas das OSC. Por exemplo, é importante entender os constrangimentos e as aberturas, e procurar incursões, através de análises políticas, institucionais e de contexto, regulares e salutares. Por exemplo, é este governo que demonstra tão pouco interesse em promover a participação de outros actores sociais que irá formular o quadro legal para as OSCs. Assim, existe uma necessidade urgente de desenvolver a capacidade e as habilidades das OSC para trabalhar com este tipo de situações.

4.4.4 Meios de comunicação social e as campanhas públicas de informação

O trabalho do orçamento aplicado para as ONGs também implica a necessária ampliação do interesse, percepção e participação públicas. Isto pode ser feito através de programas de campanhas de informação pública.

Preparar um relatório deve ser considerado apenas o primeiro passo do trabalho do orçamento aplicado. A meta não é apenas de publicar uma análise mas sim a de colocá-la nas mãos dos que devem lê-la, e depois conseguir que eles a leiam. Isto significa que se deve prestar muita atenção a “como” e “quando” são distribuídos os produtos. Isto significa que é essencial desenvolver uma estratégia de divulgação bem antes da finalização das análises e dos relatórios. Deve-se procurar as audiências e os públicos específicos no âmbito dos grupos-alvo de referência. As ONGs devem promover a participação pública numa base de rotina, contínua, não como um acontecimento ocasional.

É particularmente importante uma estratégia de comunicação social. Os meios de comunicação social estão, normalmente, “famintos” de informação actualizada, e podem elevar o perfil do trabalho do orçamento fornecendo publicidade grátis às análises e conclusões de um grupo. Entre outras coisas, uma estratégia de comunicação social deve identificar que meios de comunicação devem ser priorizados. Em alguns países, a imprensa escrita (jornais diários e semanários) é o melhor alvo, mas em Angola onde a taxa de alfabetização é baixa, o foco poderá ter de ser a televisão e/ou a rádio. Frequentemente uma estratégia implica o uso combinado de diferentes tipos de meios de comunicação social. As ONGs constatarão que aprender a usar os boletins e os comunicados de imprensa de forma efectiva, oferecendo peças de opinião a editores, e desenvolvendo capacidades para apresentações radiofónicas e televisivas são todas ferramentas importantes para implementar uma estratégia de comunicação social bem sucedida.

Estabelecer uma relação de trabalho positiva com os meios de comunicação social requer um esforço repetido. Levará tempo para que os repórteres confiem numa organização como fonte de informação. Quanto mais os repórteres receberem regularmente os relatórios de uma organização, mais confortáveis se sentirão com o seu trabalho. A comunicação deve ser tanto proactiva como reactiva. As ONGs devem ser acessíveis e estar preparadas para prestar informação de base e responder às perguntas dos meios de comunicação social sem delongas.

Em alguns países, as OSCs perceberam que uma das suas tarefas consiste em educar os meios de comunicação sobre questões do orçamento. Estes assuntos podem ser intimidativos para jornalistas/repórteres que não possuem formação em economia e não estejam habituados a lidar com números. Há muitas maneiras de se educarem os meios de comunicação social, como sessões individuais de esclarecimento para tratar de assuntos específicos. Uma abordagem já usada com sucesso por algumas ONGs consiste em administrar cursos de formação sobre o orçamento especificamente para os meios de comunicação social. Esta abordagem, para além de ser um meio valioso para discutir questões políticas actuais, também pode criar confiança e ajudar a estabelecer relações de trabalho.

Anexo 1: Acrónimos e Abreviações

ADRA	Associação Angolana para Desenvolvimento Rural
AEA	Aliança Evangélica de Angola
A-IP	Angola Instituto de Pesquisa Económica e Social
AJAPRAZ	Associação dos Jovens Provenientes da Zâmbia
APN	Ajuda Popular da Noruega
CBOs	Associações Comunitárias de Base
CEAST	Conferência Episcopal de Angola e São Tomé
CEIC	Centro de Estudos e Investigação Científica
CGSILA	Central Geral de Sindicatos Independentes e Livres de Angola
CICA	Conselho das Igrejas Cristãs em Angola
CIDA	Canadian International Development Agency
CONGA	Comité das Organizações Não-Governamentais Internacionais em Angola
CRS	Catholic Relief Services
DFID	Department for International Development
DW	Development Workshop
EITI	Iniciativa da Transparência das Indústrias Extractivas
FESA	Fundação Eduardo dos Santos
FONGA	Fórum das Organizações Não-Governamentais em Angola
IFI	Instituições Financeiras Internacionais (Banco Mundial e FMI)
JMPLA	Juventude do MPLA
MDM	Metas de Desenvolvimento do Milénio
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MINARSS	Ministério da Assistência e Reinserção Social
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NORAD	Norwegian Development Association
OADEC	Organização de Ajuda ao Desenvolvimento Comunitário
OGIs	Organizações Governamentais Internacionais
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONGIs	Organizações Não-Governamentais Internacionais
OMA	Organização da Mulher Angolana
OPA	Organização dos Pioneiros Agostinho Neto
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAANE	Programa de Apoio aos Actores Não-Estatais
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PWYP	Publish What You Pay
SINFO	Serviços de Segurança do Estado
SJA	Sindicato dos Jornalistas Angolanos
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
UCAN	Universidade Católica de Angola
UJA	União dos Jornalistas de Angola
UNTA	União Nacional dos Trabalhadores Angolanos
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UTCAH	Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária

Anexo 2: Referências e Literatura

- AJPD (2005): *Angola: Violation of my Rights Hidden by the Country's Peace Process and Expectations for the Next Elections*. AJPD Human Rights Annual Report 2005. (<http://allafrica.com/peaceafrica/resources/view/00010799.pdf> [150806])
- Amundsen, Inge (2005) (with Cesaltina Abreu and Laurinda Hoygaard): *Accountability on the Move. The Parliament of Angola*. CMI Working paper 2005:11. (<http://www.cmi.no/publications/publication/?2021=accountability-on-the-move> [060906])
- Bello, Tamar (2005): *Country Diagnosis*. (Chapter 2 in European Union: Angola Country Strategy Paper. With annex X: In-Depth Analysis of Political, Economic & Social Situation).
- Catham House (2005a): *Angola: Drivers of change: Position paper 1: an overview*. (Report commissioned by DFID).
- Catham House (2005b): *Angola: Drivers of change: Position Paper 2: Politics*. (Report commissioned by DFID).
- Catham House (2005c): *Angola: Drivers of change: Position Paper 3: Civil Society*. (Report commissioned by DFID). (<http://www.gsdrc.org/docs/open/DOC90.pdf> [100806]).
- Guedes, Armando Marques (2005): *Sociedade civil e Estado em Angola - o estado e a sociedade civil sobreviverão um ao outro?*. Editora Almedina, Coimbra. Unpublished paper. 116 s. (CMI library)
- Development Workshop (2006): *Concept paper on promoting a Facilitating Legal Environment in Angola for NGOs and Civil Society Organisations. Drawing on International Best Practice. AD-HOC WORKING GROUP ON NGO REGULATION*. ADRA, DW, SNV, CCF, SC-DNS, FONGA/CONGA, UTCAH. Luanda, July 2006.
- Hodges, Tony (2004): *Angola: Anatomy of an Oil State*. Lysaker, Fridtjof Nansen Institute
- Human Rights Watch (2004): *Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenue in Angola and Its Impact on Human Rights*. Human Rights Watch report, January 2004, Vol. 16, No. 1 (A).
- IMF (2006): *Angola: 2006 Article IV Consultations. Preliminary Conclusions of the IMF Mission. March 29, 2006*. International Monetary Fund. (www.imf.org/external/np/ms/2006/032906.htm [090806])
- IRI Luanda, International Republican Institute (2003): *National Survey of Angola 2003*. (www.iri.org/africa/angola/pdfs/AngolaPollReport.pdf [150806]).
- Isaksen, Jan; Ingrid Samset and Fernando Pacheco (2006): *Mid-Term Review of the Angola Programme of Norwegian People's Aid*. CMI Report R: 2006:1. Chr. Michelsen Institute, Bergen. (<http://www.cmi.no/publications/publication/?2126=mid-term-review-of-the-angola-programme-of>)
- Kyle, Stephen (2005): *The Political Economy of Angolan Growth: Social and Regional Structure in Review of African Political Economy* nos 104/5, pp.269-293, 2005.
- McMillan, John (2005): *Promoting Transparency in Angola* in Journal of Democracy, vol. 6, no. 3, July 2005.
- Negre i Rossignoli, Mario (2003): *The Role of NGOs in the Reconstruction of Angola after the Civil War*. Unpublished Master Thesis, Master of Arts in Development Policy with a focus on NGOs. University of Bremen, Faculty of Social Sciences.
- Pacheco, Fernando (ADRA) (2004): *Pesquisa bottom-up sobre a sociedade civil em Angola*. (Report, June 2004).
- Pestana, Nelson (2003): *As dinâmicas da sociedade civil em Angola*. Occasional Paper series No. 7, 2003. Centro de Estudos Africanos, Lisboa. Portugal.
- Ramkumar and Krafchik (2005): *The Role of Civil Society Organisations in Auditing and Public Finance management*. The International Budget Project. (www.internationalbudget.org/SAIs.pdf)

- Shultz, Jim (2005): *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*. New York, The Open Society.
(http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117 [100806])
- Southern Africa Trust (2005): *Convite à apresentação de propostas* (call for proposals, in Portuguese), with annexes (“Instruções sobre a apresentação de propostas ao “Southern Africa Trust” and “Criteria and Guidelines for Submission of Project Concept”).
- Statistics Norway (2006): *Mid-term Review of the Institutional Cooperation Project between Instituto Nacional de Estatística (INE) Angola and Statistics Norway (SN)* (draft report to Norwegian Embassy/Norad, 30 January 2006).
- Transparency International (2002): *Corruption Fighters’ Tool Kit. Civil Society experiences and emerging strategies*. Berlin, TI. (www.transparency.org/tools/e_toolkit [090806]).
- Tvedten, Inge (2001): *Key Development Issues and the Role of NGOs*. Bergen, 2001, CMI Report R:2001:1.
- US Department of State, 2006: *Country Reports on Human Rights Practices, Angola*. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 8, 2006. (www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61553.htm [270606]).
- UTCAH (2006): *Directório das ONG’s nacionais e internacionais*. República de Angola, Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária (UTCAH), Luanda.
- Vivek Ramkumar and Warren Krafchik (2005): *The Role of Civil Society Organisations in Auditing and Public Finance management*. The International Budget Project. (www.internationalbudget.org/SAIs.pdf#xml=http://ibp.forumone.com/cgi-bin/texis/webinator/search4/xml.txt?query=The+Role+of+Civil+Society+Organizations+in+Auditing+and+Public+Finance+Management&pr=IBP2&prox=page&rorder=500&rprox=500&rdfreq=500&rwfreq)
- World Bank, Social Development Department (2005): *Engaging Civil Society Organisations in Conflict-Affected and Fragile States. Three African Country Case Studies*. WB Report No. 32538-GLB, June 28, 2005 with annexes.

Relatórios Recentes

R 2007: 7

ISAKSEN, Jan, Inge Amundsen, Arne Wiig, with Cesaltina Abreu: Budget, State and People. Budget Process, Civil Society and Transparency in Angola. Bergne, 2007, 86 pp.

R 2007: 6

AMUNDSEN, Inge: Donor Support to Political Parties: Status and Principles. Bergen, 2007, 33 pp.

R 2007: 5

TØNNESEN, Liv and Anne Sofie Roald: Discrimination in the Name of Religious Freedom: The Rights of Women and Non-Muslims after the Comprehensive Peace Agreement in Sudan. Bergen, 2007, 50 pp.

R 2007: 4

TRIVUNOVIC, Marijana, Vera Devine and Harald Mathisen: Corruption in Serbia 2007. Overview of Problems and Status of Reforms. Bergen, 2007, 85 pp.

R 2007: 3

STOKKE, Hugo: Taking the Paris Principles to Asia. A study of three human rights commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and the Philippines. Bergen, 2007, 23 pp.

R 2007: 2

VILLANGER, Espen: Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives. Bergen, 2007, 31 pp.

R 2007: 1

BAUCK, Petter, Arne Strand, Mohammad Hakim, Arghawan Akbari: Afghanistan: An Assessment of Conflict and Actors in Faryab Province to Establish a Basis for Increased Norwegian Civilian Involvement. How can Future Norwegian Involvement best be Targeted and Organised? Bergen, 2007, 64 pp.

R 2006: 21

GLOPPEN, Siri, Edge Kanyongolo, Nixon Khembo, Nandini Patel, Lise Rakner, Lars Svåsand, Arne Tostensen and Mette Bakken: The Institutional Context of the 2004 General Elections in Malawi. Bergen, 2006, 43 pp.

R 2006: 20

SAMSET, Ingrid and Yvon Madore: Evaluation of the UNDP/UNOPS Peacebuilding and Community Development Project in Ituri, the Democratic Republic of Congo. Bergen, 2006, 86 pp.

R 2006: 19

ISAKSEN, Jan, Inge Tvedten, Pacheco Ilinga: Experience and Institutional Capacity for Poverty and Income Distribution Analysis in Angola. Bergen, 2006, 65 pp.

R 2006: 18

STRAND, Arne and Kaja Borchgrevink: Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006. Bergen, 2006, 29 pp.

=

Publicações, Relatórios Anuais, e revistas trimestrais do CMI estão disponíveis na sua página www.cmi.no.

SUMMARY

Civil society is inherently weak in Angola, and the political and societal space for civil society is limited. Angolan authorities have not fully accepted civil society's voice, watchdog and control functions, and the legal framework is restrictive. Most organisations are careful in their approach to and in their contact with government. There is a tangible fear of backlash, based on previous negative experiences.

NGOs explicitly and directly working on issues of governance, transparency and democracy, including public finance management, are all very small, having a limited membership base, and they are dependent on foreign funding. Except for a few human rights organisations, NGOs working on good governance and public finance are still embryonic in Angola.

Larger NGOs with a solid membership base, international backing and broad legitimacy in Angolan society and government, all have main priority working areas different from public finance management and state budgets. This makes them reluctant to engage in political matters, except for on carefully delineated issues that directly affect their core constituencies (like budget allocations to local areas), and with carefully chosen counterparts in (local) government agencies.

The tendency towards organisational networking is comparatively strong in Angola. Almost all NGOs are members of several organisational networks, through which they work not only for the benefit of their members, organisations and organisational space in general, but also on issues that relates to good governance and government transparency. Although some of these networks have been evolving towards being organisations on their own, the networking trend is very positive, sometimes politically significant, and should be supported.

The Angolan government seems to take CSO and NGO pressure seriously only when it is concerted, based on a larger number of organisations, and involving international NGOs and media. At the same time, the regime is not monolithic, and inroads to more accommodating ministries and government representatives do exist. Multiple and various channels must be employed for NGOs to be heard.

In order to have an impact on public finance management, transparent budgeting and pro-poor budgets, Angolan CSOs will need more elaborated knowledge and "budget literacy". This can be enhanced for instance through international partnerships for inspiration, information and training.

ISSN 0805-505X
ISBN 978-82-8062-205-1

Chr. Michelsen Institute (CMI) is an independent, non-profit research institution and a major international centre in policy-oriented and applied development research. Focus is on development and human rights issues and on international conditions that affect such issues. The geographical focus is Sub-Saharan Africa, Southern and Central Asia, the Middle East, the Balkans and South America.

CMI combines applied and theoretical research. CMI research intends to assist policy formulation, improve the basis for decision-making and promote public debate on international development issues.