



OUTLOOKS EM CADERNO LAB

*Drivers of change in post-dos Santos Angola: vertical and
horizontal accountability.*

Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades

Universidade Católica de Angola

Programa Angola-Noruega. Setembro 2021



Drivers of change in post-dos Santos Angola: vertical and horizontal accountability

OUTLOOKS EM CADERNO

LAB

Setembro 2021

Este caderno reúne os primeiros Outlooks dos 6 sub-projectos que o LAB desenvolve com o CMI e SCANTEAM no âmbito do Programa Angola-Noruega.

Do ponto de vista metodológico, o Outlook pode ser conceptualizado como o exercício de realizar um balanço sobre um dado tema, assegurando (i) a contextualização histórica; (ii) a clareza conceptual; (iii) a fundamentação empírica e (iv) a análise crítica. Para além disso, recorrer a esta metodologia de trabalho permite (a) desenvolver capacidades de pesquisa da equipa do LAB e (b) ter documentos de trabalho que, para além de serem actualizados semestralmente, irão fundamentar outras estratégias metodológicas dos 6 sub-projectos, como é o caso da identificação de actores, elaboração de guiões de entrevista e formulação do inquérito nacional sobre a sociedade civil, entre outras.

É de salientar que este trabalho teve início em Maio de 2020 (data da contratação da equipa), pelo que estes Outlooks são o resultado de 5 meses de formação, desenvolvimento de capacidades e pesquisa.

Este *Outlooks em Caderno* integra o relatório-síntese de actividades do LAB no âmbito deste Programa, o qual será também acompanhado por uma avaliação interna que incidirá sobre o desenvolvimento de capacidades.

Estrutura

Horizontal Accountability

- Constitucionalmente falando: os embates entre “democracia” e “constitucionalismo” em Angola, Cesaltina Abreu
- Os orçamentos da democracia? As escolhas de Angola, Catarina Antunes Gomes
- Que oposição parlamentar em Angola? Martins Bota (coord. LAB)

- Políticas Públicas de Educação em Angola: que perspectivas? Almeida Sebastião (coord. LAB)

Vertical Accountability

- Para um enquadramento da sociedade civil em Angola, Sabrita Velasco (coord. LAB)
- Movimentos Sociais em Angola, Amélia Tomé (coord. LAB)

Projecto: Vertical Accountability

Outlook Constitucionalmente falando: os embates entre “democracia” e “constitucionalismo” em Angola

Pesquisadora: Cesaltina Abreu, LAB
Setembro de 2021

Introdução

1.

O programa *Melhorar o Ambiente de Pesquisa em Angola através do Desenvolvimento de Capacidades 2019-2024*, a implementar no âmbito da parceria entre o Consórcio ScanTeam+CMI (Noruega) e diversas instituições de pesquisa em Angola, visa contribuir para fortalecer as capacidades de pesquisadores individuais, garantindo que o ambiente das instituições seja propício à boa pesquisa e que a administração da pesquisa seja competente e apoie o seu desenvolvimento.

Esse fortalecimento de capacidades far-se-á, essencialmente, nas três dimensões a seguir mencionadas:

- ✚ Construindo Capacidade de Pesquisa, através da promoção de pesquisadores e instituições de pesquisa, protegendo a independência dos mesmos e garantindo o rigor metodológico.
- ✚ Desenvolvendo capacidade administrativa para garantir a estabilidade no ambiente de trabalho dos pesquisadores, tanto em termos da gestão da pesquisa, bem como nas dimensões da gestão organizacional e financeira mais gerais.
- ✚ Promovendo a divulgação e a comunicação das actividades de pesquisa realizadas aos diversos actores sociais, incluindo os directamente envolvidos no processo de tomada de decisões é fundamental para que a pesquisa seja reconhecida como relevante e útil através da utilização dos seus resultados, conclusões e recomendações, nos processos de tomada de decisão e nas estratégias dos actores sociais que procuram influenciar esse processo de tomada de decisões, historicamente não participativo e pouco permeável às necessidades e expectativas da sociedade.

No âmbito deste programa, o **Projeto 3: Responsabilidade Política** será implementado pela parceria CMI/ScanTeam e LAB/UCAN. Em síntese, este Projecto envolve estudos que têm como objectivo avaliar mudanças nos pesos e contrapesos (falta de) aos excessivos poderes presidenciais em Angola.

O Projecto compreende dois sub-projectos: Prestação de Contas Horizontal e Prestação de Contas Vertical. No âmbito da Prestação de Contas Horizontal serão estudados a Assembleia Nacional e os Tribunais. No caso específico da Assembleia Nacional, o estudo desenvolver-se-á em quatro processos: o da configuração constitucional no percurso desde 1975 com especial ênfase na CRA 2010; o do Orçamento Geral do Estado; a Assembleia Nacional sua composição e relações de poder com ênfase no papel na oposição parlamentar; no processo de produção de Políticas ‘Públicas’.

Este *Outlook* procura estabelecer o roteiro para os estudos a realizar no âmbito do processo constituinte e da Constituição em Angola, identificando as principais linhas de pesquisa a seguir e a sua distribuição ao longo dos quatro anos previstos para a sua realização.

2.

Porquê a Constituição é importante para uma análise sobre processos de responsabilidade e prestação de contas?

Porque é a Lei fundamental que estabelece os direitos e deveres dos indivíduos e, também, estabelece como está organizado o Estado. A Constituição é a Lei corporificadora do Estado, onde se encontram os princípios fundamentais da sua estrutura organizacional. Também é chamada de Carta Magna ou Lei Fundamental porque é a Constituição que cria, ou constitui, o Estado de Direito.

Conforme nos lembra Ferdinand Lassale, “Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base factores reais e efectivos do poder que naquele país reagem, e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os factores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar” (p. 117)

3.

A classificação de Angola no Index The Rule of LAW, 2020 Angola pontuação: 0.43, posição 110 (entre 128 países e territórios), subiu 4 posições em relação a 2019.

4.

Análises institucionais e de contextos nos principais marcos históricos da sua história constitucional revelam algumas das características de Angola, as quais serão objecto de análise no decurso dos trabalhos do projecto, iniciando na 2ª fase de actualizaçãp, até Dezembro 2021. Em síntese, avançam-se algumas delas:

- A qualidade democrática da vida política formal em Angola, além das meras perspectivas processuais e formalistas
- Um sistema político-administrativo fortemente estatizado e centralizado construído em torno de regime político de partido-único, mesmo depois de formalmente estabelecido o pluripartidarismo em 1991 e da existência de partidos políticos.
- Uma forte partidarização da sociedade e impedimentos de toda a ordem (legal, financeira, não reconhecimento, ausência de canais de participação, etc.) à sociedade civil
- Inexistência de uma abordagem inclusiva, abrangente e socialmente construída ao desenvolvimento que permita corrigir as distorções do passado colonial e da I República, e lançar as bases de um processo de promoção do desenvolvimento sustentável a partir do investimento no seu capital humano com recurso aos muitos recursos que o país possui (na transição da I para a II República, referência à visão redutora das #ª Onda da Democratização, de Samuel Huntington)
- A formalização das condições - pela CRA 2010 - para estratégias patrimonialistas de apropriação dos recursos e das trocas internacionais, por parte das elites dirigentes;
- A retracção social e a perda de legitimidade do Estado e do partido-estado.

1. Histórico do processo constitucional em Angola: 1975 (JAN/NOV), 1980, 1991/1992, 2010, 2021. Atipicidades e Protagonismos

Cronologia

O Constitucionalismo de Angola deve ser entendido pela análise da sua evolução histórico-política, na qual se evidenciam quatro períodos: (i) o período colonial, durante a ocupação

portuguesa; (ii) o período da I República, de influência do modelo da democracia popular, com a Lei Constitucional da República Popular de Angola de 1975; (iii) o período da implantação da II República, com a aprovação das Leis Constitucionais de Revisão em 1991 e 1992, bem como a celebração dos Acordos de Bicesse em 1991; (iv) o período de consolidação do Estado de Direito Democrático por meio da aprovação da Constituição de 2010. A Constituição da República de Angola de 2010 aprofunda o programa político-constitucional da II República, além de ter reorientado o sistema de governo no sentido da consagração de um presidencialismo exacerbado, a par daqueles que são considerados os princípios fundamentais de um Estado de Direito, Republicano, Unitário, Democrático e Social.

Lei 1/75, de 30 de Janeiro

- Corpo emitente: Conselho de Estado
- Fonte: Diário do Governo n.º 25/1975, 1º Suplemento, Série I de 1975-01-30.
- Data: 1975-01-30

Cria em Angola para iniciarem funções em 31 de Janeiro de 1975, **um Governo de Transição, uma Comissão Nacional de Defesa e um Estado-Maior Unificado**, nos termos e com duração, competência e composição definidos no Acordo do Alvor, Algarve, celebrado entre o Estado Português e os Movimentos de Libertação Nacional de Angola, frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), e União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), com vista à descolonização

10 de Novembro de 1975

O Comité Central do MPLA aprova a Lei Constitucional da República Popular de Angola (LCRPA), com 60 artigos, na véspera da independência.

“A República Popular de Angola é um Estado soberano, independente e democrático, cujo primeiro objectivo é a total libertação do Povo Angolano dos vestígios do colonialismo e da dominação e agressão do imperialismo e a construção dum país próspero e democrático, completamente livre de qualquer forma de exploração do homem pelo homem, materializando as inspirações das massas populares” (Art. 1º da LCRPA1975).

“Toda a soberania reside no Povo Angolano. Ao M.P.L.A., seu legítimo representante, constituído por uma larga frente em que se integram todas as forças patrióticas empenhadas na luta anti-imperialista, cabe a direcção política, económica e social da Nação” (Art. 2º da LCRPA1975).

Ausência de certas liberdades fundamentais de natureza política, em contraponto com a afirmação de alguns direitos fundamentais sociais (Cfr. os arts. 17º e ss. da LCRPA1975)¹.

11 de Agosto de 1980, promulgada em 23 de Setembro²

1 GOUVEIA; Jorge B. “O Constitucionalismo de Angola e a sua Constituição de 2010”. In Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) 9(3):221-239, setembro-dezembro 2017 Unisinos - doi: 10.4013/rechtd.2017.93.03

2 Durante a I República foram realizadas 8 actualizações à LCRPA/75, nomeadamente: • Lei nº 71/76, de 11 de novembro: reforço do papel do MPLA, através do seu Comité Central, sobretudo no tocante à composição e competência do Conselho da Revolução, e dos poderes presidenciais (cfr. os arts. 4º e 5º da Lei nº 71/76, de 11 de novembro, que alteraram os arts. 36º e 38º da LCRPA1975);

• Lei nº 13/77, de 16 de agosto: reforço dos poderes presidenciais e redução do papel do Conselho da Revolução, ressaltando a competência que o Presidente da República passou a ter para nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e os restantes membros do Governo (cfr. a nova redacção dada aos arts. 32º e 38º da LCRPA1975, respetivamente, pelos arts. 1º e 2º da Lei nº 13/77, de 16 de agosto);

• Lei Constitucional revista de 7 de fevereiro de 1978: reforço do papel do MPLA-Partido do Trabalho, que passou de “movimento” a “partido” marxista-leninista, e definição do objetivo de construção de uma sociedade socialista¹⁸, mesmo no plano económico¹⁹, além de outras alterações de natureza técnica;

São aprovadas alterações na Lei Constitucional da República Popular de Angola, que consagram o marxismo-leninismo como concepção científico-ideológica orientadora da luta social, encabeçada pelo partido.

6 de Maio de 1991

Aprovada pela ainda monopartidária Assembleia do Povo, a designada Lei de Revisão Constitucional nº 12/91, com 100 artigos, que seguiu no fundamental a sistematização estabelecida na LCRPA1975, embora tenham sido introduzidas alterações estruturais na ordem constitucional pré-existente, mudando-lhe radicalmente a identidade, nomeadamente pela consagração de um Estado de Direito Democrático – pela criação das premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária, à ampliação do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, extensiva à economia através da consagração constitucional dos princípios basilares da economia de mercado, a par do desaparecimento da referência ao MPLA enquanto partido de vanguarda.

16 de Setembro de 1992

A Lei de Revisão Constitucional (Lei nº 23/92, de 16 de Setembro) é um texto mais desenvolvido do que o do ano anterior, com 166 artigos, introduziu as seguintes principais alterações em relação ao texto de 1991:

As mudanças fundamentais estabelecidas foram as seguintes²⁹:

- Nova designação, República de Angola, em vez de República Popular de Angola;
- a adopção do paradigma do Estado de Direito Democrático;
- o reforço da protecção dos direitos fundamentais;
- a separação dos poderes do Estado, com um sistema de governo semipresidencial “presidencializante”
- a criação de um Tribunal Constitucional, com as funções de fiscalização da constitucionalidade (Cfr. o 6º § do preâmbulo da Lei de Revisão Constitucional nº 23/92, de 16 de maio)

NOTA: Sendo certo que a Lei de Revisão Constitucional de 1992, bem mais completa, acrescentou novos institutos e adicionou mais direitos, bem como alterou aspectos simbólicos do regime político-constitucional, nela não se encontram, contudo, alterações estruturais equiparáveis às alterações efectuadas pela Lei de Revisão Constitucional de 1991 em relação à ordem constitucional precedente³

• Lei nº 1/79, de 16 de janeiro: alteração na estrutura orgânica do Estado com a extinção dos cargos de Primeiro-Ministro e de Vice-Primeiros-Ministros, além da criação de outros lugares de Ministro (cfr. o art. 1º e ss. da Lei nº 1/79, de 16 de janeiro);

• Lei Constitucional de 23 de setembro de 1980: alteração do Título III da LCRPA1975, sendo uma das principais modificações a extinção do Conselho da Revolução e a criação da Assembleia do Povo ao nível nacional, surgindo também as Assembleias do Poder Popular, sendo definidos como órgãos do Estado a Assembleia do Povo, o Presidente da República, o Governo, os órgãos locais do Estado e os Tribunais e a Procuradoria-Geral da República, aplicando-se à sua organização e funcionamento os princípios da unidade do poder e do centralismo democrático;

• Lei nº 1/86, de 1 de fevereiro: criação do novo cargo de Ministro de Estado para as principais áreas de atividade governativa;

• Lei nº 2/87, de 31 de janeiro: recomposição da Comissão Permanente da Assembleia do Povo, que funcionava nos seus intervalos, no sentido de lhe conferir uma maior representatividade, em decorrência da remodelação dos mandatos da Assembleia do Povo, entretanto ocorrida;

• Lei nº 4/89, de 20 de maio: reformulação da competência presidencial na nomeação de cargos de natureza judicial, na sequência da aprovação do Sistema Unificado de Justiça.

NOTA: É necessário aprofundar este processo de revisões da Lei Constitucional entre 1991 e 1992 porque ocorrem, ambas, ainda no âmbito da Assembleia do Povo, considerando que a Assembleia Nacional foi constituída depois das eleições de 28 e 29 de Setembro de 1992.⁴

Já em ambiente de fim da guerra civil, a LCRA/92 sofreu mais uma alteração em 2005; e essa alteração visava dar respaldo constitucional à realização de eleições sem uma Constituição formalmente aprovada, como referido Lei nº 18/965

30 de Janeiro de 2010

Nesta data, aconteceu a aprovação provisória pela Assembleia Nacional, por 186 votos a favor, nenhum contra e duas abstenções, que foi remetida ao Tribunal Constitucional para efeitos de fiscalização preventiva, o qual se pronunciou através do Acórdão nº 111/2010, em 30 de janeiro de 2010. DE volta à Assembleia Nacional, a Constituição foi retificada e aprovada em 30 de janeiro de 2010. A promulgação pelo Presidente da República ocorreu em 5 de Fevereiro de 2010, tendo entrado em vigência na mesma data.

A nova Constituição, com 244 artigos e 3 anexos, consagra o regime presidencialista. O Presidente passa a ser o cabeça-de-lista do partido mais votado no círculo nacional, em eleições gerais, e o Vice-presidente é o segundo da lista do partido mais votado n círculo nacional.

13 de Agosto de 2021

Não tenho acolhido nenhuma das muitas solicitações de revisão da CRA 2010 por parte da sociedade civil e da oposição, visando uma revisão profunda assente num processo constituinte conduzido por um poder originário, à semelhança do que está a ocorrer no Chile e visando, essencialmente, corrigir questões fundamentais, entre as quais, a eleição directa do PR e a reformulação das disposições sobre a descentralização e o Poder Local, o Presidente tomou a iniciativa de uma Revisão Pontual incidindo sobre, e APENAS, 40 artigos da CRA 2010, não sendo permitida a abordagem dos demais. A Proposta de Lei foi submetida à Assembleia Nacional em 02 fev de 2021. Esta, limitada ao seu poder «indirectamente delegado», analisou a proposta a partir de 18 de fevereiro e aprovou-a, na generalidade, em 21 de fevereiro, remetendo-a para análise na especialidade. A proposta de lei acabou sendo aprovada na globalidade em 22 de Junho.

Estas datas são aqui apresentadas para sinalizar a extraordinária rapidez com que a AN acolheu e aprovou a proposta do PR. No processo da CRA 2010 houve, pelo menos, um simulacro de auscultação social.

Por outro lado, esta revisão pontual não respondeu aos critérios básicos declarados no acto da sua apresentação, ou seja, não houve um processo de auscultação amplo, na sociedade, aberto a todos, público em termos dos espaços neutros para a realização das sessões que se impunham. Também não respeitou o estabelecido na Carta Africana da Democracia, das Eleições e da Governação,

⁴ Em 1996, a LCRA teve a sua primeira revisão, aprovada pela Lei nº 18/96, de 14 de novembro, que incidiu sobre três aspetos fundamentais:

- prolongar o mandato dos Deputados à Assembleia Nacional perante a situação de guerra, determinando-se a realização de eleições logo que a superação dessa situação o possibilitasse;
- reconhecer o GURN – Governo de Unidade e Reconciliação Nacional;
- condicionar a realização das eleições gerais não apenas às condições de facto de estabilidade, mas também à aprovação da futura Constituição da República (Cfr. o art. 1º, nº 1, al. d), da Lei nº 18/96).

⁵ Por necessidade de renovação política da Assembleia Nacional, sem eleições em 13 anos, optou-se por antecipar as eleições, permitindo que a aprovação da nova Constituição fosse realizada numa legislatura com legitimidade política. Assim, a única alteração introduzida pela Lei nº 11/05, de 21 de setembro, foi a retirada da exigência de haver uma Constituição previamente aprovada para que as eleições pudessem acontecer, o que viria a acontecer em 2008.

adoptada em Addis Abeba, Etiópia, em 30 de Janeiro de 2007⁶, ratificada por Angola em Nov 2019, com entrada em vigor em Jan 2020⁷. No seu Capítulo IV, Da Democracia, do Estado de Direitos e dos Direitos Humanos, o Artº. 10º, 2. estabelece que “Os Estados-Partes devem garantir que o processo de emenda e de revisão das suas Constituições baseiam-se em consenso nacional comportando, no caso em questão, recurso ao Referendo”⁸, não previsto na CRA 2010)

– Aqui cabe lembrar que a AN não representa, de facto, um Poder Delegado, ou sê-lo-á com bastantes limitações e atropelos aos princípios democráticos, na medida em que os angolanos votam em listas propostas pelos partidos concorrentes às eleições, não havendo espaço para candidaturas independentes nem para a escolha, pelos eleitores, dos candidatos a deputados entre os constantes das listas, que são ‘fechadas’ e cuja composição e ordem de prioridade respondem a critérios de lealdade partidária.

Várias foram as manifestações de desilusão pela impossibilidade criada de se discutirem, por exemplo, questões fundacionais de um regime realmente democrático, ancorado no sufrágio universal dos diferentes poderes do Estado e no estabelecimento das bases para um contrato social que, na verdade, nunca existiu em Angola.

A Assembleia Nacional reapreciou em 13 de Agosto de 2021 o Projecto de Lei de Revisão Constitucional, nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional, e procedeu à sua aprovação, com 149 votos a favor, cinco contra e 49 abstenções. durante a 11.ª reunião plenária extraordinária da 4.ª sessão legislativa da IV legislatura.

A Lei de Revisão Constitucional foi divulgada no dia 16 de Agosto de 2021, em Diário da República, I Série-Nº154.

Questões em análise para a próxima actualização em Dez 2021: quadro comparativo das atipicidades e dos protagonismos

2. Constituição, essência e normatividade em Ferdinand Lassale e em Konrad Hesse

No âmbito das abordagens predominantes na ciência da constituição duas sobressaem: por um lado, os autores que entendem estar a Constituição jungida a factores extranormativos no que se refere à produção de efeitos que lhe são próprios, e os autores que defendem a ideia de que a Constituição retira dela própria os instrumentos conducentes à sua plena efectividade, não devendo curvar-se a condicionantes meta-jurídicas.

Ferdinand Lassale pertence ao primeiro grupo; para introduzirmos a outra abordagem recorreremos a Konrad Hesse e à sua obra *A Força Normativa da Constituição* (1991)⁹, na destaca a eficácia constitucional exposta na “Força Normativa da Constituição”.

2.1 - Na perspectiva sociológica, ser legítima e eficaz, ou ilegítima, depende de representar o efectivo poder social (forças políticas, económicas, ideológicas, etc), ou distanciar-se dele (Ferdinand Lassale em *Que é uma constituição?*)

6 A Assembleia Nacional de Angola aprovou para ratificação em 20 Novembro 2019, decisão que entrou em vigor através da Resolução Nº3/20 de 2 de Janeiro de 2020.

7 A Assembleia Nacional de Angola aprovou para ratificação em 20 Novembro 2019, decisão que entrou em vigor através da Resolução Nº3/20 de 2 de Janeiro de 2020.

8 Carta Africana da Democracia, das Eleições e da Governação, Capítulo IV, Da Democracia, do Estado de Direitos e dos Direitos Humanos, o Artº. 10º, 2.

9 HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

Quando a Constituição não é o somatório dos *factores reais de poder*, nada mais é do que uma *folha de papel*, pois a Constituição real e efectiva é o facto social que lhe dá alicerce

Segundo Lassale (2001, p.10) a verdadeira essência da Constituição consiste nos factores reais do poder que regem uma determinada sociedade, que são a força activa e eficaz que informa e conforma todas as leis e instituições jurídicas vigentes. Lassalle (2001, p. 25) recorda que todas as sociedades sempre tiveram um modo de ser e de funcionar próprio, sempre tiveram uma constituição no sentido real, mas tiveram de se ajustar a uma novidade criada pela Modernidade para o cenário social: a constituição escrita na folha de papel, cuja principal missão é o estabelecimento documental de todas as instituições e princípios do governo vigente¹⁰.

Na perspectiva sociológica, ser legítima e eficaz, ou ilegítima, depende de representar o efectivo poder social (forças políticas, económicas, ideológicas, etc), ou distanciar-se dele (Ferdinand Lassale em *Que é uma constituição?*)

Quando a Constituição não é o somatório dos *factores reais de poder*, nada mais é do que uma *folha de papel*, pois a Constituição real e efectiva é o facto social que lhe dá alicerce. A maior prova de que a Constituição tem que se ajustar aos factores reais de poder está na necessidade de ser periodicamente revista ou emendada, para ajustar os seus preceitos às novas realidades sociais, e/ou corrigir os equívocos ou exageros de versões anteriores.

2.2 – Segundo Hesse, a constituição é determinada pela realidade social embora, simultaneamente, seja determinante em relação a ela. Isto quer dizer que não se pode definir como fundamental nem a simples eficácia das condições sociopolíticas e económicas nem a pura normatividade. A força condicionante da realidade e a normatividade podem ser distinguidas/diferenciadas, mas não podem ser nem definitivamente separadas nem confundidas.

Hesse reconhece que a força vital e a eficácia da Constituição dependem da sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objectiva. Adverte, porém, que a Constituição Jurídica se converte, ela mesma, em força activa em situações em que só a vontade do poder e a vontade da constituição se manifestarem na consciência geral e, particularmente, na consciência dos “guardiães” da ordem constitucional.

2.3 - Ao mesmo tempo em que ressalta a importância da realidade histórica, Hesse destaca que a Constituição também conforma a realidade político-social. Enquanto no pensamento de Lassale os factos condicionam a constituição, na concepção de Hesse existe uma retroalimentação, ou seja, a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica mas, ao mesmo tempo, essa mesma Constituição também condiciona a realidade (HESSE, 1991, p. 24).

Relativamente à indagação sobre se o futuro do actual Estado é uma questão de poder ou um problema jurídico, Lassale responderia que “os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas de poder” (LASSALE, 2001, p. 40). Hesse, por seu lado, defenderia que depende da preservação e do fortalecimento da força normativa da constituição, bem como de seu pressuposto fundamental, a vontade da constituição. Segundo Hesse, a ‘vontade da constituição’ tem três origens diversas: a) a compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio; b) a compreensão de que a ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos factos; c) a consciência de que essa ordem não é eficaz sem o concurso da vontade humana (HESSE, 1991, p.19).

10 LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 6ªed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001. Também em LASSALLE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

O ponto discordante entre Hesse e Lassale consiste na concepção determinista deste último em relação à importância dos factores sociais na Constituição, enquanto Hesse considera esse aspecto como a própria negação da Constituição escrita e do Direito Constitucional.

2.4 – Quanto de Essência e quanto de Normatividade nos marcos históricos da história constitucional de Angola 1975 (JAN/NOV), 1991/1992, 2010, 2021?

Este é um dos temas a desenvolver na próxima etapa de actualização.

4. Poder Constituinte e Constituição.

Mobilização de António Negri (O Poder Constituinte) e Maria da Imaculada Melo (Declaração de Voto sobre a aprovação da CRA 2010 enquanto Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional)

4.1 - Sobre a noção de Poder Constituinte em Negri

Negri considera que o poder constituinte é um sujeito, uma subjectividade colectiva, que nos momentos cruciais da história política e constitucional de uma dada sociedade se desprende de todas as contradições e condições às quais a sua força constituinte é submetida. Mais, na verdade, ele nunca se submete à permanência estática e cerceadora da vida constitucional.

Complementando, afirma que a natureza e a racionalidade dessa subjectividade não podem ser explicadas pelas definições habituais da racionalidade moderna, na medida em que o moderno é a negação de toda a possibilidade de que a multidão possa exprimir-se como subjectividade.

Quanto à natureza dessa subjectividade, Negri afirma que o poder constituinte é a subjectividade social e política de uma constituição radical do mundo da vida, e a nova racionalidade funda-se na relação entre potência e multidão, e apresenta um carácter ilimitado (o limite é um obstáculo) e um procedimento que se traduz na forma concreta que cada expressão de subjectividade assume ao relacionar-se com as demais.

Trata-se de uma racionalidade em que a *multidão* se apresenta como unidade, a *liberdade* se desenvolve entre sujeitos iguais e a relação entre *potência e multidão* assume a forma de igualdade. É uma racionalidade que desenvolve a sua lógica a partir do reconhecimento da diversidade e que entende a cooperação – valor central da nova racionalidade - como a articulação de um número infinito de singularidades que entram em composição como essência produtiva do novo, ou seja, a cooperação é a forma através da qual as singularidades produzem o novo, a única forma de reprodução da vida.

Retornando à definição de poder constituinte, Negri apresenta-o então, como a definição da própria política, esta entendida como constituição dinâmica, criadora, contínua e processual da potência. Esta definição de política está sujeita às determinações da subjectividade e da tendência, ou seja, às figuras nas quais *multidão* e *potência* se reencontram como figuras da cooperação produtiva.

Esta conclusão surge da constatação de que deixa de existir política (reduzida a meras operações mecânicas ou a poder despótico), lá, onde o poder constituinte é excluído ou reprimido.

4.2 - Sobre a distinção entre Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Derivado

Na sua declaração de voto vem cido, a Juíza Maria da Imaculada Melo justificou a sua discordância com o Acórdão por este ter considerado a Assembleia Constituinte como sendo soberana, com poderes incondicionados, o que, no seu entender (da Juíza) estes são poderes de uma assembleia constituinte originária e não de uma assembleia constituinte derivada, como é o caso da Angola.

A Assembleia Nacional de Angola é constituída por elementos votados em listas elaboradas pelos partidos políticos, segundo critérios de selecção e de prioridade que remetem para lealdades e filiações partidárias. Os eleitores angolanos não têm qualquer possibilidade de intervenção em termos de “indicar” pessoas para essas listas, desaconselhar a presença de algumas, opinar em relação à posição desses nomes das listas, etc. Esse é um processo conduzido internamente e segundo as regras e critérios de avaliação dos partidos.

A constituição da Assembleia Nacional nestas condições retira-lhe, de facto, o poder de representação, uma vez que não é possível aceitar a ideia de aqueles membros dos partidos – cada vez menos com assento na AN – constantes das suas listas representam o povo angolano. Quando muito eles representam os respectivos partidos. Os eleitores quando votam não estão a estabelecer uma relação entre o seu voto e a expectativa de que aquele/a candidato/a irá cumprir as promessas que, durante a campanha são apresentadas como integrando um programa de partido e não um compromisso individual de cada um dos candidatos. A entrada, ou não, do membro X ou Y da lista do partido A ou B depende dos votos recebidos por esse partido e da posição / lugar dessa pessoa na lista.

Assim, quando a Assembleia Nacional, nas suas decisões, assume um papel de representação do Povo, declarando agir em seu nome, está na verdade a “mimetizar” a função de representação, que na verdade, não tem. Não é possível ao eleitor angolano ‘cobrar’ dos deputados eleitos o cumprimento de qualquer promessa na medida em que, individualmente, não houve em momento algum da campanha a possibilidade de estabelecimento dessa relação entre membro da lista (que não é, de facto, um candidato a deputado) e o eleitor, até porque a campanha eleitoral não cria esse espaço.

Não há espaço para candidatos independentes, o que talvez seja uma das razões pelas quais é tão difícil para o estabelecimento de uma relação Deputado versus eleitor/cidadão. Isto significa que os Deputados não representam o Povo, logo não lhes é conferido, por este, esse “poder originário”. Os Deputados que integram a Assembleia Nacional de Angola têm um ‘poder derivado’ que lhes advém dos votos recebidos pelo partido ao qual pertencem.

4.3 – Permitirão os processos constituintes em curso um retorno “às origens” e a “reescritura” de Cartas Magnas? Será possível, nas actuais sociedades, complexas e diversificadas, ter um Poder Constituinte Originário?

Próxima etapa de actualização

O exemplo do Chile, resultado das manifestações /reivindicações de 2019, culminando na realização de eleições – 15 e 16 de Maio -, entre outros, para a constituição de uma Assembleia Constituinte Originária

5. Sobre a Constituição da República de Angola - CRA 2010

5.1 - Das atipicidades à ‘presidência imperial’

Através da Lei Nº 1/98 de 20 de Fevereiro, a Assembleia Nacional “constituiu-se em poder constituinte”, criando uma Comissão Constitucional, composta por quarenta e quatro (44) Deputados a eleger em Plenária, proporcionalmente ao número de assentos de cada Partido ou coligação de Partidos representados na Assembleia Nacional. De imediato se levantou a questão de a AN não poder ser considerada soberana enquanto Assembleia Constituinte, com poderes incondicionados, por se tratar de uma assembleia constituinte derivada da AN e não originária, como expresso na Declaração de Voto da Dra. Imaculada Melo¹¹.

¹¹ Tribunal Constitucional, Declaração de Voto, documento sem data.

Votei vencida porque entendo que a nova Constituição não respeita inteiramente os limites materiais do artigo 159º, em outros casos, contrariamente ao que dispõe o Acórdão.

São os seguintes, em síntese, os fundamentos da sua posição:

Relativamente aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos alínea b) do art.º 159º da Lei Constitucional, embora reconhecendo ter havido um avanço porque “para além do aumento do leque dos direitos asseguram-se a garantia e protecção dos mesmos pelo Estado”, a Juíza considera ter sido restringida a possibilidade de candidatos independentes à Presidência da República, porque apenas se podem candidatar membros de um partido político ou integrantes da lista de uma coligação de partidos políticos (artigo 111º, n.º2)

Considerou, ainda, que as disposições finais e transitórias da nova Constituição dão ao actual Presidente da República competência para que assuma a plena titularidade do poder executivo na Constituição aprovada até à realização de novas eleições.

Para além de questionar a perspectiva de concentração de poderes numa só pessoa, a Juíza questiona igualmente a falta de legitimidade do Presidente em exercício na altura, pelo facto de não se ter realizado a 2ª volta das eleições presidenciais de 1992, o que se traduziu em que o Presidente esteve, desde então, exercendo as suas funções num quadro de anormalidade constitucional.

Defendendo que a normalização constitucional do país passa pelo desempenho das funções dos órgãos de soberania conforme o estabelecido na lei fundamental em vigor, o que aconteceu com a eleição da Assembleia Nacional, em 5 Setembro de 2008, e deveria ter sido completado com a eleição do Presidente da República prevista para 2009, o que não aconteceu. A não realização da eleição presidencial na data acordada pelos Partidos Políticos, Governo e Presidente da República e a alteração da forma de eleição do Presidente da República na nova Constituição criou um problema de legitimidade constitucional. Ou seja, o artigo 241º da nova Constituição é inconstitucional porque põe em causa o princípio democrático do Estado de direito que dispõe que o poder apenas pode ser exercido em conformidade com o princípio da legitimação popular do poder pela via do sufrágio universal, secreto e directo (Violação da alínea c) do artigo 159º).

Na sua declaração de voto, a então Juíza do TC referiu-se à **separação e interdependência dos órgãos de soberania (alínea f) do artigo 159º)**, levantando as seguintes questões:

- o facto de o Presidente da República passar a ser eleito conjuntamente com a lista, pelo círculo nacional, do partido político ou coligação de partidos mais votado nas eleições gerais, conforme o artigo 142º e seguintes, levanta a questão do seu estatuto nestas condições: tem ou não o estatuto de deputado?

- para além da forte concentração de poderes nas funções de Presidente (artigos 119º a 123º), já antes referida, há como que uma extensão desses poderes ao executivo, ao legislativo e ao Judicial¹².

Considerando que a separação de poderes pode ser concebida como doutrina ou como um princípio constitucional, lembra que a primeira tem como objectivo fundamental a limitação do poder político, enquanto que o princípio constitucional é um meio através do qual se estabelece o equilíbrio entre órgãos de soberania portadores de legitimidade para assegurar os pesos e contrapesos (*checks and balances*) do sistema de governação.

¹² O que Rui Verde designa a **presidência imperial em Angola** em A Separação de Poderes em Angola, 10 fevereiro 2020.

Ainda no âmbito da separação de poderes, ao atribuir competência para, na actual situação, a nomeação de uma parte de Juízes (à semelhança do que já acontecia na Lei Constitucional, a nova Constituição, viola o princípio de separação de poderes.

Na Constituição de 1992 o Presidente tem poderes moderadores, na nova Constituição é o poder executivo; assim sendo não deveria ter competências próprias de uma entidade independente.

Por esta razão, a ex-Juíza considera haver violação nos artigos 119º alínea f), alínea a) do n.º 3 do artigo 180º, n.º 2 do artigo 181º, n.º 2 do artigo 182º, e n.º 2 do artigo 183º da Constituição.

De todos estes casos, destaca como o mais flagrante, o facto do Presidente da República ter poderes discricionários para a nomeação de Juízes do Tribunal Supremo Militar - art.º 182º da nova Constituição -, e para a nomeação dos juizes do Tribunal de Contas, artigo 183º.

Considerando ser o Tribunal de Contas um órgão a quem compete fiscalizar as contas públicas, realizadas principalmente pelo executivo e empresas públicas, e sendo o Presidente da República “o poder executivo”, não deveria ter o poder para nomear os titulares deste órgão. Mas tendo, considera-se haver uma violação ao princípio da separação de poderes na sua vertente ‘independência dos tribunais’.

Ainda no campo das atipicidades da CRA 2010, e voltando à Lei Lei Nº 1/98 de 20 de Fevereiro, através da qual a Assembleia Nacional se constituiu em “poder constituinte”, importa lembrar que o Artigo 7º, sobre a **Participação de Outras Entidades**, estipulava no ponto 1. que “Os Partidos não representados na Assembleia Nacional, as Organizações Sociais e os cidadãos, podem apresentar propostas e contribuições ao Projecto da Constituição da República de Angola, a serem dirigidas ao Presidente da Assembleia Nacional, que as remete à Comissão Constitucional, e no ponto 2. A Assembleia Nacional define as formas e o momento de consulta à Sociedade e às entidades referidas no número anterior, sobre o Projecto da Constituição da República de Angola”.

Mas ao longo do período entre a sua criação em Fevereiro de 1998 e a aprovação da Constituição 12 anos depois, não se considerou uma consulta à sociedade em que realmente houvesse uma participação das organizações sociais e dos cidadãos como considerado, por exemplo, no artigo 13º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: o direito de participação e consulta nos assuntos públicos, implicando a participação activa e documentada de todas as pessoas interessadas”¹³.

5.2 - Da génese lusa do processo constitucional / da Constituição angolano/a e suas consequências: a “chefatura”

Segundo Rui Verde¹⁴ o estudo da história constitucional de Angola permitirá facilmente desconstruir mitos, entre os quais, o que atribui as actuais autocracias e ditaduras a uma suposta “tradição africana / angolana”, na qual tudo assenta e depende de um chefe todo-poderoso, auxiliado por uma dose razoável de corrupção que só tem servido para justificar as autocracias e os ditadores na contemporaneidade.

Para Verde, não existe uma constante estruturante que faça assentar tudo num poder do chefe único e autoritário, mas sim diferentes manifestações da organização do poder político, que se modificaram ao longo do tempo e de acordo com as influências históricas. Em sua opinião, acaba por ser a intervenção colonial a impor uma estrutura uniforme, em que prepondera um poder centralizado e sem disputa, o que era evidente no Estado Novo português (1933-1974) e no desenho constitucional por aquele regime delineado para Angola.

¹³ Carta Africana [Banjul] dos Direitos Humanos e dos Povos, adoptada em 27 de Junho de 1981

¹⁴ VERDE, Rui (2021), *UMAS VOLTAS PELA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DE ANGOLA*

Rui Verde defende que é a matriz portuguesa que passa para a estruturação constitucional angolana pós-independência, verificando-se a mesma diferença entre a forma e a substância, entre o que é escrito e o que é praticado, e mantém-se **o culto do chefe**: foi uma questão de substituir Salazar pelo novo presidente do país, mantendo-se os instrumentos jurídicos e, sobretudo, a prática.

Considerando poder designar o actual constitucionalismo angolano como de facto “luso-angolano”, Rui Verde considera que todos os constitucionalismos tenham sofrido influência de fontes estrangeiras, no caso angolano há uma espécie de translação constitucional, com poucos aportes estruturais locais. E aponta como exemplo o livro mais conhecido sobre a história constitucional angolana, *Angola. História Constitucional*, da autoria do professor Adérito Correia e do actual vice-presidente Bornito de Sousa, publicado em 1996. Em sua opinião, o livro resulta de uma compilação de documentos constitucionais, maioritariamente portugueses, que ocupam praticamente metade do livro (pp. 217-484). Para além de não aportar nenhuma referência a experiências constitucionais angolanas anteriores à independência em 1975, o capítulo dedicado à história constitucional de Angola, para além de comparativamente pequeno, começa paradoxalmente, com a Constituição portuguesa de 1911 (p. 13), passando para o Estado Novo português e culminando com a Lei Constitucional angolana de 11 de Novembro de 1975 (p. 21). Reconhecendo que possa haver explicações para a não referência às formas de organização dos reinos angolanos por falta de fontes ou de textos escritos designados como “Constituição”, o que lhe parece é que a metodologia do livro reforça essa ideia de continuidade jurídica entre Portugal e Angola.

Em jeito de recomendação, Rui Verde aponta para a importância fundamental do conhecimento da história constitucional de Angola enquanto instrumento fundamental e necessário para se perceber que a ditadura e a autocracia que caracteriza a Angola de hoje não é uma “tradição” nem inevitável.

Na verdade, o sistema jurídico centralizador é uma herança do domínio colonial, sendo necessário estudar o passado, para se traçar um rumo futuro assente no governo por consentimento e na diversidade histórica e cultural angolana.

5.3 - A visão reducionista de democracia e a constituição dos 3 Poderes: presidencialismo “imperialista”, assembleia partidarizada (ausência de articulação com a sociedade civil) e poder judiciário refém do “Chefe”

Procurando identificar as fontes e as chaves de referências que são comumente usadas para estudar as opções políticas, os desenhos institucionais adoptados e as práticas da acção do Estado e seus três poderes, com vista a compreender, no percurso dos marcos históricos, as oportunidades e os constrangimentos com que se depararam os actores sociais buscando implementar as suas agendas, e quais as estratégias que se conseguiram impor.

Uma dessas fontes possíveis, é obra de Samuel Huntington¹⁵, em particular a sua afirmação de que na África subsahariana cerca de 1/5 dos países fizeram uma transição bem-sucedida de regimes autoritários para governos democráticos, no âmbito de uma tendência internacional para o que designa de ‘terceira onda de democratização’, presente em todos os continentes (1991, pp.1,2), e que, na verdade, se resumiu à realização de eleições pluripartidárias, uma boa parte delas ganhas pelos mesmos partidos que antes haviam mantido regimes monopartidários para dezenas de anos.

Esta foi uma posição criticada pelo autor moçambicano Victor Hugo Nicolau¹⁶ (1999) que considera que Huntington sobrevalorizou os resultados por partir de uma definição formalista e

15 HUNTINGTON, Samuel (1991), *Democracy's Third Wave*

16 NICOLAU, Victor H. (1999), “Cultura Tradicional e Processo de Democratização em África”

minimalista de democracia, uma redução conceptual apropriada por alguns poderes africanos para responder às condicionalidades impostas pela ajuda externa, ao mesmo tempo que serviu de argumento, internamente, para limitar ou evitar a hipótese de alternância de governo (1999, pp.177,178).

Esta ideia de Democracia resumida à realização de eleições periódicas cria um ambiente formal de democracia, com ausência de cidadania activa, sem espaços institucionalizados para a participação nos processos de tomada de decisão e de gestão dos assuntos de interesse público, e onde não há prestação de contas. As hipóteses quanto aos procedimentos de re-invenção do estado, a partir de evidências não devidamente quantificadas nem qualificadas, são essencialmente, as seguintes: uma, aponta para a implantação do pluralismo institucional, jurídico e normativo, em lugar dos dispositivos institucionais anteriores; a segunda considera haver uma simultaneidade de processos de formalização e institucionalização e de mecanismos de informalização, resultando na proliferação de modelos de regulação e na multiplicidade de regras e locais de ação, mais ou menos concorrentes. A coexistência das duas hipóteses anteriores parece dar melhor conta do que vem acontecendo à escala local, regional e nacional¹⁷.

Mobilizando as abordagens anteriores à “cultura do Chefe” e ao Presidencialismo imperialista de Rui Verde, bem como à constituição atípica da Assembleia Nacional em decorrência da eleição indirecta dos seus integrantes, procurar-se identificar, por um lado, a *path dependency* e, por outro lado, a criação de um ambiente, particularmente com base nos discursos oficiais, de que estão ocorrendo mudanças, que os problemas estão identificados, as medidas estão sendo implementadas e os resultados aparecerão¹⁸.

5.4 - A separação de poderes por coordenação: o “dever ser” e o Acórdão do TC 313/2013 que impede a fiscalização do executivo pela Assembleia

A separação de poderes como princípio constitucional não é absoluta, nem pode ser interpretada como mecanismo de criação de compartimentos estanques entre os poderes. Um dos piores

¹⁷ Abreu, Cesaltina (2002). Trajectórias do Estado em Africa: das sociedades sem Estado, ao Estado sem sociedade. Trabalho final sobre Instituições e Políticas Públicas no âmbito do programa de doutoramento em Sociologia. IUPERJ, Rio de Janeiro, Brasil.

¹⁸ Abreu, Cesaltina. A ideia de Ilusão da Mudança foi por mim sugerida quando do *workshop* de apresentação do *Angola Country Report* para a *Open Society Initiative for Southern Africa, OSISA*, em março de 2020, e sobre o qual venho trabalhando individualmente, e em equipa no LAB, para caracterizar a situação em Angola, procurando traduzir o efeito suspensivo e paralisante, na sociedade e nos seus actores sociais, dos discursos oficiais desde a campanha eleitoral de 2017 até aos dias de hoje. Chama igualmente a atenção para os efeitos negativos da expectativa e da espiral do silêncio que ela gera, impedindo os actores sociais de tomarem iniciativas nessas áreas porque “algo já está sendo feito”

Ou seja, a ideia da Ilusão de Mudança tem várias dimensões que tenho vindo a trabalhar, nomeadamente:

a) denunciar que Não, não está “em processo” nem “a caminho” uma mudança porque é a mesma força política, as mesmas pessoas que faziam parte do sistema na época do JES, incluindo o actual PR, é a Agenda do MPLA no poder desde 1975; o carro-chefe da actual PR, o combate à corrupção, não é transparente nos seus objectivos, métodos, procedimentos e previsibilidade; continuam sendo denunciados actos de enriquecimento ilícito e / ou uso de recursos públicos para fins pessoais, por parte de pessoas da mais alta cúpula do poder, designadamente do Gabinete do Presidente, da excepcional Casa de Segurança do PR, Ministros, Governadores Provinciais, e por aí.

b) pretende também chamar a atenção para esta estratégia de criar factos, apresenta-los publicamente, para tentar demonstrar que resultados estão sendo alcançados mas, por exemplo, os resultados do repatriamento de capitais permanecem envoltos em sigilo sobre origem, pessoas envolvidas, montantes e destino a dar a esses recursos;

c) a análise de “acções do Estado” como a Homenagem às Vítimas de Processos Políticos em Angola, os programas sociais de combate à pobreza (sem um enquadramento mais amplo visando a eliminação das Desigualdades Sociais), o atraso (percebido na sociedade como deliberado) na aprovação do pacote legislativo para as eleições locais, o desinvestimento no sector da educação, em particular no ensino superior, o recuo perante ganhos alcançados pelas lutas estudantes anteriores à independência nomeadamente no sentido de adequar o calendário escolar às condições ambientais de um país tropical (fazendo coincidir as férias com o período mais quente e húmido do ano – Jan a Mar), adoptando um calendário escolar alinhado com os interesses de uma minoria de privilegiados que estuda no exterior, são algumas das dimensões pelas quais esta ideia de Ilusão de Mudança pode ser aplicada para caracterizar a situação em Angola.

exemplos da aplicação de um conceito errado de separação de poderes foi o Acórdão n.º 313/2013, prolatado pelo Tribunal Constitucional, que definiu uma figura a que chamou “**separação de poderes por coordenação**”, querendo com isto dizer que o equilíbrio constitucional dos poderes era de tal modo afinado que nenhum deles poderia sair dos estritos limites estabelecidos pela letra da lei. Na verdade, esta interpretação acabou, em termos fácticos, por conceder ao presidente da República um papel exagerado na arquitectura constitucional, relegando à Assembleia Nacional um papel tímido na sua função de fiscalização do poder executivo. Esta interpretação impede a Assembleia Nacional de controlar o presidente da República e os actos do seu Executivo.¹⁹

Em Conferência de imprensa (23 Outubro 2013) a Deputada Guilhermina Prata, Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais e Jurídicos da Assembleia Nacional, afirmou que a acção do Tribunal Constitucional não teria beliscado a função de fiscalização e controlo dos Deputados: "A fiscalização e controlo dos deputados às acções do Executivo continuarão a existir", rematou.

Importa lembrar que, de acordo com o TC, a Constituição não confere competências à Assembleia Nacional para fazer interpelações e inquéritos ao Executivo, nem para convocar, fazer perguntas ou audições aos Ministros, precisando que estes e os Governadores provinciais desempenham funções delegadas pelo titular do Poder Executivo, que é o Presidente da República. As interpelações e inquéritos ao Executivo, assim como as perguntas e audições aos Ministros previstas no Regimento da Assembleia Nacional contrariam o sistema de Governo estabelecido pela Constituição e violam os artigos 105º e 162º da Constituição, segundo o acórdão.

Segundo o Tribunal Constitucional, a Assembleia Nacional exerce a sua função de controlo e fiscalização do Executivo através da aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE), acompanhando a sua execução, bem como a anuência da Conta Geral do Estado (CGE) e de outras instituições públicas, velando pela aplicação das leis.

Este Acórdão ainda é lei, mas pode ser alterado através da aprovação de um novo Regimento da Assembleia Nacional que contemple a fiscalização do Executivo, e submetê-lo ao Tribunal Constitucional, que poderá declarar a sua constitucionalidade, à luz de uma interpretação mais actual da Constituição

5.5 - continuidades e descontinuidades: algo mudou?

Exercício para a actualização em Dezembro 2021

6. “Levantando o véu”: a Revisão Pontual de 2021 e os processos paralelos

6.1 - A Revisão pontual e seus objectivos

As principais reivindicações da sociedade e dos partidos políticos da oposição relativamente à revisão constitucional identificavam como os principais vectores dessa revisão, os seguintes:

- ✚ o controlo e equilíbrio entre os 3 poderes e a consequente redução da concentração de poderes na presidência
- ✚ a eleição separada da Assembleia e do presidente de República, ou seja, a realização de eleições presidenciais e eleições legislativas

Mas um terceiro assunto constava entre os mais presentes nessas demandas:

- ✚ a realização das eleições locais cumprindo, assim, a promessa de institucionalização do poder local, constantemente adiada, por diversos motivos, desde a independência.

¹⁹ Rui Verde, A Separação de Poderes em Angola, 10 fevereiro 2020.

No caso dos poderes presidenciais, a questão não estará tanto na sua diminuição, embora algumas precisões sejam necessárias, quanto na sua sujeição ao crivo dos outros poderes. Já na questão da eleição, torna-se óbvio que para um presidente da República ter legitimidade popular real deve resultar de uma escolha inequívoca do povo, e não de um encobrimento obscuro numa lista partidária

Entretanto, acabou por ser realizada uma Revisão Pontual, por iniciativa do Presidente da República, conforme anteriormente referido.

A Lei de Revisão Constitucional foi divulgada esta segunda-feira, 16 de Agosto, em Diário da República, I Série-Nº15420.

A primeira revisão parcial da Constituição da República, proposta pelo Presidente da República, João Lourenço, visou adequá-la ao actual contexto do país, ajustar e melhorar algumas matérias que não se encontravam suficientemente tratadas e consagradas na Lei Magna.

No preâmbulo da Lei consta que as alterações propostas fortalecem o Estado Democrático de Direito e os princípios da separação de poderes e interdependência de funções dos órgãos de soberania, do respeito pelos direitos fundamentais, do sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico para a designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania e das autarquias locais, bem como a independência dos tribunais.

Concretamente, foram alterados os artigos 14.º, 37.º, 100.º, 104.º, 107.º, 110.º, 112.º, 119.º, 120.º, 125.º, 131.º, 132.º, 135.º, 143.º, 144.º, 145.º, 162.º, 163.º, 169.º, 174.º, 176.º, 179.º, 180.º, 181.º, 184.º, 198.º, 199.º, 213.º, 214.º e 242.º da Constituição da República.

Depois da apresentação da iniciativa de revisão constitucional pelo Titular do Poder Executivo, no uso das suas competências constitucionais, no passado dia 2 de Março, a Assembleia Nacional aprovou a iniciativa, na generalidade, no dia 18 de Março, seguindo-se as reuniões de auscultação pública e as secções de debate na especialidade. No dia 22 de Junho, a Assembleia Nacional fez a aprovação do documento em votação final global, sem qualquer voto contra.

O Presidente da República, após a recepção do documento para promulgação, remeteu no dia 7 de Julho ao Tribunal Constitucional, que por sua vez se pronunciou sobre a matéria através do Acórdão número 688/ 2021, tendo notificado o Presidente da República no dia 10 de Agosto.

A Assembleia Nacional reapreciou na última sexta-feira, 13 de Agosto, o Projecto de Lei de Revisão Constitucional, nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional, e procedeu a sua aprovação, com 149 votos a favor, cinco contra e 49 abstenções. durante a 11.ª reunião plenária extraordinária da 4.ª sessão legislativa da IV legislatura.

Na ocasião, o ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, Adão de Almeida, descreveu este percurso e afirmou que revela bem o normal funcionamento das instituições angolanas, a interdependência de funções que existe entre os poderes do Estado, sem prejuízo da separação de poderes constitucionalmente prevista. "Este percurso é revelador que o Estado de Direito em Angola é uma realidade que se consolida todos os dias, com o empenho de todos", concluiu.

Por seu lado, Manuel Aragão ex-Presidente do Tribunal Constitucional, alertou para as consequências da decisão tomada pelo legislador constituinte da Lei de Revisão Constitucional, de iniciativa presidencial, de admitir a existência de uma "hierarquia" que coloca o Tribunal Supremo à frente do Constitucional. Manuel Aragão compreende que, ao propor o n.º 1 do artigo 176.º, a Lei de Revisão Constitucional "contraria a estrutura funcional dos tribunais Supremo e Constitucional, tendo em conta a natureza de cada um deles". Ou seja, do Tribunal Supremo, enquanto órgão superior da jurisdição comum e do Tribunal Constitucional, enquanto máximo intérprete da Constituição e fiscalizador dos órgãos do poder do Estado²¹.

20 <https://governo.gov.ao/ao/noticias/lei-de-revisao-constitucional-publicada-em-diario-da-republica/>

21 https://www.club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=45353:presidente-do-constitucional-alerta-sobre-o-suicidio-do-estado-democratico-de-direito&catid=23&Itemid=641&lang=pt

6.2 – A manutenção da estrutura constitutiva da CNE e a presidência - nacional e provinciais – exercida por membros do MPLA

A Comissão Nacional Eleitoral – CNE - é um órgão independente que organiza, executa, coordena e conduz os processos eleitorais. É composta por 17 membros, sendo um magistrado judicial, que a preside, oriundo de qualquer órgão, escolhido na base de concurso curricular e designado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Os demais membros são designados pela Assembleia Nacional, por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, sob proposta dos partidos políticos e coligações de partidos políticos com assento parlamentar, obedecendo aos princípios da maioria e do respeito pelas minorias parlamentares.

Compete à CNE organizar, executar, coordenar e conduzir os processos eleitorais, elaborar a sua proposta de orçamento e remetê-la ao Executivo, promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos, dos candidatos, dos partidos políticos e das coligações de partidos políticos, acerca das operações eleitorais; publicar os resultados das eleições gerais e dos referendos.

Os membros da CNE tomam posse perante a Assembleia Nacional.

Muitas foram as ocasiões que, de diversas maneiras, sociedade civil e partidos da oposição reivindicaram a revisão da constituição da Comissão Nacional Eleitoral (CNE) defendendo, nomeadamente, que seja constituída por membros independentes. A nomeação em janeiro de 2020 de Manuel Pereira da Silva "Manico" para presidente da Comissão Nacional Eleitoral foi uma decisão contestada pelos partidos da oposição e importantes sectores da sociedade civil. De acordo com fontes judiciais, o Tribunal Constitucional está dividido em relação ao assunto, com uma ala do partido governante a pressionar os restantes juizes para que confirmem Manuel Pereira da Silva como presidente da CNE²².

Segundo Manuel Aragão, o processo ligado ao concurso público promovido pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, que ditou a eleição de Manuel Pereira da Silva a 15 de janeiro de 2020 (em substituição de André Silva Neto que cumpriu dois mandatos) decorre no Tribunal Constitucional, que deverá pronunciar-se logo que finalize o julgamento, com a adopção do acórdão final e a notificação dos interessados, provavelmente em janeiro de 2021.

Aguarda-se a posição da Assembleia Nacional, que deu posse ao novo líder da CNE com processo de legalização pendente na justiça, que se deverá pronunciar sobre o caso.

Após a tomada de posse do Presidente da Comissão Eleitoral, a UNITA exigiu a demissão do mesmo, alegando que o mesmo não reúne requisitos morais e legais para exercer o cargo.²³

"Queremos deixar bem claro que exigimos a demissão do presidente da CNE. Os órgãos judiciais estão muito lentos a tentarem decidir aquilo que remetemos à consideração do Tribunal, mas queremos acreditar que ainda há tempo bastante para poderem decidir", afirmou hoje o presidente do grupo parlamentar da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Liberty Chiyaka, no dia em que tomou posse Domingos Inácio Francisco Viena, indicado pelo partido, como novo membro da CNE.

²² <https://www.rfi.fr/pt/angola/20201228-angola-novo-presidente-da-cne-contestado>

²³ <https://www.angonoticias.com/Artigos/item/67383/unita-%E2%80%99Cexige%E2%80%99D-demissao-do-presidente-da-comissao-eleitoral>

Entretanto, a Comissão Nacional Eleitoral angolana criticou esta semana o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por estar a "ministrar formações em matéria eleitoral" sem autorização prévia.

6.3 - A exoneração “a pedido” do Presidente do Tribunal Constitucional e a nomeação de um membro do BP do MPLA

No passado dia 12 de Agosto, a Presidência da República fez sair uma nota a comunicar que Manuel Aragão manifestou, ao Presidente da República o desejo de cessar as funções de Presidente do Tribunal Constitucional, pelo que "o pedido foi aceite pelo Chefe de Estado João Lourenço".

Entretanto, o ex-Juiz Presidente do Tribunal Constitucional, Manuel Miguel da Costa Aragão revelou ontem, em Luanda, durante a apresentação da sua sucessora, Laurinda Jacinto Prazeres Monteiro Cardoso, que nunca escreveu alguma carta a pedir demissão nem renúncia, mas solicitou a jubilação²⁴.

Tendo o Juiz Presidente do Tribunal Constitucional, designado por Decreto Presidencial número 316/17 de 29 de Novembro, cessado as suas funções, nos termos do artigo 40º da Lei nº 2/08, de 17 de Junho – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, e criado a vacatura do referido cargo;

O Presidente da República decreta, nos termos da alínea e) do artigo 119, da alínea a) do artigo 180 e do número 3 do artigo 125, todos da Constituição da República de Angola, conjugados com o artigo 1º da Lei número 24/10, de 3 de Dezembro – Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, o seguinte:

- 1- É designada Laurinda Jacinto Prazeres Monteiro Cardoso – Juíza Conselheira do Tribunal Constitucional.
- 2- A Juíza Conselheira designada no ponto anterior é nomeada Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional.
- 3- Publique-se!

O Presidente da República
João Manuel Gonçalves Lourenço

De referir que noutro decreto presidencial igualmente datado de hoje, a agora Juíza Conselheira Presidente do Tribunal Constitucional foi previamente exonerada do cargo de Secretária de Estado para a Administração do Território²⁵.

Em início de Setembro, tornou-se público que a nova Juíza Presidente do Tribunal Constitucional é detentora de uma segunda nacionalidade, conforme atesta o Assento de Nascimento numero 62026, de 2014, emitido pela conservatória dos registos centrais de Lisboa. Casada com o empresário português Pedro Monteiro Cardoso, que nasceu na Ilha de Fogo (portador do passaporte cabo-verdiano 1062880), a nova Juíza Presidente do TC, Laurinda Jacinto Prazeres Monteiro Cardoso, 46 anos, obteve a nacionalidade portuguesa por via do matrimónio. Pedro e Laurinda Cardoso casaram-se aos 21 de Julho de 2007, no município da Samba, em Luanda.

Apesar de o partido no poder em Angola – por via do seu Bureau Político do MPLA – ter estado a desencadear um combate sem tréguas contra líderes da oposição detentores de dupla nacionalidade as leis no país, não são claras quanto aos Juizes dos tribunais superiores, como declara uma fonte competente. “Em relação aos juizes do Tribunal Constitucional não há

²⁴ <https://camundanews.com/noticia/9508/manuel-aragao-revela-que-nao-enviou-pedido-de-demissao-ao-presidente-da-republica.html>

²⁵ <https://www.angonoticias.com/Artigos/item/68887/laurinda-cardoso-e-a-nova-presidente-do-tribunal-constitucional>

referencia expressa quanto a nacionalidade originaria, quer na lei 2/08, quer na lei 7/94. Fala em cidadão angolano”.²⁶

6.4 - A declaração sobre a impossibilidade de realização de Eleições Autárquicas e a proposta de Divisão político-administrativa (DPA) de 5 províncias fronteiriças

No discurso de comemorações dos 64 anos do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), em Luanda, João Lourenço acusou alguns partidos e forças da sociedade civil de se posicionarem como se “fossem as únicas interessadas” na realização de eleições autárquicas. Esta acusação aconteceu quando o Presidente angolano e líder do MPLA, João Lourenço, declarou que “este não é ainda o tempo para eleições autárquicas em Angola” e prometeu uma profunda renovação do partido no Congresso de 2021.²⁷

Esta afirmação foi confirmada, dois dias depois, quando da aprovação do OGE 2021, do qual não constava qualquer alocação de recursos para eleições autárquicas. O Orçamento foi aprovado na Assembleia Nacional, no dia 14 de Dezembro, com votos contra da UNITA e da CASA-CE.²⁸

Com o argumento de aproximação entre as estruturas da administração do Estado e os cidadãos, o Presidente da República criou, no dia sete de Julho deste ano, uma Comissão Multisectorial para alteração da divisão político-administrativa do país.²⁹

No seu despacho, o Chefe de Estado aponta as províncias do Cuando Cubango, Lunda Norte, Malanje, Moxico e do Uíge a serem abrangidas pelas alterações, que visam criar maior aproximação entre as entidades administrativas e os cidadãos, assim como uma gestão mais justa e equilibrada do território nacional.

Neste sentido, o Executivo procedeu, esta terça-feira, à abertura da auscultação pública à alteração da divisão político-administrativa do país.

A acção, a decorrer até 16 de Setembro próximo, enquadra-se na sequência de trabalhos que estão a ser desenvolvidos pela Comissão Multisectorial para a Alteração da Divisão Político-Administrativa, institucionalizada pelo Decreto Presidencial nº 104/21, de 8 de Julho.

Em nota, a Comissão Multisectorial refere que a auscultação pública, cuja primeira sessão decorreu hoje na província do Cuando Cubango, sob direcção do ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, Adão de Almeida, foi estruturada para integrar duas componentes, designadamente uma presencial e outra remota.

Na componente presencial, serão realizadas sessões nas cinco províncias-alvo do trabalho da Comissão Multisectorial, repartidas entre sessões de nível provincial, nas províncias do Cuando Cubango, Moxico e da Lunda Norte, orientadas pelo ministro de Estado, e em Malanje e Uíge, sob direcção do ministro da Administração do Território, Marcy Lopes.

No âmbito remoto, a auscultação pública estende-se a todos os cidadãos nacionais, residentes dentro e fora do país, através do preenchimento e submissão de um formulário disponível em plataforma on-line, acessível pelo endereço www.dpa.gov.ao. A auscultação aos cidadãos tem incidência sobre a definição do número de novas províncias resultantes da alteração da divisão político-administrativa, a repartição dos municípios, o

²⁶ https://www.club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=45634:nova-presidente-do-constitucional-tem-nacionalidade-portuguesa&catid=9:preto-branco&lang=pt&Itemid=1078

²⁷ <https://observador.pt/2020/12/12/lourenco-considera-que-ainda-nao-e-tempo-para-eleicoes-autarquicas-em-angola/>

²⁸ <https://www.dw.com/pt-002/angola-elei%C3%A7%C3%B5es-aut%C3%A1rquicas-podem-ser-s%C3%B3-uma-miragem/a-55952140>

²⁹ <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/pr-cria-comissao-para-alteracao-da-divisao-politico-administrativa-do-pais/>

estabelecimento dos marcos fronteiriços entre as províncias, a designação das províncias, bem como sobre a definição das capitais das futuras novas províncias.

- A propósito da proposta do Presidente da República de uma nova Divisão Político-Administrativa em 5 Províncias de Angola, o Observatório Político e D Social de Angola (OPSA) e a ADRA (Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente) apresentaram em documento a sua posição, tornada pública em Setembro de 2021, culminando com a seguinte Recomendação de carácter geral:

O OPSA e a ADRA consideram que, sendo pertinente, a revisão da DPA não é uma prioridade dadas as circunstâncias económicas, sociais e políticas prevaletentes e que não aconselham uma revisão da DPA antes de 2022.

Assim, recomenda-se que o executivo repense a oportunidade da implementação da DPA tendo em conta o tempo que resta para o pleito eleitoral e as prioridades prementes que o país enfrenta. E porque esta proposta não fazia parte do programa eleitoral apresentado aos cidadãos nas eleições gerais de 2017, nem do PND, o OPSA e a ADRA recomendam que esta decisão não seja tomada antes das eleições gerais de 2022, devendo ser analisada e incluída no programa eleitoral das formações políticas e partidárias que a defendem para que possa ser sufragada pelo voto dos cidadãos.

Para além destas recomendações de carácter geral, o OPSA+ADRA apresentaram as seguintes recomendações específicas:

- a) Sobre a necessidade de clarificar os objectivos, os métodos e as implicações da DPA
- b) Sobre a sustentabilidade da DPA
- c) Sobre o processo de consulta pública.

6.5 - As alterações à Lei Orgânica do processo eleitoral: votação com BI, apuramento nacional

Na sequência da recente aprovação pela Assembleia Nacional da Lei de Alteração à Lei do Registo Eleitoral Oficioso e da Lei de Alteração à Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais, o Presidente da República, após a sua recepção no passado dia 6 de Setembro do corrente ano, promulgou a Lei de Alteração à Lei do Registo Eleitoral. <https://governo.gov.ao/ao/noticias/presidente-manda-reapreciar-lei-eleitoral/>

Quanto à Lei de Alteração à Lei Orgânica sobre as Eleições Gerais, o Presidente da República tomou a decisão de, nos termos do n.º 2 do artigo 124º da Constituição da República de Angola, solicitar à Assembleia Nacional a reapreciar algumas matérias com o objectivo de reforçar, nalguns domínios, os instrumentos que garantam uma maior igualdade entre os concorrentes, sã concorrência, lisura e verdade eleitoral, no quadro da permanente concretização do Estado democrático de direito.

<https://governo.gov.ao/ao/noticias/presidente-manda-reapreciar-lei-eleitoral/>

A UNITA já se manifestou contra a adopção do Bilhete de Identidade como prova de capacidade eleitoral em Angola apenas com bilhete de identidade. Por um lado, a UNITA considera que “O regime concebeu duas novas leis para alterar as regras eleitorais e garantir a manutenção do poder”, sustentando, também, que a proposta de lei do MPLA “quer excluir do registo aqueles que não têm bilhete de identidade”, mas entende que “ainda não estão criadas as condições que permitem que todos os angolanos votem só com base no bilhete de identidade” (...) “Mesmo lá onde existem instalações dos serviços de Identificação Civil nem toda a gente vai ter bilhete de identidade em tempo útil” para as eleições gerais em 2022, avisou a UNITA no mesmo texto.

“A ideia de que cada um escolhe onde quer votar, como pretende o MPLA, não protege os direitos do cidadão, porque facilita as manobras de exclusão, aliás, contraria o princípio da permanência do registo, constitucionalmente consagrado”, acusou a UNITA. “O cidadão deve votar sempre na mesma assembleia de voto, na sua área de residência. Só muda se ele mudar de residência, e só

ele deve comunicar que mudou de residência. O Estado não o pode colocar numa área onde não reside”, sustentou ainda o partido.

Em relação ao registo eleitoral dos cidadãos angolanos no exterior do país, a UNITA propõe que os “órgãos competentes da Administração Pública (...) devem criar as condições logísticas e administrativas para que os cidadãos residentes no exterior e não inscritos na Base de Dados de Identificação Civil promovam o seu registo eleitoral presencial, junto dos postos de registo”.

Entre as várias críticas que apresenta à proposta de alteração à lei eleitoral do MPLA, a UNITA sublinha que o texto do partido no poder “manifesta uma intenção clara de agredir a soberania popular e violar o Estado de direito, impondo pela força a sua vontade”. “Isto fica claro quando lemos que o Partido Estado pretende revogar o artigo 110.º que proíbe a presença de qualquer força armada nas assembleias de voto, até um raio de distância de 100 metros. O MPLA quer eleições com tropa armada nas assembleias de voto. Quer intimidar o povo. Quer violar os direitos humanos. Quer impedir que as eleições sejam livres e justas”, acusou a UNITA.

As eleições gerais, de acordo com o diploma aprovado na generalidade, realizam-se, "preferencialmente, durante a segunda quinzena do mês de agosto" do ano em que terminam os mandatos do Presidente da República e dos deputados, cabendo ao Presidente da República definir a data³⁰.

Entretanto, muitas outras críticas foram dirigidas a este processo³¹.

A retirada da contagem dos votos nos municípios é um dos pontos que divide o Parlamento, o MPLA e a oposição, em particular a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA, maior partido na oposição).

O deputado Benedito Daniel disse, em declaração de voto, que o Partido de Renovação Social (PRS) votou contra o projeto de lei, porque a referida norma não se adequa ao modelo de eleições que se pretende em Angola. "Todo o esforço que se empreendeu no sentido de buscar consensos, não resultou. Apenas se conseguiu o mínimo, acabando por confirmar a lei num prisma muito desajustado à realidade do nosso processo eleitoral, o que de certeza, a sua aplicação trará graves consequências", argumenta Benedito. O deputado do PRS afirma ainda que votou contra porque não se produziu uma lei que possa corresponder às exigências eleitorais e estar à medida do desejo dos angolanos.

Para a CASA-CE, o voto do MPLA vai desacreditar o processo eleitoral de Angola. O deputado Justino Pinto de Andrade afirma que a lei vai constituir um obstáculo ao voto consciente. Pinto de Andrade entende que a lei aprovada irá levantar "uma série de dúvidas" sobre a veracidade do processo eleitoral. "Isto não beneficia nem Angola e nem os angolanos", frisa.

O Movimento pelo voto justo e pela verdade eleitoral³², uma acção colectiva de cidadãos e cidadãs angolanos “Em Defesa de um Estado Genuinamente Democrático e de Direito em Angola”, remeteu uma petição pública aos grupos parlamentares da Assembleia Nacional

30 <https://www.cmjornal.pt/mundo/africa/detalhe/unita-contra-prova-de-capacidade-eleitoral-em-angola- apenas-com-bilhete-de-identidade>

31 <https://www.dw.com/pt-002/lei-das-elei%C3%A7%C3%B5es-gerais-aprovada-em-angola-o-regime-escolheu-o-%C3%A1rbitro-o-var-e-o-campo/a-59052577>

32 <https://www.change.org/p/angolanas-angolanos-parlamento-tribunal-constitucional-movimento-c%C3%ADvico-para-a-defesa-do-voto-justo-e-verdade-eleitoral-em-angola>

"exigindo" uma Comissão Nacional Eleitoral (CNE) "totalmente independente e escrutínio em cada mesa de voto".

Os mais de 400 signatários da petição³³, afectos ao "movimento cívico em defesa do voto justo e verdade eleitoral", exigem que o escrutínio "deve ser feito em cada mesa de voto". Na segunda-feira (30.08), vários jovens foram detidos por exigirem na portaria da Assembleia Nacional uma lei que garanta eleições justas.

O coordenador do Projeto Agir, Fernando Sakuayela, diz que com esta lei há poucas oportunidades de a oposição derrotar o partido no poder: "Perspetivar a possibilidade de a oposição vencer as eleições neste quadro legal é uma hipótese muito arriscada e remota, na medida que temos um sistema bastante articulado para a fraude e a lei vem dar um brio cada vez mais sólido".

O activista Nelson Dembo, conhecido como Gangsta, um dos detidos na manifestação da segunda-feira, lançou o apelo à população para que exija a contagem dos votos nas assembleias.

"Ninguém vai sair das urnas. Vamos contar lá os votos. A nossa geração não pode falhar. Ainda que nos custe sangue, cadeia, porrada, não podemos falhar. 2022 vai ser o ano dos filhos de Angola que nasceram após a independência. João Lourenço em 2022, fora!", defende o activista.

6.6 - A nova sede da CNE³⁴

Está em construção, nas vizinhanças do Palácio Presidencial, uma área de circulação super restrita, a nova sede da Comissão Nacional Eleitoral, CNE, um *bunker* onde acontecerá a contagem centralizada dos votos e, obviamente, onde não haverá acesso para observadores quer nacionais quer estrangeiros.

As obras de construção da nova sede da Comissão Nacional Eleitoral (CNE), no bairro dos Coqueiros, em Luanda, iniciadas em Setembro do ano transacto (2020), devendo estar concluídas em Abril de 2022, altura em que será inaugurada.

Para suportar as obras, o Executivo angolano autorizou, em Julho de 2020, uma despesa no valor de **44 milhões 731 mil e 750 dólares norte-americanos**. A referida despesa prevê, além da empreitada de construção da nova sede, a inclusão do Centro de Escrutínio Nacional. Segundo o director do Gabinete de Obras Especiais (GOE), Leonel Cruz, 60% da obra está concluída, tendo assegurado que as instalações estarão equipadas e mobiliadas até Abril do próximo ano.

6.7 - Os financiamentos adicionais para emissão de BI

Em 26 de Agosto de 2021, o PR angolano autorizou a alocação de mais de 50 ME para acelerar atribuição de bilhetes de identidade. O Presidente angolano autorizou uma despesa de 63,4 milhões de dólares (53,9 milhões de euros) para a aquisição de 15 milhões de cartões e respetivos consumíveis para responder às necessidades dos cidadãos que não têm bilhetes de identidade.

³³ Nota: em 16 de Setembro o número de subscritores era de 1 597

³⁴ <https://www.angop.ao/noticias/politica/cne-com-nova-sede-em-abril-de-2022/>

“É autorizado a despesa e aberto o procedimento de Contratação Simplificada para a aquisição de 15.000.000 de cartões e respetivos consumíveis, bem como 500 ‘kits’ de recolha de dados biométricos e biográficos à empresa UNIPRIME, no valor global equivalente em kwanzas a 63.425.000 dólares”, lê-se no Despacho Presidencial.

O Programa de Massificação do Registo de Nascimento e Atribuição do Bilhete de Identidade permitiu já a atribuição de mais de três milhões de bilhetes de identidade, entre novembro de 2019 e maio de 2021, anunciou o ministro da Justiça e dos Direitos Humanos de Angola, Francisco Queiroz, em junho deste ano. No mesmo período, foram efetuados 3,2 milhões de registos de nascimento e atribuídos, pela primeira vez, 1,7 milhões de bilhetes de identidade, considerando o ministro naquela altura que o programa tinha atingido um nível de execução para o registo de nascimento e 27% para a emissão dos bilhetes de identidade.

Francisco Queiroz frisou que, apesar dos níveis alcançados, faltam ainda registar 5.826.788 cidadãos, e por identificar pela primeira vez 4.562.274 pessoas.³⁵

7. Conclusões preliminares e próximos passos (actualizações para Dezembro 2021).

Do trabalho em equipa que vem sendo realizado pela equipa para a elaboração destes Outlooks, iniciada em Maio de 2021 com a Inception Phase, as diversas sessões de seminários internos e de análises de contexto, a criação do Observatório de Notícias que permite identificar os temas em destaque no quotidiano e, de alguma maneira, cobrir a falta de estudos e pesquisas sobre o que está ocorrendo agora, embora seja necessária uma reflexão muito cuidadosa, a busca pelo contraditório, o recurso e comparação de notícias de fontes diversas, etc., actividades estas concebidas e implementadas numa perspectiva de formação da equipa, apontam para as seguintes principais linhas de pesquisa a seguir:

- a) a Ilusão da Mudança, na perspectiva antes apontada (p.
- b) a *Path Dependency* - a história importa na compreensão das escolhas e dos resultados do desempenho institucional de hoje (North 1990, p.100) e dos efeitos *lock-in* de Pierson
- c) a sequência de oportunidades perdidas por Angola, desde a independência e a preparação de mais um assalto ao poder na perspectiva da reeleição (Knocke e o recurso ao poder por regimes totalitários monopolizando os meios de comunicação, esvaziando a linguagem das distinções significativas, de forma que guerra vira paz, escravidão significa liberdade e ódio se confunde amor”), e o da continuidade do governo predatório e do *rent-seeking* (LEVI, M. (1988) que permita a manutenção do regime.

Próximos Passos

- a) analisar as questões identificadas neste Outlook, em cada um dos subtópicos que o constituem e que estão devidamente assinaladas
- b) elaborar o quadro comparativo dos marcos constitucionais: 75, 91/92, 2010, 2021

Referências bibliográficas.

³⁵ Disponível em https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/pr-angolano-autoriza-mais-de-50-me-para_612792a49817a429d18b80fb

Abreu, Cesaltina (2002). *Trajectórias do Estado em Africa: das sociedades sem Estado, ao Estado sem sociedade*. Trabalho final sobre Instituições e Políticas Públicas no âmbito do programa de doutoramento em Sociologia. IUPERJ, Rio de Janeiro, Brasil.

ABREU, Cesaltina. *Sociedade Civil em Angola: da realidade à utopia*. Tese de Doutorado apresentada Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil. 17 Março 2006

ABREU, Cesaltina. “Civil society and the construction of a social memory in Angola: in search of (re)organization of life in Angola”, comunicação à Conferência “THE STUDY OF ANGOLA: Towards a New Research Agenda”, organizada pelo St. Peter’s College, Oxford University, 1-2 Julho 2011

ABREU, Cesaltina. “Em busca da (re)organização da vida em Angola”. Comunicação ao I Colóquio da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto, Luanda, 25 e 26 de Outubro de 2011.

ABREU, Cesaltina. “A Ilusão da Mudança em Angola”. Comunicação na Live organizada pela ABEA (Associação Brasileira de Estudos Africanos), 8 Julho 2021

ALMEIDA, Mário Afonso de (KASSESSA). “Revisão Constitucional pontual”: Porquê e para quê?”, Coluna As minhas Elucubrações, Novo Jornal, 02 de Abril 2021, p.10

Carta Africana [Banjul] dos Direitos Humanos e dos Povos, adoptada em 27 de Junho de 1981

Carta Africana da Democracia, das Eleições e da Governação, Capítulo IV, Da Democracia, do Estado de Direitos e dos Direitos Humanos, adoptada em Addis Abeba, Etiópia, em 30 de Janeiro de 2007.

FIGUEIREDO, Carlos & ABREU, Cesaltina. “Pesquisa sobre o processo de Revisão constitucional. Análise Preliminar de Resultados”. Setembro 2009

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

HUNTINGTON, Samuel P. “Democracy’s Third Wave”, In *Journal of Democracy*, Vol.2. No.2, Spring, 1991

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002

LEVI, M. (1988) – “Of Rule and Revenue”, Berkeley, University of California Press

MELO, Maria da Imaculada (2010) *Declaração de Voto Vencido*

MELO, Maria da Imaculada (2021) *A Constituição e a Constituinte*.

NEGRI, António. *O Poder Constituinte*. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2002.

NICOLAU, Victor H. (1999), “Cultura Tradicional e Processo de Democratização em África”, in *Revista TRAVESSIAS*, No.1.

NORTH, Douglas (1990) – “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge, Cambridge University Press

NORTH, Douglas (1995) [1990] – “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, Fondo de Cultura Económica, México

VERDE, Rui (2021), Umas Voltas pela História Constitucional de Angola, disponível em <https://www.makaangola.org/2021/02/umas-voltas-pela-historia-constitucional-de-angola/>

VERDE, Rui (2020), A Separação de Poderes em Angola. Disponível em <https://www.makaangola.org/2020/02/a-separacao-de-poderes-em-angola/>

VINES, Alex; SHAXSON, Nicholas; RIMLI, Lisa; HEYMANS, Chris. (2005), *ANGOLA, Drivers of Change: an overview*. London, Chatam House/DFID.

Projecto: Vertical Accountability

Outlook Os orçamentos da democracia? As escolhas de Angola

Pesquisadora: Catarina Antunes Gomes, LAB

Setembro de 2021

Enquadramento

O Programa de Pesquisa Angola-Noruega tem como objectivo geral a promoção da pesquisa científica independente e de qualidade capaz de apoiar ‘the factual basis and understanding underlying public decision-making, media reporting and public discourse on current and future economic and socio-political issues in Angola’.³⁶ Essencial para o cumprimento desta meta é o segundo objectivo do Programa, o qual é centrado no desenvolvimento de capacidades, não só ao nível institucional, mas também no que se refere às novas gerações de académicos angolanos. Integrado neste Programa está o projecto *5.2 Drivers of change in post-dos Santos Angola*.

No âmbito deste último, insere-se o projecto ‘Horizontal Accountability’, o qual é desenvolvido pelo LAB, CMI e Scanteam. Este projecto engloba, por sua vez, vários estudos que focam o papel das instituições políticas de prestação de contas horizontal. Interrogar as formas e a qualidade das formas instituídas de prestação de contas significa abordar directamente uma das mais relevantes dimensões da vida democrática e que mais expressa o grau de institucionalização e de interiorização das regras democráticas.

Para além de interpelar as instituições formais, como é o caso do Parlamento e dos Partidos Políticos com assento parlamentar, bem como o poder judicial, o projecto pretende analisar a qualidade dos processos da decisão política, atendendo especialmente aos níveis de participação cidadã e transparência.

Um dos processos eleitos para este estudo prende-se com o Orçamento Geral do Estado (OGE). Na realidade, o OGE constitui um mapa de poder, através do qual podem ser identificadas as prioridades políticas, os processos negociais e as relações de poder entre actores. A este nível, importa compreender (i) o que têm sido as práticas do Sistema Orçamental; (ii) quais são as tendências que caracterizam os OGE nos últimos 10 anos; (iii) quais são as práticas de prestação de contas e os mecanismos que devem assegurar a transparência e a monitoria cidadã.

Neste primeiro Outlook, é considerado e analisado o material recolhido até Agosto de 2021.

O Sistema Orçamental em Angola

O sistema orçamental é um subsistema da Administração Financeira do Estado. Tem por missão elaborar o Orçamento Geral do Estado (OGE), bem como proceder às actividades de acompanhamento e avaliação de planos, programas, projectos e respectivos orçamentos e execuções. Integrado no seio de um Estado de Direito democrático, este sistema obedece aos princípios da legalidade, unidade, universalidade, anualidade, eficiência, eficácia e publicidade.

Neste sistema, o Orçamento Geral do Estado (OGE) é o principal instrumento da política económica e financeira do Estado. Estabelece para um período de tempo definido, as políticas e os programas a implementar e determina as respectivas fontes e montantes de financiamento. De acordo com a Constituição vigente (CRA), o OGE é o plano financeiro e unitário do Estado que deve reflectir os instrumentos de planeamento nacional, deve obedecer ao princípio da transparência e da boa governação e deve ser fiscalizado pela Assembleia Nacional (AN) e pelo Tribunal de Contas (art. 104º).

³⁶ Acordo.

A qualidade do processo orçamental: transparência, participação pública e fiscalização

Para além da questão da qualidade técnica dos procedimentos envolvidos na elaboração, implementação, monitoria e avaliação de um OGE, importa perguntar também pela qualidade democrática do próprio processo orçamental. Em democracia, a qualidade do processo orçamental está directamente correlacionada com três factores: (i) a transparência; (ii) a participação pública; (iii) a fiscalização.

Num trabalho anterior sobre esta matéria que e problematizava já os riscos implicados no presidencialismo adoptado por Angola, o papel da Assembleia Nacional foi avaliado muito negativamente. Foram, ainda, discutidas as óbvias e nefastas consequências para a transparência, a participação e, muito especialmente, a fiscalização dos processos políticos em geral e do processo orçamental em particular: «According to the survey conducted for this study, the parliamentarians are of the opinion that they lack the proper influence on the drafting, wording and passing of bills. (...) The Angolan Parliament lacks a lot in terms of technical and economic competence to make a real influence in the budget revision process. Even the finance committee has a lack of experience, capacity, and expertise. Support staff with relevant economic and budgetary expertise is very limited, and the other committees have none, and a very weak political culture of budget making. (...) So far, the Angolan Parliament has made no substantial changes to the Government's budget proposition. Some small increases in social sectors has been registered, and a corresponding reduction in military and government administration expenses. The deputies seem to be more concerned about certain details, than about the overall distribution of the funds» (Amudsen; Abreu; Hoygaard, 2005: 8-10). Mais de quinze anos depois, as consequências deste retrato foram explicitadas pelo Inquérito do Orçamento Aberto (IOA).

Organizado pelo International Budget Partnership³⁷, o IOA é um instrumento internacionalmente reconhecido para avaliar o acesso do público a informações sobre os orçamentos dos governos, as oportunidades para a participação pública no processo orçamental e o papel das instituições de fiscalização, como é o caso da Assembleia Nacional e do Tribunal de Contas no caso de Angola.³⁸

No que diz respeito ao parâmetro da transparência orçamental, o IOA regista para Angola uma evolução positiva, mas incipiente: positiva, porque o país passou de uma pontuação de 26 pontos em 100, em 2010, para uma pontuação de 36 pontos em 100; incipiente, porque esta evolução não altera a classificação da transparência das práticas orçamentais de Angola como sendo 'insuficiente'. Numa lista de 117 países, Angola ocupava, em 2019, a posição n.º 80. Isso significa que o nível de transparência orçamental continua a ser muito baixo.³⁹

Para o IOA, a participação pública inclusiva constitui um segundo parâmetro fundamental para se avaliar a qualidade democrática do processo orçamental. Nesta óptica, a participação deve incidir em todos os momentos ou etapas do ciclo orçamental. No que concerne a este parâmetro, em 2019, Angola obteve uma confrangedora classificação 9 pontos em 100, o que indica um nível extremamente baixo de participação pública.

Já ao nível da fiscalização do OGE, o IOA analisa o papel de fiscalização do poder legislativo e o do Tribunal de Contas. Em ambos os casos, a conclusão é lapidar: a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas exercem uma fiscalização fraca sobre o ciclo orçamental (33 em 100 pontos para ambas as instituições), constatando-se, por isso, que Angola não possui uma instituição fiscal independente.

³⁷ <https://www.internationalbudget.org/>

³⁸ Em 2019, o IOA publicou o seu sétimo relatório, onde se analisam 177 países.

³⁹ O cumprimento dos requisitos fundamentais do ciclo orçamental é crucial. Estes incluem a publicação atempada e regular da Declaração Pré-Orçamental, dos relatórios trimestrais e mensais, bem como da Proposta de Orçamento, do Orçamento Aprovado, do Orçamento Cidadão, das Contas Gerais do Estado e do Relatório de Auditoria.

O enquadramento legal

Tal como os indicadores atrás mencionados revelam, em Angola, os três pilares que sustentam, em grande parte, a qualidade democrática de um processo orçamental (transparência, participação e fiscalização) apresentam fragilidades muito profundas. Nestas condições, o OGE reflecte menos escolhas políticas baseadas em processos deliberativos democráticos e espelha mais as opções das elites governativas. Importa, por isso, analisar brevemente o quadro jurídico angolano.

A elaboração do exercício orçamental deverá obedecer a um quadro legal que inclui: (i) art. 104º da CRA, (ii) a Lei 15/10 de 14 de Julho, com as alterações introduzidas pelas lei 24/12 de 22 de Agosto e 12/13 de 11 de Dezembro (Lei do Orçamento Geral do Estado) e, por fim, (iii) o Decreto Presidencial que aprova as instruções para a elaboração do orçamento.

Na esteira da nova Constituição, aprovada em 2010, a Lei 15/10 de 14 de Julho (Lei Quadro do OGE) estabelece o quadro constitucional e redefine as regras respeitantes à preparação, elaboração, aprovação, execução e controlo do OGE.⁴⁰

Uma das novidades introduzidas foi a adopção da chamada ‘lógica programática’. Nesta perspectiva, ‘o orçamento é o instrumento programático aprovado por lei específica (...) para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade’ (art. 3º). Em consonância, o art. 15º (classificação funcional-programática) visa ‘vincular a despesa orçamental a acções e aos objectivos e metas’, tornando, à partida, o processo de orçamentação mais rigoroso e criterioso.⁴¹

A Lei Quadro do OGE estabelece também a ordem dos procedimentos e a calendarização das etapas. Assim, as unidades orçamentais devem elaborar as suas propostas orçamentais tendo por base as instruções fornecidas pelo Presidente da República (PR).

As propostas enfrentam, depois, dois níveis de consolidação. O primeiro nível é realizado pelo executivo em conjunto com os governos provinciais. O segundo nível de consolidação ocorre já ao nível do órgão central responsável pelo OGE. Depois destes processos, o art. 22º indica que a proposta consolidada deve ser enviada ao PR – órgão este responsável por remeter à Assembleia Nacional a proposta final do OGE até 31 de Outubro.⁴² A Assembleia Nacional deve votar o OGE até ao dia 15 de Dezembro, o que significa que tem 1 mês e meio para analisar o documento, promover a participação pública e apresentar propostas.

Calendário do Ciclo Orçamental

Datas	Meta
5 de Maio	Prazo para MINFIN disponibiliza SIGFE ⁴³

40 O art. 6º indica que o OGE integra o sumário geral da receita por fontes e da despesa por função do Estado, o quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo categorias económicas, o quadro de dotações por órgãos e as opções de política económica. O art. 15º indica que a proposta orçamental inclui o relatório de fundamentação, o projecto de lei orçamental e os anexos (resumos gerais da receita e despesa).

41 Será de ter em mente que o primeiro orçamento programático foi o de 2019.

42 O art. 120º da CRA determina que o PR, na qualidade de titular do Poder Executivo, deve submeter à AN a proposta do OGE. O art. 161º da CRA determina que a AN aprova o OGE e autoriza o executivo a contrair e a conceder empréstimos e outras operações de crédito no quadro do OGE. O art. 24º admite a possibilidade de rejeição da proposta pela AN, mas isso, na prática, é impossível dada a maioria absoluta do MPLA no parlamento. O art. 23º esclarece, contudo, que as emendas à proposta de Lei Orçamental só podem ser acolhidas se forem compatíveis com as opções de política económica e se indicarem recursos e metas correspondentes.

43 Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado

16 de Junho	Prazo para MINFIN proceder à apreciação e discussão dos Limites de Despesa (LD) preliminares ⁴⁴
7 de Julho	Prazo para a Comissão Económica do Conselho de Ministros apreciar as propostas de LD
14 de Julho	Prazo para MINFIN disponibilizar LD aprovados
20 de Agosto	Prazo para a elaboração das propostas de orçamento das Unidades Orçamentais no SIGFE (incluindo municípios)
25 de Agosto	Prazo para a inscrição do PIP no OGE
31 de Outubro	Prazo para PR submeter a proposta final do OGE à Assembleia Nacional
15 de Dezembro	Prazo para votação da proposta de OGE na Assembleia Nacional ⁴⁵

Fonte: ADRA, MOSAIKO, UNICEF. Folheto sobre o Orçamento Municipal. 2018.

Depois de aprovado, o Tesouro define as regras de execução e elabora um plano trimestral de programação da execução orçamental e financeira.⁴⁶ Esta programação deve ser conduzida pelo Ministério das Finanças (MINFIN), mas deve ser aprovada pelo PR e Comissão Económica. Também trimestral é o dever da Comissão Económica apresentar ao PR relatórios sobre a execução coordenada da política fiscal e monetárias (art. 29º). Contudo, um estudo recente do Banco Mundial sobre o nível de descentralização e desconcentração fiscal nos sectores da educação e da saúde revelou que estes relatórios trimestrais de execução orçamental não são preparados de forma consistente,⁴⁷ concluindo que não é prática nem requisito legal a elaboração de relatórios trimestrais de execução orçamental específicos de cada sector (JMJ, 2019).

Evolução social e económica: as oportunidades perdidas 2002-2013

Uma análise comparativa sobre a evolução dos valores do IDH e PIB *per capita* de Angola e respectivas posições nos relatórios mundiais de desenvolvimento humano será especialmente esclarecedor. O IDH é um indicador da evolução das condições de vida dos agregados familiares, agrupando indicadores de rendimento, de educação e de saúde.⁴⁸

Ano	IDH
1992	0,291

⁴⁴ O Ministro das Finanças deve avaliar com os órgãos de soberania e discutir os respectivos limites de despesa com os órgãos da administração central e local do Estado (art. 20º da Lei 15/10 de 14 de Julho).

⁴⁵ Formalmente, a última etapa consiste na submissão da proposta geral à AN para sua aprovação, após parecer do Ministério da Economia e Planeamento, Comissão Económica do Conselho de Ministros, Conselho de Ministros e PR, para além dos Conselhos de Auscultação provinciais e municipais.

⁴⁶ O Tesouro estabelece ainda os planos mensais de fluxo de caixa, fixando quotas mensais para as agências governamentais, as quais são responsáveis pela distribuição de fundos para as suas unidades orçamentais. As quotas são organizadas em categorias económicas: salários, bens e serviços, e não podem ser redistribuídas pelas agências governamentais. A execução do orçamento segue um processo tradicional de três etapas: (i) compromisso (*cabimento*), (ii) verificação (*liquidação*) e (iii) pagamento. As duas primeiras são feitas por unidades de orçamento, enquanto a última é feita pelo Tesouro, emitindo uma ordem de pagamento (*ordem de saque*, OS). Depois de as OS serem emitidas, o governo tem até 90 dias para libertar fundos para os fornecedores.

⁴⁷ A Direcção Nacional da Contabilidade Pública, responsável pela contabilidade do sector público no MINFIN, elabora relatórios trimestrais consolidados de execução orçamental, excepto no último trimestre em que elabora a Conta Geral de Estado. A Lei-Quadro do Orçamento determina que o Chefe de Estado apresente relatórios trimestrais de execução orçamental à Assembleia Nacional no prazo de 45 dias após o final do trimestre civil.

⁴⁸ O IDH varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 0, pior é o desenvolvimento humano.

1997	0,298
1998	0,422
1999	0,422
2000	0,384
2005	0,445
2009	0,481
2010	0,482
2011	0,486 – 148º
2012	0,524
2013	0,526 - 149º

Fonte: elaboração própria⁴⁹

Globalmente, o facto de o IDH só ter ultrapassado a fasquia de 0.5% em 2012 alerta para a persistência das estruturas de desigualdade social existentes e do seu papel ao nível da taxa de pobreza. Uma análise mais cuidada permite observações mais detalhadas.

Na véspera do fim da guerra, em 2001, o PNUD (2011) indicava que a taxa de pobreza multidimensional era de 77,4%, estimando ainda que intensidade de privação era de 58,4%. Calculava-se também que a população em pobreza grave era de 54,8%. Já depois do fim da guerra, em 2004, com Angola classificada a 11 lugares do país listado com o pior desempenho, o PNUD reflectia o seguinte: «A evolução do IDH mostra que houve ganhos mínimos e que a tendência é de uma clara estagnação no desenvolvimento humano. A linha de tendência do IDH não mostra que venham a ocorrer grandes saltos positivos nos próximos anos. Isto é indicador de graves problemas estruturais (...) que evidenciam reduções ou mudanças nulas em alguns indicadores de desenvolvimento humano, nomeadamente a longevidade e o conhecimento» (2004: 30).

E, na realidade, a evolução geral dos indicadores de desenvolvimento humano não apresentou, como se verá, melhorias que representassem, de facto, mudanças sustentáveis. Esta falta de progressos mais significativos é demonstrativa da desadequação constante entre as prioridades em termos de política e de investimento definidas pelo governo e as necessidades apontadas pelos diagnósticos de desenvolvimento social e humano. Por exemplo, em 2013 e ainda vivendo a sua última mini-idade do ouro, o padrão de investimento público do país era caracterizado nos seguintes termos: «o nível dos gastos públicos alocados à saúde e educação em Angola é inferior a 6% do PIB, enquanto a média da África Subsaariana é acima de 6% do PIB com as economias africanas comparáveis a gastarem entre 8% a 12% do PIB na área de saúde e educação. Parte da explicação decorre claramente do aumento sustentado (e inesperado) na alocação de defesa e segurança em Angola durante o período 2001-13» (CEIC, 2013: 35). Este padrão de investimento público reflectiu-se directamente no IDH. Como observado, de acordo com o PNUD, Angola ocupava, em 2013, a 149ª posição, pertencendo claramente ao grupo de países com de IDH baixo. Traduzindo, este dado significava que, em 2013, a esperança de vida à nascença era de 51,9 anos e que a média de anos de escolaridade era somente de 4,7 anos. Este será apenas um exemplo entre vários de como o padrão de investimento público desde o fim da guerra se tem baseado numa evidente subalternização das prioridades sociais, o que conduz ao questionamento sobre os significados do chamado ‘dividendo da paz’ para Angola (cf., Colleta *et al*, 1996; Gupta, S. *et al*;

⁴⁹Compilado a partir de várias fontes (<http://hdr.undp.org/sites/default/files/pr2-hdi-2013hdr-port.pdf> Ver: Angop, 27-8-2014, ‘Angola: IDH evolui para 0,508 em 2012’. http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2014/7/35/Angola-IDH-evolui-para-508-2012,485b0bc5-defb-41ec-959e-b627b6b1f439.html; <https://countryeconomy.com/hdi/angola>, dados PNUD, 2004 – 2014).

2002). Em contrapartida, a dotação orçamental do sector da defesa aumentou de 10% em 2002 para mais de 15% em 2013 (CEIC, 2013).⁵⁰

Mas o que deve merecer maior reparo é que o fraco progresso dos indicadores de desenvolvimento social e humano e a secundarização do sector social como prioridade política ocorreram numa altura que ficou conhecida como a primeira ‘mini-idade’ do ouro do país. Na verdade, entre 2002 e 2004, Angola registou uma taxa de crescimento de 14,8%. De 2004 a 2008, ‘essa taxa ascendeu a 17%, a maior de África e uma das maiores do mundo’ (LAB, 2020: 206).⁵¹

A recessão mundial de 2008 teve repercussões muito negativas para a economia angolana. Em 2013, a taxa de crescimento passou de 17%, em 2008, para 7,3% e a fragilidade dos motores de uma economia profundamente petro-dependente e sem sustentabilidade tornava-se cada vez mais evidente.

Angola continuava com situações de pobreza muito significativa, perpetuando e reproduzindo o padrão de exclusão. De acordo com os resultados do IBEP, a taxa de pobreza, em 2009, era de 36,6% e quase 60% dos habitantes tentavam sobreviver com menos de 2 dólares por dia. Indicava ainda que, nas áreas rurais, 58% da população a vivia abaixo da linha de pobreza.⁵² Por outro lado, a persistência de vários problemas impediu a consolidação do crescimento das mini-idades de ouro e tornou-o, na realidade, insustentável. O sector produtivo continuou a ser profundamente prejudicado com a falta de infra-estruturas várias, desde a água, à energia e às vias de acesso. Nessas condições, a diversificação da economia – o que implicaria necessariamente o desenvolvimento da agricultura e da indústria não petrolífera – nunca teve nem o alcance, nem a sustentabilidade de que necessita para a transformação da matriz económica do país, reduzindo-se a chamada petro-dependência. Tendo representado uma oportunidade excepcional para o desenvolvimento do país, este período ficará, no entanto, na memória como uma oportunidade perdida. E cedo o objectivo de cumprimento das metas do PND 2013-2017 revelava-se já como uma ilusão.⁵³

Com as eleições de 2017, Angola passa a ter um novo executivo liderado por João Lourenço. Este momento foi retratado por muitos como um momento de esperança na mudança de governação do país. De acordo com o Relatório ‘Corrigindo o que mal, melhorando o que está bem? Uma perspectiva cidadã sobre a governação em Angola’ (LAB, 2020)⁵⁴, 42,9% dos inquiridos a nível nacional nas semanas que antecederam as eleições esperavam que estas trouxessem mais valores democráticos (liberdade, justiça, tolerância, pluralismo, diálogo, etc). Ao mesmo tempo, 24% das

50 E, de acordo com a mesma fonte, mesmo o reforço das dotações orçamentais da saúde e educação, as quais terão passado de cerca de 10% em cada um dos anos 2001 e 2002, para cerca de 13% até 2013, esteve muito longe de superar as carências dos sectores.

51 De facto, durante este período, vários factores concorreram para o crescimento e a promoção da economia nacional. Destes salientam-se o comportamento altista da procura e do preço do petróleo, a intensificação das relações comerciais com economias emergentes e o apoio bancário e estatal para financiamento do investimento privado (CEIC 2013).

52 Estimada em \$1,763.

53 In <http://www.dw.de/angola-vai-continuar-a-ser-um-pa%C3%ADs-rico-com-um-povo-pobre/a-17703328>

Refira-se, inclusivamente, que este ritmo de crescimento não permitirá, segundo Alves da Rocha, assegurar o cumprimento dos Objectivos do Milénio. Na opinião do especialista, «Se nós analisarmos os vários textos das Nações Unidas sobre os objectivos para o desenvolvimento do milénio, o que está escrito é que em África para que houvesse melhorias no Índice de Desenvolvimento Humano e uma redução da pobreza, as economias tinham de crescer em média 8,5% ao ano. É uma diferença significativa».

54 O Relatório resulta do projecto ‘Monitorar a governação em Angola: das eleições de 2017 à actuação governativa’, financiado pela *Open Society-Angola* (OSISA). Tinha por objectivo captar e compreender quais foram as expectativas e as percepções que os eleitores tiveram sobre as eleições gerais realizadas em Agosto de 2017 e contribuir e facilitar a monitoria da actuação governativa do novo executivo, dando especial realce às expectativas, percepções e avaliações dos cidadãos. O projecto foi implementado por uma equipa multidisciplinar de investigadores do Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades (LAB) e da Faculdade de Economia da Universidade Católica de Angola. A equipa contou igualmente com a participação do Observatório Eleitoral Angolano e com o apoio e a colaboração de inúmeras organizações de base da sociedade civil em todo o país. A coordenação esteve a cargo do LAB e envolveu a realização de 3 inquéritos nacionais (fase I, 1699 inquéritos realizados antes das eleições de 11 a 18 de Agosto de 2017; fase II, 1689 inquéritos realizados em Maio de 2018, altura em que o novo executivo cumpriu os primeiros seis meses do seu mandato; fase III, 1662 inquéritos realizados em Novembro de 2018, altura em que o governo completava um ano de mandato).

respostas obtidas nesse inquérito indicavam que esperavam que as eleições de 2017 trouxessem a mudança (com ou sem alternância) e 16,5% esperavam que elas trouxessem desenvolvimento e melhoria das condições de vida.

Na secção seguinte, dar-se-ão conta de como as práticas governativas relativas ao OGE ao longo dos anos continuam a longe de satisfazer estas expectativas. No fim do seu mandato, o executivo de João Lourenço não mudou nem o sistema, nem de sistema.

Os OGEs: uma visão geral do contexto 2014-2021

A queda do preço do petróleo em 2014 teve efeitos «devastadores para um Estado que sempre foi financiado essencialmente pelo sector petrolífero. A queda brusca de rendimento contribuiu para o aumento preocupante da dívida pública. Esta exerce uma enorme pressão sobre a capacidade do Estado em assegurar a inclusão social e económica dos seus cidadãos, especialmente através do sector social» (LAB, 2020: 260).⁵⁵ De facto, em 2014, estimava-se que o petróleo iria garantir cerca de 70% das receitas públicas e mais de 95% das exportações (Relatório de Fundamentação do OGE 2015). No OGE 2019 Revisto, o petróleo continuava a representar 96% das exportações do país – sintoma de uma diversificação económica falhada.

O Relatório de Fundamentação do OGE 2015 reconhece inequivocamente o impacto na economia angolana, na qual as «acções de diversificação da economia empreendidas pelo governo angolano ainda não são substanciais». Nessa altura, o sector petrolífero representava cerca de 40-60% do PIB, mais de 90% das receitas de exportação e entre 70-80% das receitas fiscais do Estado (Relatório de Fundamentação do Orçamento Geral do Estado de 2015: 52). Ainda assim, e apesar de uma redução brutal das receitas disponíveis, o OGE de 2015 apresentava um forte crescimento dos gastos públicos, com o que ficou conhecido como um ‘disparo do investimento’.⁵⁶ Na proposta de OGE 2015, o investimento público aumentou 29,3% para 1,4 biliões Kz57, dos quais Kz 1,1 biliões eram destinados PIP – Programa de Investimentos Públicos. Nesta situação, o défice torna-se causa de muita apreensão. Vozes da sociedade civil levantaram-se a este respeito. O OPSA e a ADRA calculavam, para 2015, «um défice de 10,09 milhões de USD, o que representa 43,5 vezes mais do que estava previsto para 2014 e 7,6% do PIB» (OPSA; ADRA, 2015).⁵⁸

Angola entrou em recessão económica em 2015. Em 2016 e 2017, o país tinha taxas de crescimento negativas (-2,6% e -0,1% respectivamente), continuando a enfrentar, até ao presente, uma significativa volatidade cambial, uma elevada taxa de inflação e uma perda generalizada e dramática do poder de compra. A contínua queda do preço do petróleo motivou revisões orçamentais sucessivas nos anos que se seguiram.

Em fins de 2018, já com o novo executivo em funções, o FMI regressa a Angola com o Acordo de Financiamento Ampliado. O financiamento ascende a 3.7 mil milhões de USD e implica um pacote de reformas estruturais a implementar entre 2019 e 2021, as quais se centram, sobretudo, na sustentabilidade fiscal e da dívida pública e num programa de privatizações.⁵⁹ Nessa

⁵⁵<http://www.novojornal.co.ao/sociedade/interior/angola-cai-no-idh-da-organizacao-das-nacoes-unidas-81270.html>

⁵⁶ <https://www.portaldeangola.com/2014/12/06/posicao-do-opsa-e-da-adra-sobre-o-oge-2015/>

⁵⁷ Na altura, equivalente a 14,13 mil milhões USD.

⁵⁸ Actores da sociedade civil de Angola. O Observatório Político Social de Angola (OPSA) é um espaço pluralista de debate com argumentos e factos para o desenvolvimento justo e sustentável e para acultura democrática. A ADRA – Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente é uma Organização Não Governamental Angolana comprometida com a construção de um desenvolvimento democrático e sustentável, social, económico e ambientalmente justo, e com o processo de reconciliação nacional e a paz para Angola. <https://www.adra-angola.org/quem-somos-adra>

⁵⁹ O Programa de Financiamento Ampliado (EFF) foi criado para prestar assistência a países: i) que enfrentem graves desequilíbrios nos pagamentos devido a impedimentos estruturais; ou ii) caracterizados por crescimento económico lento e uma posição inerentemente frágil da balança de pagamentos. O EFF proporciona assistência em apoio a programas abrangentes que incluem políticas com o alcance e as características necessárias para corrigir desequilíbrios estruturais durante um período prolongado. No montante de USD 3,7 mil milhões, inclui apoio à tesouraria angolana, para além de três acordos de financiamento com o Banco

perspectiva, o acordo destinava-se a fortalecer as medidas em prol da estabilidade macroeconómica e da consolidação fiscal, através da implementação do Programa de Estabilização Macroeconómica (PEM), ao mesmo tempo que procurava mitigar as tensões sociais e o grau de vulnerabilidade social.

O executivo de João Lourenço não impediu nem foi conseguindo mitigar o contínuo agravamento da crise económica, financeira e social.⁶⁰ A revisão do acordo com o FMI espelha isso mesmo. Em 2019, na avaliação do acordo com o FMI, foi acordado «o desembolso de SDR 179 milhões (cerca de USD 247 milhões), elevando os desembolsos totais sob o acordo alargado para SDR1,073 mil milhões (cerca de USD 1,48 mil milhões)», aprovando-se «o pedido das autoridades de dispensa pelo não cumprimento e modificação dos critérios de desempenho (CD) nas reservas internacionais líquidas e não acumulação de dívidas externas em atraso, uma introdução de um novo CD sobre a base monetária (limite máximo), modificações em três metas indicativas (aumento dos limites máximos de acumulação de pagamentos em atraso e dívida pública; e novo limite máximo indicativo de emissão de garantias de dívida pelo Governo Central), mudanças no cronograma de seis metas estruturais (ME) e cinco novas ME para apoiar a consolidação e a transparência fiscais, e apoiar a reestruturação do sector financeiro». ⁶¹

Em 2020, a pandemia C-19 trouxe o agravamento da incidência da pobreza e da insegurança alimentar, o aumento do desemprego, com a consequente perda de rendimento para muitas famílias, o encerramento das escolas e dificuldades acrescidas para aceder aos serviços de saúde, entre outros. De acordo com a União Africana (UA), os países africanos mais afectados serão os países exportadores de petróleo e gás. Angola é o segundo produtor depois da Nigéria com cerca de 1.750.000 b/d. A UA previa para estes países um decréscimo do rendimento nacional na ordem dos 60%, bem como um aumento da dívida entre 5 a 10% do PIB. Tendo isto em mente, a União Africana avançou com recomendações muito pertinentes, tais como a necessidade de rever o orçamento de estado para priorizar a despesa em saúde e a necessidade de criar fundos de emergência para reforçar sistemas de protecção social, sobretudo para as camadas mais vulneráveis.⁶²

As tendências prevaletentes no OGE em Angola

A petro-dependência e a dívida pública

Em plena crise, o Relatório de Fundamentação do OGE 2015 é bastante claro ao identificar os riscos fiscais e orçamentais para esse ano. Os principais incluíam: (i) a redução da capacidade do Estado fazer o serviço da dívida externa e, consequentemente, se financiar no mercado financeiro internacional, (ii) a suspensão da execução de projectos de investimento em curso, (iii) a redução da capacidade de financiar a prestação dos serviços de educação, de saúde e da assistência social e (iv) o comprometimento do funcionamento da administração pública (Relatório de Fundamentação do OGE 2015).

Mundial no total de USD 1,32 mil milhões. Estes últimos visam USD 500 milhões de apoio à tesouraria, USD 320 milhões para o sector da protecção social e USD 500 milhões para o projecto BITA de abastecimento de água potável a Luanda. FMI. FIRST REVIEW OF THE EXTENDED ARRANGEMENT UNDER THE EXTENDED FUND FACILITY, REQUESTS FOR A WAIVER OF NONOBSERVANCE OF A PERFORMANCE CRITERION, AND MODIFICATIONS OF PERFORMANCE CRITERIA, AND FINANCING ASSURANCES REVIEW— PRESS RELEASE; STAFF REPORT; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR ANGOLA. Junho 2019.

⁶⁰ O custo de vida em Luanda aumentou 29,3% em Julho, face a Junho de 2021, o pior registo nos últimos 4 anos, como se pode depreender do Índice de Preços no Consumidor Nacional (IPCN). Mercado, 16 de Agosto de 2021. Custo de vida em Luanda apresenta maior registo nos últimos quatros anos.

⁶¹ SEGUNDA AVALIAÇÃO DO ACORDO ALARGADO AO ABRIGO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO AMPLIADO DO FMI, PEDIDOS DE DISPENSA DO CUMPRIMENTO DE CRITÉRIOS DE DESEMPENHO E DE ALTERAÇÕES AOS CRITÉRIOS DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO DAS GARANTIAS DE FINANCIAMENTO – COMUNICADO DE IMPRENSA, RELATÓRIO DO CORPO TÉCNICO E DECLARAÇÃO DO DIRECTOR EXECUTIVO PARA ANGOLA.

⁶² African Union. 2020. Impact of the Coronavirus (Covid-19) on the African economy. A UA estimava também que o combate contra o contágio e o tratamento da C-19 exigiria uma despesa pública na ordem de USD 130 biliões para o continente.

Perante as incertezas relativas a 2015, especialmente no que se refere ao sector petrolífero, considerou-se crucial prever um aumento do endividamento público para cerca de 6,3% do PIB, evoluindo a mesma para 35,5 % do PIB. O OGE 2015 priorizava, mesmo assim, a amortização da dívida pública, a qual ascendia a Kz 1.562,87 mil milhões. A estratégia consistiu basicamente em financiar o défice previsto para 2015 (7,6% do PIB) com recurso ao endividamento externo, o qual aumentou, nesse ano, 10,48 mil milhões de USD (OPSA, ADRA, 2015: 3).

Se, em 2015, a dívida pública era de 35,5% do PIB, em 2019, a mesma ascendia já a 84,4% - ultrapassando, em muito, o limite definido por lei. Recorde-se que, de acordo com a Lei Quadro do OGE, a dívida pública, interna e externa, de curto, médio e longo prazos, não deve exceder 60% do Produto Interno Bruto (art. 71º).⁶³

Evolução do Stock da Dívida Pública em % do PIB

Ano	% do PIB
2016	77
2017	66
2018	91
2019	113
2020 (Proj)	123

Fonte: Unidade de Gestão da Dívida apud Relatório de Fundamentação da Proposta de OGE para 2021: 33. Adaptado.

A tendência de agravamento da dívida pública leva-a a novos limites. Em Julho de 2019, o stock da dívida governamental era calculado em 83,3% do PIB (o que correspondia a Kz 23,17 mil milhões). Na mesma altura, o stock da dívida pública ascendia a 90,1%, ou seja, Kz 24,12 mil milhões. As autoridades esperavam que, até ao fim de 2019, o stock da dívida pública ascendesse a 97,0% do PIB (Relatório de Fundamentação do OGE 2020). Já o serviço da dívida pública foi estimado em 51,27% do total orçamental (cerca de Kz 1.889.300.468.084,87). A importância da dívida pública motivou a elaboração da Estratégia de Endividamento de Médio Prazo 2019-2021, cujo objectivo é o de melhorar o perfil de custo e risco da mesma. Isto vai ao encontro do programa celebrado com FMI, segundo o qual o executivo terá de diminuir a dívida pública para níveis próximos dos 60% do PIB após 2021. ⁶⁴ No final de 2020 o rácio dívida/PIB atingiu um novo máximo de 135,1%, motivando o FMI a alertar para a necessidade de acautelar a sustentabilidade da dívida e a boa gestão dos recursos públicos.⁶⁵

O peso absoluto e relativo da dívida é um dos factores que mais asfixia a despesa pública em sectores prioritários para o desenvolvimento social e humano. Em 2020, 52,5% do OGE destinava-se à despesa referente à amortização da dívida pública, calculada em Kz 7 756,7 mil milhões, restando apenas 47,5% para a despesa fiscal distribuída pelos diferentes sectores.⁶⁶

A adesão de Angola à Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida, promovida pelo G-20 em 2020 foi um passo expectável neste contexto de crise multidimensional, agravada pela pandemia

⁶³ Ainda assim, o executivo considera que a dívida se mantém solúvel a médio e longo prazo dada a introdução da reforma fiscal e tributária em curso, a qual está incluída no PDN 2018-2022. A meta é a de «colocar a dívida pública numa trajectória descendente e criar espaço para as imprescindíveis despesas sociais e em infra-estruturas» (Relatório de Fundamentação, 2019: 11).

⁶⁴ O Plano de Endividamento de 2019 (MINFIN, 2019) referia explicitamente que um dos riscos enfrentados é o considerável comprometimento de cerca de 70% das receitas fiscais no pagamento do serviço da dívida governamental.

⁶⁵ Expansão. 18 de Agosto de 2021. Dívida Pública continua a ser a maior dor de cabeça do executivo e do FMI.

⁶⁶ Se a este valor se descontar o peso da dívida, verifica-se que o Estado dispôs apenas Kz 845.9 mil milhões em termos reais.

da C-19.67 Também em 2020, foi aprovada a Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas (lei 37/20 de 30 de Outubro). O seu artigo 5º reafirma «o objectivo de reduzir consistente e sistematicamente, no longo prazo, o rácio da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto para um valor igual ou inferior a 60%». A lei determina ainda que, até ao dia 15 de Maio, o executivo deve actualizar e publicar a Estratégia de Endividamento de Médio Prazo (art 13º).⁶⁸

A dívida pública permaneceria, todavia, em rota ascendente. De acordo com o Relatório de Fundamentação do OGE 2021, calculava-se que o stock da dívida pública atingisse, em 2020, 123% do PIB. Verificava-se também que mais de metade do total orçamentado para 2021 (52,3%) era destinado à dívida pública – montante que continua muito expressivo, pese embora uma ligeira diminuição face a 2020 (55,9%). Em Junho de 2021, Angola aproveitou a prorrogação final da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida e solicitou a «paralisação do serviço da dívida bilateral não garantida de 01 de julho a 31 de dezembro de 2021», tendo em conta que, no final de 2020, os valores da dívida, segundo as informações disponibilizadas no site do Banco Nacional de Angola, no final do ano passado, era de 5.774,1 milhões de dólares (4.732,9 milhões de euros).⁶⁹ No seu parecer sobre a proposta de OGE para 2021, o OPSA e a ADRA alertavam: «Se o espaço fiscal assim possibilitado não for investido na diversificação da economia, com uma forte aposta no sector primário, e na protecção das famílias mais vulneráveis, o ciclo de menor produção, menor consumo e maior pobreza perpetuar-se-á. De notar que sem o desenvolvimento que esse investimento trará consigo, serão as gerações futuras a pagar a factura de uma dívida que nunca lhes trouxe benefícios. No que diz respeito à dívida, esclarecer, através da auditoria do Tribunal de Contas e auditorias independentes, a composição da dívida será um sinal da transparência que se deseja».

Pese embora a recente Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, a transparência da dívida pública bem como do seu peso asfixiante em termos de possibilidades de investimento e despesa pública continuam a suscitar preocupação. A prática do executivo angolano ao longo dos anos tem sido a de calcular as atribuições ao sector social sem incluir as despesas da dívida pública no OGE, induzindo à ilusão de que as dotações orçamentais são maiores do que na realidade são.⁷⁰ Um exemplo relativo ao OGE 2019 Revisto: se se excluir o peso da dívida pública, a educação tinha um peso 12,41% do OGE; no entanto, se incluirmos a mesma, constata-se que, na verdade, o sector da educação absorvia apenas 6,05% do OGE. ⁷¹ Por outro lado, o peso da dívida pública tem um efeito determinante na asfixia do investimento público. Em 2018, com uma dívida pública de quase 85% do PIB, o Estado gastou com o serviço da dívida mais do que o dobro do que o montante adscrito ao sector social. É reconhecendo como o OGE se tem tornado cada vez mais prisioneiro da dívida pública que vários actores da sociedade civil se têm posicionado publicamente em favor de uma auditoria da dívida como observado.⁷²

67 Até à data já beneficiou 42 países, entre eles Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique, levando ao adiamento em 2020 de 5,3 mil milhões de dólares (€4,6 mil milhões) no serviço da dívida pública. O que cobre 48% do serviço de dívida pública em 2020 de 73 países pobres elegíveis para a iniciativa do G20, nas estimativas avançadas pelo Instituto da Finança Internacional (Institute of International Finance, IIF no acrónimo). <https://expresso.pt/economia/2020-07-19-Suspensao-do-servico-de-divida-dos-paises-pobres-devera-ser-estendida-ate-final-do-ano>

68 Estabelece, igualmente, que o executivo deve elaborar e publicar relatório de avaliação das políticas fiscais com uma periodicidade de 5 anos.

69 https://www.rtp.pt/noticias/economia/angola-pede-moratoria-da-divida-bilateral-ate-ao-final-de-2021_n1326544. 9 de Junho de 2021.

70 O mesmo se passa com a publicação das dotações orçamentais em valores nominais e não reais.

71 A despesa primária é a despesa antes de juros. Em contabilidade pública trata-se da despesa efetiva antes de juros e outros encargos da dívida. A despesa total consiste na utilização de recursos por entidades públicas na aquisição de bens ou serviços para a satisfação das necessidades públicas e corresponde à soma das despesas correntes e das despesas de capital.

72 Ver, por exemplo, Posição ADRA e OPSA Proposta de OGE 2021 Luanda, Dezembro 2020.

Orçamentar: centrar ou descentralizar?

Típico de estados autoritários de diferentes perfis é o elevado nível de centralização das decisões políticas. Típica também é a correlação entre o elevado nível de centralização das decisões políticas e o baixo nível de participação pública nos processos de tomada de decisão, tornando a monitoria e a fiscalização em processos de extrema complexidade e dificuldade.

Um elevado nível de centralização é outra característica constante dos OGEs. Na era dos Santos, globalmente, entre 2008 e 2016, cerca de 90% do investimento público foi realizado por entidades centrais (Catraio 2015; Marcelino 2015, JMJ, 2019). Em 2015, por exemplo, o poder executivo central foi responsável pela gestão de 81,9% do bolo orçamental.

Na era de João Lourenço, embora não se atinjam valores tão elevados, o padrão é o mesmo. No OGE 2019 Revisto, 34,8% da despesa total diziam respeito à estrutura central, 51,3% a operações com a dívida pública e 0,3% a missões diplomáticas, o que explicava 86,4% de toda a despesa prevista.⁷³ Sobre a proposta de OGE para 2021, o OPSA e a ADRA reflectiam o seguinte: «As prioridades estão também reflectidas na distribuição territorial da despesa. Nesta proposta, 73,8% dos recursos são concentrados em Luanda (província e estrutura central). Os restantes 26,2% de recursos serão distribuídos pelas 17 províncias. Benguela é a província mais recebe com 2,9% e Cuando Cubango a província que menos terá, com 0,79%».

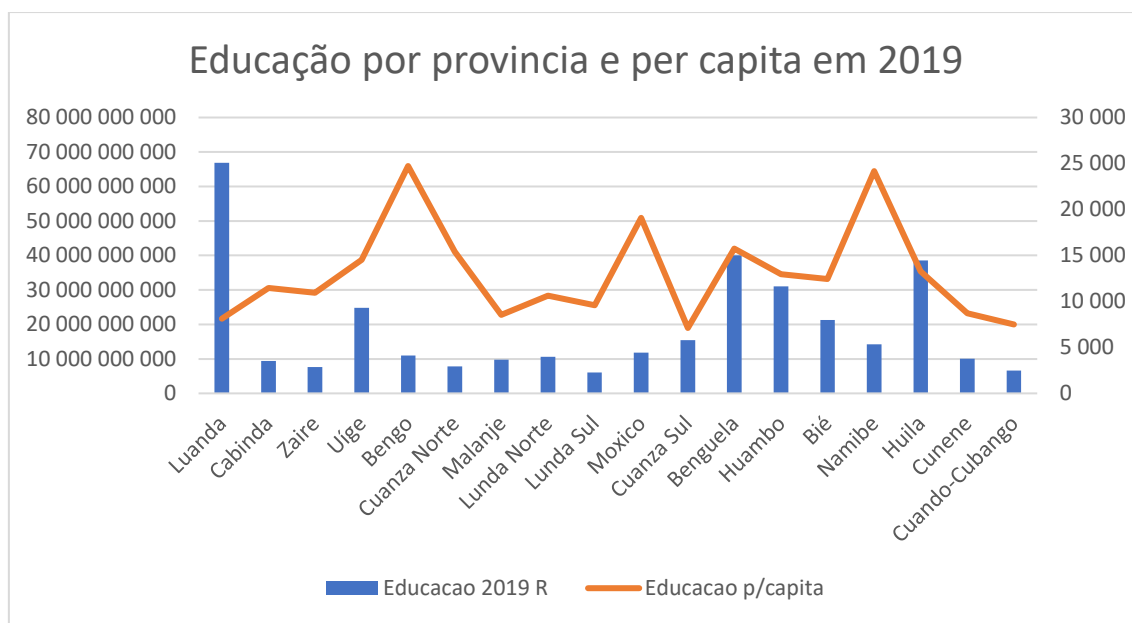
Esta distribuição confirma a tendência global em Angola, onde a maior parte das despesas públicas é executada a nível central. Na verdade, segundo o Banco Mundial (2017), apenas cerca de 15% dos recursos são destinados a escalões governamentais inferiores. Na verdade, os dados reportados por esta fonte apontam para um papel limitado dos municípios, apesar de terem sido instituídos como unidades orçamentais. Por exemplo, em 2013 e 2014, apenas 15% e 6% das despesas locais foram executadas a nível municipal, respectivamente. Embora os municípios tenham formalmente atribuições, ou estas não estão a ser implementadas ou as despesas são administradas a nível mais elevado (JMJ 2019). Ao nível da educação, o orçamento continua a ser predominantemente definido a nível central, sem participação significativa dos actores locais, o que penaliza a orçamentação municipal para o sector. A importância desta questão está bem ilustrada pela observação seguinte: «A este nível, é urgente priorizar a orçamentação das escolas primárias enquanto unidades orçamentais, não deixando de contemplar as necessidades das escolas que funcionam ao ar livre e em instalações precárias. Só assim, as escolas terão capacidade de satisfazer as suas necessidades básicas de operacionalização sem precisar de recorrer a administração municipal ou provincial para cada despesa» (ADRA; Mosaiko; UNICEF, Folheto Educação no OGE 2019).

A centralização que marca o OGE é observada tanto ao nível da decisão política, como ao nível da afectação dos recursos. Neste sentido, quanto maior é a capacidade de absorção dos recursos do OGE pelas estruturas centrais e quanto maior for o peso da dívida pública na despesa real, mais visíveis e acentuadas são as desigualdades que estas opções reflectem territorialmente (Jelembe 2014).

Considere-se o caso do ensino. Existe, em Angola, uma enorme disparidade territorial no acesso ao ensino, sobretudo entre zonas urbanas e rurais. Relembre-se que, segundo o Censo de 2014, 25,6% da população rural entre os 6 e os 17 anos nunca frequentou a escola, e que apenas 41,1% dos residentes em meio rural com 15 ou mais anos sabe ler e escrever. O Censo também demonstrou que, em zonas urbanas, apenas 33% da população com 12 anos ou mais completou o ensino primário e 21% o 1º primeiro ciclo do ensino secundário. Por outro lado, em zonas rurais, apenas 20% das pessoas com 12 anos ou mais completou o ensino primário e somente 7% completou o

73 O remanescente (13,6%) encontrava-se maioritariamente concentrado em Luanda (Kz 351,6 mil milhões), seguindo-se as províncias de Benguela (Kz 102,0 mil milhões), Cuanza Norte (Kz 94,4 mil milhões) e Huíla (Kz 92,0 mil milhões). Lunda Sul é a província que menor dotação orçamental receberá (Kz 28,3 mil milhões).

1º ciclo do ensino secundário.⁷⁴ Neste sentido, «uma maior coesão territorial e social significaria responder também à disparidade que o IIMS (2015-2016) detectou, segundo a qual, nas áreas urbanas 72% das mulheres e 92% dos homens dos 15 aos 49 anos são alfabetizados contra 25% e 63% nas áreas rurais respectivamente» (ADRA, Mosaiko, UNICEF, Folheto Educação no OGE 2019).



Fonte: ADRA, Mosaiko, UNICEF, Folheto Educação no OGE 2019.

Face a este nível de centralização, quer da decisão política, quer da afectação de recursos, importará interrogar o que significará a descentralização para a tão elevada centralização do Estado Angolano. De facto, a descentralização é um dos vazios orçamentais mais relevantes para uma reforma foi considerada como prioridade política e como insígnia da mudança democrática que o executivo de João Lourenço deveria personificar.

Desde que, em 2010, foi estabelecido na Constituição da República de Angola o princípio de descentralização político-administrativa, através de formas organizativas do poder local, incluindo as Autarquias Locais, foram vários os anúncios da intenção de implementação das mesmas. Com a tomada de posse do novo executivo, foi publicado um conjunto de decretos presidenciais no sentido de avançar com a desconcentração de competências do governo central para os governos provinciais e destes para as administrações municipais (JMJ, 2019). Como é que este processo político está reflectido no OGE?

Mantendo o desígnio de realizar as primeiras eleições autárquicas em 2020, o OGE 2019 Revisto contemplava 4 programas importantes para esta matéria: Desconcentração Administrativa e Financeira, Aprofundamento da Reforma da Administração Pública, Descentralização e Implementação das Autarquias Locais e Reforma da Administração Local e Melhoria dos Serviços Públicos a Nível Municipal. Contudo, uma análise mais detalhada revela que estes programas não totalizavam mais do que 0,18% do total do OGE.⁷⁵ Já a proposta de OGE para 2020 não contemplou verbas explícitas para a realização das eleições autárquicas em 2021 (ADRA, Mosaiko, UNICEF, Folheto Análise Geral da Proposta de OGE para 2020).

Mesmo sem autárquicas, introduzem-se formalmente novos instrumentos que formalmente potenciam a participação cidadã. É o caso do Decreto Presidencial n.º 235/19 de 22 de Julho que institucionaliza o Orçamento Participativo no âmbito municipal. De acordo com o regulamentado,

⁷⁴ Censo (INE 2014) Quadro 21.

⁷⁵ Refira-se também que o PLANEAT – instrumento crucial para a descentralização – não estava também mencionado nesse OGE.

este terá duas dimensões: o orçamento dos municípios e o orçamento participado da administração municipal. O primeiro refere-se à «verba inscrita no orçamento da Administração Municipal ou ente equiparado sobre a qual os municípios decidem livremente sobre os projectos a executar». Segundo o artigo 7º, os municípios podem decidir sobre as despesas relativas a serviços de iluminação pública, áreas verdes, limpeza urbana, obras de saneamento e manutenção de serviços, centros comunitários, actividades culturais e outras despesas com impacto num público-alvo específico. O art. 9º define que, anualmente, será estabelecida uma verba global para o Orçamento dos Municípios no OGE. O segundo diz respeito ao «orçamento cujo processo de elaboração e aprovação se desenvolve com a participação dos municípios» (art. 3º). O seu processo de elaboração inclui a necessidade de a administração municipal «reunir com os municípios no sentido de recensear as principais necessidades daqueles» (art. 25º), nomeadamente através do Conselho Municipal de Auscultação da Comunidade.

Contudo, a realidade é que as administrações municipais dificilmente conseguirão instituir e efectivar esta instrumento. Para além dos estrangulamentos políticos, associados a uma cultura do medo generalizada, existem também os estrangulamentos financeiros (Belizário 2015 e s/d; Neves e Pacheco 2015). Sobretudo desde o início da crise, a transferência efectiva de quotas para as unidades orçamentais tem sido bastante irregular quer em termos de calendário previsto, quer em termos de montantes disponibilizados. Para além disso, as taxas de execução dos recursos a nível local dizem respeito a custos correntes, incluindo salariais, e pagamento de dívidas contraídas em anos anteriores pelas administrações (MJM, 2019).

Opacidades

A capacidade de planeamento depende também da qualidade técnica das próprias propostas orçamentais. Uma discrepância nos valores de uma das premissas essenciais para a elaboração de um OGE deve ser acautelada. Por exemplo, o CEIC considerava o seguinte: «Os estudos e a definição das políticas macro e microeconómicas trabalharam com uma taxa média de crescimento de 12,1% entre 2002 e 2010, quando na realidade das Contas Nacionais o deviam ter feito sobre uma cifra de 8,6% em taxa média anual. Mesmo em relação ao mini-período dourado do crescimento da economia nacional (2004/2008) as diferenças são, do mesmo modo, relevantes: 12,5% nas Contas Nacionais e 17,4% nos dados utilizados até hoje» (2013: 17).

Previsões comparadas PIB

PIB/ Instituições	2014	2015	2016	2017
FMI	5,3	5,5	5,9	3,3
PND 2013-2017	8,0	8,8	7,5	4,3

Fonte: CEIC, 2013: 270. Adaptado

O planeamento das políticas públicas deverá estar claramente espelhado no OGE. O não cumprimento deste princípio basilar desvela vários dos problemas que conduzem ao questionamento da credibilidade dos próprios instrumentos governativos. Por exemplo, dos oito programas veiculados à área da Assistência e Reinserção Social do PND 2013-2017, apenas metade estavam presentes no OGE 2015.⁷⁶

⁷⁶ O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para 2013-2017 «é o primeiro plano de médio prazo elaborado no quadro da nova Constituição do País e após a aprovação da Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planeamento. (...) abrange também um período de grande importância para o futuro do País. Situa-se no meio-percurso da Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo “Angola 2025”. Após o grande esforço que foi realizado para reconstruir o País destruído por décadas de guerra, Angola entrou na fase de Modernização e de Sustentabilidade do Desenvolvimento, centrada na Estabilidade e Crescimento e na valorização do Homem Angolano.» (PND, 2012: 13).

Outro exemplo de opacidade é o recurso habitual a ‘despesas não especificadas’ como rubrica orçamental. No OGE 2019 Revisto, a principal despesa do Ministério da Educação (MED) está associada à rubrica de Serviços Subsidiários da Educação, a qual tem um peso de 73,32%. A este nível, importaria reflectir sobre esta rubrica e sua importância, esclarecendo que serviços são estes.

Desafios semelhantes são colocados a propósito do novo PDN 2018-2022, tal como o OPSA e a ADRA enfatizaram: «Um dos desafios do OGE é o seu alinhamento com novo Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022, o qual procura articular-se, por seu turno, com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável consagrados pela Agenda 2030 das Nações Unidas. Neste sentido, por exemplo, será sempre importante considerar como é que as opções consagradas neste OGE reflectem efectivamente as estratégias de desenvolvimento definidas nestes documentos» (2019).

À partida, este alinhamento seria facilitado à partida com o OGE 2019, pois este foi o primeiro a seguir uma lógica programática e procurava obedecer a dois pressupostos principais: em primeiro lugar, apenas os programas inscritos no PDN 2018-2022 devem ser objecto de orçamentação. Em segundo lugar, não poderão ser inscritas novas obras no Programa de Investimentos Públicos (PIP), enquanto as que foram elencadas em anos anteriores não tiverem conhecido conclusão.

No entanto, não só os programas e as metas propostos pelo PDN 2018 – 2022 não têm sido cumpridos, como várias políticas estruturantes naquele documento têm uma presença ou uma execução meramente vestigial. A este propósito, deve-se considerar a revisão intercalar do PDN 2018-2022, a qual foi realizada em 2020. O relatório informa que «Face à situação financeira acima descrita, constatou-se que, para o período 2018-2019, os recursos financeiros que estiveram disponíveis para implementar os Programas de Acção, representaram, somente, 37,9% do total programado para este período. (...) Do ponto de vista da distribuição de recursos pelos Eixos, registou-se que a despesa executada foi, em média, 19,8% do total, quando indicativamente estava prevista que se fixasse em 35%. E as despesas em acções correntes (Eixo 0 - Actividade Geral do Estado) representaram, em média, 80,7%, no período em análise, contra a média indicativa de 62,4%, facto que decorreu, fundamentalmente, do elevado serviço da dívida, da menor arrecadação de receitas e das dificuldades de levantamento de financiamento» (2020: 20). Perante dados como estes não são de surpreender as previsões mais recentes sobre o desenvolvimento económico e social de Angola. Na verdade, de acordo com o Relatório Económico 2019-2020 do CEIC, a economia angolana deverá registar uma redução de 1,98% no fim de 2021. Esta previsão contraria as expectativas do governo e das agências internacionais sobre um crescimento ainda que vestigial. Na óptica dos dados do CEIC, 2021 será o 6º ano consecutivo de crescimento económico negativo no país. O agravamento da pobreza é outra das previsões a ter em conta e as estimativas apontam para uma taxa de pobreza situada entre os 45% e os 46%.⁷⁷

Tal como as sucessivas revisões orçamentais, a extrema precariedade das estratégias de planeamento torna-se evidente no recurso a outros instrumentos, como é o caso dos créditos adicionais. Em Julho de 2021, o PR aprovou créditos adicionais no Orçamento Geral do Estado (OGE) 2021 de 116,7 mil milhões kz para o Gabinete de Obras Especiais (GOE) e para o Ministério dos Transportes. É de salientar que esta aprovação de abertura de créditos adicionais suplementares no OGE deste ano para as despesas de apoio ao desenvolvimento e a projetos do Programa de Investimento Público (PIP) de ambas unidades orçamentais ocorre em ano pré-eleitoral.⁷⁸

77 Fontes: <https://www.economiaemercado.co.ao/artigo/em-2021-angola-pode-registar-uma-recessao-de-ate-2-do-pib>; <https://www.forbesafricalusofona.com/ceic-antecipa-6a-recessao-da-economia-angolana-com-o-pib-a-contrair-198-em-2021/>; <https://www.angop.ao/noticias/economia/ceic-preve-recessao-economica-na-ordem-1-98-em-2021/>

78 <https://mercado.co.ao/economia/presidente-da-republica-aprova-creditos-adicionais-de-1167-mil-milhoes-kz-ao-oge-2021-DC1026603>. Outro exemplo: <https://governo.gov.ao/ao/noticias/aprovado-credito-adicional-para-limpeza-de-luanda/>

A Lei Quadro do OGE, no seu art. 26º, explica que os créditos adicionais só podem ser instituídos por alterações posteriores à aprovação da Lei Orçamental. Estes créditos são autorização para a realização de despesa não prevista ou não suficientemente orçamentada. Os créditos adicionais podem ser suplementares (se for o caso de um mero reforço de uma dotação orçamental existente) ou especiais (para atender a despesas não previstas inicialmente no OGE). Os créditos adicionais também podem ser extraordinários (para atender a despesa urgente e imprevista decorrente de situações de guerra, perturbação interna ou calamidade pública). Em todos os casos, o crédito adicional deve especificar o tipo de crédito, a importância, a origem dos recursos disponíveis e a classificação da despesa.

No segundo inquérito nacional, realizado no fim dos primeiros seis meses de mandato do executivo de João Lourenço, 70,6% dos inquiridos indicou não conhecer o OGE. Este resultado reflecte-se em todas as províncias. Em termos nacionais, apenas 29,4% declararam conhecer o OGE. Os participantes foram também questionados sobre ‘se o governo disponibiliza informação suficiente sobre a actividade que desenvolve’. De modo similar, 75,6% dos participantes consideraram que o governo não disponibiliza informação suficiente, contra meros 24,4% de respostas que considera o contrário.

No fim do primeiro ano de mandato, o terceiro inquérito nacional revelou que cerca de 13% (13,8%) dos inquiridos expressaram a opinião, segundo a qual o governo não é inclusivo nem permite a participação; 40,5% consideraram que é pouco inclusivo e permite pouca participação e 33,1% são da opinião que o actual governo é inclusivo e permite participação. Por outro lado, 11,7% consideraram que o governo é ‘nada democrático’; 45,5% que é ‘pouco democrático’ e 33,3% que é ‘democrático’. No que se refere à transparência, 13,1% das respostas indicavam considerar que o governo é ‘nada transparente’; 45,7% que é ‘pouco transparente’. Estas opiniões representam um total de 58% de respostas obtidas, ou seja, expressam a visão maioritária. (LAB, 2020).

Transparência: participar e fiscalizar

A participação pública constitui um dos pilares essenciais do padrão de transparência que deve orientar os regimes democráticos. A Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas (37/20 de 30 de Outubro) consagra, no art. 3º, o princípio da transparência como sendo aquele que «consiste no fornecimento de informações suficientes, adequadas e em tempo oportuno à Assembleia Nacional e ao público em geral para garantir o acesso à informação e um adequado escrutínio do cumprimento das disposições estabelecidas na presente Lei».

Os Princípios de Alto Nível de Transparência, Participação e Responsabilidade Fiscal⁷⁹ explicitam o que a transparência, em matéria orçamental exige: informar sobre «os principais objectivos políticos, opções, escolhas e compromissos, identificando potenciais impactos sociais, económicos e ambientais e incorporando uma diversidade de perspectivas; fornecer feedback atempado e específico sobre opiniões públicas e a forma como foram ou não incorporadas em políticas ou conselhos oficiais». Neste âmbito, o princípio n.º 4 exige «dar tempo suficiente durante os ciclos orçamental e político para que o público dê opiniões em cada fase; envolve atempadamente enquanto várias opções ainda se encontrem abertas; e, sempre que desejável, permitir mais de uma ronda de envolvimento».⁸⁰ Há que atentar ao princípio n.º 5 dedicado à acessibilidade e que obriga os governos a «facilitar a participação pública em geral, divulgando

79 A Iniciativa Global para Transparência Fiscal: Princípios de Alto Nível sobre Transparência Fiscal, Participação e Responsabilização. www.fiscaltransparency.net

80 A Lei Quadro do OGE estabelece, no seu art. 74º, que ‘O Poder Executivo e os poderes autárquicos devem assegurar a publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência dos correspondentes orçamentais.’

informações fiscais completas e todos os outros dados relevantes, em formatos e recorrendo a mecanismos fáceis de aceder, compreender e utilizar, reutilizar e transformar, nomeadamente em formatos de dados abertos». De modo concordante, o princípio da abertura obriga os governos a «dar informações completas sobre o ser reactivo, quanto à finalidade, âmbito, condicionalismos, resultados pretendidos, processo e prazos, bem como aos resultados esperados e reais da participação pública». Por sua vez, o princípio da inclusão é particularmente importante para exercícios como o do Orçamento do Município. O princípio estabelece a «utilização proactiva de múltiplos mecanismos para conseguir envolver cidadãos e intervenientes não- governamentais, incluindo grupos e indivíduos tradicionalmente excluídos e vulneráveis e vozes raramente ouvidas, sem discriminação de qualquer tipo, incluindo nacionalidade, raça, etnia, religião, género, orientação sexual, incapacidade, idade ou casta; e considerar as opiniões públicas objectivamente independentemente da origem». O princípio n.º 8 é dedicado à sustentabilidade e estabelece que «todas as entidades governamentais e não governamentais realizam um envolvimento contínuo e regular de modo a aumentar a partilha de conhecimentos e a confiança mútua ao longo do tempo; institucionalizar a participação pública sempre que apropriado e eficaz, garantindo que o feedback fornecido leva a uma revisão das decisões de política fiscal; e revisão e avaliação regulares da experiência por forma a melhorar o envolvimento futuro».

Os posicionamentos públicos do OPSA e da ADRA constituem, ao longo dos últimos anos, um importante contributo para a discussão das principais políticas sociais, económicas e financeiras do país contidas no Orçamento Geral do Estado (OGE).⁸¹

Em 2015, estas organizações alertaram para várias opacidades: o OGE não era disponibilizado na internet para permitir o seu conhecimento e consulta pelos cidadãos. Também se verificava atrasos em tornar a proposta pública depois de ter sido apreciada pelo Conselho de Ministros, o que dificultava a participação cidadã e a apresentação de contribuições junto dos diferentes grupos parlamentares. Na sua perspectiva, a Assembleia Nacional, através da 5ª Comissão, não assumia um papel activo na preparação do OGE de cada ano, capaz de assegurar «a participação da sociedade civil a todos os níveis do território, em tempo que permitisse uma “orientação” ao Executivo antes de este iniciar a elaboração das suas propostas para aprovação do seu Titular. Deste modo, o OGE poderia, de forma gradual, vir a ser um documento mais consensual que reflectisse as preocupações do conjunto da sociedade» (OPSA; ADRA, 2015).⁸²

Nos pareceres seguintes, o baixo nível de participação da sociedade civil permaneceu uma preocupação, dada a persistência de vários problemas estruturais, tais como a fraca divulgação atempada dos documentos, a falta de informação para justificar e compreender alguns dos valores apresentados no OGE e os atrasos na publicação de relatórios de Execução Orçamental pelo executivo e de relatórios de contas pelo Tribunal de Contas. Para estes actores, subsiste uma fraca ou negligente fiscalização por parte dos poderes executivo e judicial que prejudicará a eficácia do combate à corrupção.

Nos seus pareceres, estas organizações alertavam para a necessidade de reforçar a utilização de instrumentos que permitissem maior eficácia na execução orçamental e no controlo da despesa, assegurando que o combate à impunidade relativa à corrupção seja efectivo. Para o efeito, várias recomendações têm sido repetidas ao longo dos anos, nomeadamente: (i) a introdução progressiva da prática de planeamento de baixo para cima, de modo a que o resultado final corresponda com as necessidades e propostas das populações e das instituições locais; (ii) a elaboração e divulgação

81 Fundamentalmente estes posicionamentos «pretendem apoiar os cidadãos nas questões relacionadas com a governação e políticas públicas, com informação e análise que possibilitem um mais judicioso conhecimento sobre as prioridades governamentais para o ano que se inicia. Pretendem também contribuir para um debate alargado e inclusivo sobre o OGE de 2019 e, ao mesmo tempo, influenciar o exercício de discussão e elaboração das propostas orçamentais ao longo dos anos próximos» (OPSA; ADRA, 2019).

82 Ambas alertavam para o fraco papel dos partidos políticos na tomada de posições públicas sobre o OGE clarificando a sua posição política face às opções contidas no orçamento, considerando que o hábito de desenvolver este tipo de posicionamento, desde que assente na análise do orçamento, contribuiria para melhorar o nível do debate político no país e recomendando que, durante o processo de preparação do orçamento, se proceda a uma consulta alargada com os parceiros sociais, sindicatos, associações patronais, igrejas e outras organizações de cidadãos.

pública de relatórios regulares, mantendo actualizada a publicação de documentos de destaque no site do Ministério das Finanças; (iii) a apresentação regular e atempada da Conta Geral do Estado para aprovação da Assembleia Nacional e para que o Tribunal de Contas cumpra o seu papel de auditoria às contas.

Em contexto de recessão económica, é ainda mais indispensável que a despesa pública seja eficiente e transparente. Contudo, o próprio enquadramento legal do OGE e a arquitectura dos poderes neutralizam a acção fiscalizadora das entidades competentes.⁸³ Na realidade, o art. 119º da CRA determina que compete ao PR, enquanto Chefe de Estado, nomear o Juiz Presidente do Tribunal de Contas, o Juiz Vice-Presidente e os demais juízes do referido Tribunal. Já o art. 162º da CRA é dedicado à competência de controlo e fiscalização do AN e determina que quem fornece à AN o relatório de avaliação é o Tribunal de Contas, cujos membros são nomeados pelo PR que, nas vestes simultâneas de Chefe do Poder Executivo, é simultaneamente o proponente do orçamento a ser fiscalizado pela AN.⁸⁴

Considere-se o caso do Tribunal de Contas. O art. 119º da CRA determina que compete ao PR, enquanto Chefe de Estado, nomear o Juiz Presidente do Tribunal de Contas, o Juiz Vice-Presidente e os demais juízes do referido Tribunal. Apesar desta função central e apesar de ter elegido o combate à corrupção como prioridade política, a realidade é que a era de João Lourenço deu continuidade à era de dos Santos no que se refere à dotação orçamental deste órgão:

Tribunal de Contas	OGE 2014	OGE 2018	OGE 2019 revisto
Orçamento total/ Montante nominal	6.021.942.360,00	1.562.903.910,00	1.403.722.989,00

Fonte: ADRA, Mosaiko, UNICEF, Análise Geral do OGE 2019.

O Tribunal de Contas conheceu uma redução orçamental na ordem dos 10% entre o OGE de 2018 e o OGE de 2019 Revisto. Tal é sintomático da tendência observada nos últimos anos: desde 2014, o orçamento do Tribunal de Contas foi reduzido em 74%.⁸⁵

Conhecendo uma alta do preço do petróleo, no início do ano, o Tesouro angolano encaixou cerca de 9.2 mil milhões em receitas petrolíferas contra os 5,6 mil milhões de USD orçamentados. O uso deste excedente deverá ser objecto de uma ampla deliberação, onde os crivos institucionais da Assembleia Nacional e do Tribunal de Contas devem desempenhar o seu papel de fiscalização.⁸⁶

Para além disso e pese embora o facto de a revisão pontual da Constituição em 2021 tenha estabelecido formalmente o Banco Central como uma entidade administrativa independente, passando a Assembleia Nacional a ter uma palavra a dizer na nomeação do presidente do Banco Central, a realidade é que as possibilidades de escrutínio directo do Presidente da República,

⁸³ O art. 162º da CRA é dedicado à competência de controlo e fiscalização da AN e determina que é a AN que deve ‘receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas (...) podendo os mesmos ser acompanhados do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se repute necessários à sua análise’.

⁸⁴ No texto, lê-se que a AN deve ‘receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas (...) podendo os mesmos ser acompanhados do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se repute necessários à sua análise’.

⁸⁵ A publicação das Contas Gerais do Estado de 2015, 2016 e 2017 representa um passo muito importante.

⁸⁶ Mercado. 14 de Fevereiro de 2021. Com petróleo a 60 USD, OGE 2021 tem uma almofada de 3,61 mil milhões de USD. Lusa. 18 de Janeiro de 2021. Orçamento de Angola é conservador e quer baixar as expectativas BFA. O mesmo se aplica ao seguinte. No âmbito do Propriv que prevê a privatização de mais de 190 empresas ou activos do Estado até 2022, o Governo angolano já encaixou também 371,9 mil milhões de kwanzas (490,8 milhões de euros) com a privatização de 35 empresas e/ou ativos do Estado. Segundo o secretário de Estado das Finanças para o Tesouro angolano, Ottoniel dos Santos, as receitas arrecadas resultam da privatização de cinco empresas em 2019 e 30 em 2020. Lusa. Domingos António Silva. 17 de Agosto de 2021. Governo angolano já encaixou 490,8 ME com privatizações de ativos estatais

enquanto chefe de governo, por aquele órgão são nulas.⁸⁷ Sem o apoio de um amplo processo consultivo à sociedade, a revisão constitucional seguiu uma lógica unilateral e instituiu a perda de poderes por parte da Assembleia Nacional e o reforço da dependência do poder judicial. Na verdade, com esta revisão a presidência avança com uma clarificação dos mecanismos constitucionais de fiscalização política do parlamento sobre o poder executivo. A nova Constituição prevê que os deputados fiscalizem a execução orçamental por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), mas acautela que da fiscalização não resultará responsabilidade política.⁸⁸

Notas finais

No âmbito do projecto ‘Horizontal Accountability’, o qual integra vários estudos que focam o papel das instituições políticas de prestação de contas horizontal, este Outlook centra a atenção no OGE, sendo este conceptualizado como um mapa de poder, através do qual podem ser identificadas as prioridades políticas, os processos negociais e as relações de poder entre actores. Para tal, este ensaio procurou compreender (i) o que têm sido as práticas do Sistema Orçamental; (ii) quais são as tendências que caracterizam os OGE nos últimos 10 anos; (iii) quais são as práticas de prestação de contas e os mecanismos que devem assegurar a transparência e a monitoria cidadã.

No cômputo geral, constata-se que, em Angola os três pilares que sustentam a qualidade democrática de um processo orçamental (transparência, participação e fiscalização) apresentam fragilidades muito profundas. Nestas condições, o OGE reflecte menos escolhas políticas baseadas em processos deliberativos democráticos e espelha mais as opções das elites governativas.

O Outlook procurou compreender também se a era João Lourenço encarna a esperança que representou nas eleições de 2017: a esperança de mudança nas práticas governativas e de adopção de valores democráticos. Neste intuito, foram identificadas várias continuidades entre a era dos Santos e a era de João Lourenço. Estas continuidades, por seu turno, permitem sustentar empiricamente o argumento, segundo o qual, ao invés de encarnar essa esperança, o executivo de João Lourenço acabou por trazer consigo apenas a ilusão da mudança.

No que se refere mais especificamente ao OGE, essas continuidades são várias. Saliente-se, em primeiro lugar, a petro-dependência e a dívida pública. Sendo um dos factores que mais asfixia a despesa pública, no final de 2020 o rácio dívida/PIB atingiu um novo máximo de 135,1%, motivando o FMI a alertar para a necessidade de acautelar a sustentabilidade da dívida e a boa gestão dos recursos públicos.⁸⁹ Em segundo lugar, constata-se um elevado nível de centralização, o que é típico de estados autoritários de diferentes perfis (um elevado nível de centralização das decisões políticas e um baixo nível de participação pública nos processos de tomada de decisão). A centralização que marca o OGE ao longo dos anos é observado tanto ao nível da decisão política, como ao nível da afectação dos recursos. Neste sentido, quanto maior é a capacidade de absorção dos recursos do OGE pelas estruturas centrais e quanto maior for o peso da dívida

⁸⁷ A proposta de revisão pontual da Constituição da República, com a UNITA, maior partido da oposição angolana, a abster-se na votação. A proposta passou com 157 votos a favor do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), da Convergência Ampla de Salvação de Angola – Coligação Eleitoral (CASA-CE), do Partido de Renovação Social (PRS) e da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), e a abstenção da UNITA e de deputados independentes. <https://observador.pt/2021/03/18/parlamento-aprova-proposta-do-presidente-angolano-de-revisao-pontual-da-constituicao/>

⁸⁸ "Imaginemos que haja uma comissão de inquérito, uma fiscalização da atuação pública de um determinado ministério, que daí se chegue à conclusão que o ministro ou aquele ministério está agir de forma a prejudicar o Estado. Por exemplo, no domínio da corrupção, fez negócios indevidos, fez negócios que afetaram o Estado. O Parlamento não pode exigir a exoneração do ministro. Essa é a chamada não responsabilização política. Eu acho isso uma aberração porque se eu fiscalizo e da minha fiscalização não resulta consequência nenhuma, então, não estou a fiscalizar" <https://www.dw.com/pt-002/nova-constitui%C3%A7%C3%A3o-de-angola-fiscalizar-sem-responsabilizar-%C3%A9-aberra%C3%A7%C3%A3o/a-58300790>

⁸⁹ Expansão. 18 de Agosto de 2021. Dívida Pública continua a ser a maior dor de cabeça do executivo e do FMI.

pública na despesa real, mais visíveis e acentuadas são as desigualdades que estas opções reflectem territorialmente. Face a este nível de centralização, quer da decisão política, quer da afectação de recursos, importará interrogar o significado da descentralização para a tão elevada centralização do Estado Angolano. De facto, a descentralização é um dos vazios orçamentais mais relevantes para uma reforma foi considerada como prioridade política e como insígnia da mudança democrática que o executivo de João Lourenço deveria personificar.

Uma terceira continuidade diz respeito ao peso do sector social em geral e da educação em particular no OGE. Na perspectiva do dividendo da paz, seria expectável que o desenvolvimento do sector social conhecesse um forte e sustentado incremento. Contudo, não só os níveis de investimento ficaram globalmente aquém das expectativas, como também a qualidade da despesa não foi assegurada. Os cortes no sector social têm sido muito profundos e estes afectam especialmente o sector social quando considerado em termos reais: entre 2014 e 2021, as despesas sociais per capita conheceram uma redução na ordem de 88%. Entretanto, o investimento realizado em 2010-2013 no sector da educação não teve continuidade e, entre 2013 e 2014, observou-se uma redução de 24% no sector, tendo sido introduzido outro corte orçamental de 10% entre 2014 e 2015 (MJJ, 2019).

Uma quarta continuidade refere-se ao desfasamento constante entre as fases de planeamento e orçamentação, observação esta apoiada empiricamente pelo nível de incumprimento das metas que o PND 2013-2017 e o PDN 2018-2022 apresentaram. O planeamento das políticas públicas deverá estar claramente espelhado no OGE. O não cumprimento deste princípio basilar desvela vários dos problemas que conduzem ao questionamento da credibilidade dos próprios instrumentos governativos.

Em quinto lugar, destaque-se como o baixo nível de participação da sociedade civil permaneceu uma preocupação, dada a persistência de vários problemas estruturais, tais como a fraca divulgação atempada dos documentos, a falta de informação para justificar e compreender alguns dos valores apresentados no OGE e os atrasos na publicação de relatórios de Execução Orçamental pelo executivo e de relatórios de contas pelo Tribunal de Contas – contribuindo tudo isto para uma fraca ou negligente fiscalização por parte dos poderes executivo e judicial. Neste contexto, é de sublinhar como o próprio enquadramento legal do OGE e a arquitectura dos poderes neutralizam a acção fiscalizadora das entidades competentes, quer ao nível da AN, quer ao nível do Tribunal de Contas.

Na realidade, o art. 119º da CRA determina que compete ao PR, enquanto Chefe de Estado, nomear o Juiz Presidente do Tribunal de Contas, o Juiz Vice-Presidente e os demais juizes do referido Tribunal. Contudo, o Tribunal de Contas (TC) queixou-se recentemente de não ter acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE), gerido pelo Ministério das Finanças, para o acompanhamento e concretização da sua acção fiscalizadora.⁹⁰ Já o art. 162º da CRA é dedicado à competência de controlo e fiscalização do AN e determina que quem fornece à AN o relatório de avaliação é o Tribunal de Contas, cujos membros são nomeados pelo PR que, nas vestes simultâneas de Chefe do Poder Executivo, é simultaneamente o proponente do orçamento a ser fiscalizado pela AN.⁹¹ Acrescente-se que a revisão constitucional pontual dissociou o poder de interpelar do poder de responsabilizar ao rever a forma de relacionamento institucional entre Presidência, executivo e Assembleia Nacional.

Estas questões representam parte significativa das dinâmicas de continuidade que são possíveis de identificar tanto na era dos Santos, como na era de João Lourenço. Elas obstam estrutural e

90 Expansão. 3 de Agosto de 2021. Tribunal de Contas sem acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira.

91 No texto, lê-se que a AN deve ‘receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas (...) podendo os mesmos ser acompanhados do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se repute necessários à sua análise’.

sistematicamente a transparência, a participação e a fiscalização – os três pilares que sustentam a qualidade democrática de um processo orçamental.

O processo negocial da proposta de Orçamento Geral de Estado para 2022 – ano de eleições gerais – será o foco das atenções para o próximo Outlook.

Referências

ADRA. Relatório de Auscultação e Educação sobre o Pacote Legislativo Autárquico. Luanda. Julho de 2018.

ADRA. Monitoria social do OGE nos municípios de Bailundo (Huambo), Cacula (Huíla) e Ganda (Benguela). Junho de 2019. Luanda.

ADRA, Mosaiko, UNICEF. Análise Rápida da Proposta de Orçamento Geral do Estado de 2020. <https://www.unicef.org/angola/relatorios/analise-rapida-da-proposta-de-or%C3%A7amento-geral-do-estado-2020>

ADRA, Mosaiko, UNICEF. Análise do Orçamento Geral do Estado 2019 <https://www.unicef.org/angola/relatorios/an%C3%A1lise-do-or%C3%A7amento-geral-do-estado-2019>

ADRA, Mosaiko, UNICEF. Análise Geral do Orçamento Geral do Estado 2018. <https://www.unicef.org/angola/relatorios/an%C3%A1lise-geral-do-or%C3%A7amento-geral-do-estado-2018>

ADRA, Mosaiko, UNICEF. A saúde e sobrevivência da criança no Orçamento Geral do Estado 2018 <https://www.unicef.org/angola/relatorios/sa%C3%BAde-e-sobreviv%C3%Aancia-da-crian%C3%A7a-no-or%C3%A7amento-geral-do-estado-2018>

ADRA, Mosaiko, UNICEF, A educação no Orçamento Geral do Estado 2018. <https://www.unicef.org/angola/relatorios/educa%C3%A7%C3%A3o-no-or%C3%A7amento-geral-do-estado-2018>

ADRA, Mosaiko, UNICEF. Visão Geral da Proposta do OGE 2017. <https://www.unicef.org/angola/reports/visao-geral-da-proposta-do-oge-2017>

ADRA, UNICEF. Investimentos nas Crianças e Famílias na Proposta de Orçamento Geral do Estado de 2018. *Aprendizagens de 2017 e Recomendações para o Debate Público* <https://www.unicef.org/angola/reports/investimentos-nas-criancas-e-familias-na-proposta-de-or%C3%A7amento-geral-do-estado-de-2018>

ADRA, UNICEF. A Educação no OGE 2017. <https://www.unicef.org/angola/reports/educacao-no-oge-2017>

ADRA, UNICEF. Nota Técnica sobre o Orçamento Municipal. *A vida financia-se nos municípios – Reflexão para o futuro dos orçamentos municipais*. 2018. <https://www.unicef.org/angola/relatorios/nota-t%C3%A9cnica-sobre-o-or%C3%A7amento-municipal>

Amudsen, Inge; Abreu, Cesaltina; Hoygaard, Laurinda. (2005), “Angola on the Move: The Parliament of Angola”. Bergen/Luanda, Christian Michelsen Institute (CMI)/Instituto de Pesquisa Económica e Social (A-IP).

Banco Mundial. *Nota temática sobre a descentralização fiscal e orçamentária. Um sistema de desenvolvimento*. Agosto de 2018.

Banco Mundial. 2017. *Avaliação da Despesa Pública em Saúde e em Educação em Angola*. Relatório principal. 18 de Julho de 2017.

Catraio, Miguel Ventura, 2015, «*Perspectiva económica e financeira da descentralização*» In Santos; Lopes (org.) Angola. *Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas*. Ministério da Administração do Território: Luanda. 67-82.

CEIC. 2013. Relatório económico de Angola 2013.

Colleta, Nat et al., 1996, *The Transition from war to peace in sub-saharian Africa*. Washington: World Bank.

Comaroff; JL; Comaroff, J., 1999, *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*. Chicago: Chicago University Press.

Gupta, S. et al, 2002, «The elusive peace dividend». *Finance & Development*, vol. 39, n.º 4.

Instituto Nacional de Estatística, 2009, IBEP. Luanda

Instituto Nacional de Estatística, 2014, Recenseamento Geral da População e Habitação (RGPH) 2014. Resultados preliminares. Luanda: INE.

Instituto Nacional de Estatística, 2011, Inquérito de Indicadores Básicos de Bem-estar Relatório Analítico - QUIBB 2011. Luanda: INE.

Instituto Nacional de Estatística, 2016, Inquéritos de Indicadores de Múltiplos em Saúde (IIMS) 2015-2016. Luanda: INE

Instituto Nacional de Estatística, 2016, Projeções populacionais 2014-2050. Luanda: INE.

Instituto Nacional de Estatística, 2020. Relatório Pobreza Multidimensional em Angola. Luanda: INE.

Jelembi, Belarmino, 2014, *Angola: Desafios ao Desenvolvimento e à Estabilidade Numa Sociedade Pós Conflito* Lisboa. Universidade Católica. Lisboa: Julho de 2014.

JMJ. Relatório do estudo descentralização fiscal nos sectores da educação e da saúde. Luanda. 2019.

LAB (coord.) 2020. Corrigindo o que mal, melhorando o que está bem? Uma perspectiva cidadã sobre a governação em Angola. Luanda: Kacimbo. <https://www.ucan.edu/www14/index.php>

Marcelino, José Luís, 2015, «*Desconcentração versus Descentralização: reflexões a partir da experiência da administração de um município angolano*». In Santos; Lopes (org.) Angola. *Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas*. Ministério da Administração do Território: Luanda. 83 – 101.

Neves, João; Pacheco, Fernando, 2015, «*Planos de Desenvolvimento Municipal*». In Santos; Lopes (org.) Angola. *Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas*. Ministério da Administração do Território: Luanda. 47 – 66.

OPSA & ADRA, 2013, Posição do OPSA e da ADRA sobre a proposta de OGE 2013. Luanda: OPSA.

OPSA & ADRA, 2014, Posição do OPSA e da ADRA sobre a proposta de OGE 2015. Luanda: OPSA.

OPSA & ADRA, 2018, Posição do OPSA e da ADRA sobre a proposta de OGE 2019. Luanda: OPSA.

OPSA & ADRA, 2019, Posição do OPSA e da ADRA sobre a proposta de OGE 2020. Luanda: OPSA.

OPSA & ADRA, 2020, Posição do OPSA e da ADRA sobre a proposta de OGE 2021. Luanda: OPSA.

PNUD, 2004, Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD 2004. Portugal, MNE: Instituto Camões.

PNUD, 2005, Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD 2005. Portugal, MNE: Instituto Camões.

PNUD, 2009, Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD 2009. Portugal, MNE: Instituto Camões.

PNUD, 2011, Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD 2011. Portugal, MNE: Instituto Camões.

PNUD, 2013, Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD 2013. Portugal, MNE: Instituto Camões.

PNUD, 2014, Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Portugal, MNE: Instituto Camões.

República de Angola, Orçamento Geral do Estado 2012.

República de Angola, Orçamento Geral do Estado 2013.

República de Angola, Síntese do Orçamento Geral do Estado 2014.

República de Angola, Orçamento do Estado 2015.

República de Angola, Orçamento do Estado 2016.

República de Angola, Orçamento do Estado 2017.

República de Angola, Orçamento do Estado 2018.

República de Angola, Orçamento do Estado 2019.

República de Angola, Orçamento do Estado 2020.

República de Angola, Orçamento do Estado 2021.

República de Angola; Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, 2012, Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017.

República de Angola; Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, 2018, Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022.

República de Angola; Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial, 2020, Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022. Relatório intercalar.

República de Angola, 2010, Constituição.

Santos, Belisário dos, 2015, «*As implicações da Reforma Administrativa do Estado na Administração Local em Angola*». In Santos; Lopes (org.) Angola. *Dez anos de desconcentração e descentralização administrativas*. Ministério da Administração do Território: Luanda. 13-24.

Santos, Belisário, s/d, «*Descentralização e governação local em Angola: os desafios da participação dos cidadãos e da concentração de recursos na capital do país*».

Projecto: Vertical Accountability
Outlook Que oposição parlamentar em Angola?
Pesquisador: Martins Bota, LAB
Revisão científica e editorial: Coordenação LAB
Setembro de 2021

Introdução

O presente texto constitui uma pequena reflexão inserida no Programa de Pesquisa Angola-Noruega. Este programa visa a promoção da pesquisa independente e de qualidade, ajudando a melhorar a tomada de decisão pública sobre questões económicas e sociopolíticas. Pretende também promover o desenvolvimento de capacidades, incluindo ao nível da formação de jovens pesquisadores. Dentro deste programa, insere-se o projecto Drivers of change in post-dos Santos Angola. O projecto pretende analisar e discutir a prestação de contas no contexto angolano, enquanto aspecto-chave nas sociedades democráticas, a partir de duas perspectivas: a vertical e a horizontal. Dentro destas duas perspectivas, encontramos os 6 subprojectos/linhas de pesquisa que serão desenvolvidas pelo LAB, CMI e Scanteam.

O foco deste estudo insere-se na perspectiva da prestação de contas horizontal, priorizando-se a análise do desempenho da Assembleia Nacional e do papel da oposição parlamentar. Para tal, são levadas em consideração três questões: (i) a dinâmica da oposição parlamentar em Angola, desde as primeiras eleições em Angola, (ii) a capacidade dos partidos políticos com assento parlamentar em dialogar e traduzir as preocupações da sociedade em pontos de intervenção da sua agenda e (iii) a capacidade de intervenção no espaço público destes actores, bem como no próprio sistema político de modo a influenciar a governação do governo – sobretudo no que se refere a aspectos de extrema importância para a vida do país.

Nas sociedades democráticas, pelo facto de o poder residir no povo, a prestação de contas de todos os eleitos torna-se num processo indispensável aos mais variados níveis. Neste quadro, para além das instituições, como é o caso da Assembleia Nacional e do Tribunal Constitucional, por exemplo, e dos restantes actores políticos (partidos) e da sociedade civil, o cidadão assume também um papel fiscalizador no cumprimento do contracto estabelecido durante as eleições. Mas analise-se o caso da Assembleia Nacional. Embora possa assumir diferentes configurações consoante os distintos sistemas políticos, as assembleias ou os parlamentos assumem um papel bastante relevante, não somente por serem um espaço representativo das sensibilidades políticas mais significativas da sociedade, mas também porque cada um deles é institucionalmente uma das arenas mais importantes para a prestação de contas por parte de todos os actores políticos eleitos.

Em Angola, a Assembleia Nacional, enquanto espaço com representação multipartidária, é uma criação relativamente recente e que remonta à transição da Primeira para a Segunda República, em 1992. Desde a sua institucionalização, vários partidos perderam e ganharam o direito à representação parlamentar ou viram a sua representatividade crescer ou diminuir devido aos resultados obtidos em cada pleito eleitoral. No entanto, em todas as legislaturas – com maior ou menor expressão – o MPLA manteve sempre a maioria parlamentar.

Fruto das alterações introduzidas na Constituição da República aprovada em 2010, deixaram de existir eleições directas e separadas, passando a Assembleia Nacional e o Presidente da República a serem eleitos de forma indirecta, mediante uma lista única apresentada por cada partido político concorrente ao pleito. Este modelo de eleição tem várias consequências. Em primeiro lugar, exclui as candidaturas independentes encabeçadas por cidadãos ou movimentos que não estejam associados a partidos políticos. Em segundo lugar, a eleição indirecta do Presidente da República não tem grande consistência democrática num regime que é assumidamente presidencialista. Para além disso, este modelo que é típico das democracias representativas tem sido questionado, em várias partes do mundo, por não favorecer a participação cidadã e priorizando os partidos políticos como os interlocutores primeiros da articulação de interesses e de acção colectiva das sociedades contemporâneas, como é o caso da sociedade civil e dos movimentos sociais, por exemplo.

Tendo como referência o contexto angolano, este primeiro ensaio procura, em primeiro lugar, caracterizar os partidos políticos da oposição parlamentar, analisando a sua capacidade em posicionar-se, fiscalizar a actuação governativa, assegurar a lisura dos processos democráticos, e estabelecer mediações e sinergias com e na sociedade no intuito de colocar freios à centralização excessiva de poder e reforçar a indispensável separação de poderes.

Partidos políticos: uma visão histórica e sociológica

Os partidos políticos são organizações políticas cujo objectivo é, normalmente, representar interesses e conquistar o poder. Quando alcançam o poder, estas organizações procuram materializar o seu projecto político, através do qual se consubstanciará, em teoria, a sua visão para a sociedade. De qualquer modo, do ponto de vista conceitual, os partidos políticos podem ser entendidos como sendo “organizações sociais voluntárias, com carácter de permanência e duração razoável, que lutam pela aquisição e exercício do poder, através de meios legais e democráticos” (Fernandes 2010, 187). Depreende-se desta definição que os partidos políticos, em princípio, agregam no seu seio um conjunto de pessoas que partilham a mesma visão de mundo, almejam o mesmo projecto de sociedade e procuram, de forma não utilitarista, alargar a sua base de influência, visando a materialização desse mesmo projecto.

Nas sociedades democráticas, o alcance e a manutenção do poder ocorrem num contexto de disputa permanente entre as forças políticas concorrentes, cujo ápice ocorre no período eleitoral. Esta contenda pelo poder implica, necessariamente, o respeito por um conjunto de normas democráticas que salvaguardam a dignidade e as liberdades fundamentais e que são anteriores e superiores aos interesses partidários. A título de exemplo, a Constituição da República de Angola, no seu artigo 17º, prescreve que os partidos políticos apenas devem conquistar o poder de forma pacífica e democrática, devendo sempre salvaguardar princípios como o da independência nacional, unidade nacional, da democracia política, do respeito pela laicidade do Estado, entre outros.

Pensar sobre partidos políticos em Angola remete-nos para uma reflexão sobre a emergência e o desenvolvimento dos movimentos de libertação nacional nas décadas de 1950 e 1960 contra o colonialismo português. Estes movimentos foram instrumentos de luta para a libertação e emancipação dos povos nativos que estavam sujeitos à exploração e subjugação, estando, por isso, impedidos de participar de forma livre na vida social, política, económica e cultural do seu país. Como se verá, o legado destes movimentos é, ainda, visível nos partidos políticos actuais.

Os movimentos de libertação nacional

Várias gerações contribuíram para o processo de desenvolvimento do nacionalismo angolano nas suas diferentes fases. Para Dias (1984), a elite crioula, predominante em termos económicos e com relativa influência sobre o poder político no período de 1870 a 1930, deu um importante contributo para a sua emergência. Em função da perda dos privilégios resultante da transformação do Reino de Portugal em República Portuguesa, em 1910, esta elite foi desenvolvendo diferentes expressões de um sentimento nacionalista.⁹² Nesse processo, a aspiração à autodeterminação e independência do povo angolano foi sendo irreversivelmente consolidada.

Na verdade, essa elite crioula está na base da criação de vários jornais e organizações culturais que adoptaram um discurso contestatário com o objectivo de alertar os outros compatriotas para a necessidade de emancipação e libertação em relação aos colonizadores. Desta geração, descendem alguns intelectuais, como Viriato da Cruz, Lúcio Lara, António Jacinto, entre outros, que, na década de 50, emigraram para Portugal, onde frequentaram a Casa dos Estudantes

⁹² O nacionalismo em Angola tinha diferentes expressões. Uma delas dizia respeito ao nacionalismo branco, isto é, ao nacionalismo de alguns descendentes de colonos que queriam a independência em relação à metrópole, mas uma independência somente branca, não para a população nativa. Benguela era um dos focos Meneses e Gomes (2014), Mabeko-Tali (2019).

do Império. A Casa dos Estudantes do Império foi um espaço importante no fortalecimento do sentimento nacionalista e na criação de estratégias para a luta clandestina. Neste espaço, muitos nacionalistas tiveram contacto com os escritos de Aimé Césaire, Franz Fanon, Leopold Sedar Senghor, bem como com os ideais pan-africanistas. Neste ambiente, foram sendo desenvolvidas, em diálogo, as principais questões que acabaram por ser formalizadas e sintetizadas pela ideia de angolanidade⁹³, enquanto um sentimento de identidade e pertença em permanente construção, sendo, por isso, inclusivo e aberto à mudança. Esta ideia tinha inicialmente um cunho cultural, mas posteriormente foi sendo trabalhada por alguns intelectuais que vieram a estar na base do surgimento do MPLA em 1956.⁹⁴ Neste processo, a ideia de angolanidade passou a ter essencialmente uma dimensão política. Adquire a dimensão política, porque serviu de base para reforçar o sentimento nacionalista e funcionou como instrumento de mobilização para a autodeterminação do povo angolano.

Neste texto, a nossa atenção centra-se no surgimento dos 3 movimentos de libertação nacional mais expressivos e cujas acções tiveram uma relevante incidência para a descolonização de Angola, propriamente: FNLA⁹⁵, MPLA⁹⁶, UNITA⁹⁷, ficando fora desta análise a FLEC⁹⁸.

Segundo Gomes (2009) e Mateus e Mateus (2015), o MPLA acaba por ser uma confluência/aglutinação de alguns movimentos clandestinos - o Partido da Luta Unida dos Africanos de Angola (PLUA), o Movimento para a Independência de Angola (MIA) e o Partido Comunista Angolano (PCA). Estes movimentos desenvolviam a sua actividade, predominantemente, em Luanda. Por outro lado, na zona Norte de Angola, fruto do contacto com a realidade congoleza e a influência da chamada “efervescência do nacionalismo bakongo” (Gomes 2009, 89) surge a ABAKO⁹⁹ fundada em 1950 e que deu origem à UPNA¹⁰⁰ fundada em 1954. Esta última posteriormente evoluiu para UPA¹⁰¹, e, finalmente, para FNLA, em 1962. Em 1966, é fundada a UNITA, em Muangai, província do Moxico, por Jonas Savimbi, quadro oriundo da FNLA¹⁰². Logo após a sua fundação, passa a ter uma participação directa na guerra de libertação nacional. Com o passar do tempo, a UNITA vai ganhando apoio e simpatia a nível dos seus aliados internacionais, aumentando a sua capacidade bélica e rivalizando com os dois outros movimentos de libertação nacional.

Paradoxalmente, apesar dos três movimentos alegadamente lutarem por uma causa única e comum que era a libertação nacional, nenhum movimento reconhecia no outro um actor útil e relevante para a construção de um projecto de nação no pós-independência. A eliminação e a diabolização do Outro foram vistas como a única alternativa para a sobrevivência de cada movimento.

93 Angolanidade é entendida como o sentimento de pertença que resulta do cruzamento entre as várias etnias e culturas que compõem o território angolano e não exclui ninguém pelas suas características fenotípicas ou outras Kandjimbo (2016).

94 A data e local de fundação do MPLA não reúne consenso e tem sido motivo para muitos debates. Existem três datas indicativas para a sua fundação. Para Mabeko-Tali (2019), Rocha (2002), Menezes (2018) o MPLA foi fundado em 1960, enquanto para Cafussa (2014) e o próprio MPLA comemora o ano de 1956, como ano da sua fundação.

95 Frente Nacional de Libertação de Angola.

96 Movimento Popular de Libertação de Angola.

97 União Nacional para a Independência Total de Angola.

98 Frente de Libertação do Enclave de Cabinda.

99 Aliança dos Bakongos.

100 União das Populações do Norte de Angola.

101 União dos Povos de Angola.

102 Jonas Savimbi era tido como um indivíduo com uma inteligência impar e bastante carismático. Face às acusações tribalistas atribuídas à FNLA, a integração neste movimento de pessoas de outras etnias era importante para desconstruir tal narrativa. Em 1961, Jonas Savimbi atinge a função de secretário-geral da UPA, posteriormente, integra o Governo Revolucionário de Angola no Exílio (GRAE), ocupando as funções de ministro dos negócios estrangeiros, mas em 1964 apresenta a sua demissão, no Cairo, supostamente pela personalidade autocrática de Holden Roberto Agostinho (2011), Mabeko-Tali (2019).

No pós-independência, esse não reconhecimento intensificou os conflitos, já existentes mesmo antes da independência e alimentados por estereótipos que reforçavam a negação do Outro, como refere Agualusa (2004).¹⁰³ Se, por um lado, o MPLA era acusado de ser a extensão do colonialismo em Angola por ter na sua direcção muita gente mestiça, a UNITA e a FNLA eram acusadas de serem marionetes do imperialismo e de possuírem uma agenda tribalista, onde os grupos etno-linguísticos Bakongo e Ovimbundo teriam supremacia, em detrimento de outros grupos, caso ascendessem ao poder (Mabeko-Tali 2019).

A independência

Com a Revolução dos Cravos a 24 de Abril de 1974 em Portugal, com o intensificar da guerra colonial em Angola e com a pressão que Portugal sofria a nível internacional, criaram-se as condições para a derrota do regime colonial português. Nesta senda, foram assinados os Acordos de Alvor, em Janeiro de 1975. Nestes Acordos, a FNLA, o MPLA e a UNITA são reconhecidos como os únicos e legítimos representantes do povo angolano.

Estes mesmos Acordos previam a criação de um governo de transição, o que implicava a transformação dos movimentos em partidos, bem como a proclamação da independência e a realização de eleições num calendário a ser estabelecido entre as partes. Entretanto, durante o governo de transição, constatou-se o retorno à guerra entre os três movimentos que contavam com o suporte dos aliados internacionais¹⁰⁴.

Para Gomes (2009), os Acordos de Alvor não seriam exequíveis face ao cenário existente na altura: o poderio bélico de cada movimento signatário, a inexistência de uma cultura democrática nestes movimentos e a irredutibilidade das suas agendas hegemónicas foram factores que impossibilitaram a implementação dos Acordos de Alvor. Face à incapacidade de colocar Angola no centro da sua agenda, os três movimentos optaram pela guerra ainda antes da proclamação da independência.

A 11 de Novembro de 1975, o MPLA, proclamava unilateralmente a independência de Angola¹⁰⁵, e adoptou o marxismo-leninismo como sistema político, bem como o modelo de planificação centralizada da economia.

Em nome do povo angolano, o Comité Central do Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA, proclamo solenemente, perante a África e o mundo, a independência de Angola. (...) A nossa luta não termina aqui, o objectivo é a independência completa do nosso país, a construção de uma sociedade justa, e de um homem novo. Os órgãos do Estado, na República Popular de Angola, guiar-se-ão pelas directrizes superiores do MPLA, mantendo-se assegurada a primazia das estruturas do movimento sobre as do Estado. A economia será planificada para servir o homem angolano e nunca o imperialismo devorador (Discurso de Proclamação da Independência Nacional, proclamado por Agostinho Neto aos 11/11/1975)¹⁰⁶.

A proclamação unilateral da independência de Angola pelo MPLA precipitou, por si mesma, o fim dos Acordos de Alvor, tendo em conta que este previa nos seus artigos 14º, 15º e 20º os critérios para a transição:

103“A FNLA, apoiada pelos Estados Unidos, o MPLA, apoiado pela União Soviética e, um pouco mais tarde, a UNITA, apoiada pela China, iriam dar continuidade ao horror, combatendo o colonialismo português ao mesmo tempo que se matavam uns aos outros. O tempo veio a demonstrar que aquilo que separava os diferentes partidos angolanos não eram tanto divergências de ordem ideológica, exploradas pelas diversas superpotências, e sim algo mais antigo, mais desesperado, e muito mais profundo. As sementes do ódio haviam sido lançadas muitos séculos antes” (Agualusa 2004, 1-2).

104 O MPLA contava com o apoio da URSS e de Cuba, a UNITA da África do Sul e dos EUA, a FNLA, contava com o apoio da República do Congo.

105 De forma unilateral a UNITA proclamou a independência no Huambo, e a FNLA no Uíge; contudo, estes dois actos não foram reconhecidos, nem legitimados pela comunidade internacional.

106 Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6NAYCTckfw>, acessado aos 05/08/2021.

O Governo de Transição é presidido pelo Colégio Presidencial (artigo 14º) (...) O Colégio Presidencial é constituído por três membros, um de cada movimento de libertação, e tem por tarefa principal dirigir e coordenar o Governo de Transição. (artigo 15º) (...) Os ministros do Governo de Transição são designados, em proporção igual, pela Frente Nacional de Libertação de Angola (F. N. L. A.), pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (M. P. L. A.), pela União Nacional para a Independência Total de Angola (U. N. I. T. A.), e pelo Presidente da República Portuguesa, e tomam posse perante o Alto-Comissário (artigo 20º)¹⁰⁷ (O Acordo do Alvor, 1975, p.3).

A proclamação unilateral da independência desvela como o MPLA cedo aderiu a uma concepção autoritária e antidemocrática de poder. O facto de ter ganho pleno controlo do aparelho de Estado, permitiu transformar o Estado e o então movimento e futuro partido de vanguarda em entes indissociáveis. Aqui emerge esta figura conceitual que é o Estado-Partido. Enquanto movimento e futuro partido, o MPLA tornou-se no caminho para o Estado, passando o Estado por um profundo processo de partidização e pelo qual se converte numa espécie de “extensão” do movimento. Como se verá, a transfiguração do MPLA, enquanto movimento, em partido de vanguarda com a instauração do unipartidarismo e em partido democrático com a instauração do multipartidarismo, não deixa de revelar a natureza do seu impulso hegemónico para se tomar o poder nas mais diversas circunstâncias e enquadramentos ideológicos.

Por outro lado, com o apoio do Estado-Partido, essa concepção autoritária de poder disseminou-se pela sociedade e pelas instituições. A própria experiência social e pessoal do autoritarismo, o mesmo é dizer da violência que o mesmo implica, contribuiu para a interiorização sistemática desta força de bloqueio que é a cultura do medo¹⁰⁸.

Um dos factores que mais contribuiu para a generalização dessa cultura do medo foi o facto de se tornar claro que a transformação dos movimentos de libertação em partidos políticos, em 1992, não fez de todo desaparecer as ambições e o carácter militar destes actores. Significa isto dizer que os partidos políticos principais, ex-movimentos de libertação, mantiveram o seu carácter bélico e não cívico, o que limitou muito significativamente a democracia interna dos próprios partidos. A falta de lealdade partidária tinha um preço caro a pagar e contribuiu para a generalização da cultura do medo. Deste modo, entende-se que o impulso totalitário e excludente de cada movimento de libertação permaneceu intacto depois da sua transformação em partido em contexto de democracia. Esta constatação implica pensar que de que modo e até que ponto a natureza destes partidos (ex-movimentos de libertação) os auxiliou a alcançar aquilo que deve ser o carácter dos partidos em regime democrático.

Em síntese, após a independência foi consagrado o unipartidarismo e, por este meio, o MPLA monopolizou o poder e partidizou as instituições do Estado. Após a instauração do multipartidarismo, os outros movimentos de libertação foram integrados na vida política formal enquanto partidos políticos. No entanto, a trajectória política subsequente revela, por um lado, como a transfiguração do multipartidarismo num regime autocrático e autoritário controlado pelo MPLA permitiu a perpetuação da partidização do Estado e das instituições e da sociedade, manifesta em *slogans* que permanecem em uso como “o povo é o MPLA e o MPLA é o povo”, fazendo do consenso um mito de unanimidade como refere António (2015). Revela também, por outro lado e ao mesmo tempo, como os novos partidos políticos, formados a partir dos movimentos de libertação, continuavam mais interessados em prosseguir a guerra do que dar corpo à vida democrática. A cultura de guerra manteve-se predominante em detrimento de uma cultura democrática.

A transformação dos movimentos de libertação nacional em partidos políticos: o MPLA como partido de vanguarda

¹⁰⁷ Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=descon21>, acessado aos 19-07-20121.

¹⁰⁸ Está na forja o projecto de pesquisa do LAB sobre “A cultura do medo em Angola. Mapeamento, movimentos sociais e um novo quadro teórico”, liderado por Cesaltina Abreu (inscrito na lista de projectos e, busca de financiamento).

Num clima de guerra e de radicalização de posições, associado aos apoios externos que representavam interesses antagónicos na geopolítica internacional, tornava-se desafiante a transformação dos movimentos de libertação nacional em partidos políticos. A primeira limitação era do ponto de vista legal: com a proclamação unilateral da independência e com a adopção do unipartidarismo, não havia uma lei dos partidos políticos que reconhecesse a existência de outros partidos políticos para além do MPLA. Qualquer organização partidária que surgisse era tida como subversiva, ilegal e perigosa aos ganhos da revolução.

Associado à questão anterior, está o facto da UNITA e a FNLA, pela natureza da luta empreendida (guerrilha durante o período de luta de libertação nacional e no pós-independência) ter pouca implantação nas principais cidades do país, o que dificultava a sua presença junto da população de todo o país. Outro factor que ajuda a compreender a difícil ‘conversão’ destes movimentos em partidos prende-se com a já mencionada rejeição do adversário. Estereótipos e rótulos atribuídos de parte-a-parte alimentavam o ciclo de desconfiança mútua. Encontrava-se no insulto gratuito uma estratégia de afirmação e aniquilação do outro. Se os do MPLA eram rotulados por “crioulos”, “mulatos”, a UNITA era rotulada como “Kwachas” ou “bailundos”, enquanto a FNLA era conhecida por ser “tribalista”, correndo rumores segundo os quais os seus militares serem canibais (Kunzika 2015).

A proclamação da independência não se reflectiu, portanto, numa mudança de paradigma na forma de actuação das forças políticas que disputavam o poder. A confrontação militar continuou a sobrepor-se à disputa política. Para além disso, o exercício autoritário do poder intensificou-se e radicalizou-se, com a violência do 27 de Maio de 1977 e com a consagração do regime de partido único contribuindo para a consolidação da prevalecente cultura do medo (António 2015).

Em 1977, fruto das convulsões internas que deram origem ao 27 de Maio, realiza-se o I Congresso Ordinário do MPLA no pós-independência. Para Gomes (2009) e Mabeko-Tali (2019), uma das alterações que o 27 de Maio introduziu nas estruturas do MPLA foi a depuração da dissidência e o princípio de obediência rigorosa das normas internas do partido. Este momento marca a transformação do MPLA, enquanto movimento de massas, num partido de vanguarda¹⁰⁹. Enquanto partido de vanguarda, o MPLA consolida a sua posição hegemónica sobre a sociedade, a qual é bem ilustrada pelo *slogan* popularizado na altura: “não é do partido quem quer, mas quem merece!”.¹¹⁰

A transformação do MPLA em partido político, em Dezembro de 1977, não significou maior abertura à sociedade. Deu-se continuidade à repressão e ostracização dos críticos, à cooptação das potenciais vozes discordantes, para garantir a lealdade – condição essencial para a manutenção do poder. Por seu turno, e apesar de o MPLA se ter transformado num partido político, a FNLA e a UNITA continuavam a ser movimentos de libertação nacional, sem reconhecimento legal – o que só veio a acontecer em 1992 como explicado.

A transformação dos movimentos de libertação nacional em partidos políticos na transição para o multipartidarismo

Os Acordos de Bicesse foram assinados em 1991. Tais Acordos acabaram por ser a actualização e o redimensionamento dos Acordos de Alvor. A UNITA reconheceu o MPLA como o governo de transição até às próximas eleições. Em troca, o MPLA era obrigado a abandonar o marxismo-leninismo e abraçar a democracia, como constata Gomes (2009).¹¹¹

Apesar da sua pertinência, para Gomes (2009) e Pestana (2011), a exclusão da sociedade civil nos Acordos de Bicesse e, mais tarde, de Luena, em 2002, foi um dos limites mais importantes a este processo de paz. Outro limite de Bicesse foi a omissão sobre a partilha de

¹⁰⁹ Gomes (2009), Mabeko-Tali (2019), o movimento de vanguarda significou a criação de uma elite dentro MPLA que controlaria o proletariado e o Estado, permitindo deste a reorganização do partido.

¹¹⁰ Mateus e Mateus (2015)

¹¹¹ Para além destas cedências, os Acordos previam o cessar-fogo, entre as partes beligerantes, dando origem ao acantonamento das forças militares dos dois exércitos, e à consequente unificação, formando deste modo, um único exército nacional, desmobilizando todo o excedente militar de ambas as partes.

poderes no período que antecedia as eleições – um aspecto que foi aproveitado pelo MPLA para consolidar o seu poder, monopolizando os media e os recursos públicos em seu favor¹¹².

Na sequência destes Acordos, é promulgada a Constituição que veio a substituir a até então vigente Lei Constitucional. Esta consagrava a democracia representativa como regime político e a economia de mercado como modelo económico que, ainda assim, não dispensava uma forte presença do Estado, como espelha a Constituição de 1992, nos seus artigos 2, 3º e 11º:

A República de Angola é um Estado democrático de direito (artigo 2º) (...) O povo angolano exerce o poder político através do sufrágio universal periódico para a escolha dos seus representantes, através do referendo e por outras formas de participação democrática dos cidadãos na vida da Nação (artigo 3º). (...) O Estado incentiva o desenvolvimento da iniciativa e da actividade privada, mista, cooperativa e familiar, criando as condições que permitam o seu funcionamento, e apoia especialmente a pequena e média actividade económica, nos termos da lei (artigo 11º) (Lei Constitucional 1992).

É criada também a Assembleia Nacional em substituição da Assembleia do Povo, que sucedeu ao Conselho da Revolução, conforme Amundsen, Abreu e Hoygaard (2005). São reconhecidos os direitos sociais, políticos e cívicos dos cidadãos, como o direito à reunião e manifestação, e o direito à greve. Passa a ser permitida a existência de órgãos de comunicação privada, estimulando uma certa pluralidade de informação, e é reconhecida a oposição política, com ou sem assento parlamentar, através dos seus artigos 32º a 35º.

São garantidas as liberdades de expressão, de reunião, de manifestação, de associação, e de todas as demais formas de expressão (artigo 32º). (...) Os trabalhadores têm direito à greve. (...) (artigo 34º). É garantida a liberdade de imprensa, não podendo esta ser sujeita a qualquer censura (...). Os partidos políticos, no quadro da presente Lei e das leis ordinárias, concorrem, em torno de um projecto de sociedade e de um programa político, para a organização e para a expressão da vontade dos cidadãos, participando na vida política e na expressão do sufrágio universal, por meios democráticos e pacíficos (artigo 35º) (Lei Constitucional 1992).

O contexto político e militar, marcado por desconfianças de ambas as partes e agravado pela crescente militarização dos dois principais contendores, a inexperience na organização de pleitos eleitorais, o tempo reduzido para a sua preparação e o perfil autocrático das lideranças constituíam factores que inviabilizaram a transição para a democracia. Na verdade, a realização das eleições poderia ter representado o início de uma tradição de realização de eleições regulares em Angola, dando início a um ambiente mais encorajador para a participação do cidadão nas decisões que eram de interesse público. Todavia, e como se verá, acabou por representar o retorno à guerra, devido à irredutibilidade das posições e à total ausência de cultura democrática interna nesses partidos: “As eleições de 1992 (...) não significaram uma real interiorização dos procedimentos democráticos, na medida em que foram realizadas num contexto onde, para além das irreconciliáveis rivalidades e da instrumentalização de procedimentos democráticos para a conquista absolutista do poder, se procedeu a um esvaziamento do movimento de liberalização política e a um congelamento da construção do Estado” (LAB 2020, 41).

Nas eleições de 1992, o MPLA obteve 54% nas eleições legislativas e 49% dos votos nas eleições presidenciais, e a UNITA 34% dos votos nas eleições legislativas (com 70 deputados eleitos) e 41% dos votos nas eleições presidenciais. Com estes resultados, impunha-se a 2ª volta das eleições presidenciais¹¹³ que nunca chegou a acontecer. Já no que se refere especificamente às eleições legislativas e, independentemente da lisura e da transparência do processo eleitoral, pela primeira vez, Angola teria uma Assembleia Nacional composta por vários partidos políticos, contrariamente à anterior Assembleia do Povo, composta apenas pelo MPLA.

¹¹² Um terceiro aspecto está ligado a secundarização da ONU e outros actores estrangeiros no processo de negociação, tendo sido reduzido o seu papel à observação do processo de negociação, consequentemente, a missão de paz da ONU presente em Angola, mostrou-se incapaz de responder de forma efectiva às tarefas propostas para a efectivação destes Acordos.

¹¹³ Disponível em <https://www.cne.ao/ao/1992-2/> consultado aos 20 de Julho de 2021.

A contestação dos resultados eleitorais por parte da UNITA conduziu a um clima de apreensão, regressando rapidamente o país à guerra civil. A delegação da UNITA é expulsa de Luanda e a 2ª volta das eleições presidenciais de 1992 nunca chegou a ser realizada. Consequentemente, os 70 deputados eleitos pela UNITA, na primeira volta, não tomaram posse na Assembleia Nacional¹¹⁴.

Com o reatar da guerra civil em Angola, várias tentativas a nível nacional e internacional foram levadas a cabo no sentido de pôr fim àquela. Neste sentido, foram assinados os Acordos de Lusaka, em 1994. Estes Acordos previam o cessar-fogo e a incorporação de todos os oficiais superiores nas Forças Armadas Angolanas. No entanto, tal como os seus sucessores, o processo de paz de Lusaka falhou e a guerra prolongou-se até 2002.

A transição para o multipartidarismo e a emergência de novos partidos políticos

Um dos aspectos mais relevantes da transição para o multipartidarismo foi a formação, em pouco tempo, de muitos partidos políticos¹¹⁵. No entanto, a criação destes novos partidos não significou melhoria do ambiente democrático, tão pouco uma maior aproximação destes actores (novos e velhos) relativamente à população. No cômputo geral, os níveis de participação na vida pública dos cidadãos comuns permaneceram nulos. Ou seja, os novos partidos reproduziram os modos de ser e estar dos partidos tidos como tradicionais (ex-movimentos de libertação), não representando uma terceira opção para a conquista do poder ou para a melhoria dos processos de democratização.

Esta constatação pode indicar duas coisas. Por um lado, sugere uma certa ânsia no exercício da actividade política partidária livremente em Angola, embora pareça contraditório que essa vontade de fazer parte do jogo democrático não tenha sido demonstrada antes das eleições de 1992, nomeadamente por meio do engajamento destes actores políticos numa agenda para a paz em Angola¹¹⁶. Por outro, segundo António (2015), a emergência de certos partidos estava ligada a uma estratégia do MPLA que visava transmitir, a nível interno e externo, uma imagem de democratização de Angola.

A realidade é que o aumento do número de partidos políticos por si só pode não ser um indicador da existência ou fortalecimento da democracia. A realidade sugere que podem existir muitos partidos do ponto de vista formal, mas sem ter uma intervenção relevante na esfera pública, visando a materialização de uma agenda que contribua para a melhoria da condição de vida das pessoas, nos diferentes aspectos. Vários destes actores criaram-se a si próprios não para expressar interesses de um grupo ou uma agenda para o país, mas sim para integrarem o jogo político como modo de ascensão social e económica.

Um outro aspecto relevante relativamente à emergência destes partidos políticos é a sua efemeridade, contrariando uma das características dos partidos políticos discutidas por Fernandes (2010) e que é o carácter permanente ou uma duração razoável destas organizações. Observou-se, por exemplo, que, dos 18 partidos políticos concorrentes às eleições de 1992¹¹⁷, apenas 9 voltaram a concorrer às eleições de 2008¹¹⁸. O desaparecimento de alguns partidos políticos está essencialmente ligado à criação da lei nº2/05 de 1 de Julho, que previa a extinção dos partidos políticos que não atingissem 0,5% dos votos a nível nacional nas eleições legislativas (António 2015). Por outro lado, o aumento do número de partidos políticos não foi acompanhado pelo correlato aumento da visibilidade destes actores no espaço público. Essa tendência foi-se reproduzindo ao longo do tempo e levou o antropólogo angolano Ruy de Carvalho a questionar “em quem pensam os políticos?” (1994). Na visão deste autor, os políticos são obrigados a pensar

114 LAB (2020).

115 Segundo Abreu (2006), neste período foram criados em Angola mais de 130 partidos políticos.

116 Muitos destes políticos eram desconhecidos no espaço público em Angola, antes de 1992.

117 MPLA, UNITA, PRS, FNLA, PLD, PRD, PAJOCA, PDP-ANA, PNDA, FDA, PSD, AD, PAI, PDLA, PSDA, PRA, CNDA, PDA.

118 MPLA, UNITA, PRS, FNLA, PLD, PRD, PAJOCA, PDP-ANA, AD.

no e com o povo, sem uma visão paternalista, construindo uma sociedade que não deixa ninguém para trás, auscultando e traduzindo as preocupações do povo nos seus projectos.

O Governo de Unidade e Reconciliação Nacional

Na sequência dos Acordos de Lusaka foi criado, em 1997, o Governo de Unidade e Reconciliação Nacional (GURN) enquanto mecanismo de inclusão e partilha de poder. Este governo era composto por todos os partidos com assento parlamentar, de acordo com os resultados das eleições de 1992. No entanto, a criação do GURN não significou o fim da guerra civil e das reiteradas violações dos Acordos de Lusaka por ambas as partes.

Após as eleições de 1992, a UNITA passou a ser censurada, interna e externamente, pelo retorno à guerra e devido às constantes violações dos sucessivos acordos de paz, sofrendo sanções da ONU. Simultaneamente, a propaganda do governo contra Jonas Savimbi e a UNITA intensificou-se, chegando-se mesmo a declarar Jonas Savimbi criminoso de guerra e a UNITA uma organização criminosa.

Outra estratégia utilizada para o isolamento e enfraquecimento de Jonas Savimbi foi a criação da UNITA Renovada, enquanto um partido satélite¹¹⁹. Para o governo do MPLA, a UNITA Renovada era o único interlocutor válido e com legitimidade para dialogar com o governo por demarcar-se da violência como forma de alcançar o poder, tal como reflectem Gomes (2009) e Cafussa (2014). A criação da UNITA Renovada tinha claramente um carácter instrumental, na medida em que os seus deputados foram nomeados pela Assembleia Nacional, onde o MPLA tinha maioria absoluta. Nestas condições, os deputados da UNITA Renovada não reuniam condições para representar os interesses da UNITA, já então tida como ‘organização criminosa’ nem dos seus eleitores, mas apenas para dialogar com quem os nomeou.

Outro aspecto relevante é o facto de que a UNITA Renovada não se encontrar em condições para dialogar com o governo em igualdade de circunstância. Encontrava-se fragilizada do ponto de vista político, dada a falta de credibilidade que lhe era atribuída pela sociedade em geral. A UNITA Renovada era vista por muitos como um exemplo da aplicação do princípio “dividir para melhor reinar”, sendo conotada como uma extensão do MPLA e os seus interesses. Do ponto de vista económico, não possuía fontes de rendimentos que lhe permitisse a necessária autonomia. Para além fragilização política, esta dependência condicionaria a existência do partido (Gomes 2009).

Naquele contexto, interessava ao MPLA ter, formalmente, o maior partido da oposição representado na Assembleia Nacional para simular, interna e externamente, o pluralismo e a deliberação democrática na tomada das decisões de interesse público. Mas, na prática, a UNITA-Renovada não possuía nenhuma capacidade para se contrapor às posições do MPLA e lograr resultados. Sumariamente, a UNITA Renovada foi utilizada como mecanismo de neutralização e atrofiamento político da UNITA e de Jonas Savimbi.

A oposição parlamentar em Angola 1992-2021: alcances, limites e contradições

Com o fim da guerra, em 2002, foram assinados os Acordos de Luena que previam a pacificação do país, a extinção do GURN e a realização de eleições periódicas. Naquele momento, a UNITA encontrava-se numa situação de profunda fragilidade por vários factores: morte do líder

¹¹⁹ A UNITA Renovada foi criada por uma ala do partido, liderada por Jorge Valentim, Demóstenes Chilingutilla, e Eugénio Manuvakola. Esta ala que rejeitava a política de guerra de Jonas Savimbi. Segundo (Gomes 2009, 150) o governo do MPLA reconheceu de imediato a UNITA-RENOVADA, declarando-a como a única interlocutora legítima, inclusivamente na Comissão Conjunta Político-Militar. Rotulando Savimbi de ‘criminoso de guerra’, suspende também os quatro ministros e os sete vice-ministros da UNITA no GURN, e entrega a sede da UNITA em Luanda aos líderes da facção dissidente. O cerco à UNITA foi reforçado: o governo só iria dialogar com a UNITA-Renovada, os órgãos de comunicação deveriam referir-se apenas a esta e a UNITA de Savimbi deveria ser identificada como força criminosa.

fundador; a derrota militar; a incapacidade militar para prosseguir a guerra; desconfianças mútuas entre a UNITA e a UNITA Renovada; pouca simpatia por uma grande maioria dos angolanos, devido o histórico de guerra, entre outros. Estes factores foram agravados pela estratégia de neutralização utilizada pelo MPLA que consistia em discutir as questões militares com a UNITA e as questões políticas com a UNITA Renovada, criando uma bicefalia entre a Comissão de Gestão criada pela UNITA depois da morte de Savimbi e a direcção da UNITA Renovada. Após os Acordos do Luena, a UNITA Renovada foi extinta e os deputados da UNITA eleitos em 1992 voltaram a ocupar os seus lugares na Assembleia Nacional (Gomes 2009). Aceitar as condições apresentadas pelo governo era a única forma de garantir a sobrevivência política da UNITA. Simultaneamente, para o MPLA, interessava a existência formal de uma oposição parlamentar, mas que, na prática, não possuísse nenhuma capacidade para influenciar de forma decisiva a governação.

Luena possibilitava formalmente a preparação das condições para a realização das eleições legislativas e presidenciais. Contudo, apenas foram realizadas as eleições legislativas em 2008, 4 anos depois da assinatura do Memorando de Luena. Nessas eleições, o MPLA garantiu maioria absoluta que foi posteriormente mobilizada para realizar a alteração da Constituição em 2010 e, com isso, consagrar um novo modelo de eleição presidencial (indirecto) e o reforço dos poderes do Presidente da República. Às eleições de 2008, seguiram-se as realizadas em 2012 e 2017, estando prevista a realização das próximas eleições em 2022. A tabela seguinte mostra a composição da Assembleia Nacional como resultado das quatro eleições realizadas até ao momento

Tabela-1 Composição da Assembleia Nacional nos diferentes pleitos eleitorais

Partidos								
	Número de deputados							
	1992		2008		2012		2017	
MPLA	129	58,6%	191	81,64%	175	71,84%	150	61,08%
UNITA	70	31,8%	16	10,39%	32	18,66%	51	26,68%
PRS	6	2,7%	8	3,17%	3	1,70%	1	1,35%
FNLA	5	2,3%	3	1,11%	2	1,13%	1	0,93%
PLD	3	1,4%	--	--	--	--	--	--
PRD	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
PAJOCA	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
PDP-ANA	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
PNDA	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
FDA	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
PSD	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
AD	1	0,5%	--	--	--	--	--	--
ND	--		2	1,20%	--	--	--	--
CASA-CE	--	--	--	--	8	6%	16	9,45%

Fonte: Elaboração própria, baseado em Bittencourt (2016); CNE.

Neste exercício destacamos alguns aspectos: o primeiro é que os dados mostram que desde as eleições de 1992, o MPLA possui uma larga maioria no parlamento em relação à oposição. O modelo de votação indirecta, adoptado desde as eleições de 2008, por meio das eleições gerais, baseadas em listas, coloca em causa a ideia de representação. Essa maioria tem permitido ao executivo do MPLA aprovar unilateralmente todas as suas propostas, dispensando os votos da oposição¹²⁰ e fragilizando o carácter deliberativo e inclusivo das decisões tomadas – carácter este que constitui a essência de uma assembleia nos sistemas democráticos.

A supremacia do MPLA manifesta-se na paralisia e na falta de peso da oposição parlamentar em Angola. Como referido, em 1992, assiste-se à estratégia de cooptação e neutralização do maior rival do MPLA, com a criação da UNITA Renovada. Em 2008, os passivos da guerra atribuídos à UNITA foram utilizados como arma de arremesso e de fragilização da UNITA que procurava demarcar-se do passado de guerra. Em 2012, a criação da coligação política CASA-CE121 foi inicialmente recebida com uma certa esperança na possibilidade de se constituir numa terceira via para alternância do poder num futuro próximo. No entanto, o tempo demonstrou que o seu surgimento não se reflectiu, de forma relevante, no posicionamento da oposição parlamentar em Angola, nem nos indicadores gerais da vida democrática. Em 2017, observou-se a perpetuação das estratégias de cooptação, incluindo o aliciamento de militantes da oposição, o enfraquecimento da oposição, entre outros. As estratégias de cooptação são agravadas pelas denúncias constantes de fraude eleitoral, por parte da oposição. Angola ocupou, no ano de 2020, a posição 117º no ranking mundial sobre democracia (The Economist Intelligence Unit 2021).

Segundo vários estudos Gomes (2009), Schubert (2013), (LAB (2020), desde 1992, têm sido apontadas várias irregularidades nos processos eleitorais pela oposição parlamentar angolana e por organizações da sociedade civil. As principais reclamações da oposição podem ser sintetizadas do seguinte modo: a composição desequilibrada da CNE e os critérios de eleição do seu presidente; a ausência do voto biométrico; o alegado desvio de urnas; o uso de meios públicos ao serviço do MPLA, durante o período eleitoral; a distribuição bastante desigual de tempo de antena nos órgãos de comunicação social públicos durante a campanha eleitoral; a inexistência de cadernos eleitorais em todas as assembleias; o credenciamento parcial e tardio dos delegados dos partidos políticos da oposição; a forma de apuramento dos resultados a nível municipal, provincial e nacional; o aliciamento e corrupção de militantes da oposição; a deslocação geográfica deliberada de eleitores; a manipulação da opinião pública, por meio de uma propaganda que beneficia quem governa, dentre outras.

Por exemplo, em 2017, na sequência de várias irregularidades reclamadas pelos partidos da oposição, 7 delegados destacados no Centro Nacional de Escrutínio da Comissão Nacional Eleitoral em Luanda, demarcaram-se dos resultados finais divulgados pela CNE, acusando a mesma instituição de não ter feito o apuramento dos resultados eleitorais a nível local, em 15 das 18 províncias¹²² como a lei prevê, constituindo deste modo, uma violação grave à legislação eleitoral. Este pronunciamento reforçou as reclamações da UNITA, criando um clima de grande incerteza (LAB 2020). Neste período, a UNITA anunciou que os seus deputados eleitos não tomariam posse na Assembleia Nacional, porque a “UNITA não pode legitimar instituições que resultam de actos que violam flagrantemente a constituição e a lei”.¹²³ No entanto, na abertura

120 No dia 1 de Setembro de 2021, foi a votação final a lei eleitoral, que foi amplamente contestado tanto pela oposição, quanto da sociedade civil e os Movimentos sociais, que realizaram uma manifestação defronte à Assembleia Nacional no dia anterior, realizou-se uma recolha de assinaturas *online* para tentar impedir a aprovação da lei, mas, ainda assim foi aprovada somente com os votos do MPLA.

121 Convergência Ampla para Salvação de Angola- Coligação Eleitoral.

122 Nogueira (2021) apresentou no seu site um documento de 8 páginas, assinado por 7 delegados da CNE em 2017, enviado ao Plenário da CNE, onde detalhadamente denunciam a violação grave da lei, no processo de apuramento dos resultados das eleições de 2017.

123 Entrevista de Alcides Sakala, disponível em <https://www.rfi.fr/pt/angola/20170908-deputados-da-unita-nao-vao-tomar-posse>, acessado no dia 06/08/2021.

do ano parlamentar da nova legislatura, os deputados da UNITA ocuparam os seus lugares no parlamento, mesmo sem nenhuma das reivindicações apresentadas ter sido satisfeita.

Tal como refere Amundsen (2011), a realização de eleições nos vários países africanos, e em Angola em particular, não representou a democratização das respectivas sociedades, tão pouco proporcionou alternância ao poder. Os mesmos partidos que declararam a independência mantêm-se no poder e com ares muito mais autoritários; são legitimados por eleições “forjadas” para a manutenção de uma democracia formal que não tem reflexo no quotidiano do cidadão. Neste contexto, a capacidade e o poder de influência, de pressão e de negociação dos partidos políticos com assento parlamentar é vestigial.

As vitórias também têm limites: o caso da maioria parlamentar do MPLA

No entanto, apesar das vitórias sucessivas, a partir das eleições de 2012, constata-se uma perda constante de assentos parlamentares da parte do MPLA e um ligeiro aumento de assentos parlamentares destinados a partidos da oposição. Nas eleições de 2008 e 2017, o MPLA perdeu no total 41 assentos, sendo que neste período, em cada pleito eleitoral, perdeu 10% dos seus assentos parlamentares, como mostra a tabela anterior. Por outro lado, desde 1992, os níveis de abstenção têm vindo a aumentar em cada pleito eleitoral. Em 1992, a abstenção nas eleições presidenciais foi estimada em 17% e nas eleições legislativas em 26%. Em 2008, a taxa de abstenção foi de 17%. Em 2012, foi de 40%. E, em 2017, a taxa de abstenção foi de 26%. A esta percentagem soma-se os 172.639 votos em branco e os 102.486 votos nulos. A estes dados adiciona-se o facto de cerca de 4 a 4,5 milhões de eleitores não actualizaram o seu registo para as eleições de 2017 (LAB 2020). Na sua análise comparativa sobre os pleitos eleitorais angolanos, a mesma fonte considera que a abstenção e os votos em branco constituem verdadeiramente a terceira força política a considerar, constituindo deste modo o “voto do protesto” (LAB 2020). Este “voto do protesto” pode ser explicado, dentre outros factores, pela desilusão das eleições passadas, ou ainda, pela desvalorização do estatuto de eleitor por parte dos cidadãos, o que traduz um elevado nível de descrença nas instituições e no próprio sistema político.

Vários factores podem ajudar a compreender esta tendência para o crescimento global e significativo da abstenção. Em 1992, existia a euforia da população em participar das eleições, pois acreditava-se que era a solução para o fim da guerra que o país vivia. No que diz respeito às eleições de 2008, a vitória militar do MPLA em 2002, a criação das linhas de crédito da China¹²⁴ e a ausência de uma oposição militarizada motivaram novamente uma grande expectativa de mudança para a população que ainda tinha muitas feridas da guerra abertas. Nestas eleições, o MPLA usufruía dos dividendos recentes da sua vitória militar e a UNITA foi fortemente penalizada nas urnas pelo passado de guerra. As pessoas foram induzidas a pensar, pela propaganda do MPLA, que a manutenção da paz militar tão recentemente conquistada apenas poderia ser garantida com a manutenção do MPLA no poder. Já a alternância política estava conotada com o retorno à guerra.

Em 2008, a oposição parlamentar representava apenas 13% do número total de assentos parlamentares. Já a partir de 2012, como mencionado, os dados eleitorais sugerem um novo desencanto associado a um aumento do descrédito nas políticas do MPLA, bem como um ligeiro crescimento da oposição parlamentar. Esta mesma tendência reproduziu-se nas eleições de 2017. Actualmente, o peso dos partidos políticos de oposição na Assembleia Nacional é de 39% dos assentos. Constata-se, pois, que à medida que a guerra fica mais distante temporalmente, o MPLA vai perdendo gradualmente assentos. Esta aparente secundarização da memória da guerra civil pode estar associada à estrutura etária da população angolana, maioritariamente jovem.¹²⁵

¹²⁴ A dívida de Angola para com a China ronda aos 16,9 mil milhões de euros. Ver, “Angola deverá poupar 6 mil milhões de dólares com alívio da dívida”, DW-Angola, 19 de Setembro de 2020.

¹²⁵ As projecções do INE (2016) indicam que a população angolana com idade entre 20-24 anos em 2017, seria de 2 420 341, correspondendo a 9% da população angolana em 2017. Para 2022, projecções indicam um ligeiro crescimento populacional, mas, a estagnação no ritmo de crescimento da população na que faixa etária entre 20-24 anos.

Outro aspecto a realçar é o facto de os partidos da oposição, com destaque para a UNITA, terem contestado os resultados de todos os pleitos eleitorais. Torna-se importante sinalizar que, ao longo do tempo, observou-se uma mudança nos mecanismos de reclamação usados pela UNITA. Em 1992, a UNITA usou da violência militar para reclamar a pretensa fraude eleitoral, mesmo não logrando resultados. Em 2008, recorreu ao Tribunal Constitucional para apresentar as evidências que sustentam a sua nova reclamação de fraude. Tal representa uma evolução, na medida em que se recorreu a várias instituições do poder judicial que são, por princípio, fundamentais para o Estado de Direito (António 2015).

Pese embora o facto de a oposição parlamentar apresentar, desde 2008, as suas reclamações sobre a lisura e transparência das eleições juntos das instituições do Estado, a realidade é que estes processos continuam a não merecer a transparência necessária para o escrutínio público e a fiscalização cidadã. Para além disso, os processos costumam acabar bloqueados sem razão aparente. A título de exemplo, nas eleições de 2017, a UNITA e a CASA-CE afirmavam ter provas de fraude por parte da CNE, por meio da contagem paralela das actas vindas das mesas de voto, a nível nacional. Esses resultados nunca foram apresentados publicamente. Para além de descredibilizar a denúncia, esta acção sugere uma incapacidade da oposição parlamentar em Angola em antever cenários e antecipar-se às eventuais estratégias fraudulentas do MPLA para a sua manutenção do poder. A postura reactiva e não proactiva da oposição corre o risco deter um efeito desmobilizador no cidadão ao nível do seu engajamento numa possível agenda de mudança.

Por outro lado, em todas as eleições realizadas em Angola, observou-se uma confrangedora ausência de debate entre os partidos concorrentes. Para além da oposição nunca ter de facto forçado um debate com o MPLA em período eleitoral, alegando, contudo, que estavam abertos ao debate (apenas o MPLA e os órgãos de comunicação social, mostravam relutância a este respeito), os partidos da oposição também nunca organizaram um debate entre si sobre as suas propostas de governação. Na verdade, até 2021, com a criação da Frente Patriótica, como se verá, a oposição política – parlamentar e não parlamentar – manteve-se essencialmente atomizada e fragmentada. Nestas condições, o nível e a qualidade de informação disponibilizada aos cidadãos eram baixos, o que condicionava negativamente a participação pública e a fiscalização cidadã.

Perante este cenário, nas eleições de 2012 e de 2017, alguns jovens activistas ligados à associação Handeka e ao Movimento Revolucionário de Angola, por conta e meios próprios, criaram o Projecto JIKU126, engajando-se num extenuante processo de contagem paralela dos votos, mediante a informação fornecida pelos vários membros que faziam parte das mesas de votos a nível nacional. Por indisponibilidade de informações de várias actas, a contagem não chegou ao fim, pelo que o resultado final não serviu de base comparativa relativamente aos dados oficiais.

Para além da compilação destes dados, o mesmo grupo monitorou o tempo de antena concedido aos diferentes partidos políticos nos órgãos de comunicação social públicos e privados. Essa monitoria comprovou que, durante o período da campanha eleitoral, houve uma distribuição bastante desigual do tempo nos meios de comunicação social públicos, tendo sido o MPLA e o seu candidato claramente beneficiados pela *media* pública e privada em detrimento dos partidos da oposição. 127

No entanto, esta iniciativa é um exemplo relevante de como as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais podem contribuir na democratização do país e das suas instituições,

126 A palavra JIKU é uma adaptação da expressão na língua nacional Kimbundo “Jikulomesso”, cujo sentido literal seria “abrir o olho”, manter-se atento, desperto. O projecto JIKU foi criado em 2017 por jovens activistas enquanto uma plataforma digital para a monitoria de todo o processo eleitoral e denúncia de eventuais violações à lei eleitoral. DAR LINK,

127 O relatório da Handeka revela que em 500 minutos monitorizados pela associação, nos primeiros 5 dias da campanha eleitoral, a distribuição do tempo foi feita da seguinte forma: o MPLA lhe foi dedicado 332 minutos (84,47%) do tempo total, CASA-CE teve 21 minutos de cobertura, o que corresponde a (5,33%) do tempo total, o PRS teve 17,6 minutos (4,47%), a UNITA contou com 13,5 minutos de cobertura (3,34%), A FNLA teve 5,15 minutos (1,31%) e a APN 4,15 minutos (1,05%). Dados disponíveis em <https://www.dw.com/pt-002/angola-elei%C3%A7%C3%B5es-cobertura-na-tv-e-r%C3%A1dio-com-85-do-tempo-para-o-mpla/a-39924758>, consultado aos 01 de Setembro de 2021.

nomeadamente políticas, monitorando e denunciando eventuais atropelos da lei e dos próprios processos eleitorais. Se cidadãos em colaboração, de forma colectiva e fora do quadro das instituições tradicionais, conseguem engajar-se seriamente na monitoria dos processos eleitorais, torna-se expectável que os partidos políticos, que possuem à partida uma estrutura muito mais robusta em termos financeiros, tecnológicos, e de recursos humanos¹²⁸, tenham maior capacidade de monitorar em tempo real os resultados eleitorais.

Em jeito de conclusão

Tendo em conta que se avizinha o ano eleitoral, o actual contexto constitui um desafio para todas as forças políticas do país. O agravamento da crise económica e social, marcada por emergências sociais várias, por uma recessão que dura há mais de 5 anos e pelos efeitos da pandemia C-19, tem-se traduzido num evidente descontentamento social generalizado cada vez mais articulado. Estas tensões sociais traduzem-se também em tensões políticas importantes, bem como em novos posicionamentos por parte dos partidos políticos, como é o caso da Frente Patriótica¹²⁹.

Ainda assim, observa-se uma oposição parlamentar bastante fragilizada, não simplesmente pelo número reduzido de assentos que ocupa, o que reduz bastante a possibilidade de aprovação de iniciativas legislativas próprias, mas também pela incapacidade da oposição em criar uma agenda política em que consiga estabelecer “pontes” com a sociedade à volta das questões que colocam em causa o bem comum. A este respeito, o caso da Frente Patriótica poderá constituir uma prova de fogo para estes actores políticos como se verá adiante.

A vida política angolana tem sido profundamente marcada pelo sério e constante distanciamento entre, por um lado, a Assembleia Nacional e quem o ocupa, e, por outro, a sociedade em geral. Esse distanciamento é agravado pela falta de informação apropriada sobre a actividade parlamentar. Por exemplo, a não transmissão dos debates na Assembleia Nacional por nenhum meio de comunicação social dificulta a forma pela qual o cidadão pode acompanhar adequadamente e aferir o desempenho do seu “representante” no parlamento.

Esse distanciamento é também agravado pelas fracturas que fragilizam as possibilidades da criação de uma agenda da oposição capaz de se contrapor à agenda do partido maioritário e do executivo. Um exemplo relevante de fractura interna é, por exemplo, a instabilidade na direcção da CASA-CE. Desde o seu surgimento, em 2012, 2 presidentes foram destituídos em situações aparentemente pouco claras.¹³⁰ Esta instabilidade é agravada pela cisão do grupo parlamentar, onde 8 dos 16 deputados eleitos em 2017, trabalham de forma independente desde o afastamento de Abel Chivukuvuku da liderança desta coligação em 2019¹³¹. Para além de denotar alguma ausência de cultura democrática que permita a coabitação de vários interesses, esta instabilidade interna pode indiciar a sobreposição das agendas pessoais às da coligação e a falta de confiança entre os partidos que a compõem. Outro exemplo: no dia 2 de Novembro de 2020, o deputado David Mendes anunciou a sua saída do grupo parlamentar da UNITA¹³², passando a trabalhar de forma independente daí em diante, por alegadamente ter sofrido ameaças de morte de militantes da UNITA. Por seu turno, a FNLA vive uma profunda crise interna, quase insanável,

¹²⁸ Embora se admita que os recursos humanos dos partidos, tal como os recursos humanos da maior parte das instituições dos Estado, incluindo ministérios, são muito pouco qualificados e preparados, o desejável seria a formação e treinamento constante dos seus militantes, durante o período que separa uma eleição da outra, para responder da melhor forma os desafios a que se propõem, sob pena de banalizar o exercício da actividade política e aumentar a desconfiança da sociedade aos partidos políticos.

¹²⁹ Ver, “Angola: Líder da UNITA anuncia criação de uma “Frente Patriótica Unida”, África 21 Digital, 05 de Agosto de 2021, acessado a 1 de Setembro de 2021.

¹³⁰ Ver, “CASA CE Manuel Fernandes eleito com três votos a favor e duas abstenções”, Agência Lusa, 09 de Fevereiro de 2021. Em Fevereiro de 2019, Abel Chivukuvuku foi destituído do cargo de presidente da CASA-CE por alegada quebra de confiança política, sendo substituído por André Mendes de Carvalho, que foi obrigado a demitir-se da presidência da coligação no dia 05 de Fevereiro de 2021, por alegada apatia na liderança da coligação.

¹³¹ Ver, “Crise no grupo parlamentar da CASA-CE ameaça futuro da coligação no Parlamento”, VOA, 09 de Junho de 2020, acessado a 1 de Setembro de 2021.

¹³² Ver, “David Mendes anuncia saída da bancada parlamentar da UNITA”, Agência Lusa, 02 Novembro, de 2020.

que transformou hoje um partido histórico que lutou para a libertação nacional, num partido sem grande expressão a nível nacional.

Como referido, para além das crises internas, outro aspecto que descredibiliza a oposição parlamentar angolana, é a incapacidade de articulação de toda a oposição em torno de um projecto comum. Tem sido constante a inexistência de uma estratégia colectiva da oposição para a monitoria e combate à fraude durante as eleições e para fazer face à hegemonia do MPLA¹³³. Esta incapacidade deriva não só do número de assentos que dispõe, mas também da invisibilidade consentida a que se remete, ao não estabelecer espaços alternativos de intervenção política (presenciais ou virtuais) capaz de mobilizar as forças sociais e trazer as suas aspirações para a Assembleia Nacional.

Na tentativa de contrapor a tendência “sectária” da oposição angolana, tendo em conta as eleições previstas para 2022, alguns partidos da oposição, criaram a Frente Patriótica para Alternância¹³⁴. Trata-se de uma plataforma política ainda em formação que pretende agregar políticos, actores da sociedade civil e pessoas independentes num projecto político que visa a alternância do poder por via democrática. O seu surgimento poderá representar uma inovação na actuação de alguns partidos políticos da oposição em Angola, criando uma agenda única que agrega os interesses de vários partidos, e logrando representar uma ameaça real à hegemonia do MPLA¹³⁵. No compromisso de actualização constante deste documento de trabalho, a nossa atenção estará direccionada para a evolução da situação política em Angola e o posicionamento da oposição parlamentar, com maior incidência para a Frente para a Alternância.

De igual modo, dada a complementariedade geral das diferentes linhas de pesquisa, a evolução da situação política também deverá ter em atenção os movimentos da sociedade civil, dos movimentos juvenis e femininos, das Plataforma e Movimentos mais amplos que possam resultar da união de esforços para inverter o Status Quo.

Referências

- (INE), Instituto Nacional de Estatística. *Projecção da população 2014-2050*. Luanda: INE, 2016.
- Abreu, Cesaltina Cadete Basto de. *Sociedade Civil em Angola: da realidade à utopia*. Rio de Janeiro: Trabalho apresentado ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, 2006.
- Agostinho, Feliciano Paulo. *Guerra em Angola as heranças da luta de libertação e a guerra civil*. Lisboa: Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Cavalaria Trabalho de Investigação Aplicada, 2011.
- Agualusa, José Eduardo. “Guerra e paz em Angola.” *KOSMOPOLIS. Festa Internacional de la Literatura, Barcelona – CCCB*, 2004.
- Amundsen, Inge. “Partidos políticos em Angola: Na tendência africana.” *Angola Brief May 2011 Volume 1 N.º.10*, 2011.
- Amundsen, Inge, Cesaltina Abreu, e Laurinda Hoygaard. “Accountability on the Move The Parliament of Angola.” *CMI Working Papers*, 2005.

¹³³ Desde o anúncio da Frente para Alternância, o actual líder da CASA-CE fez vários pronunciamentos públicos, descredibilizando esta frente. Ver, “Presidente da CASA-CE descarta adesão à Frente Patriótica”, Agência Lusa, 29 de Agosto de 2021

¹³⁴ A Frente Patriótica para Alternância é uma organização política em formação criada em 2021, cujos mentores são os líderes da UNITA, Adalberto da Costa Júnior, do Bloco Democrático, Filomeno Viera Lopes, e o líder do projecto político PRA-JÁ Abel Chivukuvuku que visa congregar pessoas de diferentes sensibilidades políticas e não só, visando a alternância do poder nas eleições de 2022.

¹³⁵ A realidade indica que o anúncio da Criação da Frente para Alternância, apenas aumentou a intranquilidade, velada nalguns casos e aberta noutros, da parte do MPLA, que teve início com a eleição de Adalberto Costa Júnior para a liderança da UNITA¹³⁵. O desassossego do MPLA traduz-se nos constantes ataques, por via dos meios de comunicação social públicos¹³⁵, aos principais líderes dos partidos que compõem a Frente para a Alternância, (com maior incidência para Adalberto Costa Júnior), a instrumentalização das instituições de justiça para a destituição de Adalberto Costa Júnior do cargo de presidente da UNITA¹³⁵, a não legalização do PRAJA, assim como, o impedimento da manifestações de apoio e solidariedade ao líder do principal partido da oposição

- Angola, República de. *Lei constitucional*. Luanda, 1992.
- António, Nelson Domingos. *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. Rio de Janeiro: PoloBooks, 2015.
- Bittencourt, Marcelo. “As eleições angolanas de 1992.” *Revista TEL, Irati*, v. 7, n.2, 2016: 170-192.
- Cafussa, Alberto Colino. *O GURN entre a guerra e a paz*. Luanda: Mulemba e Pedago, 2014.
- Carvalho, Ruy Duarte de. “Em quem pensam os políticos?” Em *A Câmera, a Escrita e a Coisa Dita*, de Ruy Duarte de Carvalho, 161-167. Luanda: INALD, 1994.
- CNE, Comissão Nacional Eleitoral. <https://www.cne.ao/ao/1992-2/>. s.d. (acedido em 20 de Julho de 2021).
- Coimbra, Centro de Documentação da Universidade de. <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=descon21>. s.d. (acedido em 19 de Julho de 2021).
- Dias, Jill R. “Uma questão de identidade: respostas intelectuais às transformações económicas no seio da elite crioula da Angola portuguesa entre 1870 e 1930.” *Revista Internacional de Estudos Africanos*, nº 1, 1984: 61-94.
- Digital, África 21. “Angola: Líder da Unita anuncia criação de uma “Frente Patriótica Unida”.” 05 de Agosto de 2021.
- DW-Angola. “Angola deverá poupar 6 mil milhões de dólares com alívio da dívida.” 19 de Setembro de 2020.
- . <https://www.dw.com/pt-002/angola-elei%C3%A7%C3%B5es-cobertura-na-tv-e-r%C3%A1dio-com-85-do-tempo-para-o-mpla/a-39924758>. 01 de Agosto de 2017. (acedido em 01 de Setembro de 2021).
- Fernandes, António José. *Introdução à Ciencia Política- Teorias, Metodos e Técnicas*. Porto: Porto Editora, 2010.
- Gomes, Catarina Antunes. *De como o poder se produz: Angola e as suas transições*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2009.
- <https://www.youtube.com/watch?v=6NAYCTCkfw>. 09 de Outubro de 2013. (acedido em 05 de 08 de 2021).
- <https://www.youtube.com/watch?v=atPdiFjRInc>. 18 de Março de 2021. (acedido em 1 de Setembro de 2021).
- <https://www.youtube.com/watch?v=qRlDtLsQfmI>. 22 de Maio de 2021. (acedido em 1 de Setembro de 2021).
- <https://www.youtube.com/watch?v=ygJR98RvdGs>. 03 de Março de 2021. (acedido em 1 de Setembro de 2021).
- Jornal, Novo. “MPLA elabora plano para a briga política, Adalberto “vigiado e combatido até à exaustão”.” *Ouvidos 60 experts, plano inclui invasão à vida privada*. Edição nº 655, 2 de Outubro de 2021.
- Kandjimbo, Luís. “A disciplinarização da literatura angolana história, cânones, discursos legitimadores e estatuto disciplinar.” *Universidade Gregório Semedo (Angola) Instituto de Estudos Literários e Tradição – FCSH-UNL*, 2016.
- Kunzika, Emanuel. *A formação da nação angolana através da luta de libertação*. Traduzido por Kiala Pierre. Luanda: Plátano, 2015.
- LAB, Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades. *Monitorar a governação em Angola Das eleições de 2017 à actuação governativa*. Luanda, Angola: Kacimbo, 2020.
- Limited, The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2020, In sickness and in health?* 2021.
- Lusa, Agência. “CASA CE Manuel Fernandes eleito com três votos a favor e duas abstenções.” 09 de Fevereiro de 2021.
- . “David Mendes anuncia saída da bancada parlamentar da UNITA.” 02 de Novembro de 2020.
- . “MPLA afirma que frente patriótica unida não tem proposta alternativa para Angola.” 7 de 8 de 2021.
- . “Presidente da CASA-CE descarta adesão à Frente Patriótica.” 29 de Agosto de 2021.

- Mabeko-Tali, Jean-Michel. *Guerrilhas e lutas sociais, O MPLA perante si próprio*. Lisboa: Meracado das letras, 2019.
- Mateus, Dalila Cabrita, e Álvaro Mateus. *Purga em Angola Nito Alves/Sita Vales/José Van-Dúnem - O 27 de Maio de 1977*. Luanda : Texto editores , 2015.
- Meneses, Maria Paula, e Catarina Antunes Gomes. *Interrogando a "Terceira África": colonialismo, capitalismo e nacionalismo branco em África Austral*. Coimbra: Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), 5th European Conference on African Studies - African Dynamics in a Multipolar World , 2014.
- Menezes, Hugo Azancot de. *Percursos da luta de libertação nacional, Viagem ao interior do MPLA- memórias pessoais*. Lisboa: Vega, 2018.
- MPLA, FNLA, UNITA, Delegação do Governo Português. “Acordos de Alvor.” Alvor, 15 de Janeiro de 1975.
- Nogueira, Nok. “www.istoenoticia.info.” 23 de Agosto de 2021. (acedido em 23 de Agosto de 2021).
- Pestana, Nelson. “Sistema “parlamentar-presidencial” ou presidencialismo extremo? .” *ANGOLA BRIEF, Volume 1 No.16*, 2011.
- Rocha, Edmundo. *Angola, contribuição ao estudo do nacionalismo moderno angolano (período de 1950-1964) - Testemunho e estudo documental*. Luanda: Kilombelombe, 2002.
- Sakala, Alcides, entrevista de Carina Branco. *Deputados da UNITA não vão tomar posse* (8 de Setembro de 2017).
- Schubert, Jon. “Democratização» e consolidação do poder político em Angola no pós-guerra.” *Relações Internacionais*, 2013.
- VOA. “Crise no grupo parlamentar da CASA-CE ameaça futuro da coligação no Parlamento.” 09 de Junho de 2020.

Projecto: Vertical Accountability**Outlook Políticas públicas de educação em Angola: que perspectivas?****Pesquisador: Almeida Sebastião, LAB****Revisão científica e editorial: Coordenação LAB****Setembro de 2021****Introdução**

O presente texto constitui uma breve reflexão em torno das Políticas Públicas, no âmbito do Programa de Pesquisa Angola-Noruega, cujo objectivo é a promoção da pesquisa independente e de qualidade no país. Integrado neste programa está o projecto *5.2 Drivers of change in post-dos Santos Angola*. Subdividido em duas dimensões – prestação de contas horizontal e prestação de contas vertical –, procura, de modo geral, identificar as principais mudanças ocorridas em Angola na era pós-dos Santos, isto é, desde a entrada, em 2017, de um novo governo liderado por João Lourenço. Procura também explorar os pesos e contrapesos existentes entre os poderes legislativo, executivo e judicial, de modo a compreender até que ponto o novo executivo representa uma ruptura em relação ao passado e o início de uma mudança democrática em Angola.

Neste âmbito, o LAB desenvolve, em parceria com o CMI e Scanteam, o projecto “Horizontal Accountability”, cuja intenção central reside em, por um lado, interrogar as formas instituídas de prestação de contas e a sua qualidade e, por outro lado, analisar empiricamente o potencial do conceito de “ilusão de mudança” para descrever o estado da democratização em Angola.

Este Outlook é, assim, um contributo para a reflexão em torno da prática das políticas públicas em Angola, *lato sensu*, com foco no Ensino Superior. Na verdade, as políticas públicas constituem uma das arenas mais relevantes para se identificar e analisar a qualidade dos mecanismos de prestação de contas que os contextos democráticos devem instituir e preservar. A reflexão irá focar fundamentalmente: (i) o que são políticas públicas e como elas se processam, (ii) quais as tendências que caracterizam as políticas públicas elaboradas pelo governo angolano e (iii) quais são as perspectivas das políticas de educação, em geral, e do Ensino Superior, em particular. Considera-se que esta análise permitirá compreender como esse subsistema de ensino (o Ensino Superior) pode contribuir para a democratização da sociedade e das instituições ou se, pelo contrário, alimenta meramente a ilusão da mudança¹³⁶.

Políticas Públicas ou Políticas de Governo?

Na perspectiva deste Outlook, políticas públicas designam as políticas que resultam da discussão e da deliberação democrática sobre a agenda pública (agenda esta que deverá reflectir as necessidades dos cidadãos) e que são assumidas pelo poder. São, por isso, processos que resultam de uma interacção muito complexa entre Estado e Sociedade. As políticas públicas que mais se aproximam da vida quotidiana são as políticas sociais – como por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança pública, etc., implementadas aos vários níveis da administração do Estado.

A política social pode ser entendida como o conjunto de medidas e intervenções sociais promovidas pelo Estado com o objectivo de melhorar a qualidade de vida da população e conquistar níveis crescentes de integração económica e social, em particular dos grupos sociais excluídos. Na sua qualidade de política pública, a política social é especialmente direccionada para os efeitos excludentes das desigualdades e que se expressam em diversas dimensões (económica, política, territorial, social e/ou cultural)¹³⁷. A política social mostra a forma pela qual

¹³⁶ A ideia de *Ilusão da Mudança* constitui uma sugestão da professora Cesaltina Abreu aquando do *workshop* de apresentação do *Angola Country Report* para a *Open Society Initiative for Southern Africa, OSISA*, em março de 2020, e sobre o qual vem sendo trabalhado pela autora, e pela equipa do LAB, para caracterizar a situação (política, económica, social e outras) em Angola, procurando traduzir o efeito suspensivo e paralisante, na sociedade e nos seus actores sociais, dos discursos oficiais desde a campanha eleitoral de 2017 até aos dias de hoje.

¹³⁷ Apontamentos das aulas das disciplinas da opção “Sociologia Política e Governação”, ministradas pela professora Cesaltina Abreu, na Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Agostinho Neto, 2016.

o Estado entende o seu papel na criação de condições de bem-estar e progresso social para a população.

Constituindo idealmente a materialização de deliberações democráticas amplas, as políticas públicas devem resultar da interacção e da participação activa dos diferentes actores sociais (como os movimentos/grupos juvenis, as organizações da sociedade civil e os partidos políticos, por exemplo), de modo a que sejam formuladas e implementadas em benefício da sociedade e respondam às suas necessidades. Neste sentido, o Estado deve criar e tornar acessíveis os mais diversos mecanismos de participação social para que esses actores e os cidadãos em geral estejam cada vez mais envolvidos nas diversas etapas que compõem o ciclo de políticas públicas, exercendo o seu papel desde a concepção da política até à avaliação, através da monitoria e fiscalização cidadã¹³⁸.

Sumariamente, as políticas públicas em contexto democrático buscam um duplo sentido: o objectivo (dar respostas às necessidades dos cidadãos) e o questionamento de como esse processo ocorre (com deliberação democrática, ou seja, com a participação activa dos cidadãos). É este carácter democrático que faz das políticas públicas fonte de reforço e ampliação do exercício da cidadania. Quando esvaziadas desse carácter público, as políticas públicas tornam-se auto-referenciais, visando apenas a manutenção do poder e reflectindo essencialmente interesses restritos. Nessas circunstâncias, as políticas públicas acabam por se limitar a políticas governamentais. Na proposta conceptual deste Outlook, políticas governamentais são aquelas que não resultam de deliberação democrática, sendo típicas em contextos de governos autoritários e não democráticos¹³⁹.

No caso de Angola – país formalmente democrático (art. 2º da CRA), mas realmente autoritário (cf. Democracy Index, 2020) –, as políticas públicas criadas têm-se mostrado bastante esvaziadas desse carácter público.

Independente desde 1975, Angola demonstrou e continua a demonstrar, ao longo do seu percurso, dificuldade em conceber e implementar políticas públicas de facto, ou seja, assentes em amplos processos de deliberação democrática, e essa dificuldade está ligada à cultura autoritária existente no país. Em 1975, Angola proclama a sua independência e adopta o marxismo-leninismo. Durante esse período, que se estende até a emergência da Segunda República (1991), a participação política de diferentes actores da sociedade era quase nula, pois, fruto do regime anteriormente mencionado, vigorava o regime de monopartidarismo conduzido pelo MPLA e que, em última instância, ditava as regras do jogo.

Em 1991, aprova-se a Constituição e, em 1992, realizam-se as primeiras eleições em Angola. Esses dois acontecimentos marcaram a transição formal para o sistema democrático no país. Contudo, essa transição formal para o sistema democrático não significou necessariamente a materialização real daquele. Dito de outro modo, a transição formal para a democracia não significou o desaparecimento da cultura autoritária, nem se traduziu numa maior intervenção dos vários actores na vida pública. 46 anos depois da independência, continua a observar-se em Angola um défice considerável de participação cidadã e o predomínio de políticas governamentais, em todos os sectores, em detrimento de políticas públicas propriamente ditas.

As políticas de governo em Angola, usualmente designadas como políticas públicas de modo ingénuo ou intencional, não têm representado ou respondido às necessidades ou interesses da população. Grosso modo, estas políticas têm tido um carácter casuístico e oportunista, sendo aqui fecundas em ambiguidades que acabam por desorientar e paralisar não só os cidadãos, como também as instituições. Por exemplo, segundo o Inquérito de Indicadores Múltiplos de Saúde (IIMS) 2015-2016, em 2016, cerca de 62% das mulheres de 12-17 anos de idade nunca frequentaram o ensino secundário, e apenas 58% das mulheres angolanas sabiam ler. Como resposta à profunda desigualdade que esse indicador revela, em 2019 o governo angolano

¹³⁸ Constituem o ciclo da política pública: identificação do problema, formulação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção. Vale realçar que essas fases nem sempre obedecem a sequência aqui apresentada. Por exemplo, a avaliação, apesar de surgir como uma das últimas fases, na prática pode ser realizada ao longo de todo o processo.

¹³⁹ O que distingue a política pública de política de governo são essencialmente dois elementos, a citar: a durabilidade e a institucionalização na sociedade. Mais informações sobre o assunto ler: Raiter e Dallabona 2015; Sebastião 2017; Berger, Silva, Lindner 2014; Nangacovi 2013; IPEA 2011; Di Giovanni 2009; Montaña 2003.

introduziu na educação um novo programa denominado: “*Programa de Melhoria do Acesso de Rapariga no Ensino Secundário*”, orçado em 38 milhões de kwanzas¹⁴⁰. Nesse mesmo ano, segundo as projecções do Instituto Nacional de Estatística (INE), o número de meninas e raparigas dos 12-17 anos de idade seria de aproximadamente 2 milhões. Se dividirmos o valor total do orçamento do programa (38 milhões) pelo número de meninas projectado pelo INE (2 milhões), veremos que o investimento do programa é de 19 AKZ (dezanove kwanzas) por menina. Mesmo que os eventuais resultados deste programa tenham sido apoiados por outros programas, como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento do Ensino Primário, o certo é que se constata um nível de investimento *per capita* irrisório. Para além disso, não há dados públicos nem sobre a execução do programa, nem sobre o seu impacto. Esse programa representa apenas um simulacro, uma indução à ilusão da mudança, na medida em que não cobre, não responde e nem representa absolutamente nada na vida das pessoas.

Das políticas de dominação às políticas de simulação: um breve enquadramento histórico sobre a educação em Angola.

De modo geral, o actual sistema educativo angolano insere-se num processo histórico – marcado por longos e contínuos períodos de violência, sendo a colonização/colonialismo e a guerra civil os processos históricos de maior destaque e impacto¹⁴¹.

A primeira reforma educativa

Após a independência e com vista a reverter o quadro dramático de analfabetismo que o país apresentava – na ordem dos 85%, uma das mais elevadas do mundo (PNUD-Angola, 2002) – o novo governo, liderado pelo MPLA, inicia, em 1976, as campanhas de alfabetização por todo o país, em escolas, empresas, fábricas, aldeias rurais, instituições militares, dando continuidade ao trabalho que já era realizado nos acampamentos militares, aquando da luta de libertação¹⁴². No ano seguinte, em 1977, foi aprovado um novo sistema nacional de educação, cuja implementação se iniciou em 1978, dando origem à 1ª Reforma Educativa.

Esse projecto do governo angolano deparou-se, no entanto, com os graves entraves causados pela guerra civil e o consequente mau desempenho da economia, os quais conduziram o país a uma maior dependência em relação ao exterior. Como consequência, assistiu-se, ao longo de décadas, à secundarização do sector da educação, pois a maior parte do investimento passou para o sector da defesa, tido como prioritário. O privilegiar do sector da defesa em detrimento da educação e de outros sectores sociais prolongou-se no pós-guerra, o que faz questionar a pertinência dos reais dividendos da paz ao mesmo tempo que ilustra as prioridades governativas¹⁴³.

Apesar de merecer pouco investimento por parte do Estado, o sector da educação era instrumental para consolidar a hegemonia do MPLA. Na verdade, as políticas e reformas, quer do sistema educativo quer da sociedade em geral, vividas nos primeiros anos da independência giraram em torno da afirmação do poder por parte do MPLA, com toda a acção educativa desenvolvida num grande fervor revolucionário (Vieira 2007; Gomes 2014). Os manuais escolares da República Popular de Angola abordavam nos seus conteúdos valores como o “amor à Pátria”, à “fidelidade aos objectivos da revolução” e da construção do socialismo. Aliás, nesse

¹⁴⁰ Nesse mesmo ano, os três maiores programas geridos pelo Ministério da Educação (MED) foram os seguintes: Programa de Alfabetização, Programa de Desenvolvimento do Ensino Primário, e, Programa de Melhoria do Sistema de Formação Técnico-Profissional.

¹⁴¹ Para mais informações sobre a história política de Angola ver: Comerford 2005; Gomes 2009; Chimanda 2010; Hare 1999; Tali 2001.

¹⁴² Os Centros de Instrução Revolucionária (CIR) eram centros de formação militar do MPLA onde, além desse primeiro objectivo leccionavam as primeiras classes de ensino. A acção educativa levada a cabo nestes centros era ideologicamente orientada em função do ideal de “Homem Novo”, proposto pelo marxismo-leninismo. FONTE?

¹⁴³ Para mais informações sobre o privilegiar do sector da defesa em detrimento da educação e de outros sectores sociais no pós-guerra consultar os Orçamentos Gerais do Estado (OGE) de Angola, de 2002-2020, disponíveis no link: <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/#!/materias-de-realce/orcamento-geral-do-estado/oge-passados>.

período estudar era considerado “um dever revolucionário”. Nos referidos manuais eram também enaltecidos os “combatentes e heróis do MPLA”, considerados como heróis nacionais (Vieira 2007, 110). Os manuais traziam ainda estampadas nas suas capas o amarelo, o vermelho e o preto, cores da bandeira do MPLA e também da República Popular de Angola e transmitiam nos seus conteúdos valores ideológicos¹⁴⁴.

Os manuais foram assim transformados em “instrumentos privilegiados do poder, para a ideologização da educação e o elo importante através do qual a partidarização do ensino começa a tomar forma” (*ibid*). Dito de outro modo, tal como no período colonial, onde o ensino assentava fundamentalmente na dominação e exploração do Outro e nos ideais da portugalidade, o MPLA, embora querendo (de forma ideal) romper com o passado de dominação colonial e os seus efeitos de alienação, acabou por reproduzir a política colonial, transformando o ensino num meio para a sua afirmação e a afirmação do pensamento único consagrado pelo monopartidarismo.

Em 1991, com a assinatura dos Acordos de Bicesse, e as alterações políticas e económicas que se seguiram, houve, novamente, uma intenção de se reestruturar o sistema educativo, com vista a extinguir o teor ideológico-partidário, instituído pelo MPLA¹⁴⁵. Além da depuração ideológica dos manuais, procedeu-se também à privatização da educação, opção esta que conduziu gradualmente ao processo de mercadorização da educação, limitando e fragilizando, deste modo, o direito à educação para todos, numa base universal.

Assistiu-se, assim, um pouco por todo o país, com destaque para as cidades capitais de províncias, o fim do monopólio estatal – caracterizado fundamentalmente pela gratuidade e universalidade do ensino – e a abertura de instituições de ensino privado. A política de “ensino gratuito para todos” conheceu, desse modo, o seu fim, sendo a partir daí obrigatório o pagamento de taxas administrativas para a frequência escolar, com excepção das escolas públicas (cf. Decreto Presidencial nº 207/11, de 2 de Agosto). Outra consequência pode ser descrita nos seguintes termos: “a proliferação de instituições privadas de ensino a todos os níveis, a qual tem vindo a motivar a naturalização da ideia, segundo a qual a educação é uma mercadoria e um mero meio ou instrumento para entrar no mercado de trabalho, sem no mínimo se exigir a qualidade de ensino e de treinamento desejável” (cf. LAB 2018, 5-6).

A segunda reforma educativa

A entrada para o novo milénio trouxe algumas mudanças nas políticas de educação em Angola. Depois da Cimeira do Milénio¹⁴⁶, Angola começou um novo processo de revisão das políticas e estratégias que regulavam o sector, dando origem à elaboração da *Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação* (2001-2015) e à aprovação da Nova Lei de Bases do Sistema de Educação (Lei nº 13/2001, de 31 de Dezembro). Estes documentos são a base da 2ª Reforma Educativa. A nova Lei de Bases do Sistema de Educação institucionalizou a democraticidade, a gratuidade do ensino primário e a língua portuguesa como língua de ensino nas escolas¹⁴⁷, e estruturou o Sistema de Educação em três níveis: primário, secundário e superior.

O alcance da paz militar, em 2002, permitiu o crescimento económico de Angola, fazendo deste uma referência do continente e do mundo. Angola foi dos países africanos que mais cresceu economicamente no período entre 2004 a 2008, devido às exportações de petróleo, investimentos públicos na recuperação de infraestruturas, níveis mais elevados de investimento privado não-petrolífero e consumo privado (Oya e Wanda 2019; Gomes e Abreu 2020). Paradoxalmente, não

¹⁴⁴ Algumas disciplinas, como é o caso da História de Angola, por exemplo, era facilmente confundida com a história do MPLA e era ensinada de acordo a visão do partido no poder, com vista a criar um sentimento de amor aos heróis do MPLA e de repulsa e ódio aos ditos inimigos da “revolução angolana”. REF?

¹⁴⁵ Na verdade, essas alterações tiveram início na década de 80, e o SEF (Saneamento Económico e Financeiro) constitui um exemplo dessas iniciativas.

¹⁴⁶ Reunião da comunidade internacional, ocorrida em Nova York, em Setembro de 2000. Não chega; detalhar mais e colocar link

¹⁴⁷ Vale fazer uma nota de que a imposição da língua portuguesa como língua “única/exclusiva” de ensino é uma questão antiga, vem desde a época colonial e permanece até aos dias de hoje. Nas diferentes Reformas que Angola fez no sector acabou sempre por desconsiderar a diversidade cultural e, consequentemente, linguística angolana. Este aspecto tem uma reversão negativa quer na qualidade como no acesso das crianças à educação, sobretudo em regiões do país onde as crianças e adultos não falam nem expressam a língua portuguesa. As línguas nacionais africanas e/ou angolanas além da importância cultural e identitária que possuem, constituem importantes vectores de afirmação, emancipação, participação e inclusão dos cidadãos, sobretudo num contexto como Angola onde há uma grande variedade de povos e culturas. Mais informações a respeito cf. Abreu; Beirão; Samussuku 2018.

foram registadas melhorias nas condições de vida da maioria da população em níveis compatíveis com esse crescimento. Durante esse período, como se verá a seguir, as desigualdades sociais aumentaram significativamente e a acumulação de riqueza acentuou-se.

Em síntese, o crescimento económico que Angola teve durante o período acima mencionado não se traduziu em desenvolvimento social e humano, ou seja, não foi investido na criação de melhores condições de vida dos cidadãos a partir do investimento nos sectores sociais da saúde, da habitação, geração e valorização do emprego¹⁴⁸ e educação. É certo que a taxa de analfabetismo tem diminuído: em 2014, a proporção da população com 15 ou mais anos que sabia ler e escrever era de 65,6%, e, em 2018, essa percentagem subiu para 75% (INE 2016a; PDN 2018-2022). Mas, apesar disso, os dados mostram que persistem vários problemas, desde o acesso à educação à qualidade da mesma.

Por exemplo, tendo como referência os resultados do censo populacional, realizado em 2014, é possível constatar que, até 2014, o número total da população dos 5-18 anos de idade, isto é, em idade escolar era cerca de 9.2 milhões cidadãos dos quais 4.7 milhões encontravam-se fora do sistema de ensino, ou seja, mais da metade do número total (cf. INE 2016a). Outro exemplo: levando em consideração o crescimento populacional calculado pelo INE, verificou-se que, em 2018, 29% das crianças dos 5 aos 11 anos não frequentavam o ensino primário, o que correspondia a quase dois milhões de crianças excluídas. Observou-se também que 60% das crianças dos 12 aos 18 anos não frequentavam o ensino secundário, o que correspondia, na altura, a cerca de um milhão e meio de crianças. Esta desigualdade de acesso ao sistema de ensino tem também uma expressão territorial. Na realidade, continua a existir uma grande disparidade entre zonas urbanas e rurais onde as zonas urbanas apresentam maiores percentagens de acesso ao sistema de ensino em detrimento das zonas rurais (cf. ADRA, MOSAIKO e UNICEF, 2018; INE 2020a).

Padrões de investimento na educação

Angola encontra-se sistematicamente muito abaixo de outros países da região da África Austral no que diz respeito ao investimento na educação – por exemplo, em 2017 o Zimbabwe alocou 24,5% do seu OGE à educação, a Namíbia 19,4%, Moçambique 17,8%, Malawi 17% – não fazendo cumprir a Declaração de Dakar¹⁴⁹. A Declaração estabelece o compromisso de 20% dos orçamentos nacionais ao sector da educação, no intuito de se alcançar a universalização do ensino primário de qualidade e cumprir o 4º Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dedicado à “educação de qualidade” (cf. ADRA, MOSAIKO e UNICEF, 2017). O quadro a seguir mostra a dificuldade de Angola em cumprir com o compromisso internacional de Dakar ao longo dos anos:

Peso da Educação nos OGE 2016-2021 (incluindo a dívida)

2016	2017	2018	2019	2020	2021
6,6%	6,7%	5,7%	5,8%	5,3%	7%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ADRA, MOSAIKO e UNICEF sobre a análise do OGE (2016-2021).

Como referido, mesmo em época de paz militar¹⁵⁰, Angola continua a gastar mais com o sector da defesa e segurança do que com a saúde e educação. Esta situação de *secundarização* dos sectores que deviam ser prioritários, como saúde e educação, tem um impacto negativo muito

¹⁴⁸ O desemprego, em geral, continua a ser um grande problema para a maioria da população angolana, particularmente para a juventude que representa a maior franja populacional com cerca de 65 % (INE 2016a), e o sector informal ainda domina o mercado de trabalho angolano. Em 2020, a taxa de desemprego na população com 15 ou mais anos foi estimada em 32,7%, onde a área urbana (46,6%) apresenta taxas 3 vezes superior, aproximadamente, à da área rural (14,7%), com uma diferença de 31,9 pontos percentuais. A taxa de desemprego nos jovens com 15-24 anos situou-se em 50,8% (INE 2020b).

¹⁴⁹ A Declaração de Dakar é um compromisso internacional que alguns países assinaram, incluindo Angola, para alcançar os objectivos e as metas de “Educação Para Todos”. Texto adoptado pela Cúpula Mundial de Educação em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000.

¹⁵⁰ A ideia de paz militar está associada ao conceito de paz negativa ou estrutural de Johan Galtung. Na perspectiva de Galtung “a paz negativa é aquela representada pela mera ausência de guerra, o que não elimina a predisposição para ela ou a violência estrutural da sociedade; é uma paz unidimensional” (cf. Galtung *apud* Silva 2002).

grande na vida das pessoas. Por exemplo: de acordo com os dados oficiais (IIMS 2015-2016), a malária continua a ser a principal causa de morte no país. Em 2021, em 5 meses, Angola registou oficialmente 3,8 milhões de casos (dos quais resultaram em 5573 óbitos, a maior parte crianças), o que representa cerca de 12% da população estimada para este ano¹⁵¹.

No que diz respeito à educação, a questão do acesso, tal como referido, constitui um problema que antecede a pandemia da Covid-19, e que persiste até à actualidade. Por exemplo: no ano lectivo 2018-2019, cerca de 2 milhões de crianças ficaram fora do sistema de ensino. No ano lectivo 2020-2021, foram mais de 1 milhão e trezentas mil crianças, e no ano lectivo 2021-2022, cerca de 5 milhões de crianças¹⁵². Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 não pode ser evocada como causa para explicar ou compreender a exclusão escolar¹⁵³.

A persistência de tão elevada exclusão do sistema de ensino leva-nos a reflectir, primeiro, sobre a dificuldade que o governo angolano tem em elaborar políticas públicas, de facto; segundo, sobre a necessidade urgente de se pensar e elaborar políticas públicas que respondam às necessidades colectivas numa base democrática e universal, e, terceiro, sobre a violação de um direito humano (art. 26º da Declaração Universal dos Direitos Humanos) e constitucional (art. 79º da CRA) que é o “direito ao ensino público e gratuito para todos”.

Que Ensino Superior em Angola?

A partir do fim da década de 1990, começa a assistir-se à proliferação da oferta de ensino superior em Angola, sobretudo privado, com destaque para a Universidade Católica de Angola (UCAN), criada em 1999 (Abreu 2018; LAB 2018). As outras instituições de ensino superior privado surgem depois da UCAN, tendo a sua implementação atingido o seu apogeu em 2007.

Apesar desse aparente esforço na formação de recursos humanos que acompanha, de algum modo, o crescimento económico que o país teve no período já mencionado (2004-2008), verifica-se que, 46 anos depois da independência e 19 anos depois da paz militar, a situação em Angola continua muito precária, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento social e humano.

Na verdade, considerando o caso das políticas sociais, estas não atingiram os objectivos declarados, a saber: contribuir para o progresso, desenvolvimento e garantia do bem-estar social dos cidadãos. A este respeito vejam-se os seguintes indicadores: segundo os dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 2002 a 2017 a média do IDH de Angola foi de 0,495, o que classificou o país no Grupo de Países de Desenvolvimento Humano Baixo (PDHB), tendo mantido, em média, a posição 149ª (posição que mantém até à actualidade) no ranking internacional de 189 países e territórios (Gomes e Abreu, 2020). Em 2018, Angola foi considerado o 8º pior país do mundo a converter riqueza em bem-estar da população, ao obter uma pontuação de 0,68, abaixo da média mundial de 1 (cf. Jornal Expansão, edição de 17 de Agosto de 2018). O Índice de Pobreza Multidimensional dos Municípios em Angola¹⁵⁴ (INE, 2019) mostra que 65 dos

¹⁵¹ Em função disso, houve um protesto da população na província de Luanda com a mensagem: “o hospital não pode ser cemitério”, reivindicando reformas no sistema de saúde nacional e exigindo do governo maior atenção à malária (pois é a maior causa de morte em Angola, sendo as mulheres grávidas e crianças menores de 5 anos as mais afectadas) e às doenças diarreicas agudas (Fonte: DW, 3 de Julho de 2021). Ver também: Lusa, 17 de Junho de 2021.

¹⁵² Para mais informações ver: <https://www.dw.com/pt-002/mais-de-um-milh%C3%A3o-de-crian%C3%A7as-fora-da-escola-em-angola/a-43430810>, acessado em 12 de Setembro de 2021; <https://www.voaportugues.com/a/mais-de-um-milh%C3%A3o-e-trezentas-mil-crian%C3%A7as-fora-do-sistema-de-ensino-angolano/5284041.html>, acessado em 1 de Setembro de 2021; <https://lac.ao/cinco-milhoes-de-criancas-ficaram-fora-do-sistema-de-ensino-no-ano-lectivo-2021-22/Acessado> aos 10/09/2021.

¹⁵³ Além do número reduzido de vagas existentes, as famílias angolanas deparam-se também com a questão da comercialização destas, por parte dos agentes educativos (professores e directores de escolas), ao nível das escolas públicas, tornando, deste modo, mais difícil ainda o acesso das crianças ao sistema de ensino. Ver: <https://novojournal.co.ao/sociedade/interior/encarregados-denunciam-venda-de-vagas-med-diz-nao-ter-conhecimento-104027.html>. Acessado em 1 de Setembro de 2021.

¹⁵⁴ O Índice Multidimensional de Pobreza por Município (IPM-M), mostra as múltiplas privações que afectam a população residente em termos de saúde, educação, qualidade da habitação, emprego para cada um dos 164 municípios de Angola. É composto por 4 dimensões (saúde, educação, qualidade da habitação e emprego) e 11 indicadores. A linha de pobreza multidimensional foi estabelecida em 35% dos indicadores ponderados.

164 municípios apresentam uma incidência de pobreza acima de 90%, ou seja, pelo menos 9 em cada 10 pessoas nestes municípios são multidimensionalmente pobres (INE 2019; Abreu 2021).

O severo agravamento da crise económica e social, acompanhada pela pandemia da Covid-19, levou inclusivamente a Assembleia Geral das Nações Unidas a adiar para 2024 a subida de Angola da categoria de Países Menos Avançado (PMA) para a categoria de País de Rendimento Médio (PRM), prevista para Fevereiro de 2021. Na base da decisão estiveram as vulnerabilidades socioeconómicas do país, resultante da recorrente recessão económica, a falta de diversificação económica e os efeitos negativos da pandemia da Covid-19¹⁵⁵.

Essa situação negativa resulta também da fragilidade do ensino superior, enquanto espaço de produção de conhecimentos que podem contribuir para a geração do desenvolvimento (cf. Abreu 2018). A falta de professores (quer em número, quer em qualidade), a ausência de incentivo à investigação científica, a concentração das instituições de ensino superior em algumas províncias (como Luanda, Benguela, Huambo, Huíla e Cabinda), os currículos ministrados e a limitação à liberdade académica e intelectual constituem, ainda, importantes causas de preocupação, operando como factores de reprodução e reforço de um posicionamento conservador e acrítico em matéria de educação e ensino.

Nesse sentido, a análise do ensino superior é fundamental para avaliar a ilusão da mudança democrática, na medida em que esse subsistema de ensino constitui-se num pilar importante não só para a análise da liberdade académica¹⁵⁶, como também para a constituição de uma sociedade com massa crítica. Como Mahmood Mamdani recordou na 16ª Cimeira dos Ministros da Educação da Commonwealth, reunidos em Cape Town, África do Sul, de 11 a 14 de Dezembro de 2006 “a educação superior é o centro estratégico da educação, porque é aí que o *curriculum* é desenvolvido, os professores treinados e as pesquisas levadas a cabo”. Assim, “as Universidades devem inspirar-se na busca da excelência com vista a tornarem-se instituições de referência no ensino, na pesquisa e na extensão, promovendo uma formação que resulte em perfis de cidadãos e profissionais aptos a gerir carreiras e projectos de vida” (Abreu, 2018).

No caso de Angola, a liberdade académica e intelectual tem sido prejudicada de vários modos, os quais incluem “políticas de educação hostis à reflexão crítica, bem como à participação ampla e pública da sociedade, e o privilegiar das ciências exactas e aplicadas, a par de um precário investimento e desenvolvimento das Ciências Sociais e das Humanidades”¹⁵⁷ (LAB 2018: 5). Ainda assim, o gradual aparecimento “de cursos de ciências sociais e humanidades nas universidades públicas e privadas” ajudou a aumentar a oferta educativa, o que teve “impacto directo na intensificação e na articulação das aspirações democráticas” (cf. LAB 2018, 5-6).

Apesar disso, continuaram a dominar práticas de ensino e de aprendizagem conservadoras, de carácter mnemónico, enciclopédico, positivista e a-politizado, marcadas pela exclusão (por vezes activa) do pensamento crítico, criatividade e autonomia (cf. LAB, 2018). Ou seja, continuam a vigorar em Angola práticas de educação contra-emancipação, que respondem a uma agenda conservadora, onde a priorização da quantidade se sobrepõe à qualidade, caindo-se no simulacro e na ilusão da emancipação, tal como foi formulada por Paulo Freire. Para este, a ilusão da emancipação é o resultado de uma educação “alérgica” à formação da consciência crítica, à leitura histórica da realidade, ao desenvolvimento de capacidades humanas de criticidade e busca de autonomia e liberdade.

A reforma actual do ensino superior

¹⁵⁵ cf. Lusa, 12 de Fevereiro de 2021; Angop, 12 de Fevereiro de 2021.

¹⁵⁶ Na perspectiva do Outlook, a liberdade académica pode ser entendida como o princípio que assegura a autonomia de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o conhecimento, estando a promoção da ciência e a investigação científica e tecnológica - o que subentende a sua divulgação e aplicação - também abrangidas no artº 79 da CRA, ponto 2.

¹⁵⁷ Em relação ao privilégio das ciências exactas e aplicadas, a par das ciências sociais e das humanidades vale realçar que esse é um assunto que faz parte da agenda do governo, liderado pelo MPLA, e que pode ser identificado nos discursos oficiais. Por exemplo, aquando do 1.º Encontro Nacional sobre o Ensino da Engenharia em Angola, realizado de 13 a 14 de Julho de 2021, o vice-presidente de Angola Bornito de Sousa defendeu um sistema de educação que privilegie a formação tecnológica e profissionalizante de engenheiros. Mais informações ver: <https://mercado.co.ao/economia/angola-quer-engenheiros-com-qualidade-para-acabar-com-obras-de-esferovite-AX1022277>, acessado aos 04 de Setembro de 2021.

Actualmente, decorre em Angola um novo processo de reforma do ensino superior. Para as autoridades, esta reforma visa, de modo geral, responder ao conjunto de factores que limitam o desenvolvimento do subsistema (cf. Jornal de Angola, 12 de Julho de 2021).

A reforma assenta em vários instrumentos jurídicos, os quais se encontram sistematizadas no quadro a seguir:

Instrumento Jurídico	Natureza	Notas (breves) sobre cada instrumento
Decreto Presidencial nº 191/18, de 8 de Agosto.	Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior.	Estabelece limites para a prestação de serviço docente em instituições do ensino superior públicas e privadas. Nesse sentido, para o ingresso na carreira docente, como assistente estagiário, o candidato deve ter o grau académico de licenciado, como assistente deve ser mestre, e como professor auxiliar deve possuir o grau de doutor.
Decreto Presidencial nº 193/18, de 10 de Agosto.	Harmonização curricular.	Define que 70% dos currículos deverão ser objecto de uma definição prévia pelas autoridades e as restantes 30% serão da inteira responsabilidade da unidade orgânica que ministra o curso.
Decreto Presidencial nº 203/18, de 30 de Agosto.	Regime jurídico de Avaliação e Acreditação da qualidade das Instituições do Ensino Superior e cursos.	Cabe a cada instituição do ensino superior (seja ela pública ou privada) realizar a sua auto-avaliação, para detecção das debilidades e consequentemente tomada de medidas para a sua melhoria. Ao Ministério do Ensino Superior Ciências e Tecnologias de Informação (MESCTI), através do Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior (INAAREES), compete executar as acções de avaliações externas, quer das instituições e seus cursos, quer do seu corpo docente.
Decreto Presidencial nº 121/20, de 27 de Abril.	Regulamento de Avaliação e Desempenho Docente.	Define as normas que irão orientar o processo de avaliação e desempenho docente no subsistema do ensino superior. Assim, caberá aos gestores a criação de condições para a implementação dos regulamentos.
Decreto Presidencial nº 239/20, de 25 de Setembro.	Regulamento que estabelece o regime de contratação do pessoal especialmente contratado para o exercício da actividade docente nas Instituições de Ensino Superior Públicas.	Define as normas de contratação do pessoal colaborador que não ingressa ao subsector por via do concurso público, estando este sujeito a regulamentação própria.
Decreto Presidencial nº 309/20, de 7 de Dezembro.	Regulamento Geral Eleitoral.	Define as normas e regulamentos do processo de eleição dos órgãos singulares de gestões das instituições de ensino superior públicas (Reitores, Presidentes, Directores, Decanos e integrantes dos órgãos colegiais das instituições de ensino superior).
Decreto Presidencial nº 320/20, de	Novo regime jurídico do subsistema do Ensino Superior.	Esse Decreto revoga o Decreto 90/09. O mesmo aprova o novo regime jurídico do subsistema do Ensino Superior.

7 Dezembro.	de	
----------------	----	--

Conclusão

O desenvolvimento da pesquisa incidirá sobre o impacto desta reforma do subsistema do ensino superior. Foram introduzidas normas e regras que obstam a liberdade académica, nomeadamente no que se refere à perda de autonomia das unidades de pesquisa que, nas universidades públicas, passarão a estar dependentes dos departamentos e sob tutela das respectivas decanias. É também objecto de preocupação a revisão curricular dos cursos que está em elaboração desde 2018 e que define que 70% dos currículos deverão ser objecto de uma definição prévia pelas autoridades. Mas, na realidade, sobre esta revisão pouco se conhece, quer em termos de processos, quer em termos de resultados.

Neste sentido, são elaboradas duas questões de pesquisa para o desenvolvimento deste Outlook:

1. Até que ponto esta reforma do subsistema do ensino superior é uma política pública?
2. Até que ponto o novo subsistema do ensino superior se poderá afirmar de maneira a respeitar a liberdade intelectual e académica, o pluralismo e a democratização da vida social?

Referências

ABREU, Cesaltina. Angola, a ilusão da mudança. Ciclo de debates ABE-África: Estado, sociedade Civil e democracias na África hoje (live), Brasília, 08 de Julho de 2021.

_____. Até que uma IES (Instituição de Ensino Superior) ascenda a Universidade!... Conferência Internacional “Humanidades Públicas. Pensar a Liberdade na Universidade Africana”, 2018.

ABREU, Cesaltina; BEIRÃO, Luaty; SAMUSSUKU, Hitler. Como reformar o ensino para promover o bilinguismo, a descolonização do conhecimento e combater a aculturação: Notas sobre o Trabalho do 3º. Grupo, Conferência Nacional Ensino Primário Universal, Luanda, 28-29 Março 2018

ADRA e UNICEF. Investimento na criança e na família: análise rápida da proposta de Orçamento Geral do Estado, Luanda-Angola, 2020.

_____. Investimento na criança e na família: análise da proposta de Orçamento Geral do Estado, Luanda-Angola, 2019.

_____. Folheto sobre a análise do OGE: Educação, Luanda-Angola, 2018.

_____. Folheto sobre a análise do OGE: Educação, Luanda-Angola, 2017.

BERGER, Elza Salema Coelho; SILVA, Anne Carolina Luz Grüdtner; LINDNER, Sheila Rubia (orgs). *Definições e tipologias*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

CHIMANDA, Pedro Fernandes. Do Monopartidarismo à Transição Democrática em Angola, Lisboa, 2010.

COMERFORD, Michael G. O rosto pacífico de Angola. Biografia de um processo de paz (1991-2002), Luanda, 2005.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CRA), Escolar Editora, 2010.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (D.U.D.H). 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acessado em: 1 de Setembro de 2021.

DI GIOVANI, Geraldo. As estruturas elementares das Políticas Públicas, caderno de pesquisa, nº 82, Núcleo de estudos de Políticas Públicas, universidade Estadual de Campinas, 2009.

GOMES, Catarina Antunes e ABREU, Cesaltina. Corrigindo o que está mal e melhorando o que está bem? Uma perspectiva cidadã sobre a governação em Angola. Relatório do Projecto Monitorar a Governação em Angola: das eleições de 2017 à actuação governativa,

Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades (LAB), Universidade Católica de Angola (UCAN), Luanda, Angola, 2020.

GOMES, C. A. Os Espelhos Quebrados de Narciso. Diálogos pós-coloniais sobre memória e história de Angola. Coimbra: Universidade de Coimbra. Disponível em: WWW.reseau-terra.eu/article1322.html. Acedido em: 13/06/16, 2014.

_____. De como o Poder se Produz: Angola e as suas transições, Coimbra, 2009.

HARE, Paul. A última grande oportunidade para a Paz em Angola, 1ª edição, Porto, Campo das Letras, 1999.

INE (Instituto Nacional de Estatística). Pobreza Multidimensional em Angola: Índice de Pobreza Multidimensional de Angola (IPM-A), Luanda, Julho de 2020a.

_____. *Indicadores de emprego e desemprego*. Inquérito ao emprego em Angola, Folha de informação rápida – II Trimestre de 2020, 1ª edição, Luanda, Agosto de 2020b.

_____. Índice de Pobreza Multidimensional dos Municípios em Angola (IPM – M), Luanda-Angola, 2019.

_____. Recenseamento Geral da População e Habitação: Resultados definitivos Recenseamento geral da população e habitação - 2014, Luanda – Angola, 2016a.

_____. rojecção da População 2014-2050, Luanda-Angola, 2016b.

IPEA. “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”. Número 19. Capítulo 9. Igualdade de Gênero, 2011.

KANDINGI, Adelina Alexandra Carlos Pio de. A expansão do ensino superior em Angola. Um estudo sobre impacte das instituições de ensino superior privado, Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, 2016.

LAB (Laboratório de Ciência Sociais e Humanidades), Humanidades Públicas: Pensar a liberdade na universidade Africana – Concept Paper, UCAN, 2018. P. 1-22.

MONTAÑO Sónia, “As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil”. In: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil*. Santiago: Cepal, 2003.

NANGACOVİ Emiliana Margaret. *Políticas Públicas e Direito à Habitação em Angola no Pós-Guerra*, dissertação de Mestrado, Universidade de Paraíba, 2013.

OYA, Carlos; WANDA, Fernandes. Condições de emprego em Angola. Construções de obras públicas e indústrias de materiais de construção, SOAS, Universidade de Londres e Faculdade de Economia, Universidade Agostinho Neto, Luanda, 2019.

República de Angola. PDN (Plano de Desenvolvimento Nacional) 2018-2022 (Revisão intercalar de 2020), Angola, 2020.

República de Angola PDN (Plano de Desenvolvimento Nacional) 2018-2022, Vol. I, 2018.

TALI, Jean - Michel Mabeko, Dissidências e poder de Estado: O MPLA perante si próprio (1962- 1974), 1ºVol, Luanda, Nzila, 2001.

TELO, Florita Cuhanga António. Angola: a trajectória das lutas pela cidadania e a educação em direitos humanos, João Pessoa, dissertação de mestrado – UFPB/CCJ, 241f, 2012.

VIEIRA, Laurindo. Angola: a dimensão ideológica da educação 1975-1992, Editorial Nzila, 1ª edição, Luanda-Angola, 2007.

RAITER, Joel Ricardo; DALLABONA, Sandra Helena. Gestão de Políticas Públicas, Indaial :UNIASSELVI, 2015.

SEBASTIÃO, Almeida C. W. *Fisicamente visíveis, politicamente invisíveis: o albinismo em Angola*. 2017. 99 f. Monografia de Licenciatura em Sociologia, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Agostinho Neto, Luanda-Angola, 2017.

SILVA, Jorge Vieira da. “A verdadeira paz: desafios do Estado democrático”, S. Paulo em perspectiva, vol. 16, nº 2, pp. 36-43, 2002.

Projecto: Vertical Accountability
Outlook Para um enquadramento da sociedade civil em Angola
Pesquisadora: Sabrita Velasco, LAB
Revisão científica e editorial: Coordenação LAB
Setembro de 2021

Introdução

O presente Outlook é elaborado no âmbito do Programa Angola-Noruega que tem como objectivo a promoção da pesquisa científica independente e de qualidade no país. Outro objectivo diz respeito à formação e ao desenvolvimento de capacidades de jovens pesquisadores. Integrado neste Programa está o projecto 5.2 *Drives of change in post-dos Santos Angola*, com duas linhas de pesquisa (a prestação de contas horizontal e a prestação de contas vertical). Em conjunto, estas linhas de pesquisa representam 6 sub-projectos de pesquisa, a serem desenvolvidos pelo LAB, CMI e Scanteam.

Esta reflexão insere-se na linha de pesquisa dedicada à prestação de contas vertical, cujo objectivo principal é o de analisar e compreender a relação de engajamento e de prestação de contas entre as instituições políticas formais, a sociedade civil e os movimentos sociais.

Falar sobre a prestação de contas vertical implica necessariamente considerar o papel que a sociedade civil desempenha na monitoria da actuação governativa, o que passa necessariamente pela prestação de contas, idealmente regular e transparente, por parte do poder. Implica também reflectir na relação entre o Estado e a Sociedade em geral, bem como no grau de participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação, monitoria e avaliação das políticas públicas. A participação activa da sociedade civil afigura-se, nesta perspectiva como um indicador claro das práticas de deliberação democrática e de prestação de contas de um país. Este primeiro Outlook procura, num primeiro momento, analisar e problematizar o percurso da sociedade civil em Angola, e, num segundo momento, dará particular atenção à Conferência Nacional da Sociedade Civil. Na parte final, serão identificados os passos seguintes da pesquisa.

Sociedade Civil e Espaço Público: um sumário

Sociedade Civil

A perspectiva teórica que sustenta a presente reflexão baseia-se na ideia de que a sociedade civil constitui o campo da vida social organizada, auto-criadora, auto-sustentada, e circunscrita pela ordem legal e por um conjunto de regras partilhadas. O conceito centra-se na ideia de uma cidadania “civil”, mais selectiva e restrita, reservada ao conjunto de formas de auto-organização social, intermediárias, distintas do Estado, da família, e do mercado, com capacidade de deliberação e de acção colectiva em defesa ou promoção dos seus direitos sem a pretensão de exercer o poder (Abreu 2006).

A ideia de sociedade civil confere sentido à organização da acção colectiva numa perspectiva de reconhecimento de uma diversidade de formas de organização, formais e informais, para possibilitar o exercício formal da influência sobre os processos de tomada de decisão e as políticas públicas. Sendo marcada pelo pluralismo que decorre da participação de diversos actores sociais, é necessário explorar como é que esses actores da sociedade civil funcionam como articuladores ou mediadores da acção colectiva, o que pode trazer um impacto na própria configuração do espaço público disponível na sociedade.

A Agenda

Na realidade, a sociedade civil distingue-se da sociedade em geral, operando como entidade intermediária no espaço público, expressando os seus interesses e ideias, trocando informações e alcançando objectivos mútuos e buscando decisões comuns para influenciar o Estado. Enquanto tal, conhecer e analisar as dinâmicas da sociedade civil passa necessariamente por considerar a sua agenda e a forma como ela é construída e comunicada.

De uma maneira sumária, a agenda da sociedade civil deverá reflectir o conjunto de temas ou problemas (sociais, económicos, políticos, ambientais, culturais, etc) considerados importantes num determinado contexto. A sociedade civil constrói a sua agenda tendo como referência os ecos dos problemas sociais, expressando e procurando satisfazer interesses colectivos.

O processo de construção da agenda da sociedade civil é, nesta óptica, contínuo e assenta no diálogo entre uma pluralidade de organizações da sociedade civil sobre aspectos importantes da vida colectiva. A definição participativa desses problemas constitui, portanto, em um dos elementos fundamentais para explicar a formação da agenda (Capella 2008).

Espaço público

A noção de espaço público é fundamental para a compreensão da actuação das diferentes formas de organização da sociedade civil. O espaço público é compreendido como o espaço de actuação da sociedade civil, o espaço de deliberação dos problemas comuns, onde são tratados assuntos cívicos da vida comunitária, permitindo que a opinião popular seja canalizada e incorporada nas políticas públicas.

Uma das características do espaço público é a participação igualitária e pública dos actores que discutem os problemas a partir de um processo comunicativo onde deverá prevalecer a autoridade do melhor argumento. Outra característica a realçar é a ideia de incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objecto de uma discussão baseada na argumentação racional de carácter público.

No sentido do *dever ser*, o espaço público será igualitário, não apenas porque permitirá a livre participação, mas também porque incorporará novas questões que antes eram relegadas para o espaço privado (Luchmann 2020) ou silenciadas pelo poder; a participação da sociedade civil no espaço público tem contribuído, em vários contextos, para a construção da opinião pública como expressão da opinião discursiva mobilizada informalmente e alternativa ao discurso oficial.

Percurso da Sociedade Civil em Angola

Os processos de emergência e desenvolvimento da sociedade civil assumem diferentes características em diferentes contextos sociais. Apesar dessa diversidade, a importância da sociedade civil para o desenvolvimento social, económico e democrático das sociedades tem sido amplamente reconhecido. A globalização tem reforçado a visibilidade da sociedade civil e tem propulsionado novas formas de trabalho em rede entre organizações da sociedade civil de diferentes países e aos diferentes níveis de inserção na sociedade.

Tendo em mente o caso de Angola, há que salientar que período colonial moderno conheceu várias formas de resistência e de crítica e uma das principais maneiras de articular essa resistência e criticismo era através de associações que tinham, de início, um cariz sobretudo cultural. No período colonial, o acesso à cidadania esteve durante muito tempo vedada pelo Código do Indigenato, sendo, depois, mediado por políticas de assimilação que conviviam com privações de direito fundamentais como o direito a liberdade de expressão e de reunião de uso de língua locais etc.¹⁵⁸ Assim, de forma clandestina e limitada, foram sendo construídos sob regime colonial alguns espaços “democráticos”, onde eram privilegiadas a liberdade de opinião e de

158 Estatuto dos indígenas portugueses das províncias de Guiné, Angola e Moçambique. Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954. A ideologia colonial destruiu elementos das identidades colectivas dos grupos sociais que habitavam o espaço geográfico que hoje é conhecido como Angola. Este processo de aculturação recorreu à proibição do uso das línguas maternas no espaço público e à obrigatoriedade da língua portuguesa no sistema de ensino, na atribuição de nomes próprios entre outras estratégias. Os angolanos não tinham direito a liberdade de expressão e de reunião, a música, a poesia, e as festas de quintal tornaram-se autênticas armas na luta contra o colonialismo. Esses espaços serviam para denunciar os abusos cometidos pela administração portuguesa e expressar o forte descontentamento pela presença colonial em Angola.
https://dre.pt/web/guest/pesquisa/search/180992/details/maximized?sort=whenSearchable%26sortOrder=ASC%26q=Constitui%E7%E3o+da+Rep%FAblica+Portuguesa%26print_preview=print-preview%26perPage=50
<https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7523.pdf>

participação. Estes espaços organizavam-se para a realização de diversas acções de sensibilização, intervenção através de diversos meios, e de apoio aos nacionalistas. Dentre esses espaços destacaram-se o Grémio Africano que, em 1947, adoptou a designação de ANANGOLA (Associação dos Naturais de Angola), e a Liga Nacional Africana. Enquanto a ANANGOLA era tida como a associação dos ‘mestiços claros’ e com melhor condição social e económica, a Liga Africana era dominada pelos ‘incivilizados’, mestiços mais escuros e negros vindos do interior, em geral pequenos funcionários da administração, pequenos comerciantes e artífices (Abreu 2006; Pestana 2004). Estas organizações associativas do período colonial tiveram na base da sua agenda as aspirações nacionalistas que deram corpo à luta de libertação nacional.

Depois da independência, em 1980, o governo angolano optou por um sistema político baseado no modelo Marxista-leninista, onde era difícil delimitar o âmbito do poder civil em relação às entidades estatais, devido ao facto do Estado ter absorvido o espaço da sociedade civil e captado as forças sociais importantes para o seu funcionamento¹⁵⁹. A lei constitucional de 1976 não previa a existência de associações ou qualquer organização independente do Estado.

Na altura, a rigidez do sistema político vigente permitiu somente a emergência de organizações sociais subordinadas ao regime ou fiéis ao seu serviço, o que significou uma obediência absoluta ao partido no poder. Durante este período, a sociedade civil angolana não exercia nenhum protagonismo de realce (Castello, Benjamin 2000).

Após os Acordos de Bicesse e com a transição formal para o multipartidarismo, presenciou-se, na década de 1990, a uma pequena abertura “democrática” para o exercício da cidadania em Angola. Assiste-se, pela primeira vez, à criação de um quadro legal que favorece a garantia de algumas liberdades fundamentais, bem como o exercício de certos direitos. No âmbito dessas leis, destaca-se a criação da lei 14/91 das associações, a lei 16/91 da reunião pacífica, e a lei 23/91 do direito à greve¹⁶⁰. A abertura política facilitou, até certo ponto, o exercício de livre expressão de opinião e fez nascer a esperança da construção de uma cultura de debate, participação e de inclusão nos processos de tomada de decisão. Essa esperança foi defraudada com o fracasso de Lusaka, em 1994, e com o retomar da guerra civil, prolongando-se esta até 2002. Ainda assim, destacam-se, neste período, organizações como a ACA (Associação Cívica de Angola), a AAD (Acção Angolana para o Desenvolvimento), e a ADRA (Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente).¹⁶¹

As organizações da sociedade civil em Angola afirmaram-se inicialmente com uma agenda de carácter humanitário, essencialmente virada para acções de mobilização, sensibilização e mediação, no intuito de prestar assistência e capacitar comunidades em vários temas, como a educação, a saúde e a nutrição e assistência alimentar. No entanto, a guerra civil inibiu o desenvolvimento de organizações autónomas, na medida em que toda a tentativa de autonomização da sociedade civil foi condicionada pela guerra e pelo poder do Estado reforçado por um poder armado e de natureza totalitária, contribuindo, para a inibição das iniciativas de organizações independentes (Messiant, 1999).

Com o fim da guerra civil, o Estado Angolano outorgou-se o direito de criar um espaço fora dele, mas sob sua “tutela” e colocar na arena política a denominada “sociedade civil organizada” – expressão esta que ficou conotada com um grupo de organizações criadas pelo partido no poder com o objectivo de promover o governo e reforçar aos olhos da população a sua legitimidade. Esta nova “sociedade civil organizada” incluía associações como a AJAPRAZ (associação dos jovens provenientes da Zâmbia), Fundação Eduardo dos Santos (FESA) e o Fundo Lwiñi. (Amundsen e Abreu 2006).

A Conferência Nacional da Sociedade Civil

¹⁵⁹ Abreu 2006

¹⁶⁰ Constituição da Republica de Angola 1992.

¹⁶¹ <https://www.adra-angola.org>

Abreu 2006; Pain 2007; Pain 2008; Pestana 2004.

Actualmente, as OSC alargaram o seu leque de acções, incorporando acções de desenvolvimento social, de promoção de cidadania, de direitos humanos e de democratização. Temas como a má governação, a corrupção, a melhoria das condições sociais a literacia política, cívica e financeira, a descentralização e a necessidade de impulsionar a participação cívica em processos de tomada de decisão constituem o cerne da agenda pública defendida pela sociedade civil.

O desígnio da participação pública enfrenta uma cultura autoritária, centralizada, hierárquica e burocrática que não facilita aquilo que deverá ser o diálogo permanente entre a sociedade civil e o Estado. Não existem práticas de consulta da opinião pública regulares e generalizadas para a formulação e implementação das políticas públicas, como bem o demonstram os processos de revisão constitucional pontual e de divisão político-administrativa do país, ocorridos já na segunda metade de 2021. A escala local será aquela que mais facilitará a observação dos principais constrangimentos e oportunidades para a participação cidadã. Considere-se o espaço do município e a relação distanciada entre as administrações municipais e os cidadãos- típica dos estados centralizados e autoritários. A suspensão da descentralização, por via do adiamento das eleições autárquicas, constitui outro estrangulamento da participação cidadã e da sociedade civil. No contexto das reformas de descentralização, novas formas de participação, como os fóruns municipais, o Orçamento do Município, bem como o recurso a referendos, entre outros exemplos, poderiam ser mecanismos importantes para promover a participação cidadã.

Vários actores da sociedade civil angolana têm trabalhado em rede, coordenando as suas acções, com o objectivo de dialogar com o governo. A Conferência Nacional da Sociedade Civil constitui um importante exemplo deste trabalho por várias razões: é um fórum cada vez mais inclusivo e plural; tem encontros regulares e com várias temáticas; adoptou um sistema de rotação quanto ao lugar de realização do Plenário da Conferência e tem uma abordagem diversificada e, por isso, abrangente, no que diz respeito às formas de organização e participação da sociedade civil por temas.

A Conferência Nacional da Sociedade Civil constitui uma oportunidade de formulação de novas visões sobre a sociedade e de constituição da força social capaz de induzir mudanças, abrir canais de comunicação e interacção com as instituições do Estado para a reformulação da agenda pública. Inclui um conjunto de estruturas, mecanismos e processos de coordenação com vista a viabilizar a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na vida pública. A Conferência é composta por associações diversas, organizações comunitárias de base, redes temáticas e geográficas de organizações, grupos de interesse, organizações baseadas na fé, instituições socioprofissionais, sindicatos, instituições académicas e de pesquisa.

O processo teve início em 2007 com a realização da primeira Conferência Nacional, a qual foi antecedida por Conferências Provinciais da sociedade civil, de modo a assegurar níveis mais elevados e inclusivos de participação e uma cobertura territorial nacional. A partir de 2009, o processo de organização da Conferência Nacional passou a incluir as Conferências Municipais e Intermunicipais, através das quais são identificados os temas para as Conferências Provinciais – nível responsável por levar os mesmos para a plenária nacional. Mas já em 2007 foi possível fazer uma recolha e apresentação daqueles que seriam os temas mais importantes para as organizações e os participantes individuais, as quais foram apresentadas à Plenária sob a forma de “Os Recados das Conferências provinciais”.

A última Plenária da Conferência Nacional realizou-se em 2018, no Kuito, capital da Província do Bié, sob o lema ***Comunidades Fortalecidas, Garantia da Participação activa na Implementação das Autarquias Locais***. A Ordem de Trabalho da Plenária foi a seguinte:

Sessão de abertura, durante a qual foi apresentado, em síntese, o Processo da Conferência Nacional da Sociedade Civil

I: O Processo de preparação das Autarquias Locais em Angola

II: Os Desafios de Implementação das Autarquias em Angola

III: As Terras do domínio Consuetudinário nas Autarquias Locais

IV. Funcionamento das Redes de Promoção e Proteção à Criança

V: Mesa Redonda sobre “Democracia e participação dos Cidadãos nas Eleições Autárquicas”

VI. Municipalização dos Serviços Sociais: Centros de Apoio Social Integrados (CASI), experiências piloto, desafios e lições aprendidas, APROSOC.

VII: Apresentação de resumos das conferencias Províncias e a Regional

VIII: Eleição da província receptora da próxima Plenária (eleita Namibe)

Próximos passos

O actual contexto do país é caracterizado por enormes desafios sociais, económicos e políticos, os quais devem ser levados em consideração em qualquer análise de contexto. Para além disso, a pandemia da Covid-19 agravou a crise social e económica e, em 2022, haverá eleições. Num contexto de descontentamento social generalizado, como será o diálogo entre o Estado e as suas instituições (como o executivo e a Assembleia Nacional) e a sociedade civil? Esta linha de pesquisa será prosseguida através de um survey nacional sobre a sociedade civil, o qual será concebido para permitir uma actualização da caracterização da sociedade civil angolana, bem como para analisar com maior profundidade as dinâmicas da sociedade civil na era de João Lourenço.

Referências

ABREU, Cesaltina. “Sociedade civil em Angola: da realidade à utopia”, *Tese de Doutoramento, Apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)*. Rio do Janeiro, Brasil, 2006.

AMUNDSEN, Inge; ABREU, Cesaltina. “Sociedade Civil em Angola: Incursões, Espaço e Responsabilidade”. *CMI Reports*, 2007.

CASTELLO, Benjamin A. “A Força e o Papel da Sociedade Civil Angolana em Busca da Paz em Angola”. Apresentação na Conferência de Maputo sobre Angola, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília Enap, 2018..

INE 2020. Multidimensional nos Municípios de Angola

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidades, *Cadernos de Pesquisa*, nº 33, Novembro 2002.

MEIJER, Guus. “Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano”. *Resources Accord an international review of peace initiatives*, nº 15, 2004.
Constituição da República de Angola 1992.

MESSIANT, Christine. “A Propôs des transitions démocratiques. Notes comparatives et préalables à l’analyse du cas angolais”. *Africana Studia*, 2, CEA, Universidade do Porto, 1999 [pp.61-95].

PAIN, Rodrigo de Sousa. “Desafios da Participação Social em um País de Conflito Agudo: Estudo a Partir da ONG Angolana Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)”. *Tese de Doutoramento*. RJ, 2007.

PAIN, Rodrigo de Sousa. “A centralização política e sua influência no desenvolvimento da sociedade civil angolana”. *Sociedade e Cultura*, vol. 10, numero 2, Julho-Dezembro, Universidade Federal de Goiás Brasil, pp. 253-265 2007.

PESTANA, Nelson. As “Dinâmicas da Sociedade Civil em Angola. Centro de Estudos africanos”. Centro de Estudos Africanos, Occasional Papers, 2004.

— 2008, “Espaços públicos em Angola: Reflexões a Partir da Sociedade

Civil Instituto de Pesquisa Económica e Social. Assembleia Geral da CODESRIA, Camarões.

Projecto: Vertical Accountability
Outlook Movimentos Sociais em Angola
Pesquisadora: Amélia Tomé, LAB
Revisão científica e editorial: Coordenação LAB
Setembro de 2021

Introdução

O presente Outlook é elaborado no âmbito do Programa Angola-Noruega, que tem como objectivo a promoção da pesquisa científica independente e de qualidade no país. Já o segundo objectivo do Programa, é centrado no desenvolvimento de capacidades, incluindo ao nível da formação de jovens pesquisadores. Integrado neste Programa está o projecto 5.2 *Drives of change in post-dos Santos Angola*, com duas linhas de pesquisa, a horizontal e a vertical accountability, as quais integram 6 sub-projectos, a serem desenvolvidos pelo LAB, CMI e Scanteam. Esta reflexão insere-se na linha de pesquisa dedicada à prestação de contas vertical, cujo objectivo principal é o de analisar e compreender a relação de engajamento e de prestação de contas entre as instituições políticas formais, a sociedade civil e os movimentos sociais.

Neste sentido, pretende-se analisar a qualidade dos processos de decisão política, atendendo especialmente aos níveis de participação cidadã e de transparência. Este estudo dará especial atenção aos movimentos sociais em Angola. Duas razões suportam esta opção: (i) uma das especificidades de movimentos sociais (juvenis ou não) é ter como objectivo a transformação da realidade e (ii) a necessidade de conhecer e avaliar o nível de influência da agenda destes movimentos nas políticas públicas que são ou não aprovadas e, mais importante ainda, que são ou não implementadas.

Para além de poderem vir a influenciar as políticas públicas, o potencial real dos movimentos sociais está na sua capacidade de contagiar as pessoas para uma maior abertura à crítica, à desmistificação e questionamentos de *status quo* e à procura de alternativas. O seu potencial real reside na transformação dos quadros de referência, na transformação cultural das mentalidades num sentido idealmente mais progressista e inclusivo.

Nas sociedades contemporâneas, um dos pilares da democracia é a participação na vida pública, porque a democracia pressupõe diálogo, negociação, deliberação e disputa. Entretanto, constata-se que este pilar se encontra em profunda crise. Isto é especialmente visível na democracia representativa que é o modelo de democracia que prevalece nos regimes considerados democráticos a nível global (Santos e Avritzer 2002). Nas sociedades actuais, os movimentos sociais constituem, na verdade, uma das formas mais comuns de reivindicação e de participação na vida pública, principalmente para os jovens (Castells 2013).

A necessidade de participar para transformar as sociedades permanece e estas vão tecendo formas de participação mais criativas, não institucionalizados e, por isso, mais livres no sentido em que não se sentem obrigados à conformidade política ou a outros interesses. Os movimentos sociais reinventam a participação social e pública fora dos espaços controlados pelas instituições; fazem-no na rua, nas redes sociais e na criação de espaços e meios alternativos. Podem actuar individualmente, mas fazem-no frequentemente em rede com outros actores e movimentos, procurando assim ampliar a sua base social de apoio e reforçar capacidade de mobilização e influência.

Movimentos sociais: conceitos fundamentais

Os movimentos sociais são considerados como sendo acções colectivas sobre a sociedade, de um grupo de indivíduos que defende e luta por causa (s)/objectivo(s) comum(uns), seja para transformar ou pressionar nas sociedades em que actuam (Gohn 2013).

O conceito de acção colectiva compreende múltiplas formas organizadas de reivindicar direitos, como, por exemplo, melhores condições de trabalho, de moradia, e de lutar pela transformação e mudança da ordem social e económica de uma sociedade, entre outras reivindicações. Assim, enquanto acções colectivas, as agendas dos movimentos são dinâmicas,

porque vão incorporando novas prioridades e lutas priorizadas pela sociedade. Ou seja, os movimentos sociais podem ter uma agenda diversa, mas, em princípio, esta baseia-se no diálogo e na deliberação democrática. Por serem dinâmicas, elas são também flexíveis para incluir questões de urgência e emergência. E, porque são mais flexíveis, os movimentos têm maior rapidez de resposta e reacção do que as instituições. Trabalhando frequentemente em redes, a agenda dos movimentos é normalmente transversal a vários temas e sectores. Não inclui, por exemplo, só a educação; inclui a educação e a saúde e o ambiente. Não inclui só os direitos LGBTQI¹⁶²; inclui estes mais a economia solidária e as alterações climáticas. Ou seja, as agendas não são unívocas; são compósitas e, por isso, interdisciplinares, multidimensionais e mais holísticas.

As acções colectivas são consideradas por Thompson (1998) como sendo as respostas que envolvem sentimentos emotivos, mas também racionais que permitem aos autores da acção analisar o contexto e decidir o momento propício da acção a ser iniciada, de modo a retirar dela o melhor proveito possível. Uma acção colectiva será, em princípio, aquela onde todos, ou a maioria dos indivíduos nela envolvidos, possuem um objectivo comum e lutam pelas mudanças necessárias para alcançar esse objectivo das mais variadas formas.

Vários outros aspectos ajudam a caracterizar um movimento social, segundo Gohn (1997). Um desses aspectos prende-se com as acções sociopolíticas. Estas são construídas por actores colectivos de diferentes classes sociais, numa conjuntura específica de relações de força na sociedade civil, ou seja, são acções dos próprios movimentos sociais. Essas acções facilitam os processos de emergência e afirmação de novas identidades em espaços colectivos não institucionalizados. Para o autor, os movimentos têm capacidade para produzir transformações na sociedade, seja de carácter conservador ou progressista. Pelo carácter dinâmico das agendas dos movimentos sociais, um determinado movimento social tido como progressista num determinado momento, pode tornar-se conservador num outro contexto. Nesse novo contexto, passa a capitalizar os valores das suas conquistas, prestígio e reconhecimento social para a manutenção de um *status quo*, que nem sempre reflecte o bem-comum. O contrário, também é possível.

Ao analisar os movimentos sociais mais recentes no contexto Brasileiro, Gohn (2013) destaca alguns pontos comuns entre os diferentes movimentos sociais, como, por exemplo, o uso do espaço público, tais como praças, parques e ruas, e o uso da internet como meio de organização, de mobilização e comunicação. Esta observação aplicar-se-á a várias outras realidades, incluindo africanas, como se verá posteriormente. Tendo ainda em mente a realidade brasileira, Gohn refere que, no geral, denota-se a predominância de jovens, uma menor presença dos partidos políticos nos momentos iniciais, muitas vezes com forte repressão policial aos movimentos. Esta segunda observação é também de interesse para caracterizar e compreender a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais em contextos com menor tolerância democrática e maiores doses de autoritarismo. Outro aspecto a salientar é a grande capacidade de inovação dos movimentos sociais, sendo a maior parte das suas acções de carácter pacifista.

Movimentos sociais: desafios

Apesar do seu potencial de mobilização em torno de causas colectivas e apesar de a maioria primar pelos princípios democráticos, os movimentos sociais também denotam fragilidades e enfrentam riscos. Os movimentos sociais estão, por vezes, sujeitos a serem sequestrados por interesses pessoais. Nessas circunstâncias, o poder passa a ser pessoalizado, sendo usado para benefício pessoal. Mas existem outros interesses ou factores que também prejudicam. Por exemplo, quando o movimento é cooptado por um grande interesse económico ou político capaz de instrumentalizar o reconhecimento e o capital social do movimento no espaço público para benefício próprio. Neste sentido, Honneth (2003) entende que uma luta só pode ser caracterizada como social na medida em que os seus objectivos se deixam generalizar para além dos horizontes das intenções individuais, chegando a um ponto em que eles podem se tornar na base de um movimento colectivo.

¹⁶² Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, Queer, Inter-sexo.

A Primavera Árabe como marco dos movimentos sociais em África

Os movimentos sociais em África não são novos (Gohn 1997). Na verdade, e na perspectiva de Larmer (2010), historicamente, a acção dos movimentos sociais em África pode ser dividida em quatro períodos: as lutas nacionalistas e independentistas (1950-1960); a formação dos novos Estados africanos, com a incorporação dos movimentos sociais de libertação no seio das estruturas institucionais (1960-1975); o ajustamento económico e estrutural promovido pelo FMI¹⁶³ em todo o continente (1975-1989) e os movimentos em prol da democracia (1990-2010). E, de facto, a partir dos finais da década de 2000, eles assumiram uma diferente configuração se comparados com o passado. Actualmente, e no que diz respeito aos movimentos sociais, os jovens têm desempenhado um papel relevante com impacto sobretudo nos contextos urbanos e por meio das redes sociais. A juventude introduz novas dimensões de tipo cultural, como é o caso da música, as quais se têm tornado referência central para difundir as ideias de tolerância, democratização, bem como críticas contra a corrupção, a desigualdade e o desrespeito pelos direitos humanos por parte das classes dirigentes africanas. Este papel da juventude foi bastante visível mesmo depois na Primavera Árabe, na destituição dos presidentes do Burkina Faso, Sudão, Argélia (DW¹⁶⁴ 2020).

Tendo sido despoletada em Dezembro de 2010, na Tunísia, a Primavera Árabe designa a onda de manifestações/protestos revolucionários que marcou os países árabes (Oriente Médio e Norte de África). O que motivou esta onda de protesto que teve grande adesão popular foi o agravamento da situação social nestes países (elevadas taxas de desemprego, alto custo de vida, desigualdade, empobrecimento e exclusão), provocado pela crise económica e pela falta de democracia, claramente evidenciada pela longevidade dos respectivos regimes políticos.

A Primavera Árabe foi vivida em vários países como Tunísia, Líbia, Egipto, Argélia, Iêmen, Marrocos, Bahrein, Síria, Jordânia e Omã. Contudo, em todos, a pauta reivindicativa que motivou os protestos de rua era semelhante: a justiça social e a democracia. Ela acabou por criar várias mudanças na política mundial. Por sua influência, regimes que pareciam inabaláveis acabaram por ruir. Neste período, o Presidente da Tunísia foi obrigado a abandonar o poder e exilar-se, o Presidente do Egipto foi obrigado a abdicar do seu cargo e o Presidente da Líbia foi morto pela invasão das forças da OTAN¹⁶⁵, mergulhando o país num caos, sem precedentes (CEE¹⁶⁶ 2011).

Apesar da sua notável heterogeneidade, os movimentos sociais africanos podem também ser categorizados através do lema da justiça social e económica. Bussotti e Mutzenberg (2016) defendem que a característica comum dos recentes movimentos sociais africanos deve ser procurada enquanto produto de, e resposta a um contexto concreto de privação, negação de direitos e de injustiça.

Democracia e justiça social e económica

A recente análise feita a 167 países pela The Economist Intelligence Unit (2021) traz dados bastante esclarecedores: apenas 7 dos 54 países africanos são considerados como democracia¹⁶⁷, 24 regimes são considerados como totalitários, entre eles Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Mali e Burkina Faso. A região subsariana caiu de 4,26 pontos em 2019 para 4,16 em 2020, a mais baixa desde o início da publicação da classificação em 2006, o que aponta para o recrudescimento dos poderes autoritários no Continente.

¹⁶³ Fundo Monetário Internacional.

¹⁶⁴ Deutsche Welle.

¹⁶⁵ Explicar o acrónimo de OTAN

¹⁶⁶ Centro de Estudos Estratégicos de África.

¹⁶⁷ Onde as Maurícias aparecem como um país com uma “democracia plena”, Cabo Verde integra o grupo de seis “democracias imperfeitas”, juntamente com Botswana, África do Sul, Namíbia, Gana e Lesoto.

Tabela 1- Índice de Democracia 2020 no mundo

Índice de Democracia 2020 no mundo	
Democracias completas	Maiores que 8
Democracias defeituosas	Maiores que 6 e menores ou iguais a 8
Regimes híbridos	Maiores que 4 e menores ou iguais a 6
Regimes autoritários	Menores ou iguais a 4

Fonte: The Economist Intelligence Unit (2021).

Com a pandemia da Covid-19, vários governos endureceram a sua actuação, aproveitando frequentemente as restrições sanitárias para impedir o exercício de direitos e consolidar autoritariamente o seu poder. Neste período, observaram-se protestos e motins em vários países, incluindo em alguns com uma história de participação política limitada, como o Uganda e Angola. Em Angola, muitos dos protestos realizados estiveram relacionados não só com o agravamento da pobreza generalizada, mas também com temas relacionados com a democracia, com o adiamento das eleições locais (The Economist Intelligence Unit 2021).

Nesta perspectiva, será útil recorrer a outro instrumento recente: o Índice de Democracia 2020. Este índice é composto por cinco áreas de avaliação: o processo eleitoral e seu pluralismo, o funcionamento do governo, a participação política, a cultura política e as liberdades civis. Os valores do índice são usados para colocar os países dentro de um dos quatro tipos de regime: democracias completas, regimes híbridos, democracias defeituosas e regimes autoritários. Angola insere-se no grupo dos regimes autoritários, concretamente na 117^a posição, num total de 167 países.

Focando o caso das sociedades africanas a partir dos anos 90, Bussotti e Mutzenberg (2016) argumentam que o processo de democratização, formalmente instituído, resultou na prática e na maioria dos casos, numa situação em que os Estados africanos procuraram controlar e limitar a opinião pública, em detrimento da promessa de mais liberdade, sobretudo de expressão. Explicam também que a vaga neoliberal no plano económico tem tido como consequência generalizada o aumento dramático das desigualdades e a exacerbação da situação socioeconómica de um grande número de cidadãos. Mas, por outro lado, os autores salientam também que, em paralelo, a adopção de um modelo liberal para muitas constituições africanas tem introduzido o paradigma dos direitos humanos como base para uma nova coabitação social e política e este paradigma tem sido uma das bases mais importantes da emergência dos movimentos sociais contemporâneos em África. Geralmente financiados por ONGs¹⁶⁸ internacionais, os movimentos sociais locais começaram a lutar pelo respeito dos princípios constitucionais, enraizados nos direitos humanos, na justiça económica e na liberdade política. Ou seja, o que a confluência destes factores demonstra é que, por um lado, as reformas políticas para a democracia representativa foram acompanhadas por reformas económicas de cariz neoliberal¹⁶⁹. Em Angola, estas reformas económicas agravaram incommensuravelmente as desigualdades sociais, lançando para processos de marginalização e de exclusão a esmagadora maioria da população, como se verá. Tudo isto tem um impacto directo na legitimidade da governação aos olhos dos cidadãos. Por outro lado, o crescente nível de articulação deste descontentamento e criticismo está associado a uma maior apropriação do paradigma dos direitos humanos como a base necessária para uma coabitação social e politicamente democrática. Na verdade, os protestos decorrem de um sentimento de esgotamento e expressam urgência na mudança.

¹⁶⁸ Organizações Não Governamentais.

¹⁶⁹ Trago aqui como referência o Consenso de Washington, que foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta económica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. As ideias defendidas por Williamson ficaram conhecidas por ter-se tomado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adoptaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas.

Angola. Uma sociedade em protesto: o papel da juventude

Independente desde 1975, Angola viveu uma longa guerra civil que terminou em 2002. Actualmente, a população angolana desfruta de condições precárias de serviços públicos, como por exemplo, a saúde e educação. Além disso, o país apresenta uma elevada desigualdade económica e social, como explicado atrás.

A população angolana é caracterizada maioritariamente por jovens. Os dados da projecção populacional em 2021 apontam que a população é extremamente jovem: de cerca de 32 milhões de habitantes, 14,6 milhões são jovens (INE 2016). Angola é um país maioritariamente jovem, onde as mulheres constituem a maioria da população¹⁷⁰ e onde a maioria dos cidadãos vive em pobreza.

Segundo o Relatório sobre o Índice de Pobreza Multidimensional¹⁷¹ de Angola (INE 2020), a incidência da pobreza a nível nacional é de 54%.¹⁷² Ou seja, mais de cinco em cada dez pessoas em Angola são multidimensionalmente pobres. A mesma fonte revelava também que a taxa de incidência da pobreza multidimensional na área rural é de 87,8%¹⁷³, mais que o dobro da taxa de incidência na área urbana 35,0%¹⁷⁴. Vale a pena também dar especial atenção ao carácter multidimensional da pobreza: o mesmo relatório concluía que, cerca de uma em cada duas pessoas em Angola vive em pobreza multidimensional e sofre, em média, cerca de metade das privações relacionadas com saúde, educação, qualidade de vida e emprego. Os indicadores sobre nutrição, cuidados de saúde materna, registo civil e anos de escolaridade são os que mais contribuem para a pobreza multidimensional. Por exemplo, a taxa de habitantes com privações em termos de frequência escolar é de 40,9%¹⁷⁵, a de desemprego juvenil é de 8,8%¹⁷⁶ e a de desemprego adulto de 14,4%¹⁷⁷. São precisamente estes dados constituem a base empírica da pauta reivindicativa dos movimentos juvenis em Angola.

Movimentos sociais na Angola de hoje

A PLACA¹⁷⁸, a LDM¹⁷⁹, a PIKK¹⁸⁰, a NBA¹⁸¹, e o movimento Mulheres pela Transparência Eleitoral são exemplos de movimentos sociais contemporâneos que foram promovidos/desencadeados maioritariamente por jovens. Estes movimentos não têm um processo de decisão centralizado; utilizam as novas tecnologias para mobilizar os seus membros e simpatizantes e para preparar as manifestações, os protestos de rua e outras intervenções públicas. Também demonstram uma grande criatividade na elaboração de estratégias para influenciar a opinião pública e para ter acesso aos meios de comunicação.

¹⁷⁰ 16,4 milhões de mulheres num total de 32 milhões de habitantes.

¹⁷¹ O Índice de Pobreza Multidimensional analisou quatro dimensões sociais: saúde, educação, qualidade de vida e emprego, com indicadores como o acesso a água, frequência escolar, desemprego juvenil, saneamento, desemprego adulto, acesso a electricidade, registo civil, combustível para cozinhar, dependência, escolaridade e habitação.

¹⁷² Correspondendo a cerca de 17,3 milhões de habitantes que vivem em pobreza multidimensional, num total de 32 milhões, de acordo dados da projecção populacional para 2021.

¹⁷³ Cerca de 28,1 milhões habitantes, de acordo com os dados da projecção populacional para 2021.

¹⁷⁴ Cerca de 11,2 milhões habitantes, de acordo com os dados da projecção populacional para 2021.

¹⁷⁵ Correspondendo a cerca de 13,1 milhões habitantes, de acordo os dados da projecção populacional para 2021.

¹⁷⁶ Correspondendo a cerca de 2.824.595 habitantes/jovens fora do mercado de trabalho.

¹⁷⁷ Correspondendo a cerca de 4.622.064 habitantes/adultos fora do mercado de trabalho.

¹⁷⁸ Plataforma Cazenga em Acção.

¹⁷⁹ Libertadores de Mentes.

¹⁸⁰ Plataforma de Intervenção do Kilamba Kiaki.

¹⁸¹ Núcleo de Boas Acções.

Tais movimentos têm proposto não só uma democracia representativa, mas também uma democracia participativa, assente sempre em eleições regulares, universais, transparentes e justas. O que parece evidenciar-se é um desencanto para com o sistema de representação política, a reivindicação por outras formas de organização dos interesses presentes nas sociedades, bem como a reivindicação do direito a ter direitos, nomeadamente ao “chão” de cada um, através da mobilização dos direitos civis, políticos, económicos e culturais, para além dos direitos de 3ª geração, com vista à expansão e reforço da cidadania, da justiça social, da democracia e do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a resposta dada pelos movimentos sociais ao desencanto para com a democracia representativa e à necessidade de lutar pela justiça social e económica passa, na maioria das vezes, pelo reforço da componente da participação cidadã, complementando a democracia representativa com a democracia participativa.

Movimentos sociais, pressão pública e os desafios da transformação democrática

Em contextos democráticos e em resposta à pressão pública e à acção da sociedade civil e dos movimentos sociais, espera-se que os governos formulem e incorporem nos seus programas de governação e nas suas políticas públicas as preocupações e as aspirações da sociedade, assegurando a que a prioridade é dada ao bem comum. Isto implica que as políticas públicas devem ser baseadas no diálogo activo com a sociedade. Implica também que as políticas públicas devem ser fruto de processos participativos, por meio dos quais se definem os problemas que devem merecer atenção pública e as formas de resolução desses problemas. Neste sentido, a construção das políticas deverá ter uma dimensão relacional, na medida em que a sua relevância, legitimidade e sucesso dependem do diálogo entre actores sociais e decisores. A formulação e implementação de políticas deve, por isso, envolver uma diversidade de actores. De um lado, podemos identificar distintos actores políticos (governantes, decisores públicos, partidos, etc). Do outro lado, temos um conjunto amplo e heterogénico de actores da sociedade civil que buscam participar nos processos de formulação e implementação de políticas (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada 2008). 182

Nesta perspectiva, os movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de actor que procura inserir-se nos processos idealmente relacionais e participativos de política pública. Para estes actores, trata-se do dever de cidadania activa e não de estratégia para alcançar o poder político. Os movimentos sociais procuram expressar de maneira audível e articulada os anseios dos que não se revêem no sistema político formal e/ou se encontram em situação de exclusão social e económica, de modo a que as práticas governativas, nomeadamente na elaboração de políticas públicas, sejam democraticamente transformadas.

Breve historial de manifestações de protesto em Angola

Os Révus

Os movimentos sociais juvenis em Angola ganharam um grande impulso a partir de 2011, por uma clara saturação vivida pela juventude e pela influência da Primavera Árabe. Na altura, jovens angolanos decidiram em várias ocasiões sair à rua e contestar abertamente a longevidade do mandato do Presidente José Eduardo dos Santos, a corrupção, a má governação, entre vários outros problemas.

A repressão constante das manifestações por parte do governo deu origem ao mediático processo 15+2 em 2016. Neste caso, um grupo de jovens activistas que se tinham juntado para discutir sobre o livro de Gene Sharp, “From Dictatorship to Democracy” e métodos pacíficos de protestos, foram acusados do crime de actos preparatórios para a prática de rebelião e atentado contra o Presidente da República e outros órgãos de soberania. A acusação recaiu sobre 17 pessoas, das quais 15 estiveram em prisão preventiva. Os outros acusados eram duas jovens

182 IPEA- Fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia brasileiro. Os seus estudos fornecem suporte técnico e institucional às acções do governo brasileiro para formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

mulheres que ficaram em liberdade provisória. O grupo ficou conhecido como “Movimento Revolucionário de Angola” ou simplesmente “revús”¹⁸³. Após aproximadamente um ano na prisão, os révus foram libertados através de uma amnistia¹⁸⁴.

Se a ideia do regime era reprimir e asfixiar as acções levadas a cabo por este movimento, a forma como lidou com este processo acabou por estimular, na realidade, a mobilização de novos activistas e de novos protestos. O quadro seguinte ilustra precisamente a multiplicação das acções públicas de protesto levadas a cabo em Luanda, desde então. No entanto, é preciso salientar que nestes 11 anos, registaram-se também inúmeros protestos em várias províncias – alguns dos quais serão, posteriormente, tratados.

Quadro 2 - Cronograma de algumas manifestações em Luanda: 2010-2021

Data	Mote	Local de concentração
02 de Abril/2011	Liberdade de expressão em Angola!	Praça da independência/Luanda
07 de Março	Contra o regime!	Largo da independência/Luanda
25 de Maio /2011	Contra a pobreza extrema!	Largo da Independência/Luanda
03 de Setembro /2011	Exigir a demissão do Presidente (José Eduardo dos Santos)!	Largo da independência/Luanda
25 de Setembro/2011	Liberdade aos presos políticos/detidos durante a manifestação do dia 03!	Cemitério Santana/Luanda
15 de Outubro/2011	Liberdade dos manifestantes presos no dia 03!	Cemitério Santana/Luanda
03 de Dezembro/2011	Mudança Já! 32 é muito (Zé Dú tem de tirar o pé!)	1º de Maio /Luanda
10 de Março/2012	Contra o fraude nas próximas eleições (CNE185 sem Suzana Inglês)	Tanque do Cazenga/Luanda
14 de Julho/2012	Anulação da candidatura de JES como cabeça de lista!	Cine São Paulo/Luanda
22 de Dezembro/2012	Liberdade incondicional dos jovens activistas (Cassule e Kamulingue)	Largo da Independência/Luanda
30 de Março/2013	Direito a vida e liberdade de quem pensa diferente!	Largo da Independência/Luanda
19 de Setembro/2013	Contra as injustiças sociais em Angola!	Largo da Independência/Luanda

¹⁸³Central 3711 <https://centralangola7311.net/about/> . As 17 pessoas que foram acusadas são jovens activistas que se destacaram na organização de actos públicos e manifestações em defesa da liberdade contra o governo do antigo Presidente José Eduardo dos Santos. São elas: Domingos da Cruz, Luaty Beirão, Nuno Álvaro Dala, Manuel Baptista Chivonde Nito Alves, Afonso Matias "Mbanza Hamza", Benedito Jeremias "Dito Dali", Inocêncio António de Brito "Drux", Sedrick de Carvalho, Albano Evaristo Bingobingo "Albano Liberdade", Arante Kivuvu, Hitler Jessy Chiconde "Samussuku", Fernando Tomás "Nicola Radical", Nelson Dibango, Osvaldo Caholo, José Gomes Hata "Cheik Hata", Laurinda Gouveia e Rosa Conde.

¹⁸⁴ <https://p.dw.com/p/2ZMCf>.

¹⁸⁵ Comissão Nacional Eleitoral.

12 de Outubro/2013	Libertação de Nito Alves!	Largo da Independência/Luanda
27 de Maio/2014	Chega de chacinas em Angola!	Largo da Independência
24 de Março/2015	Absolvição de Rafael Marques, Já!	Tribunal Dona Ana Joaquina/Luanda
26 de Novembro/2016	Contra a nomeação de Isabel dos Santos como PCA da Sonangol!	Largo da Independência/Luanda
22 de Abril/2017	Caminhada pela inclusão!	Cemitério Santana/Luanda
11 de Junho/2018	Contra a violência e banalização da criminalidade!	Largo da Independência/Luanda
15 de Outubro/2019	Marcha contra o desemprego!	Largo da Independência/Luanda
11 de Setembro/2020	Contra a violência policial!	Primeiro de Agosto/Luanda
11 de Outubro/2020	Melhoria das condições de vida!	Largo da Independência/Luanda
11 de Novembro/2020	Pela cidadania, pelo fim do elevado custo de vida e por autarquias em 2021 sem rodeios!	Cemitério Santana/Luanda
21 de Novembro/2020	Por um combate a corrupção e a impunidade em Angola sério e justo!	Largo da Independência/Luanda
01 de Maio/2021	Luanda lixada!	Largo da Independência/Luanda
03 de Julho/2021	Hospital não pode ser cemitério!	Largo da Independência/Luanda

Fonte: Elaboração própria

Após a libertação dos révus, surgem novas plataformas de encontro e acção, onde muitos destes activistas se reagruparam com o objectivo de abordar questões locais, com outra dinâmica e alargando o escopo da luta, não simplesmente em termos geográficos, mas também em termos de assuntos, temas e preocupações. Este processo deu origem a várias iniciativas, tais como o Projecto AGIR, que luta pela aprovação de um cronograma para a realização das eleições autárquicas, estimulando de várias formas o exercício da cidadania¹⁸⁶ e o Projecto Mudar Viana¹⁸⁷, entre muitos outros e em várias províncias de Angola¹⁸⁸.

11 de Novembro de 2020

Uma das lutas mais recentes levadas a cabo pela juventude angolana foi a manifestação de 11 de Novembro de 2020, no âmbito da comemoração da independência de Angola. A

¹⁸⁶<https://www.facebook.com/pages/category/College---University/Projecto-AGIR-Cacuaco-101111425054534/>.

<https://www.voaportugues.com/a/angola-movimento-de-jovens-quer-calend%C3%A1rio-para-as-autarquias/5619878.html>

¹⁸⁷Facebook: Projecto Mudar Viana.

¹⁸⁸ Como por exemplo o movimento Okulinga na Matala, o movimento Kintwadi no Uíge, o movimento Revolucionário de Benguela no Lobito, o movimento Balumukeno em Malanje, só para citar alguns.

manifestação visava protestar contra a forma de governo no país, um país que é independente há 45 anos e, ainda assim, com níveis de desenvolvimento claramente incipientes do ponto de vista do acesso a água, saneamento básico, liberdades, democracia, desemprego, escolaridade, etc., como observado anteriormente. Essa manifestação representou o levantar da voz dos cidadãos, gritando por uma Angola melhor, uma Angola que respeite todo e cada cidadão. Os cidadãos saíram às ruas para exigir uma Angola melhor, exigir o fim da corrupção, do alto custo de vida, do desemprego e pela realização das autarquias locais.

A 11 de Novembro de 2020, certas zonas da cidade de Luanda (Cazenga, Viana, Kilamba Kiaxi, Cacucaco) acordaram com um forte aparato policial, mobilizando forças dos diferentes ramos. Foram fechadas, pela Polícia Nacional, sem aviso prévio, todas as vias públicas com cancelas/cercas metálicas móveis, cones, de modo a impedir a circulação de qualquer pessoa, a pé ou de carro. Todo o jovem que estivesse na via pública, seja nas ruas do interior dos bairros ou nas vias principais, era interpelado, nalguns casos revistado, mandado para casa contra a sua vontade e, em certos casos, houve mesmo agressão física¹⁸⁹.

Apesar disto, os jovens manifestantes conseguiram alcançar algumas zonas da cidade para a realização do protesto. Com a forte repressão da Polícia Nacional, vários manifestantes ficaram feridos, com destaque para Laurinda Gouveia e Nito Alves que foram levados para o hospital inanimados, dois dos révus que fizeram parte do processo 15+2190.

Esta manifestação fica irremediavelmente marcada pela morte do jovem manifestante Inocêncio de Matos, atingido na cabeça por um disparo da Polícia Nacional. A sua morte foi filmada por outros manifestantes em directo. De forma desesperada, os seus companheiros de luta levaram o mesmo para o hospital Américo Boa Vida, onde à chegada, foi declarado o óbito, sendo o seu corpo depositado pelos seus companheiros na morgue do referido hospital. Posteriormente, o corpo foi retirado por supostos indivíduos do SINSE¹⁹¹ e SIC¹⁹² para parte incerta.

Nesse mesmo dia, o Comandante Provincial da Polícia Nacional em Luanda realizou uma pequena conferência de imprensa em directo para o Telejornal da TPA¹⁹³, onde negou a morte de qualquer manifestante, mas assumia o ferimento de vários, dentre eles, o manifestante dado como morto.¹⁹⁴ Esta versão foi rapidamente desmentida pelos manifestantes¹⁹⁵. A morte de Inocêncio de Matos criou um forte sentimento de revolta e indignação e os protestos nas redes sociais foram-se intensificando. Por muito tempo, muitos jovens colocaram imagens de Inocêncio de Matos no seu perfil do Facebook em homenagem a um “herói dos nossos tempos”¹⁹⁶.

No dia seguinte, foi anunciada oficialmente a morte de Inocêncio de Matos pelos *media* públicos, alegando-se como a causa da morte o ferimento com um objecto contundente não especificado. Como forma de protesto contra a explicação apresentada pelas autoridades, a família recusou-se a receber o corpo sem que houvesse a realização de uma autópsia por uma entidade independente, com a participação da família, seus advogados e um fotógrafo também independente. Daí em diante, viveu-se um impasse que condicionou a realização do funeral por um período de cerca de 15 dias.

Inicialmente, foi realizada a primeira autópsia sem a participação do advogado e do fotógrafo da família. Perante isto, a família foi intransigente e insistiu na realização de uma outra autópsia. Após várias manobras por parte do governo, que motivaram a realização de um protesto

189 <https://p.dw.com/p/3l8eP>.

190 Lusa, Agência. Manifestação em Luanda termina em violência. 11 Novembro 2020.

191 Serviço de Inteligência e Segurança de Estado.

192 Serviço de Investigação Criminal.

SIC- Serviço de Investigação Criminal

193 Televisão Pública de Angola

194 Após o pronunciamento da polícia, começaram a circular imagens manipuladas de um indivíduo deitado numa cama de hospital, depois de uma cirurgia, fazendo crer que aquela era a imagem do Inocêncio de Matos.

195 Lusa, Agência. Activista Dago Nível diz que manifestante morto em Luanda foi atingido a bala. 12 Novembro 2020

196 13 Novembro 2020. Serviço áudio e vídeo disponível em www.lusa.pt.

silencioso por parte do pai de Inocêncio de Matos, por longas horas, em frente ao Palácio da Justiça, foi realizada a segunda autópsia, com a presença de um fotógrafo e do advogado da família. Só depois é que o funeral foi realizado¹⁹⁷.

No dia do funeral, vários estudantes, de várias unidades orgânicas da Universidade Agostinho Neto (UAN) tomaram a iniciativa de homenagear o colega. A princípio, a iniciativa foi acolhida, mas, posteriormente, a homenagem foi impedida pela polícia. A associação dos estudantes, reflectindo o seu papel como organização partidarizada, alegava que o mesmo morreu como activista e não como estudante da UAN. Sem alternativas, alguns estudantes realizaram a homenagem na parte exterior da instituição de ensino. Também para homenagear Inocêncio de Matos, jovens do seu bairro, Bairro dos Ossos, tiveram a iniciativa de perpetuar a sua memória, desenhando o seu rosto na parede de uma residência. O proprietário da residência foi, entretanto, coagido por supostos agentes da polícia nacional a apagar tal imagem.

Para além da morte de Inocêncio de Matos, a manifestação do dia 11 de Novembro fica marcada pela brutalidade desproporcional da Polícia Nacional. Com o aumento das tensões e pela primeira vez na história recente das manifestações em Angola, os manifestantes incendiaram uma esquadra móvel e uma motorizada da polícia nacional, na zona dos Congolenses em Luanda. No mesmo dia, a Governadora de Luanda deu uma entrevista em directo, onde condenava a vandalização dos bens públicos por parte dos manifestantes e garantia medidas enérgicas contra esses actos. No entanto, a autoridade provincial foi completamente omissa quando à brutalidade policial registada, bem como quanto às razões dos protestos.

Nesta manifestação, foram detidos vários manifestantes, durante alguns dias, julgados e postos em liberdade pelo tribunal, por falta de provas materiais¹⁹⁸.

Ainda em resposta aos protestos realizados pela juventude angolana, o Presidente da República, João Gonçalves Lourenço realiza um encontro com a juventude, no dia 26 de Novembro de 2020, onde o mesmo se apresentou como “o jovem João Lourenço”. Na ocasião, o Presidente considerou que a juventude não tem necessariamente de ir as ruas manifestar-se, argumentando que momentos de “diálogos”, como o encontro por si organizado, são oportunidades para manifestar as suas insatisfações. Na sua intervenção, várias questões ficaram de lado, nomeadamente no que se refere às causas que motivaram o protesto e no que se refere à brutalidade policial. Nessa ocasião, João Lourenço considerou que uma manifestação não tem de degenerar em violência, referindo-se pela primeira vez, mas bastante superficialmente, aos incidentes das últimas semanas, quando os protestos em Luanda foram duramente reprimidos pela polícia, resultando em mais de cem manifestantes detidos e na morte de Inocêncio Matos¹⁹⁹. Tudo isto nos leva a questionar: afinal quem exerce violência sobre quem? É a juventude que sai às ruas a protestar e reivindicar por melhorias nas condições de vida? Ou a classe dirigente, que coloca a população em situação de vulnerabilidade extrema? A forma como o povo é tratado não será uma forma de violência?

Descubra as diferenças: a era de João Lourenço

Para que haja uma democracia plena precisamos perceber que democracia significa participação: participação na tomada de decisões e na resolução dos problemas, que são de todos. A democracia é um modo de vida, é uma forma de ser e estar na sociedade. Não é apenas o atribuído direito ao voto; implica contribuir activamente para uma transformação social com vista a liberdade, igualdade e justiça social. Os movimentos sociais juvenis constituem um desafio para o poder, porque em contextos democráticos funcionam como mecanismos de alerta e de pressão ao poder, estando na base de várias mudanças na forma de actuação do poder político.

Em Angola, a eleição de João Lourenço, em substituição de José Eduardo dos Santos, foi interpretada como o início de uma nova era, onde os movimentos sociais deixariam de ser

¹⁹⁷ Lusa, Agência. Advogado de família de jovem angolano morto em manifestação pediu autópsia independente. 18 Novembro 2020.

¹⁹⁸ Lusa, Agência. Activistas angolanas convocam nova manifestação para 11 de Novembro. 28 Outubro 2020.

¹⁹⁹ <https://p.dw.com/p/3lrOr>.

conotados como arruaceiros e frustrados e passariam a ser reconhecidos como vozes cidadãs com direito a lutar pelas suas reivindicações. Um sinal de esperança foi a realização de um encontro de auscultação e cortesia, entre o Presidente da República e alguns representantes da sociedade civil, dentre eles, representantes dos movimentos sociais, logo no início do seu mandato.

Na realidade, durante o período inicial do mandato de João Lourenço, observaram-se aparentes mudanças positivas, como uma maior intervenção da sociedade civil e dos movimentos sociais no espaço público, seja por meio de manifestações que foram realizadas sem constrangimentos alguns, seja por meio de outras acções cívicas com alguma relevância. Foi o caso, por exemplo, a criação de um mural da cidadania em homenagem a algumas figuras de destaque, defensoras dos direitos humanos em Angola²⁰⁰.

No entanto, a reacção ao protesto massivo de 11 de Novembro de 2020 e os eventos subsequentes foram demonstrando que a abertura sentida no início do mandato não seria sinal de transformação de um regime que se manteve, no seu essencial, fechado e autoritário e onde os direitos fundamentais e o exercício pleno da cidadania ainda têm um longo caminho a percorrer.

Essa aparente abertura do poder político não passou de uma ilusão de mudança – uma que pretendia assinalar uma ruptura relativamente à longa era dos Santos, caracterizado pela repressão de vozes discordantes na sociedade angolana. No jogo das diferenças entre a era dos Santos e de João Lourenço, são encontradas muitas semelhanças que traduzem, fundamentalmente, continuidades importantes nas práticas governativas e que se espelham na relação difícil que o regime mantém com a sociedade em geral e com os movimentos sociais em particular. A evolução desta relação, em contexto pré-eleitoral, será objecto do próximo Outlook.

Referências

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.

BUSSOTTI, Luca e MUTZENBERG, Remo, In Caderno de Estudos Africanos. Movimentos sociais, Estado e Sociedade Civil em África. Considerações introdutórias. Edição electrónica, Lisboa, 2016.

CASTELLS, Manuel. Rede de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Zahar, Rio de Janeiro, 2013.

Centro de Estudos Estratégicos de África. África e a Primavera Árabe: Uma Nova Era de Expectativas Democráticas. Nº 1, Washington, 2011.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA (CRA). Escolar Editora, 2010.

Do original “Social movements as politics”. Publicado como o primeiro capítulo do livro Social movements, 1768-2004. Copyright Boulder/London: Paradigm Publishers, 2009. Para respeitar o sentido original, as referências ao livro foram mantidas. Traduzido por André Villalobos.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Teoria dos movimentos sociais. Paradigma clássico e contemporâneo. Edições Loyola, São Paulo, 1997

_____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2 edição. São Paulo: Cortez, 2008.

²⁰⁰<https://www.verangola.net/va/pt/012021/Sociedade/23505/Activistas-pedem-%E2%80%9Crespeito%E2%80%9D-ao-%E2%80%9CMural-da-Cidadania%E2%80%9D-em-Luanda-ap%C3%B3s-ser-%E2%80%9Cvandalizado%E2%80%9D.htm#:~:text=O%20%22Mural%20da,Novembro%20de%202020.>

O mural está localizado no bairro Petrangol, município do Cazenga, ao lado de uma árvore, Mulemba waxa Ngola. Trata-se de uma espécie de exposição ao céu aberto com sete figuras retratadas: Padre Pio Wacussanga, vencedor do prémio de “Defensor dos direitos humanos em 2018” da África Austral, a activista Sizaltina Cutaia, o activista Casimiro Carbone, José Patrocínio, fundador da organização não governamental OMUNGA, mamã Gertrudes, defensora dos direitos das crianças, o jornalista e activista Rafael Marques e o activista Inocêncio de Matos.

_____. Manifestações e protestos no Brasil. Correntes e contracorrentes na actualidade. Cortez editora, 2017.

GOMES, Catarina Antunes e ABREU, Cesaltina. Corrigindo o que está mal e melhorando o que está bem? Uma perspectiva cidadã sobre a governação em Angola. Relatório do Projecto Monitorar a Governação em Angola: das eleições de 2017 à actuação governativa. Laboratório de Ciências Sociais e Humanidades (LAB), Universidade Católica de Angola (UCAN), Luanda, Angola, 2020.

HONNETH, Axel. Luta pelo reconhecimento – Para uma gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa, ed 34, São Paulo, 2003.

INE (Instituto Nacional de Estatística). Recenseamento geral da população e habitação. Luanda – Angola, 2016.

_____. Projectão da População 2014-2050. Luanda, 2016.

_____. Índice de Pobreza Multidimensional de Angola. Luanda, 2020.

IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada). Burocracia e políticas públicas no Brasil. (org.) Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias De Oliveria, Brasília, 2008.

LARMER, Miles. Social Movement Struggles in Africa. In Review of African Political Economy, volume 37, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Civilização brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

The Economist Intelligence Unit. Índice de Democracia 2020 na Saúde e na doença. Londres, 2021.

Lusa, Agência. “Manifestação em Luanda termina em violência”. 11 Novembro 2020.

_____. “Activista Dago Nível diz que manifestante morto em Luanda foi atingido a bala”. 12 Novembro 2020.

_____. “Activistas angolanas convocam nova manifestação para 11 de Novembro”. 28 Outubro 2020.

_____. Advogado de família de jovem angolano morto em manifestação pediu autópsia independente”. 18 Novembro 2020.

_____. “Activistas pedem respeito ao Mural da cidadania em Luanda após ser vandalizado”. 11 de Janeiro de 2021.

ANEXOS

Anexo 1- Manifesto da agenda do Movimento revolucionário

... “No fundo, o que é que eles querem? Na nossa óptica eles querem

Que fiquemos calados perante a má governação

Que fiquemos calados perante o enriquecimento ilícito.

Que fiquemos calados perante os abusos dos direitos humanos que ocorrem em pouco por toda Angola.

Que finjamos que em Angola está tudo bem e todos os angolanos vivem tal como se nos apresenta o canal 2 da TPA.

Que nos comportemos como robots perante as ilegalidades do regime.

Isso é o que eles querem. Nós, simplesmente não daremos isso. Aliás, o primeiro presidente de Angola, disse uma vez, e passo a citar “muitos de nós tombaremos na primeira esquina, mas a revolução continuará a sua marca triunfal”

O que é que nós queremos com as nossas acções de contestação? Com humildade e determinação queremos o seguinte:

Nós queremos uma Angola justa e cheia de oportunidades para todos.

Nós queremos uma Angola livre do medo imposto pelo 27 de Maio de 1977 e do terror de três décadas de guerra.

Nós queremos uma Angola que seja exemplar no campo da liberdade de expressão.

Nós queremos uma Angola aberta, tolerante, na qual os governantes percebam que governar é servir e que com o dinheiro público não se brinca.

Nós queremos uma imprensa pública, que seja um autêntico serviço público.

Nós queremos uma Angola, na qual exista efectividade e funcional separação de poderes.

Nós queremos uma Angola, na qual os governantes que roubam sejam levados a barras da justiça.

Nós queremos uma Angola, na qual o Presidente da República não tenha super-poderes.

Nós queremos uma Angola livre de analfabetos e esfomeados, na qual ainda que as pessoas não tenham emprego, tenham pelo menos uma vida digna, até porque somos um país muito rico em recursos naturais. Então, que estes recursos sirvam o angolano.

Chegados aqui, lembramo-nos das palavras do 1º Presidente da UNITA, Jonas Savimbi, e passo a citar: “Primeiro o angolano, segundo o angolano, terceiro o angolano, o angolano sempre”.

Portanto, que fique bem claro, caros leitores, que esta luta é pela democracia, pela liberdade, pela boa governação e pela paz. Não há cá truques.”²⁰¹

Anexo 2- Imagens de algumas acções desenvolvidas pelos movimentos sociais em Angola

Manifestação do dia 11 de Novembro de 2020- Largo da Independência, Luanda

²⁰¹ Central 3711?? <https://centralangola7311.net/about/>



Fonte:DW

Retrato de manifestação em Luanda



Fonte: Central Angola

Manifestação contra a violência policial em Angola



Fonte: Central Angola

Aparato policial na manifestação do dia 11 de Novembro de 2020



Fonte: DW