

A segurança alimentar e seus desafios em Angola pós-conflito¹

1. Introdução

Após quatro décadas de conflito, a cessação de hostilidades assinada em abril de 2002 oferece a Angola a melhor oportunidade desde gerações para forjar uma via de crescimento com mais igualdade e para reformular um aparato de governo a serviço das necessidades da população. Levando-se em consideração que o equilíbrio de potências desviou-se em definitivo para o lado do governo, com toda a probabilidade a paz será duradoura. Entretanto, ao contrário de outros países da África Austral, Angola não está a enfrentar um ano de seca fora do comum. Essencialmente, a emergência em Angola está ligada à guerra e à governança. A guerra destruiu a infra estrutura em todo o país, forçando milhões de pessoas a deslocarem-se, e arrasou comunidades [inteiras] com a tática da terra arrasada. Foram violados os direitos humanos, mulheres foram estupradas, homens foram sequestrados. Milhões [de pessoas] passaram fome e morreram. Gerações inteiras foram forçadas a participar da guerra, ou foram mortas, ou simplesmente desapareceram.

Quase 50% das famílias de agricultores no campo em Angola são hoje em dia chefiadas por mulheres. A infecção pelo vírus HIV, que afecta 5,5% da população, é comparativamente mais baixa do que a média regional. Entretanto, como pouco tem sido feito, é provável que o impacto do HIV / SIDA siga o padrão que ocorre no momento em outros países da região. O crescimento da população urbana em Angola tem sido altíssimo nos últimos 40 anos, mesmo levando em consideração os padrões africanos. Em 1970, as áreas urbanas tinham 15% da população; nos anos 90 essa percentagem subiu a estimados 50%. Só Luanda conta com mais de três milhões de pessoas, ou quase 25% da população nacional. Até a um certo ponto, uma redistribuição “clientelista” beneficiou uma camada maior da população urbana através de subsídios para combustível, água e electricidade. Durante os períodos de hiperinflação, o estado financiou as importações de alimentos e outros artigos necessários através de subsídios ao câmbio. Porém, esses benefícios têm sido evaporados por uma queda do poder de compra em termos reais assim como por um declínio na prestação de serviços sociais (Hodges 2001).

¹Douglas Steinberg, CARE Angola e Nina Bowen, CARE Agência Regional para a África Austral e Occidental.

Não obstante essas dificuldades, o povo de Angola tem demonstrado uma perseverança digna de nota e continua tendo esperança para um futuro melhor. Na segunda metade de 2002, a metade das quase 2 milhões de pessoas que haviam buscado refúgio em acampamentos para pessoas internamente deslocadas (IDPs) retornaram aos seus lugares de origem e procuram restaurar os seus meios de vida. Entretanto, essas pessoas retornam sem a mínima condição de satisfazer as condições básicas para uma vida decente. Na maioria das áreas os serviços quase não existem, inclusive água, serviços de saúde, escolas ou administração civil. Os agricultores possuem poucos recursos produtivos, inclusive os insumos mínimos, como sementes, ferramentas manuais e arados, ou mão de obra suficiente para recuperar a terra que ficou inculca durante anos. Em consequência da penetrante prevalência das minas terrestres, eles praticam a agricultura sob um verdadeiro risco de vida ou mutilação. A curto prazo, os desafios imediatos do restabelecimento e reabilitação estão centrados na assistência humanitária para assegurar um acesso adequado aos bens mais básicos, para o restabelecimento da produção de alimentos, a reabilitação de estradas que facilitem o crescimento dos mercados e início do comércio, a construção e incorporação de quadros para uma infra estrutura social básica, e o treinamento de pessoal para trabalhar nos setores da saúde e da educação.

O sector petrolífero contribuiu com 80% da receita do governo nos anos 90. Mas as ligações para com os outros sectores da economia são limitadas, excepto as que ocorrem através dos mecanismos de redistribuição da receita e despesa do governo². Entretanto, o governo nunca teve uma estratégia a longo prazo para o desenvolvimento social e económico, que identificasse e implementasse aplicações do dinheiro público em metas prioritizadas, e que pudesse então assistir no reparo das distorções causadas pela estrutura das receitas do petróleo. A longo prazo, a redução da alta desigualdade por meio de despesas públicas mais equitativas e responsáveis é essencial para evitar a instabilidade no futuro. A falta de transparência na gestão de recursos públicos e a fraqueza da sociedade civil e de mecanismos que unam os cidadãos ao governo, faz com que a responsabilidade seja ainda mais difícil de alcançar.

De maneira comparativa, no campo das ciências sociais foram realizadas poucas pesquisas no período após a independência; tais pesquisas tampouco eram uma prioridade durante o período colonial. Trabalhos académicos mais recentes dão ênfase aos aspectos políticos e militares da guerra, e à economia do petróleo e dos diamantes

²A indústria do petróleo é altamente capital intensiva, tendo menos que 10 000 empregados cuja metade está empregada pela companhia estatal de petróleos Sonangol.

(v.g. Aguilar 2001; Cilliers e Dietrich 2000; Hodges 2001; Le Billon 2001). A comunidade internacional deu maior ênfase à assistência de emergência, intervenções rápidas, e a identificação de lacunas no provimento de necessidades essenciais. Em consequência, uma compreensão das estruturas sociais e tendências de sustentação é mais superficial do que na maioria dos países. Em consequência da guerra e da falta de investimentos em capacidades básicas para levantar estatísticas, informações sobre as famílias também são muito limitadas e não existem informações sobre a situação nacional da pobreza.

Tendo consciência plena desses obstáculos, primeiramente este artigo apresenta uma análise situacional dos desafios imediatos enfrentados por Angola. A seguir, encaminha a discussão para as tendências predominantes nas áreas rurais do Planalto Central, que é tido historicamente como a cesta de pão de Angola, seguido de uma secção sobre o sustento em áreas urbanas, dado que aproximadamente a metade da população agora vive em cidades. A falta de informações tanto quantitativas quanto qualitativas em várias épocas significa que o artigo não procura identificar e estabelecer tendências de sustento em definitivo; no entanto, procura levantar questões e facilitar análises futuras. A secção final aborda as consequências das políticas e demonstra que a reconstrução precisa ser um diálogo que liga o centro com o povo, aliado a uma maior transparência da parte do governo. Nesse contexto, uma fraqueza crónica em estruturas governamentais locais é um grande obstáculo para um desenvolvimento levado a cabo pela comunidade.

O maior desafio, talvez, é compreender e reagir à realidade de que uma recuperação pós-conflito não é e não pode ser uma simples reconstrução do passado. No período após o conflito há necessidade de reconfigurar muitos elementos: estratégias para o sustento, relações de género (entre os sexos), a legitimidade variável outorgada às autoridades políticas, às redes sociais, às aspirações individuais, e às percepções do trabalho altamente considerado. Em Angola, o programa de reconstrução precisa fazer aquilo que frequentemente não conseguiram fazer em outras partes. Necessita buscar novas soluções, decidir quanto a questões fundamentais sobre a direcção que o desenvolvimento deve tomar, e incorporar uma reformulação e fortificação institucional como um princípio de organização central.

2. Um país destruído após décadas de guerra civil

Após quatro décadas de conflito, Angola tem uma das piores situações humanitárias no mundo. A despeito de sua imensa riqueza mineral e seu potencial agrícola, o país foi

classificado em 160º lugar entre 174 países no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas – IDH (UNDP 2000). Sem contar os refugiados internacionais, cerca de 1,8 milhões de pessoas actualmente dependem de assistência alimentar. Quase sete entre cada dez angolanos não têm acesso à água potável, 60 por cento não têm acesso a um saneamento adequado, e três entre cada quatro angolanos têm um acesso muito limitado aos serviços de saúde.

Recursos insuficientes de alimentos domésticos, práticas de serviço carentes e um acesso inadequado a serviços básicos de saúde estão entre as causas de um dos piores índices de mortalidade infantil e maternal, subnutrição e expectativa de vida no mundo. A mortalidade infantil é de 150 entre 1000 crianças nascidas vivas; e os índices de crianças que morrem nos primeiros cinco anos de vida e de mortalidade entre as mães é, respectivamente, de 292 entre 1000 e de 1854 entre 100 000. Um cálculo demonstrou que 53% das crianças com menos de cinco anos são minguadas (-2z pontos altura / idade) e 42% têm o peso abaixo do normal (-2z pontos peso / idade). Ao nascer, a expectativa de vida é de 44 anos (UNICEF 1999). O acesso aos cuidados pré-natais e pós-parto é insignificante. Em muitas localidades até 80% das mães dão à luz em casa sem a ajuda de uma pessoa competente. Embora haja necessidade de exercer cuidado na identificação de tendências demográficas por falta de dados fidedignos, pode-se no entanto sugerir que a guerra atenuou os declínios em fecundidade a longo prazo, que podem ser encontrados em outras partes de África, em razão da alta mortalidade infantil, da restrição no uso de meios anticoncepcionais, da falta de cuidados para com a saúde das mães e das crianças e, potencialmente, por causar um rompimento em relações sociais e conjugais que pelo contrário poderiam resultar num principio de gestação em idade mais jovem. (Agadjanian e Prata 2001).

Durante o período da guerra, o país sofreu de um imenso deslocamento da população, além da desintegração económica. Angola tem a maior percentagem de pessoas internamente deslocadas (IDPs) do que qualquer outro país³. Após o recomeço da guerra em 1998 mais de quatro milhões entre os 13 milhões de angolanos fugiram de suas casas e reinstalaram-se em outros sítios do país. Entre essas IDPs setenta por cento é de mulheres e crianças. Além disso, mais 500 000 refugiados angolanos, principalmente das províncias fronteiriças, fugiram para os países vizinhos. Mais

³Para a maioria dos angolanos, o deslocamento não é um acontecimento isolado seguido por uma “recolonização”. A experiência foi de migrações consecutivas e migrações ao reverso durante todo o curso da guerra. Vide, por exemplo, um estudo de quatro comunidades diferentes de deslocados de guerra em Malanje e Benguela (Andrade 2001), além de um relatório mais generalizado sobre reincidências típicas de migrações em Robson e Roque (2001).

recentemente, após o fim das hostilidades a princípios de abril de 2002, mais de 80 000 combatentes destituídos da UNITA e suas famílias (formando um total de aproximadamente 430 000 pessoas) encaminharam-se de suas áreas rurais isoladas para 34 zonas de “encontro” (anteriormente zonas de “alojamento”) (OCHA 2002). Essa onda recente de pessoas deslocadas inclui muitas com doenças agudas e sofrendo de subnutrição. Finalmente, Avaliações Rápidas de Necessidades Urgentes (RACN) organizadas pelas Nações Unidas em áreas recém-acessíveis, identificaram grandes bolsões de pessoas que haviam sido apanhadas entre facções guerreiras e que estão entre as mais afectadas. O Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) das Nações Unidas fez uma estimativa que a população altamente vulnerável nas áreas recém-acessíveis é de cerca de 1,2 milhões de pessoas.

Quanto à segurança, a situação no campo melhorou imensamente desde o cessar fogo. Os municípios do interior do país são agora acessíveis na sua maioria por via terrestre; também o comércio rural e os mercados estão começando a recuperar-se paulatinamente. Com a melhoria das condições, os movimentos das populações em grande escala começaram a tomar lugar novamente. Em setembro de 2002 o OCHA informou que cerca de 35 000 refugiados haviam retornado de Zâmbia e da República Democrática do Congo. O OCHA também deu uma estimativa de que pelo menos 700 000 IDPs haviam retornado às suas áreas de origem durante os cinco meses anteriores (OCHA 2002). Até meados de setembro de 2002, no princípio da temporada principal para o cultivo, até 10 000 IDPs por dia estavam a mudar-se. Quando as áreas de encontro da UNITA forem finalmente fechadas, a recolonização dos ex-combatentes e de suas famílias também será acelerada.

Em resposta à recolonização acelerada de IDPs e ex-soldados da UNITA, o Governo angolano e as agências das Nações Unidas transferiram a prioridade da transição devido à crise humanitária a um projecto de intervenções para o desenvolvimento a longo prazo durante o ano de 2003. Dois terços dos \$386 milhões angariados graças ao apelo humanitário das Nações Unidas de 2003 estão destinados à assistência alimentar (não somente para os que ficaram para trás nos acampamentos de IDPs, como também para auxiliar as pessoas a re-estabelecerem-se, até que se encontrem em condições de vida viáveis). Entre outras prioridades encontra-se a reabilitação dos serviços de saúde (UNICEF - Fundo de Emergência Internacional da Criança das Nações Unidas, WHO - Organização Mundial de Saúde), abrangendo a reabilitação de postos de saúde e o suprimento de remédios e equipamentos essenciais; o fornecimento de sementes e ferramentas (FAO - Organização de Alimentação e Agricultura); assistência de emergência para os redutos que permanecem inacessíveis por terra (WFP - Programa

Mundial de Alimentação); e acções para promover a segurança através do cultivo da sensibilidade às minas, a protecção da criança e a educação cívica (OCHA, UNMA). Até mediados de fevereiro de 2003 as promessas de auxílio e as contribuições só montaram 1,1% do total necessário para o ano, embora a fonte de suprimento do WFP seja suficiente para o abastecimento de alimentos até ao fim de maio.

O governo de Angola convocou uma conferência de doadores para iniciar o planeamento de intervenções para o desenvolvimento a longo prazo, assim como para gerar o apóio para essas acções. Ainda não há nem uma data fixa nem um consenso quanto à agenda. A comunidade internacional de doadores comprometeu-se a auxiliar quanto à crise humanitária imediata, mas permanece ambígua em relação a compromissos de longo prazo até que o próprio governo de Angola demonstre um compromisso real para com o investimento no desenvolvimento social.

A maior parte da assistência bilateral é canalizada por meio de agências da ONU, assim como do ICRC (Comité Internacional da Cruz Vermelha); entretanto, uma proporção considerável desse capital serve de apóio para o trabalho de Organizações Não Governamentais (ONGs), com preferência para ONGs sediadas nos respectivos países dos doadores. A maior ênfase tem sido dada à assistência de emergência mas, no início da actual estação agrícola, tem entrado mais dinheiro para o apóio da produção de alimentos, especialmente através da distribuição de sementes e ferramentas. Cada vez mais os doadores estão interessados em questões à volta dos direitos humanos, da democracia e governança, da juventude e protecção à criança (inclusive a reunificação familiar), da educação, e das doenças endémicas (inclusive HIV / SIDA). Grande parte da assistência vai para as províncias do Planalto, onde vive a maioria da população (fora de Luanda). Há mais ou menos 60 ONGs internacionais e bem mais que 200 ONGs nacionais que actuam em Angola. A maior parte das ONGs internacionais também está concentrada nas províncias do Planalto, mas estão pelo menos activas nas províncias que têm estado extremamente inacessíveis por causa da guerra (por exemplo Luanda Norte, Luanda Sul e Kuando Kubango). As ONGs nacionais seguem uma linha semelhante, não obstante a metade delas estarem a actuar somente em Luanda. Para muitos angolanos, tanto rurais quanto urbanos, as igrejas formam parte integral das suas redes de capital social. Na ausência de qualquer outra alternativa, as igrejas proporcionam uma variedade de serviços sociais; frequentemente, porém, os seus meios são limitados. De facto, há áreas remotas – muitas delas no campo – onde não há virtualmente agência nenhuma. Essas áreas continuam deficientes em serviços.

O facto de que muitos milhares de pessoas que foram afectadas pela guerra começaram a retornar às suas casas é auspicioso. Entretanto, como as populações partem de acampamentos onde lhes era fornecido o alimento e também a assistência não alimentar, elas enfrentam uma situação mais precária. A tendência é que a insegurança alimentar aumente mais entre as IDPs retornadas, e muitas delas vão encontrar dificuldades em estabelecer meios de vida viáveis. Quase sem excepção, os retornados não possuem estoques suficientes de alimentos, sementes, ferramentas, e gado que possa garantir a volta a uma produção agrícola que beire o normal. Sem assistência, a maior parte dos retornados não vai possuir uma capacidade produtiva suficiente para satisfazer as mais básicas necessidades alimentares da própria família. Além disso, muitas IDPs vão chegar tarde demais para tirar vantagem da actual temporada agrícola. Por sua vez, aqueles que retornam a tempo têm que enfrentar sistemas de irrigação que não funcionam e uma terra que ficou sem cultivo durante anos. A preparação do campo é especialmente laboriosa, às vezes impossível para famílias chefiadas por mulheres e as que têm uma alta taxa de dependência.

As IDPs estão a voltar para áreas com uma economia agonizante. Em consequência da guerra e da negligência do governo, as estradas que vão das fazendas até ao mercado estão em estado deplorável. A ameaça de minas terrestres obstrui o acesso aos mercados, aos serviços e aos bens de produção. Nessas áreas, a acessibilidade de alimentos é insuficiente para satisfazer as necessidades básicas do influxo das famílias que regressam. Embora seja de esperar que os mercados rurais cheguem a abastecer gradualmente muitas áreas isoladas, não há muita esperança de que os produtos básicos vendidos comercialmente a um preço conveniente alcancem essas áreas num futuro próximo. Além disso, em razão de que muitas famílias estão retornando a localidades isoladas cujas economias foram afectadas pela guerra e encontram-se num estado severamente dilapidado, a maioria dos retornados não encontrará suficientes oportunidades para o desenvolvimento de fontes de renda complementares ou alternativas, a fim de compensar os *deficits* em produção. Assim temos que, mesmo que haja disponibilidade de alimentos nos mercados locais, a maioria das famílias não terá um poder de compra suficiente para adquirir aquilo que necessita. Durante 2003, a segurança alimentar continuará a ser uma grave preocupação.

É impossível estabelecer com certeza as proporções correctas das condições em grande parte do interior. Isto porque uma grande percentagem da população está em movimento e os serviços do governo estão sendo restabelecidos somente agora. Quando os dados são limitados, as taxas de desnutrição oscilam entre “sub-alarcante” e “situação de emergência” (segundo a classificação do protocolo de SPHERE).

Actualmente, a assistência humanitária permanece concentrada nos acampamentos de IDPs dentro e perto das cidades maiores dentro dos municípios. Até agora, uma esmagadora maioria daqueles que estão a deixar os centros populacionais fizeram-no sem assistência humanitária alguma (ou com muito pouca).

De facto, as cifras são difíceis de verificar com precisão, mas isso não muda o facto de que Angola tem sido durante tempos – e continuará sendo num futuro previsível – um país em movimento. Os fluxos de população têm dificultado o planeamento e a assistência tanto quanto quaisquer outros factores.

No horizonte, assoma-se a ameaça do HIV / SIDA. A taxa de soro-prevalência do HIV está a 5,5% – comparada com 3% em 1999⁴. Há outras doenças sexualmente transmitidas que são comuns e foi revelado por uma pesquisa de campo que somente 17% das mulheres em idade reprodutiva sabem como prevenir a transmissão do HIV / SIDA (UNICEF 2001). Angola possui todas as vulnerabilidades estruturais para facilitar com que a epidemia do HIV / SIDA cresça rapidamente: um colapso nos serviços de saúde, o que impede o acesso ao tratamento e às destrezas do tratamento científico (STI); ruptura social e económica; números elevados de soldados sem uniforme e desmobilizados; e uma população com uma alta mobilidade. Embora a epidemia se encontre em um estágio mais prematuro do que nos países vizinhos, os programas de prevenção são tímidos e as intervenções quanto ao alívio e cuidados quase não existem. Não há recursos suficientes em prática para prevenir com que a epidemia cresça rapidamente, a níveis comparáveis com os da região.

A discussão sobre como encaixar o problema do HIV / SIDA dentro das actividades vigentes das programações de emergência e desenvolvimento ainda estão num estágio totalmente incipiente. A fluidez da situação pós-conflito junta um outro desafio metodológico à complexidade de avaliação de como a pandemia do SIDA está a desenvolver-se. Em outros sítios, a mortalidade em consequência do SIDA manifesta-se através do declínio educacional, sobrecarga no sistema de saúde, e enfraquecimento na capacidade do governo e das especializações no sector privado. O mesmo vai acontecer em Angola, com a perspectiva de que os ganhos possibilitados pelo fim da guerra poderão ser cancelados. Enquanto que, no momento, os factores causais fundamentais que levam a uma “fome com nova variante” não fazem parte dos

⁴Entretanto, um levantamento recente em postos onde se faz a supervisão ante natal mostra uma soro-prevalência de somente 8,6%.

elementos descritivos da actual crise alimentar em Angola, as abordagens analíticas futuras necessitam incorporar essas questões nos anos que se seguem.

A herança da guerra, a fraca governança, e a estrutura dos fluxos da receita são obstáculos desanimadores ao enfrentar esses desafios. Entre outros factores, as causas iniciais da guerra estavam fundamentadas na distribuição social e geográfica desigual de recursos, agravados pela utilização de uma política de identidade pelas facções políticas que, assim, justificavam e distribuíam a violência. Eventualmente, a guerra parece que tornou-se um pretexto para algo ainda mais insidioso. Com o passar do tempo, foi conduzida pelas ambições pessoais, suspeitas mútuas, e as possibilidades aliciadoras de vencer ou reter o controlo do estado e o acesso aos seus recursos. Sob o pretexto da guerra, os recursos derivados das vastas indústrias do petróleo e dos diamantes desapareceram dentro de uma rede obscura de patrocínio e corrupção. Os recursos foram utilizados para assegurar apóio político, e o investimento de capital para o desenvolvimento no campo social ou físico tem sido ínfimo. Na sua maior parte, foram ignoradas as necessidades do povo, que tampouco teve qualquer opinião nos processos de tomada de decisão. Nesse sentido, houve certamente uma cumplicidade dos governos estrangeiros e das corporações multinacionais, mas o Governo de Angola tem a sua carga de responsabilidade pela negligência do seu próprio povo.

Tem havido uma crescente pressão sobre o governo para divulgar a receita que vem da produção de petróleos e para assegurar que fundos mais adequados sejam desviados para projectos de reabilitação e para os sectores sociais. Entre as exigências essenciais do Fundo Monetário Internacional estão um diagnóstico do petróleo, assim como uma auditoria das receitas dos diamantes, e um melhoramento nos procedimentos de prestação de contas do Ministério da Fazenda. As ONGs internacionais como a Human Rights Watch e a Global Witness também colocaram pressão sobre o governo. Ao mesmo tempo, organizações civis angolanas seguem uma agenda semelhante. Até agora o governo tem evitado, de uma maneira frustrante, dar uma resposta a essas pressões; isso porque há uma disponibilidade de dinheiro em mãos, assim como linhas de crédito asseguradas directamente pelo governo da parte da sua indústria petrolífera e seus parceiros financeiros (vide Global Witness 1999, 2002).

O diagnóstico do petróleo é, por si mesmo, uma importante ferramenta, pois pode revelar se os recursos pertencentes ao povo tem sido gastos legalmente em seu nome. Uma análise rigorosa da despesa pública pode ser desafiada por uma falta de informações sobre uma execução orçamentária adequada, mais o facto de que despesas vultosas fora do orçamento não estão registadas, embora tenha havido algum

melhoramento nesse sentido⁵. A verba destinada para serviços sociais básicos foi de somente 3,2% entre 1997 e 2001. Angola destina menos do que a metade da média da SADC para a saúde e menos do que um terço da média da SADC para a educação (UNDP et. al. 2002). Durante 1997 - 2001 a despesa para a evacuação médica no exterior era equivalente a 13% do total das despesas de saúde, meramente quatro pontos percentuais a menos do que a despesa em serviços básicos de saúde. As bolsas de estudo no exterior, cujos gastos são equivalentes a 18% das despesas totais, são a fonte de maior despesa, estando atrás somente da educação primária e da administração (UNDP et. al. 2002). Consequentemente, os padrões de despesa do sector público são uma causa significativa contribuinte para indicadores sociais que estão entre os piores do mundo. As províncias altamente populosas do interior foram aquelas que demonstraram o mais baixo nível per capita em despesas para a educação e a saúde; e essas províncias encontram-se na região que foi afectada mais directamente pela guerra. No período pós-conflito, tem que haver despesas mais altas para os serviços sociais básicos; ao mesmo tempo, mais atenção tem que ser dada para assegurar uma distribuição geográfica mais equitativa.

Em última análise, os maiores obstáculos para a reforma são os obstáculos políticos. O sistema actual privilegia uma pequena quantidade de grupos; e a falta de vontade desses grupos de perderem suas posições vantajosas tem bloqueado as tentativas de reforma no passado. Uma estimativa indica que os níveis de desigualdade de renda estão cerca daqueles do Brasil ou da África do Sul (Adata de Sousa et. al. 2001). Isso reforça o argumento de que o processo de reconstrução não pode simplesmente replicar estruturas pré-existentes, porque iniquidades prévias contribuíram para o conflito. Uma alta desigualdade e pobreza também estão relacionadas a como foi que o processo de liberalização da economia foi executado. A actividade económica privada expandiu-se após as medidas de liberalização dos anos 90; no entanto, as grandes companhias que mantinham laços estreitos com o governo foram favorecidas, em detrimento de empresas menores (Aguilar 2001).

As necessidades humanitárias imediatas têm que concentrar-se na recolonização e na reabilitação do meio de vida. A assistência alimentar continua a ser uma necessidade urgente, especialmente nas áreas mais remotas. Para reviver a produção na agricultura, os elementos material e técnico são imprescindíveis. Os investimentos a meio termo em capital humano e infra estrutura irão exigir estratégias que reabilitem o transporte e a

⁵No fim de 2002 veio a público um relatório do FMI que alegou que \$900 milhões em receitas anuais não tinham sido registados nas contas do Tesouro em um período de cinco anos. Este número representa, aproximadamente, um terço da receita do estado.

infra estrutura dos mercados, da agricultura comercial, das escolas, dos serviços de saúde e suprimento de água; ao mesmo tempo, tem que haver um envolvimento activo das comunidades, assim como esforços para fortificar as capacidades de gestão. O Governo de Angola precisa assumir um papel significativo neste processo, e precisa estar mais aberto à cooperação com entidades estrangeiras e com a sociedade civil. Uma sociedade internacional militante que clama por uma agenda essencialmente internacional para a transparência, provavelmente exercerá uma influência muito menor no governo do que as vozes locais. Entretanto, estas são ainda relativamente pouco assertivas. Um investimento na sociedade civil nacional, como por exemplo esforços para desenvolver o compromisso, os grupos de interesse e a capacidade, podem vir a ser a melhor estratégia para influenciar a agenda das políticas do governo a longo prazo.

3. Tendências de meios de vida no Planalto

Esta secção discutirá a situação na região de Angola chamada Planalto Central, ou simplesmente Planalto, com ênfase na Província de Bié. Bié é uma das regiões mais devastadas do país, principalmente desde o biénio de 1998 - 1999, quando houve um agravamento da guerra, que de alguma maneira afectou a grande maioria das comunidades e das famílias da província. A maioria dos edifícios nas cidades municipais foram parcial ou totalmente destruídos. A capital de Bié – Kuito – é considerada a cidade mais destruída do país. A economia de Bié é extremamente insular. A guerra desintegrou o comércio, a mão de obra migratória, e o pequeno comércio, ao arrancar os bens das fazendas e comunidades, e ao transformar muitas aldeias e pequenas cidades em cidades fantasma.

O resultado foi que os sistemas dos pequenos agricultores e os canais para a venda dos seus produtos pararam completamente de funcionar. Agora os agricultores mal conseguem arrancar uma exímia existência das pequenas parcelas de lavras cansadas, sem nenhum benefício de elementos como animais de tracção, ferramentas, equipamentos para a agricultura, ou sementes adequadas. A produção de produtos para a exportação na província já não tem significado, embora haja sinais de rejuvenescimento nas províncias vizinhas de Huila e Huambo. A produção de milho, dependente em grande parte da variedade ‘matuba’, que necessita de uma maior fecundidade do solo e de insumos adicionais, que não estão disponíveis em Bié, tem sido especialmente desoladora. A maioria da safra de milho em 2002 foi consumida cedo, na forma de milho verde. As faltas de alimentos forçaram muitas famílias a consumir as sementes em vez de plantá-las. Avaliações de culturas feitas pela FAO e pelo WFP fizeram uma projecção de que os estoques domésticos de milho estarão

esgotados em julho e agosto em Bié, meros dois ou três meses após a safra em maio (FAO / WFP 2002).

A paz trouxe consigo o relaxamento de três constrangimentos centrais: a falta de uma livre circulação de bens e de pessoas, a incapacidade de explorar áreas férteis por causa da insegurança física, e a dilaceração causada por deslocamentos consecutivos e migrações. Levantamentos recentes levados a cabo pela CARE e avaliações rurais participativas identificaram um acesso continuado a uma terra de cultivo pobre e a falta de sementes de qualidade e de ferramentas como os dois constrangimentos mais significativos na produção agrícola. Os agricultores já não tentam cultivar as culturas que tradicionalmente têm mais valor, como o amendoim (que antigamente fazia parte da sua dieta), ou a soja, ou a batata irlandesa. Outros factores fundamentais na insegurança dos meios de vida incluem: a perda dos bens relativos a animais necessários para a tracção e para uma diversificação de renda; a mão de obra insuficiente para o cultivo da terra por causa da intensividade da mão de obra e das técnicas de cultivo associadas à perda de bens produtivos, principalmente em famílias chefiadas por mulheres; a falta de acesso a uma renda fora da agricultura; e um acesso limitado ou totalmente ausente a mercados e sistemas de transporte. Poucas crianças assistem às aulas por falta de escolas em funcionamento, e pela resistência dos pais em enviarem os seus filhos às escolas que existem, por causa da necessidade aguda de mão de obra para a agricultura, assim como uma falta de confiança no sistema de educação. A qualidade do ensino é baixa porque há uma falta de professores, de treinamento e de materiais. A morbidez e a mortalidade são elevadas em função da não disponibilidade de uma infra estrutura de serviços de saúde, remédios, e quadros habilitados nos postos de saúde. A nível da comunidade, o acesso à água potável é inadequado; além disso, a falta de transporte e comunicação proíbem as transferências [de pacientes] de emergência⁶.

Aqueles que são especialmente vulneráveis e que, de maneira comparativa, têm menos acesso aos serviços de saúde, são as mulheres que são chefes de família, os idosos e os aleijados de guerra que não têm apóio familiar, as IDPs não cadastradas, e as famílias de soldados desmobilizados. As famílias chefiadas por mulheres numeram, no momento, aproximadamente a metade das famílias rurais de Bié. Estas famílias encontram-se em uma situação de vulnerabilidade crónica, e às vezes aguda, fora de proporção quanto à segurança alimentar. Levantamentos da CARE demonstraram que as famílias chefiadas

⁶Informação suprida por uma avaliação participativa rural levada a cabo por CARE em setembro de 2002, com o fim de analisar os obstáculos à segurança dos meios de vida em cinco municípios rurais na Província de Bié (Andulo, Camacupa, Catabola, Chinguar e Chitembo).

por mulheres especialmente, sofrem pela falta de bens produtivos, inclusive o acesso à terra fértil, às sementes, às ferramentas, e aos animais; ao mesmo tempo, não há mão de obra suficiente dentro da família que proporcione uma participação activa no ciclo do cultivo. As estratégias para uma renda fora das actividades agrícolas são limitadas. À volta dos acampamentos de IDCs, quase que a única actividade é a venda do carvão ou de alimentos básicos, como bebidas. A falta de acesso a materiais primários torna impossível a produção e a venda de outros artefactos. As mulheres recebem aproximadamente a metade do salário pago aos homens para trabalho de biscate. Em toda Bié, actividades programada não têm dado atenção suficiente a essas disparidades.

Uma projecção do futuro está cheia de incertezas, mas a forma e a flexibilidade de uma futura segurança dos meios de vida será provavelmente estruturada em função de mudanças demográficas e sociais, do acesso à renda fora da agricultura, propriedade da terra, qualidade do solo, redes comerciais, e a inter-relação dessas questões para com as estruturas de poder local.

Durante os períodos mais intensos da guerra, um número desproporcional de homens buscaram refúgio em áreas urbanas, por exemplo em Luanda e Benguela, que encontravam-se fora da zona de guerra. Aqueles que ficaram para trás eram arregimentados em um ou outro exército. Muitos homens simplesmente desapareceram. Essa ausência de pessoas do sexo masculino e a restrição ao movimento dos homens para os quais era arriscado se fossem encontrados por soldados, fizeram uma contribuição para uma inversão nos papéis de género. Isto apresenta, ao mesmo tempo, desafios e oportunidades. A ausência de homens significa que há uma carga de trabalho adicional para as famílias rurais; por sua vez, esse facto vai necessariamente influenciar a maneira como os sistemas de agricultura se re-estabelecem. A preparação da terra é uma grande preocupação, sem o acesso feminino aos animais de tracção, que tradicionalmente estavam na esfera de acção masculina. Por outro lado, cresce o número de mulheres que fazem a promoção e vendas de seus produtos a longa distância, o que não faziam antigamente (Pacheco 2001, McCaston 1996). Após os Acordos de Lusaka em 1994, durante um período de paz relativa, as mulheres de Bié empreenderam mais actividades relacionadas à mão de obra migratória ao viajarem para áreas da UNITA, assim adquirindo bens que podiam ser trocados ou vendidos em suas comunidades ou mercados locais (McCaston 1996).

Milhares de pessoas encontram-se em movimento, e muitas delas vão retornar às comunidades que abandonaram, às vezes mudando-se de um lado para o outro. Mas quantos [deles] irão decidir que vão permanecer? No Planalto, os sistemas dos meios

de vida têm dependido da renda em dinheiro para capitalizar a agricultura rural, frequentemente obtida pela mão de obra migratória e ocasional. Esse tipo de emprego já não está disponível, sugerindo que as estratégias de diversificação dos meios de vida irão ter que ajustar-se no período pós-conflito. Especialmente a juventude pode ser atraída para as cidades maiores, assim como ocorreu após a independência e, desde então, durante períodos esporádicos de maior estabilidade (Pacheco 2001; Robson e Roque 2001); isso contribuiu para acentuar as tendências demográficas de género acima mencionadas.

O acesso à terra continua a seguir os sistemas indígenas de demarcação, embora não tenhamos suficiente conhecimento de como os sistemas de propriedade de terra mudaram com os tempos. Poucos possuem uma escritura da terra, enquanto que donos ausentes que têm altas conexões no governo apropriam-se da melhor terra. A falta da posse segura para os pequenos agricultores restringe os investimentos para a melhoria da produção agrícola a longo prazo. As direcções de mudança nos sistemas locais de posse de terra terão que ser melhor compreendidas, embora já esteja claro que uma potencial concentração na propriedade de terras constitui uma ameaça significativa. O novo projecto de lei da terra não oferece protecção de uma posse consuetudinária; esse projecto foi apresentado na ausência de uma política clara em relação à utilização e desenvolvimento da terra. Além disso, reconhece o cadastro de 1975, o que previne a resolução de disputas do período colonial, quando a terra era sistematicamente alienada. Ao melhor, o processo de consultas tem sido superficial. Embora o governo tenha rescindido o prazo de três meses para inspecção pública, um prazo para o processo de consultas não foi promulgado. Uma recente ameaça para encerrar o processo consultativo (dirigido por ONGs), com o fim de aprovar o projecto de lei na Assembleia Nacional, é mais um factor preocupante.

Apesar de já haver conflitos localizados pela terra no Planalto, a questão da terra ainda não é amplamente encarada pelos agricultores como um problema. Parcialmente, isto pode ser devido ao facto de que a área cultivada decresceu de maneira significativa, e não foram ainda sentidas as pressões quanto ao alotamento de novas terras. A maioria das antigas fazendas do estado foram despojadas e transformadas em operações comerciais dentro de um novo programa iniciado a princípios dos anos 80, embora os donos, em muitos casos, não tenham ainda reivindicado os seus direitos em razão das

incertezas políticas e uma falta de capital para o investimento. Também não há uma imagem clara sobre quantas concessões foram outorgadas⁷.

Historicamente, o Planalto tem sido encarado como a cesta de pão de Angola, apesar do facto de que muitas áreas do Planalto possuem solos que são somente moderadamente produtivos e uma baixa taxa de produtividade por hectare. Isto tornou-se evidente no final dos anos 60, embora a tracção animal tenha aumentado os insumos de mão de obra cobrindo uma área de terra maior, que resultou na produção de excessos e produtos para exportação, principalmente de milho (Rask e Tinne 2000). A utilização de tracção animal em grande escala, juntamente com outros animais domésticos, proporcionou fertilidade e conservação adicionais ao solo. As extensas rotações de terra não cultivada e o rodízio no cultivo também contribuíram para a recuperação periódica do solo. Em zonas à volta de cidades seguras e onde estão congregadas as IDPs, tem havido uma forte pressão pela terra acessível, tendo como resultado uma perda de fecundidade e uma degradação do solo. Por causa da recolonização de IDPs, também ocorre o cultivo em áreas que não são naturalmente adequadas ao plantio; nessas áreas, a degradação do solo é intensa. Um retorno à terra que não foi cultivada durante vários anos poderá aliviar algumas das pressões actuais; porém, a degradação do solo continuará a ser um desafio a longo prazo em algumas zonas. A multiplicação de sementes e recursos ligados à genética das plantas também necessitam atenção, principalmente com a introdução de sementes estrangeiras, das quais há muitas variedades híbridas. Embora isso esteja sendo feito, a pesquisa e a multiplicação terão que ser ampliadas.

Um elemento central para a reconstrução e meios de vida mais seguros é a certeza de mercados compradores e sistemas de distribuição para o excesso de produção, juntamente a um sistema de ofertas para produtos ao consumidor e insumos. Isso também irá transformar-se em formas diferentes das que existiam anteriormente. Um desvio nos papéis de género a níveis mais locais foram indicados acima. Além disso, o sistema colonial de comércio no interior é desmantelado, e o período após a independência de mercados controlados, tem sido liberalizado paulatinamente. Nas Províncias de Huila e Huambo, o comércio fora das províncias está nas mãos de rapazes que viajam a Benguela, Luanda, Lubango e à Namíbia. A mesma tendência poderá provavelmente emergir em Bié. Uma mudança em práticas de comércio poderá levar à descapataização de grupos comerciais específicos. Entre eles, os mais visíveis são

⁷Uma análise de três municípios em Huambo sugere que, se os alotamentos tomarem efeito, a concentração da propriedade de terras seria aproximadamente como a do período colonial (Pacheco 2001).

os pertencentes a uma velha elite comercial licenciada que, em muitos dos casos, estão a tentar organizar condições políticas para ressuscitar a sua posição privilegiada em relação ao comércio, seguindo muitas vezes modelos coloniais. A reinstalação recente do mercado central de Kuito, capital da Província de Bié, a cinco quilómetros fora da cidade, foi levada a cabo com a intenção de reduzir a concorrência com as poucas lojas locais, o que ilustra as pressões já mencionadas. Como isso vai se desenvolver com o tempo vai depender tanto do clima regulamentador quanto da influência que esses actores poderão ter sobre as administrações provinciais e municipais.

As áreas de trabalho com grandes concentrações de pessoas deslocadas, a CARE, assim como outras ONGs, procuraram tirar toda vantagem possível a fim de unir intervenções para que possam ser alcançadas sinergias e respostas aos vários aspectos da segurança dos meios de vida. Frequentemente, isto tem envolvido cooperar com outras agências para poder prover alimentos e insumos agrícolas, juntamente com serviços de saúde e assistência material básica, além de inculcar a sensibilidade quanto às minas e às operações de remoção, o que assegura uma terra livre de minas a ser atribuída às IDPs. Entretanto, o processo de recolonização salientou a complexidade destas intervenções coordenadas para um outro nível. Além do desafio logístico, a população dispersa também resultou em poucos recursos sendo parcamente distribuídos em uma grande área – e abrangendo uma população mais numerosa, que ora inclui pessoas que haviam ficado em áreas previamente inacessíveis, assim como soldados desmobilizados.

Agricultores retornam para comunidades onde as estruturas de poder locais estão em estado de fluxo, e frequentemente em conflito. Estruturas de poder indígenas, coloniais e partidárias pós-independência encobrem uma à outra para a criação de complexas jerarquias daqueles que têm conexões e daqueles que encontram-se marginalizados. As influências conjuntas do colonialismo, de facções políticas competindo entre si, e a violência da guerra criaram um mosaico de estruturas de poder e autoridade que pode variar de comunidade a comunidade. O acesso aos limitados recursos, como por exemplo a assistência humanitária, depende frequentemente das relações da comunidade para com a elite. A habilidade das autoridades tradicionais, ou 'sobas', de manter a lealdade dos membros da comunidade foi às vezes posta em jogo, ou reforçada, pelas suas acções individuais durante os tempos de tumulto. Em outras áreas, líderes eclesiásticos e membros de partidos políticos possuem mais influência. À medida que as agências de assistência mudam-se para as comunidades rurais, há necessidade de uma compreensão mais sutil da organização social e política. Isto requer cada vez mais atenção para as consequências do nosso trabalho, especialmente como pode beneficiar a uns e, sem querer, prejudicar a outros.

Um recente relatório da CARE sobre a distribuição de sementes e ferramentas, que utiliza metodologias padrão de distribuição assistencial, enfatizou a realidade de que os interesses das autoridades tradicionais, ou ‘sobas’, nem sempre coincidem com os interesses das comunidades, ou com uma representação generalizada dos seus membros (Archibald e Kauck 2002). Movimentos fluidos da população e empecilhos logísticos têm significado que a quantidade de insumos disponível é frequentemente insuficiente para todos os membros necessitados da comunidade. Metodologias para a distribuição de ajuda têm confiado demasiadamente em suposições simplificadas de como as listas de distribuição devem ser compiladas, e no papel de ‘sobas’ e seus auxiliares no processo. Ao informar a todos e depois só seleccionar uma percentagem para o cadastro “traz muito aborrecimento”. Ao antecipar este problema, os ‘sobas’ preferem primeiro enfrentar as suas responsabilidades sociais. Aqueles que não recebem insumos têm a percepção de que o processo está fundamentado em favoritismos e não, como vêem os ‘sobas’, no “dever”, resultando em sentimentos de exclusão e desamparo corroborado com um descontentamento generalizado com a autoridade tradicional e com a agência humanitária. Essas percepções, que são em parte criadas pela própria abordagem do projecto, geram o conflito e prejudicam a coesão social.

O povo de Bié enfrenta enormes problemas: a insegurança quanto à alimentação e aos meios de vida, a privação material, a falta de acesso a serviços públicos essenciais, e a incerteza quanto ao futuro. Os desafios são assustadores, talvez mais ainda nas áreas de recente acesso, que estiveram sob o controlo da UNITA durante muito tempo. Aqui, em áreas há muito isoladas da assistência humanitária, a privação material e a vulnerabilidade extrema unem-se ao medo e à incerteza sobre o futuro, enquanto que a administração do MPLA faz sentir a sua presença nas cidades e nas aldeias.

Aqui o povo vive à margem do estado; suspeitam de suas intenções e desconfiam de seus representantes. Por exemplo, pessoas que vivem nessas áreas contam que os soldados do exército do governo (FAA) recolhem homens civis sob suspeita de que eles sejam soldados da UNITA (ou melhor, ex-UNITA), e levam-nos a áreas de encontro. As suspeitas são acirradas, o que dificulta mais no estabelecimento de uma forte relação de trabalho entre as comunidades e seus líderes, o que é de suma importância. As ONGs, que têm pouca experiência com essas áreas, não estão isentas das mesmas suspeitas. As ONGs são entidades desconhecidas e, na melhor das hipóteses, são olhadas com desconfiança, ou são associadas com o governo. Além dos problemas relacionados com a distribuição de sementes, que foram discutidos acima,

um problema chave no cadastramento das pessoas em áreas que outrora pertenciam à UNITA é que as gentes simplesmente não querem dar os seus nomes para serem registadas. Isso é agravado pelo facto de que as pessoas que fazem o levantamento dos nomes lhes são estranhas e eles não entendem para quê. Então temos que o registo para a distribuição de sementes e ferramentas nessa área apresentam problemas semelhantes quanto ao procedimento, ao mesmo tempo que as questões são bem diferentes no que se refere ao contexto dentro do qual o registo estava sendo feito.

Actualmente, as pessoas que vivem nas áreas que eram controladas pela UNITA não sabem quase nada sobre as ONGs e, no clima contemporâneo, elas têm relutância em dar os seus nomes para o cadastramento. Aparentemente, apesar dos níveis de necessidade nessas áreas, as ONGs não devem ter a expectativa de que as pessoas vão recebê-las com ansiedade para participar nos projectos. Em consequência, as ONGs têm que assumir a responsabilidade de desenvolver, em todo o possível, relacionamentos baseados na compreensão e confiança mútuas. No entanto, isto vai requerer muito esforço e concentração.

4. Meios de vida urbanos

A segurança dos meios de vida em áreas urbanas está estruturada pelo acesso às redes sociais, principalmente a família ampliada, os pontos de entrada para o mercado de trabalho, o acesso a serviços básicos e o seu custo, e a segurança de habitação. As remessas e transferências das zonas urbanas às rurais foram grandemente restritas por motivo da falta de acessibilidade, embora esta varie de cidade em cidade, em razão da situação de segurança. Em Luanda a agricultura urbana é insignificante, mas é mais importante em outras capitais provinciais. Um levantamento em Luanda e cinco outras capitais provinciais em 1995, indicou que 70% das famílias vivem abaixo da linha de pobreza, com 12% vivendo na pobreza extrema (INE 1996). As taxas de pobreza aumentam à medida que crescem as famílias. Esta evidência também indica que mais famílias chefiadas por mulheres vivem abaixo da linha de pobreza do que famílias chefiadas por homens (Grave, Ribeiro e Ceita, em SFC [UK] Angola 2000). Em 1995, vinte e três por cento das famílias urbanas eram chefiadas por mulheres (INE 1996). É provável que a situação tenha piorado ainda mais nos anos seguintes.

Ao contrário do que se acredita, globalmente, parece que o deslocamento tem tomado lugar mais na base de indivíduos ou famílias do que comunidades. A existência da família ampliada, baseada no parentesco ou no lugar de origem, é importante para

rendas e transferências, a habitação em conjunto, e principalmente o acesso ao mercado de trabalho (Robson e Roque 2001).

Um outro factor diferencial é o tipo de trabalho ao qual se tem acesso. Apesar do seu lado imprevisível, o comércio informal é considerado como sendo mais de confiança e mais lucrativo do que o trabalho ocasional assalariado; entretanto, os mais pobres têm dificuldade em assegurar o capital necessário para poder entrar (no sector informal de comércio). Nos anos 90, o sector informal cresceu rapidamente; nele actuava a maior parcela da mão de obra urbana. Para tal também contribuíram a contracção da agricultura, a migração interna em massa, a desmobilização militar, e a liberalização após 1990. Em Luanda, há uma estimativa de que 54% de todas as famílias estão vinculadas à economia informal. A mesma tem uma importância desproporcionada para as famílias que são chefiadas por mulheres (Adata de Sousa 1998)⁸.

Mais e mais, as mulheres e as raparigas são as principais geradoras de renda, e elas trabalham mais horas do que os homens (SCF UK Angola 2000). As crescentes entradas de mulheres no comércio não devem ser confundidas com altos níveis de oportunidade. A maioria depende dos mercados informais e de vendas insignificantes. Isso significa longas horas de trabalho para as mulheres, que a seu turno vão depender das redes de serviços sociais ampliados para cuidar dos seus filhos. De maneira comparativa, as mulheres estão mais envolvidas em negócios sediados em suas casas, em vendas esporádicas em mercados vizinhos, e vendas a domicílio (de porta em porta). Os negócios de maior porte em mercados urbanos importantes estão mais dominados por homens, e têm mais valor. Na maioria dos casos o emprego formal é feito por homens. Entre os auto-empregados, o lucro das mulheres é o equivalente a somente 39% do lucro dos homens (Adata de Sousa et. al. 2001), o que indica que as mulheres são menos capazes de tirar vantagem das oportunidades mais lucrativas.

Uma pequena quantidade de empresas privadas em grande escala saíram emergentes de uma privatização “clientelista”, de licenças comerciais preferenciais, de contratos para importações, e um passado de acesso privilegiado à moeda estrangeira (Aguilar 2001). Essas empresas dominam o mercado atacadista, ditam os preços, e limitam o crescimento do sector informal. A volatilidade do ambiente macro-económico, assim como as incertezas do ambiente legal, também impõem restrições ao melhoramento

⁸Um levantamento feito em uma comunidade de Luanda constatou que 80% das mulheres trabalham na economia informal, versus 7% que têm emprego formal. Os homens estavam empregados mais uniformemente entre os sectores formal e informal (45% e 42% respectivamente) (SCF UK Angola 2000).

individual. Um melhoramento na situação desses constrangimentos contribuirá para assegurar que o sector informal pode servir como uma fonte de renda de mais confiança e, potencialmente, até numa fonte de crescimento de empregos.

Nos últimos anos, todas as áreas urbanas de Angola foram vítimas do sub investimento no sector de serviços, mas as áreas adjacentes às cidades não receberam nada, ou quase nada. Por exemplo, os padrões das verbas públicas, que são regressivas, fornecem água quase de graça na zona central urbana de Luanda, onde moram as pessoas mais ricas. Mas nas áreas adjacentes, em contraste, estima-se que uma família gasta \$21 por mês para pagar a conta da água (INE 2000, citado em Robson e Roque 2001). Muitos pais mandam os seus filhos para escolas informais, que não oferecem nenhuma qualificação mas, por outro lado, custam menos e oferecem mais flexibilidade quanto ao pagamento e a marcação de presença nas aulas. De modo semelhante, a maioria das pessoas também confia nos serviços de médicos ou oficiais de saúde particulares informais. O aumento das verbas públicas para a prestação de serviços básicos, e a expansão dos mesmos serviços às áreas adjacentes, têm que ser a prioridade central no período após a guerra. A estrutura física é somente um aspecto disso, como é indicado pela péssima qualidade dos serviços de educação em existência. Actualmente, a escolaridade traz muito pouco proveito, subentendendo que o investimento em custos recorrentes (materiais, professores e treinamento) são potencialmente até mais importantes (vide Adata de Sousa et. al. 2001).

Entre os mais significativos factores para assegurar um meio de vida está a habilidade de integrar-se dentro de povoamentos já existentes. A habitação é, sem dúvida, o obstáculo mais decisivo, pois fornece um sentido de segurança, assim como pode ser uma fonte de diversificação de renda na forma de aluguer (SCF UK Angola 2000). O acesso a um terreno residencial pode ser conseguido por meio de um parente, pela compra, ou pela ocupação. Principalmente em Luanda, adquirir um terreno residencial é caro, complicado e, no final, incerto. Dada a importância de uma habitação segura, mais atenção deveria ser dada às questões de zoneamentos, para assegurar que áreas residenciais previamente alotadas aos “deslocados” e aos migrantes que chegavam, não sejam agora re-alotadas ao loteador comercial, como passou-se recentemente em Luanda.

Um quadro de políticas efectivamente em prol dos pobres terá que re-avaliar a pressuposição de que o crescimento urbano diminuirá de maneira significativa com o fim da guerra. A evidência anedótica indica que a migração em reverso está a ocorrer à medida que as áreas urbanas tornam-se mais acessíveis. Durante passados períodos de

paz, a maior liberdade de movimento levou grandes quantidades [de pessoas] a migrarem para áreas urbanas, em lugar de facilitar um retorno às áreas rurais. Para as populações que já estão estabelecidas nas cidades há muito tempo, e para aqueles que nasceram nas cidades, um retorno às suas “áreas de origem” não oferece grandes atractivos. A alta taxa de nascimentos também significa que uma grande proporção da população urbana é composta por pessoas jovens, que não se consideram a si mesmos como deslocados e que não têm intenção de “voltar” para as áreas rurais. Em Angola, não há nenhuma evidência que as condições urbanas levaram a uma diminuição das taxas de fecundidade, ao contrário de outros países (Agadjanian e Prata 2001)⁹. Isto significa que uma reconstrução de Angola pós-conflito não pode seguir o modelo já superado de que Angola é primeiramente uma sociedade rural.

São poucas as estruturas que asseguram um diálogo entre os residentes urbanos e o estado e que, ao mesmo tempo, asseguram um processo orçamentário eficiente, pois há pouca transparência na gestão e gastos de recursos públicos. Os esforços para desenvolver a transparência e a responsabilidade, assim como a confiança, precisam ser acompanhados por um melhoramento da eficiência e capacidade em entidades estatais. Os recursos para as autoridades locais, a nível de município e comuna, são controlados pelo governo central e são irregulares; isso significa que as autoridades locais têm uma capacidade limitada para o planeamento e para a prestação de serviços. Entretanto, já houve algum esforço no sentido de reformas e os planos para efectuar eleições municipais poderão contribuir para a sua consolidação. As áreas urbanas poderão proporcionar o terreno mais fértil para experimentar novas formas de governança.

As organizações mais importantes na formação de organizações sociais colectivas são as igrejas e entidades religiosas; entretanto, tem sido difícil expandir essas redes até à acção colectiva da comunidade mais ampliada. O parentesco e as relações baseadas nas áreas de origem parecem ser mais importantes para a acção colectiva do que a vizinhança (Robson e Roque 2001), excepto nos casos onde a vizinhança foi estabelecida há muitos anos. Desenvolver [actividades] sobre formas de organizações sociais que foram desenvolvidas em áreas urbanas e fazer a ligação entre essas e as estruturas do governo, pede uma redefinição do papel do estado; ao mesmo tempo, é

⁹Em comparação com outros seis países africanos, Angola, juntamente com Moçambique, tem as mais altas taxas de fecundidade entre os adolescentes. Entretanto, Angola é o único país onde os níveis de fecundidade entre adolescentes em áreas urbanas são um pouco mais elevados do que nas áreas rurais. Em outros países, é o contrário e a diferença é bastante. Além de Angola e Moçambique, os outros países estudados foram o Quênia, Benin, Gana e o Zimbábue.

necessária uma grande mobilização para trabalhar ao nível local, já que há uma escassez de organizações com base nas comunidades.

5. A Ligação entre as Comunidades e o Governo Central num Processo de Desenvolvimento Comum.

Para um futuro imediato, o trabalho humanitário está bastante centralizado a nível das comunidades, ficando o governo central bem à margem dessas actividades. Os fluxos de recursos provenientes das agências doadoras internacionais têm sido inconsistentes, mas ao mesmo tempo suficientemente generosos para a execução de operações humanitárias significativas. O apelo consolidado da ONU para 2002 estimou as necessidades em \$292 milhões, e conseguiu juntar 54% dessa quantia. A maior parte dos recursos (\$124 milhões) foram canalizados para a alimentação de emergência por meio do Programa Mundial de Alimentação (WFP), o que atendeu a 80% da demanda para a assistência alimentar. Além disso, tanto os doadores quanto as ONGs mobilizaram recursos fora das estruturas do apelo consolidado. Apesar de a reacção ter sido maravilhosa, ela não chega nem perto do adequado, e não há razão para ser complacente agora.

Até o momento, os recursos foram canalizados, na sua maioria, através das agências da ONU ou parceiros de implementação, como por exemplo as ONGs; e tanto as agências da ONU quanto as ONGs têm operações de campo. Da assistência internacional, muito pouco tem ido para apoiar o governo. Esforços no sentido de negociar acordos com o FMI e o Banco Mundial foram recebidos com uma intransigência baseada em princípios pelo Governo de Angola. Deixando os princípios de lado, a capacidade do governo de implementar a nível de base é limitada. Por exemplo, a gestão do governo do programa de desmobilização foi caracterizada por trabalhar aos arrancos, com resultados variados dependendo das áreas de encontro. As suspeitas sobre se o governo está realmente comprometido a cumprir as suas promessas devem ser equilibradas por uma avaliação mais mundana da capacidade do governo de organizar uma operação em tal escala. Os esforços para prover 400 000 ex-combatentes da UNITA e suas famílias de serviços depararam com obstáculos relacionados à falta de planeamento e à falta de capacidade para a implementação. É um exagero imaginar que o governo pode servir com êxito as necessidades de um milhão de IDPs, outro milhão de novos colonos, e mais um meio milhão de refugiados retornados, espalhados por uma área de mais de um milhão de quilómetros quadrados.

Numa outra dimensão, os doadores e as agências multilaterais de empréstimo resistem em apoiar um governo que não quer demonstrar uma responsabilidade adequada de como utiliza os seus próprios e amplos recursos. No entanto, o debate à volta da corrupção é somente um aspecto de uma teia complexa de questões. Se o governo se prontificasse a prestar contas abertamente de todos os seus recursos, e se fizesse então a alocação para enfrentar as necessidades humanitárias e de desenvolvimento de Angola, então o povo de Angola teria um futuro totalmente diferente pela frente. Até o governo assumir a sua responsabilidade, serão poucos os que estarão dispostos a preencher essa lacuna. Em qualquer dos casos, os fundos provindos do exterior vão provavelmente diminuir com o tempo, especialmente durante a transição que faz com que Angola caminhe desde um contexto de emergência a um contexto de desenvolvimento. Isso vai requerer que as agências da ONU e o sector não governamental repensem de que maneira desejam actuar. Durante toda essa transição, será necessário promover as necessidades e interesses a nível local, mas são poucos os que estão preparados a defender esta causa.

Seria irresponsável e ingénuo ignorar a carga que a corrupção e a má gestão impõem ao povo angolano. Questões como quem leva o que, o emprego público, as despesas das verbas públicas, e quem acaba pagando por elas, levantam aspectos fundamentais sobre a distribuição dos recursos da sociedade. Não obstante, a ênfase nesse aspecto da governança não faz jus aos muitos funcionários do governo que, de facto, têm um grande compromisso com o seu trabalho. O enfoque na corrupção desvia a atenção de outros problemas os quais limitam a efectividade daqueles funcionários do governo que querem fazer um bom trabalho. Os funcionários espalhados pelos vários ministérios não conseguem levar a cabo o seu trabalho por falta de recursos, principalmente recursos humanos. As melhores intenções do governo para prover assistência a nível de base estariam frustradas simplesmente por uma falta de quadros. Em muitas comunas (sub distritos municipais), o único agente do governo é o solitário administrador da comuna. Principalmente em áreas outrora controladas pela UNITA, esse agente do governo pode ser encarado com desconfiança; além disso, ele possui escassos recursos para o fornecimento de serviços civis básicos; como poderia então levar a cabo um processo consultativo para o fornecimento de assistência humanitária e quanto ao desenvolvimento? Por toda a extensão de Angola, os serviços sociais ao nível da comunidade são providos pela comunidade de agências internacionais e pelas ONGs. Na ausência dessas organizações, as comunidades rurais não teriam outra alternativa senão valer-se a si mesmas.

Entre aqueles que têm um compromisso de bom trabalho dentro do governo, muitos ainda persistem com a ideologia que guiou o movimento da independência. O movimento revolucionário marxista era sobretudo um movimento de intelectuais urbanos, que tinham pouca ligação com os pobres, principalmente os pobres nas zonas rurais. A tendência de ditar a partir do centro pode estar baseada, em parte, na convicção, mas a totalidade da experiência colonial e pós-independência não tem sido um grande receptáculo de uma governança democrática. É certo que a administração portuguesa não providenciou modelos para a consulta inclusiva na tomada de decisões. Enquanto que os esforços no sentido de adquirir transparência na gestão de recursos financeiros serão bem-vindos, eles não serão suficientes se não houver uma estrutura para assegurar que a consulta seja efectuada sobre como os abundantes recursos devem ser utilizados. Um exemplo marcante foi a primeira proposta escrita do PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper). Essencialmente, o plano dava ênfase a grandes projectos de infra-estrutura e quase que ignorava as necessidades dos pobres das zonas rurais. O plano havia sido desenvolvido por tecnocratas, sem a mínima consulta com aqueles que eram empobrecidos. Mesmo nesse nível, a ausência de quadros de gestão média com altas competências técnicas nos ministérios do governo é também um grave constrangimento. Se existisse uma informação e análise fidedigna sobre a pobreza, essa seria inútil se não houver capacidade que possa colocar essas ideias em uso. Levando em consideração as mudanças em Angola (em relação ao papel das mulheres na economia familiar, os padrões de controlo e acesso à terra, redes de mercados e factores demográficos), há uma necessidade urgente para mais pesquisas que informem as políticas.

Além disso, um processo de diálogo precisa acompanhar a abertura do governo central para que haja maior inspecção. Algum progresso já foi feito na direcção do desenvolvimento de instituições mais democráticas; porém, a Assembleia Nacional ainda não reflete um sistema efectivo de responsabilidade parlamentar, e a democratização dos governos provincial e municipal tem sido constantemente adiada. As reformas de 1991 - 92 aboliram as restrições que havia contra as ONGs, assim como, com certas excepções, contra a mídia privada. As associações, as ONGs, os sindicatos e a mídia que vieram à tona no princípio dos anos 90 ainda são extremamente fracos, principalmente fora de Luanda.

Para que um novo espírito de diálogo tenha algum impacto sobre os pobres tanto rurais quanto urbanos, ele terá que estar ligado a vários grupos dentro das comunidades. O desenvolvimento de estruturas comunitárias e de foros para a consulta vão precisar de quadros que possuam um treinamento adequado em planeamento participatório, assim

como na instrução das comunidades no que diz respeito ao seu papel e às suas obrigações cívicas. A sociedade civil de base, como associações de agricultores, organizações com base na comunidade, igrejas e ONGs seculares desempenham um papel muito importante neste processo: como representantes de um distrito local, eles têm mais chances de influenciar as prioridades políticas de um governo fundamentalmente nacionalista do que a comunidade internacional. Como foi demonstrado acima com o exemplo da distribuição de sementes, os riscos de uma execução errada são elevados: as pessoas a quem mais queremos ajudar podem ficar para trás. O governo, as autoridades locais, a sociedade civil e os cidadãos necessitam desenvolver capacidade em muitos aspectos do desenvolvimento organizacional: governança, principalmente os mecanismos que asseguram a inclusão, a resolução de conflitos, e habilidades de gestão, assim como a elaboração de projectos, a implementação e a responsabilidade.

A não ser que o governo se preste a logo executar a alocação de recursos, será difícil imaginar uma assistência de desenvolvimento sustentável vinda de fora. A combinação dos recursos da riqueza nacional, da assistência estrangeira e o investimento externo directo poderia transformar Angola em uma potência regional estável. No entanto, a não ser que haja um processo de diálogo que una o centro às bases, acompanhado de uma maior tendência para mais transparência, os ganhos que Angola poderá atrair não vão aliviar os constrangimentos dos pobres para conseguir um meio de vida.

Referencias Bibliográficas

Adauta de Sousa, M. 1998. O Sector Informal em Luanda: Contribuição para um Melhor Conhecimento. Luanda: European Union and National Bank of Angola.

Adauta de Sousa, M., T. Addison, B. Ekman, & A. Stenman. 2001. *Discussion Paper No. 2001/22. From Humanitarian Assistance to Poverty Reduction in Angola*. Helsinki: United Nations University/World Institute for Development Economics Research.

Agadjanian, V. & N. Prata. 2001. War and Reproduction: Angola's Fertility in Comparative Perspective. *Journal of Southern African Studies* **27:2**.

Aguilar, R. 2001. *Discussion Paper No. 2001/47. Angola's Incomplete Transition*. Helsinki: United Nations University/World Institute for Development Economics Research.

Andrade, F. 2001. Displaced people in Malanje and Benguela. In *Communities and Reconstruction in Angola* (ed.) P. Robson. Guelph: Development Workshop.

Archibald, S. & D. Kauck. 2002. *CARE Kuito's Farmer Project: Supporting the Transition from Conflict to Peace*. Luanda: CARE International Angola.

Cilliers, J. & C. Dietrich (eds). 2000. *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*. Pretoria: Institute for Security Studies.

Food and Agriculture Organization (FAO) and World Food Programme (WFP). 2002. *FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to Angola*. Rome: FAO/WFP.

Global Witness. 1999. *A Crude Awakening – the role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plunder of State Assets*. London: Global Witness.

Global Witness. 2002. *All the President's Men: The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatised War*. London: Global Witness.

Grave, M., G. Ribeiro, & C. Ceita. 1997. *A Pobreza Urbana e Peri Urbana. Estudo sobre Comunidades e Instituições Comunitárias Angolanas na Perspectiva do Pós Guerra*. Luanda.

Hodges, T. 2001. *Angola from Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*. Oxford and Bloomington: The International African Institute and the Fridtjof Nansen Institute in association with James Currey and the Indiana University Press.

Instituto Nacional de Estatística (INE). 1996. *Perfil da Pobreza em Angola*. Luanda: INE

INE. 2000. *Inquérito sobre a Disposição e Capacidade no Pagamento dos Serviços Sociais Básicos*. Luanda: INE.

Le Billon, P. 2001. Angola's Political Economy of War: the Role of Oil and Diamonds, 1975-2000. *African Affairs* 100.

McCaston, K. 1996. *Poverty and Livelihood Insecurity in War Torn Angola: A rapid food and livelihood security assessment of MPLA and UNITA areas in the provinces of Bie and Kuando Kubango*. Luanda: CARE International Angola.

Pacheco, F. 2001. Rural Communities in Huambo. In *Communities and Reconstruction in Angola* (ed.) P. Robson. Guelph: Development Workshop.

Rask, N. and M. Tinne. 2000. *Angola Agricultural Sector Assessment Final Report*. Report Prepared for USAID Angola by Chemonics International Inc. Contract No. PCE-I-00-99-00003-00. Luanda: USAID Angola.

Robson, P. (ed) 2001. *Communities and Reconstruction in Angola*. Guelph: Development Workshop.

Robson, P. and S. Roque. 2001. *Here in the City There is Nothing Left Over for Lending a Hand*. Guelph: Development Workshop.

Save the Children (UK) Angola. 2000. *Luanda Urban Child Welfare Project (LUCWP). Analysis of Poverty in Peri-Urban Luanda: Baseline for Hojy-Ya-Henda*. Luanda: Save the Children (UK) Angola.

UNICEF. 1999. *Progress of Nation Report*. Luanda: UNICEF.

UNICEF. 2001. *Multiple Indicator Cluster Survey Angola Report*. Luanda: UNICEF.

UNDP, IOM, UNICEF, & WHO, in partnership with Ministry of Education, Ministry of Finance, Ministry of Health. 2002. *Public Financing of Social Sectors in Angola*. August 2002.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2002. *Update on Humanitarian Activities*. September 2002. Luanda: OCHA.