

ANGOLA: CONSTRUINDO CIDADANIA NUM PAÍS EM RECONSTRUÇÃO :

A EXPERIÊNCIA DA ADRA

1. Introdução

Cumprimento saúdo a todas e a todos e agradeço ao Centro Paulo Freire Estudos e Pesquisas o amável e honroso convite para participar neste V Colóquio Internacional, e manifestar o meu apreço por esta oportunidade oferecida para aprender e apreender o estado do conhecimento sobre a pedagogia de Paulo Freire e, ao mesmo tempo, partilhar aqui algo da nossa experiência em Angola.

Antes de entrar no tema que me foi proposto, gostaria de fazer alguns esclarecimentos. Em primeiro lugar, não sou um académico. Agrónomo de profissão, tenho dedicado os meus mais de trinta anos de trabalho a ajudar os camponeses angolanos a melhorarem as suas condições de vida e a lutarem por um mundo mais justo. Actualmente sou Presidente da ADRA – Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, uma ONG angolana fundada há 15 anos e que procura dar o seu contributo para a construção de uma cidadania substantiva que permita uma Angola mais democrática e mais desenvolvida. Em segundo lugar, devo dizer que a minha conferência está limitada pelo estado das ciências sociais e políticas em Angola. Só muito recentemente passamos a dispor de licenciaturas em ciências sociais, tanto na única universidade pública como nas poucas privadas existentes e, além disso, não há qualquer ligação entre ensino e pesquisa e – o que bem mais grave – o ensino é abordado numa perspectiva que pouco ou nada tem a ver com a realidade angolana.

A minha conferência será, pois, apenas um testemunho da experiência da ADRA ao longo dos seus quinze anos de existência e do seu contributo para a cidadania e para a construção da democracia em Angola. Porque tenho conhecimento que, infelizmente, Angola é um país pouco conhecido para a maioria dos participantes, mau grado os laços históricos que unem angolanos e brasileiros, atrevo-me a propor-vos que, antes, apresente a minha visão do contexto angolano e faça algumas reflexões sobre o Estado e sobre a democracia em Angola, sem o que a compreensão do sentido da acção da ADRA será muito mais difícil. No final, tentarei apresentar algumas implicações do trabalho da ADRA e de outras organizações da sociedade civil para o futuro imediato de Angola.

2. Um contexto de mudança

Angola é um país muito diversificado. Porém, quando se fala de diversidades procura-se reduzi-las à questão etnocultural. Embora se reconheça a existência de mais de uma dezena de grupos “étnicos”, quase todos fazem parte do substrato cultural bantu, que é mais vasto e apresenta importantes afinidades (Neto, 2003). Além disso, a maioria esmagadora dos angolanos professa uma religião cristã. É isto que permite concluir que a população de Angola, em comparação com outros países africanos, detém um amplo património cultural e histórico comum, o que, aliado às experiências partilhadas por diferentes grupos e comunidades, à mobilidade geográfica das populações, à escolaridade, ao uso da língua portuguesa, à guerra e ao empenho em construir um futuro comum, contribui para o aumento da consciência nacional ou da angolanidade (Neto, 2003).

A diversidade de Angola pode ser explicada também pela sua história – há regiões em que a presença portuguesa se verificou ao longo de quase 500 anos e outras onde não chegou a um século – , pelas relações de vizinhança com quatro países diferentes, pelo comércio a longa distância – quer com o interior africano, quer através do Oceano Atlântico, principalmente com a Europa e o Brasil – , ou, ainda, pela posição de charneira entre a chamada África francófona (central) e a anglófona (austral). Não posso, pois, deixar de manifestar o desconforto que nós, angolanos, sentimos quando ouvimos dizer – como aconteceu aqui comigo – que se vai falar de África, como se este imenso continente fosse homogéneo. Mesmo restringindo a Angola, muito do que vou dizer deve ser relativizado pelas circunstâncias a que me referi.

Quando hoje se fala de Angola há dois elementos que merecem particular atenção: a guerra e o petróleo. É sobre eles e suas relações que passarei a falar.

A guerra...

É habitual dizer que Angola viveu uma guerra que durou mais de 40 anos. Porém, em rigor, não se pode falar apenas de uma guerra, mas de várias, tendo em conta as alterações que se foram verificando nas diferentes fases no que respeita a objectivos, protagonistas, alianças internas e externas, recursos e meios envolvidos e níveis de destruição. A primeira guerra teve como objectivo a independência e foi movida pelos três movimentos de libertação¹ – que

¹ Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), apoiada pelos EUA e mais tarde pela China, Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), apoiado principalmente pela União Soviética e União para a Independência Total de Angola, apoiado pela China que nasceu apenas em 1965 de uma dissidência da FNLA. Embora tais movimentos tivessem tido certas características que permitiriam o seu enquadramento no que teoricamente alguns autores designam por novos movimentos sociais (Boaventura de Sousa Santos, 1994;

tinham ideologias e apoios externos diferenciados – entre 1961 e 1974 contra o domínio português e que terminou com o reconhecimento, por parte de Portugal, do direito à independência. A segunda, em 1975, teve alguns meses de duração e envolveu os três movimentos de libertação que pretendiam assumir o novo poder, esgotadas as possibilidades de realização de eleições antes do abandono dos portugueses, cujo desfecho foi a proclamação, em Novembro desse ano, da independência pelo MPLA, que controlava Luanda, a capital. A terceira foi uma longa guerra civil (1975-1991), protagonizada fundamentalmente pela UNITA – nos primeiros anos também pela FNLA – contra o governo do MPLA, e que teve o apoio de Cuba e da União Soviética, por parte do Governo e dos EUA e da África do Sul por parte dos seus antagonistas, cujo final foi um acordo de paz que permitiu a transição política para um sistema de governo multipartidário. A quarta guerra consistiu numa sucessiva vaga de agressões por parte do exército sul africano do tempo do *apartheid*, em apoio à UNITA e contra as bases dos movimentos guerrilheiros da Namíbia e África do Sul instaladas em Angola, e que terminou no final da década de 80 com a independência da Namíbia e a queda daquele regime. Finalmente, a última e mais destruidora (1992-2002), motivada pela recusa pela UNITA dos resultados das primeiras eleições multipartidárias realizadas em 1992, reconhecidos pelas Nações Unidas, e que só terminou com a morte do líder rebelde, Jonas Savimbi, e com a rendição e desmantelamento do seu exército. O curioso é que nesta última guerra a UNITA deixou de contar com os apoios dos EUA – que finalmente havia reconhecido o Governo angolano em 1993 – e da África do Sul e alimentou-a fundamentalmente com os recursos provenientes da exploração de diamantes nas áreas do nordeste do País sob seu controle². Ironicamente, a UNITA passou então a comprar muito do seu material de guerra a antigos países socialistas como a Bulgária e a Ucrânia, enquanto o Governo de Angola beneficiava da ajuda de uma empresa de segurança sul africana integrada por antigos militares que haviam participado nas agressões a Angola e no apoio à UNITA. O abandono dos antigos aliados, associado às consequências das sanções impostas pela ONU, não permitiu à UNITA resistir à acção de um exército melhor estruturado e equipado graças aos recursos petrolíferos de que o Governo angolano dispunha, nem à legitimidade conseguida pelo adversário com a vitória nas eleições de 1992.

Hobsbawm, 1998; Pereira, 2001) dificilmente se encontram neles uma memória democrática, pelo que foi «normal» a sua evolução para partidos autoritários após a independência.

² No período compreendido em 1995 e 1997 a UNITA atingiu o recorde de vendas de diamantes com mais de 600 milhões de dólares por ano (Hodges, 2002).

... e sua ligação ao petróleo

Para além do já mencionado, a guerra pode ser explicada por outras razões conjugadas, de acordo com algumas teorias recentes sobre o conflito (Nilsson, 1999) das quais destaco aqui três pela sua ligação às questões tratadas neste texto. A primeira – de longe a mais significativa – é consequência das políticas implementadas desde a proclamação da independência. Com efeito, ao assumir o poder em Novembro de 1975, o Governo de Angola encontrou uma situação financeira confortável, graças aos efeitos do primeiro choque petrolífero que se seguiu à Guerra de Yom Kippur, em 1973 . A produção petrolífera cresceu espectacularmente nos últimos anos e Angola produz actualmente 1,2 milhões de barris por dia – o que faz dela o segundo maior produtor africano ao sul do Sahara, a seguir à Nigéria – e poderá chegar a 2,2 milhões dentro de três anos, representando mais de 50% do PIB, cerca de 90% das exportações e mais de 80% das receitas fiscais. Na África subsahariana apenas a África do Sul e a Nigéria têm um nível superior de receitas originárias da exportação, o que pode dar a Angola uma vantagem notável sobre a maioria dos países em desenvolvimento. Porém, não se pode dizer que o petróleo esteja a trazer felicidade à maioria dos angolanos. Com efeito, ele foi e tem sido utilizado principalmente para financiar a guerra e para cobrir despesas ligadas à importação de bens de consumo, ao funcionamento da administração pública e a acções que favorecem um clientelismo que suporta a estratégia de manutenção do poder, tais como a atribuição de divisas a taxa de câmbio especial, créditos subsidiados, viaturas, cabazes de Natal, viagens, bolsas de estudos, assistência médica no exterior do País e subsídios aos preços dos combustíveis, água e electricidade – o que, claramente, não favorece os pobres. Além disso, o petróleo angolano é um caso extremo de economia de enclave, pois as suas ligações com o resto da economia são mínimas: cria pouquíssimo emprego, não se abastece de serviços de produção nacional, está limitado geograficamente a duas das dezoito províncias do País e porque mais de 98% do petróleo é extraído em campos *off-shore*, o contacto com as populações locais é praticamente inexistente (Hodges, 2002). Isto levou o Governo a descurar a economia agrícola e o desenvolvimento das áreas rurais e até a sua presença nessas áreas, em cujas águas os guerrilheiros da UNITA a nadarem com manifesto à vontade ao longo dos anos, dado o aumento contínuo da pobreza e a degradação da satisfação das necessidades básicas dos camponeses.

A segunda razão que explica a guerra, das que foram por mim escolhidas, tem a ver com a frustração de uma parte significativa das elites regionais – fundamentalmente no Planalto

Central, a região de maior influência da UNITA – que conforma uma privação relativa e conduz à instrumentalização política de diferentes grupos de interesses, um processo que se desenvolve de cima para baixo num quadro fora das instituições políticas formais e que ocorre quando tais elites acreditam que não têm oportunidade de competir com as elites consolidadas no poder no âmbito do sistema ou das regras vigentes – e foi exactamente isso que ocorreu com a UNITA, quando Jonas Savimbi soube aproveitar os erros cometidos pelo MPLA no seu relacionamento com as elites do Planalto Central . Uma terceira razão – ainda que com menos significado – está relacionada com a politização da identidade de determinados grupos de interesse, um processo que largos segmentos da população interpretam como as causas do seu sofrimento e formulam as suas reivindicações políticas em nome de uma determinada identidade (étnica, regional, cultural), e que emerge quando uma parte da população vive em precárias condições, é culturalmente marginalizada, ou sente ou acredita que a sua sobrevivência e a sua dignidade estão ameaçadas.

A partir de 2002 Angola encontra-se em paz. Mas a guerra nos últimos dez anos fragilizou extraordinariamente a UNITA, o maior partido da oposição e o único que revelava capacidade política para uma alternativa de governo a curto prazo. Contribuíram para isso a derrota militar, a morte do líder Jonas Savimbi e as dificuldades de adaptação do partido à luta política e ao jogo democrático. Nenhum outro partido da oposição melhorou a sua capacidade nos últimos 13 anos. Nesse contexto, a contribuição da sociedade civil em geral, incluindo as igrejas, foi determinante para a criação de um ambiente sereno em que os derrotados foram tratados com dignidade e não se viram manifestações negativas de triunfalismo e arrogância, por parte dos vencedores, que poderiam pôr em perigo o processo de reconciliação nacional (Comerforf, 2005).

Um baixo índice de desenvolvimento humano

Terminado o conflito, as políticas e as práticas não se alteraram de forma substancial e não se conhecem dinâmicas e projectos suficientemente mobilizadores para a reconstrução do País numa nova perspectiva. Só muito recentemente se notaram alguns sinais de mudança, mas é cedo para que se possa tirar conclusões.

Isto é mais preocupante porque as consequências de longos anos de guerra e de políticas e práticas económicas e sociais desadequadas são particularmente severas. A destruição das infra-estruturas económicas e dos equipamentos sociais, a degradação dos serviços sociais básicos, a redução substancial das actividades produtivas nas áreas rurais e o aumento

drástico do desemprego são alguns indicadores suficientemente ilustrativos. Tudo isso contribuiu para o aumento dos níveis de pobreza, para o incremento da exclusão social e do sofrimento das pessoas e para uma diminuição dos índices de desenvolvimento humano, que colocam Angola em 2005 em 160º lugar num *ranking* de 176 países. Os níveis de confiança da população, de capital social e de auto-responsabilização foram profundamente afectados. As instituições e organizações que prestam serviços à população são muito débeis e encontram-se muito longe dela do ponto de vista geográfico e estrutural e os mecanismos burocráticos que emperram a retomada económica nas áreas rurais ainda são significativos.

Os dividendos da paz estão a permitir algumas visíveis melhorias, os antigos soldados da UNITA foram totalmente desmobilizados, mais de 80% dos quase quatro milhões de deslocados internos regressaram às suas áreas de origem, mais de 250 mil refugiados que se encontravam nos países vizinhos regressaram ao país e tentam reorganizar a sua vida; os níveis de má nutrição, de mortalidade e de mobilidade foram significativamente reduzidos; a produção agrícola e o comércio nas áreas rurais têm vindo a aumentar; a inflação foi severamente reduzida. A situação deixou de ser crítica, embora continue a ser preocupante e os angolanos voltaram a ter esperança no futuro.

Neste mar de dificuldades e fragilidades sobressai a capacidade dos angolanos de lutarem e procurarem soluções para os seus problemas, quer através de esforços individuais, quer de pequenos grupos ou de outras formas de acção colectiva. Isto explica, em grande medida, a gestão e a preservação da paz, a reconciliação a nível local, a ausência de conflitos interétnicos e as iniciativas para a reorganização da vida das pessoas e das comunidades, o que é expresso, por exemplo, na recuperação das economias familiares, na reactivação dos mercados rurais e no incremento das trocas informais entre as cidades e as áreas rurais. Por outro lado, a guerra – associada a outros fenómenos e factores – teve um efeito “perverso”: contribuiu para o aumento da consciência nacional e para a construção de um sentimento de angolanidade que constituem factores positivos para o processo de reconstrução do País e para a concepção de uma Angola nova.

3. Como edificar um Estado democrático e de direito em Angola?

As limitações da democracia ...

Em Angola a democracia é, sobretudo, uma novidade, pela nossa cultura bantu e porque as nossas sociedades pré-coloniais não eram democráticas no entendimento que hoje se dá à

democracia – ainda que elementos de participação e de moderação dos poderes autoritários estivessem muito presentes; pela nossa história enquanto colónia de Portugal, país atrasado e onde vigorou de 1926 até 1974 um regime fascista e retrógrado; porque as lideranças dos movimentos de luta pela independência não tinham quaisquer referências democráticas na sua vivência em Angola, nos países vizinhos, em Portugal ou nos países do leste europeu; porque as práticas leninistas de centralização imperaram no Estado e na sociedade ao longo da chamada Primeira República (1975-1991). Dificilmente em tais circunstâncias poderíamos ter construído e desenvolvido uma cultura democrática.

A democracia, enquanto instrumento hegemónico de transformação, foi-nos “sugerida” no início da década de 90 como solução para os problemas que nos afectavam (guerra e subdesenvolvimento) mas, ao mesmo tempo, foi-nos imposta como condicionalidade para a paz e para o modelo de desenvolvimento neoliberal indicado como solução para os fracassos até então verificados. Não nos foi autorizada a escolha do modelo de democracia, nem fomos capazes de exigir a possibilidade de escolha. Foi uma “sugestão” que implicou a adopção da democracia liberal numa altura em que a democracia representativa padecia já de duas graves doenças, a representatividade e a participação (Santos, 2003), e sem se ter em conta a realidade sociocultural do País, nem a possibilidade de se adoptarem ou adaptarem outras fórmulas que tivessem em conta aspectos essenciais como o nível pouco desenvolvido de construção da nação; a participação efectiva dos cidadãos; a representação da diversidade cultural ou regional; as experiências de gestão da vida comunitária, enfim, sem a preocupação com uma possível “angolanização” da democracia (Carlos Lopes, 1994). Quero com isto dizer, por exemplo, que sendo uma das primeiras razões da democracia a maximização da participação dos cidadãos nas decisões, a sua construção em Angola deveria repousar no estudo das formas tradicionais de participação dos cidadãos na esfera pública, como é o caso do *onjango*³, uma instituição muito comum e de fundamental importância na gestão da vida comunitária, na moderação dos poderes de liderança, na resolução de conflitos, na transmissão de valores aos jovens que, com a introdução de alguns factores de correcção – como, por exemplo, um maior equilíbrio etário e de género – poderia melhorar e aumentar o nível de intensidade da participação democrática (Santos, 2003).

Ao modelo económico neoliberal triunfante no início da década de 90 correspondia, de certo modo, uma democracia representativa no estilo de Westminster, que se coaduna com sociedades relativamente homogéneas do ponto de vista cultural, religioso, etnolinguístico, com

³ *Onjango* é uma palavra de língua umbundu. Noutras línguas angolanas encontram-se outras designações para o mesmo tipo de instituição como *mbanza* (*kimbundu* ou *kicongo*), *cota* (lê-se *tchota*, em *cokwe*), entre outras.

um processo de construção da nação mais ou menos consolidado (Lijphart, 1989), e foi esse o modelo “oferecido” aos políticos angolanos que não o questionaram, como se democracia não fosse um processo e se resumisse a um regime político parlamentar de tipo ocidental. Não se questionou, por exemplo, a possibilidade de complementar a democracia representativa com a participativa e com outros modelos que tivessem preocupações com o consenso, que se afigura aconselhável a sociedades pluralistas e diversificadas do ponto de vista cultural, etnolinguístico e religioso, e a situações em que o processo de construção da nação se encontra pouco desenvolvido ou em que os grandes propósitos nacionais ainda não estão definidos ou assumidos. Na realidade, tal como foi concebido por Augusto Comte, o consenso pode constituir o cimento indispensável para construção de novas estruturas sociais e de projectos nacionais abrangentes, sem que se tenha de subalternizar o contraditório ou o conflito que alimentam os processos democráticos.

... e do Estado democrático e de direito

Nos primeiros anos de independência tentou-se implantar em Angola um Estado socialista forte que fosse capaz de vencer a herança colonial, eliminar as injustiças sociais, integrar as diversidades culturais e regionais, recuperar o “atraso” e acelerar o desenvolvimento. Outros países africanos, com orientação ideológica distinta, seguiram o mesmo caminho. Para muitos analistas, essa atitude representava um real compromisso com o povo, especialmente com as suas camadas mais desfavorecidas. Contudo, o carácter monolítico e sectário do regime e o desejo de controlar as forças sociais independentes levou à partidarização do Estado e que ele fosse dominado pela incompetência e pela burocracia, e que vários segmentos da sociedade se sentissem excluídos ou limitados nos seus direitos, pois, por exemplo, para se assumir um lugar de chefia de relativa importância era necessário ser militante do partido marxista-leninista no poder, o que impedia a nomeação de religiosos, empresários, membros dos outros antigos movimentos de libertação e pessoas que haviam servido o regime colonial. Tratava-se, pois, de uma restrição do direito de cidadania que causou fracturas enormes na sociedade e alimentou, de certa forma, a guerra civil ou limitou a motivação para a defesa dos interesses nacionais contra as agressões sul africanas. Como consequência dessa exclusão, alguns desses segmentos sociais passaram a militar noutras causas ou, pelo menos, a simpatizar com elas, incluindo a da luta armada. A experiência angolana faz-me pensar que, apesar de reconhecer a importância de um Estado nacional forte, capaz de garantir a integração das diversidades e a unidade nacional, sem pôr em causa outras afirmações identitárias, moderar desequilíbrios e desigualdades e impulsionar a reconstrução económica e social (Neto, 2003), não se pode

desenvolver esse mesmo Estado à custa de uma sociedade obliterada, onde os cidadãos não disponham de um espaço de participação.

Ao longo dos anos após a independência o Estado angolano for-se transformando, perdendo peso e também a capacidade de prestar serviços aos cidadãos e, com a transição dos anos 90 e a agudização da guerra, entrou em crise. De forma progressiva as empresas públicas foram sendo privatizadas, com excepção de algumas ligadas a sectores estratégicos (petróleo, diamantes, transportes aéreos, bancos e seguros) sem que isso tenha permitido maior eficiência e eficácia económica. Nestas circunstâncias, a tentação de se transformar o Estado de acordo com o preceito neoliberal é grande e existem muitas pressões nesse sentido, mas, por outro lado, há forças que sustentam que o Estado angolano tem um papel fundamental a jogar no processo de reconstrução nacional, e isso exige o seu fortalecimento e o aumento do seu peso na economia, na sociedade e na segurança. Hoje o Estado está claramente fragilizado, mas o seu funcionamento continua fortemente controlado pelo partido no poder, o que contribui para a consolidação desse mesmo poder ou para o poder de alguns grupos, mas, dada a sua vocação nacional e porque se pretende afirmar – pelo menos em teoria – num Estado de Direito, tem ainda um papel fundamental na reconstrução nacional.

Em situações como a de Angola, um Estado democrático dificilmente pode assentar nos mesmos elementos em que assentam os Estados ocidentais. De acordo com Alan Fowler (1993), o estilo de democracia hoje predominante no ocidente assenta em três elementos: uma base material expressa por um sistema codificado de relações económicas e sociais de tipo capitalista; uma base organizativa integrada por um conjunto de organizações e instituições formais situadas entre a família e o Estado, mergulhadas numa lógica de mercado, mas engajadas em determinadas lutas políticas; e uma expressão ideológica assente na inviolabilidade dos direitos humanos individuais e na regulamentação da lei. Será que este estilo é aplicável a uma sociedade como a angolana de hoje, onde a base material é heterogénea, com elementos significativos do sector familiar e “informal”, ou pré-capitalista, pouco ou nada integrados numa economia de mercado “oficial” ainda pouco estruturada e com um sector petrolífero moderno dominante a funcionar em situação de enclave? Onde, do ponto de vista organizacional, o informalismo (ou o não-formalismo), o parentesco e a etnicidade desempenham um papel mais ou menos relevante no protagonismo das forças sociais, na organização da vida associativa e na expressão de interesses? Finalmente, onde, em relação à ideologia, se verifica a convivência do respeito pelos valores colectivos, pelas solidariedades, pelas normas de parentesco e pelas crenças mágico-religiosas, com o individualismo,

característico de uma sociedade e de uma economia abertas a (e influenciadas por) determinadas modernidades?

Por outro lado, a produção das leis em Angola procura muitas vezes responder mais às pressões e agendas do exterior ou de grupos minoritários internos do que aos problemas económicos e socioculturais do País e à vida quotidiana, e dificilmente é aplicada, como acontece em muitos países africanos em que elas apenas são conhecidas e dizem respeito a percentagens irrisórias da população como revela um estudo recentemente realizado em Moçambique (Santos, 2003). Tudo isso leva a ambiguidades e incoerências legais, com o relacionamento entre as instituições realmente existentes a fazer-se, frequentemente, à margem da Constituição e das leis, pois elas (as instituições e as leis) e os modos de governação não têm correspondência na prática quotidiana. É neste sentido que deve ser analisada a questão relativa à construção de um Estado de Direito. Na realidade, se é certo que o Estado-Nação e o Estado de Direito representam uma mais valia incontornável de grande utilidade na construção de um projecto nacional onde todos os angolanos se revejam, face aos desvios, tensões e exclusões que vão ocorrendo, é natural que se coloquem algumas interrogações: de que direito se está a falar se a maioria da população não se revê nele? Será que, nesse contexto, há lugar para uma “africanização” do Estado? Esta é uma questão a que as ciências sociais e políticas em Angola têm de dar uma resposta.

A questão do Estado torna-se particularmente complexa a nível rural e local. Para grande parte da população menos informada e mais distante dos poderes, o Estado angolano representa, fundamentalmente, um prolongamento do Estado colonial no qual ela não se reconhece e do qual se sente muito distanciada do ponto de vista geográfico e social. Por outro lado, as práticas de governação local são formais e distantes e não favorecem a interacção com as comunidades nem a participação destas no processo de tomada de decisões, as consultas são raras e a divulgação da informação – incluindo a relativa às leis – é extremamente limitada ou inexistente. Em muitos casos, as próprias Administrações também não conhecem as leis nem as políticas relativas a alguns sectores, incluindo o próprio Orçamento Geral do Estado. Além disso, as Administrações Locais do Estado não preenchem a totalidade do território, nunca foram constituídas no escalão povoação – o mais próximo das populações – o que exclui a possibilidade de prestação de quaisquer tipos de serviços à população nesse escalão. Perante o vazio da situação, as populações são “assistidas” pelas instituições do poder “tradicional”, as únicas de carácter público que elas conhecem e reconhecem. Contudo, estas – apesar de serem anteriores à existência do próprio Estado angolano – não são reconhecidas do ponto de vista jurídico-legal pela actual Lei Constitucional e não dispõem de poder delegado ou de

recursos públicos, limitando-se a servir de canal de ligação com as Administrações Locais do Estado, com as quais mantêm relações ambíguas, pois sendo claro que não fazem parte do Estado, subordinam-se a ele e são utilizadas de acordo com interesses do Governo. Dentre essas instituições do poder “tradicional”, os *onjango*'s representam um espaço público de moderação do poder das lideranças e de participação dos membros na vida comunitária como se referiu. O seu reconhecimento como espaço público poderia constituir um importante contributo para a constituição de um poder local enraizado na cultura popular sem pôr em causa a construção de um Estado de Direito desde que fossem acuteladas alguns aspectos já mencionados. Esta hipótese de solução está de acordo com o Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização (PEDD) do Governo elaborado em 2002 e que prevê o reconhecimento das instituições do poder “tradicional” como uma componente do futuro poder local, a par das autarquias eleitas e de organizações da sociedade civil.

4. Cidadania e sociedade civil: problema ou hipótese de solução?

A cidadania em Angola parece ser uma questão pelo menos tão central como a democracia, pois, sem cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres e activos não é possível a construção de uma democracia participativa ou substantiva⁴, no dizer sempre actual do chileno José Bengoa, ou seja, de uma democracia que se refere ao processo de conquista e aprofundamento da liberdade dos cidadãos perante o Estado e afirmação das diferenças culturais no seio da sociedade e de valores como a justiça, a solidariedade, o reconhecimento e a auto-determinação, enfim, de uma democracia a partir da base com uma ampla participação dos cidadãos (Bengoa, 1987).

Embora a ideia da cidadania seja hoje praticamente aceite como universal, o seu significado e o seu exercício não o são, particularmente na perspectiva dos excluídos (Kaber, 2005). A teoria clássica liberal, que reconhece os direitos cívicos e políticos dos cidadãos como os “verdadeiros” direitos porque promovem a liberdade dos indivíduos para agirem, hoje é desafiada pela ideia de que são os direitos económicos, sociais e culturais que dão substância aos primeiros, principalmente quando se trata de pobres e marginalizados (idem). A experiência vivida em Angola parece indicar que estas diferentes categorias de direitos são interdependentes e o seu equilíbrio conforma o melhor escopo para uma cidadania responsável. A cidadania deve ser vista, pois, como um conjunto de direitos e deveres

⁴ A democracia substantiva de Bengoa corresponde à democracia de alta intensidade de que fala Boaventura de Sousa Santos (2002 e 2003).

conferidos por lei – tão amplos quanto possível – mas também como o exercício desses direitos e deveres de acordo com as condições existentes.

As raízes do problema da cidadania em Angola radicam-se na forma como os portugueses encaravam os direitos do homem e do cidadão nas suas ex-colónias. No início da segunda metade do século XX, os princípios da ocupação portuguesa ainda se baseavam na “diferenciação administrativa” entre os angolanos divididos entre “indígenas” (portadores de uma cultura africana) e “assimilados” (aderentes a padrões de vida europeus), sendo apenas estes reconhecidos como cidadãos portugueses, mas sem a totalidade dos direitos previstos na lei⁵. Com o argumento de respeitar os usos e costumes das populações autóctones e preservar o seu direito à diferenciação cultural, a legislação portuguesa remeteu-as para uma situação de exclusão em termos económicos, sociais, culturais, políticos e simbólicos. Apesar das mudanças legislativas ocorridas com o início da luta armada em 1961 – com a eliminação de alguns dos aspectos mais chocantes do colonialismo, entre os quais a abolição do Estatuto Indígena – o mal durou até à independência, o que motivou os angolanos para a contestação ao poder colonial e para a luta de libertação nacional, apesar da repressão do governo colonial.

Com a independência, em 1975, os angolanos ganharam novos direitos cívicos e políticos e, sobretudo, económicos e sociais. Por exemplo, o modelo de desenvolvimento socialista adoptado proporcionou uma autêntica revolução no domínio da educação e, conseqüentemente, uma grande mobilidade social. Porém, no que respeita aos direitos cívicos e políticos o progresso não foi tão abrangente, na medida em que muitos angolanos viram os seus direitos de cidadania limitados por não simpatizarem com (ou se oporem ao) partido no poder. As liberdades de expressão e de associação foram severamente restringidas, principalmente nos primeiros anos. Esta situação viria a ser alterada com a aprovação de uma nova Lei Constitucional em 1992 que consagra as liberdades fundamentais, mas, em contrapartida, a situação de guerra e as novas políticas económicas provocaram um doloroso retrocesso nos direitos económicos e sociais. As distâncias entre as elites e as populações em situação de exclusão social – e aqui não se está a falar de grupos minoritários, mas, talvez, de mais de 50% da população – podem ser entendidas pela expressão usada por um cidadão do Huambo com quem eu conversava há dois anos a propósito dos problemas da sua comunidade rural: “ *se para as pessoas de verdade, que vivem na cidade, não há medicamentos, como é que nós, na nossa aldeia, os vamos ter?*”

⁵ A discriminação com base na raça e na cultura era consagrada no “Estatuto dos indígenas portugueses das Províncias de Angola, Moçambique e Guiné”. De acordo com a sua última versão, datada de 1954, o regime de trabalho, o pagamento de impostos, o serviço militar, o ensino e a assistência médica, por exemplo, eram regulamentados de forma específica para os “indígenas”, a quem não era reconhecida a cidadania portuguesa (Neto, 2000).

Hoje parece ser crescente em Angola, perante a constatação da fragilização e da incapacidade do Estado e do descrédito dos partidos políticos, a vontade de segmentos significativos dos cidadãos de participarem na solução dos seus problemas, na vida pública e na definição das políticas do País. Aí se coloca a questão da emergência e afirmação da sociedade civil angolana a partir do início dos anos 90.

Ao contrário dos partidos políticos, a sociedade civil angolana cresceu com a guerra e para isso contribuíram quatro factores fundamentais: a abertura constitucional ao pluralismo e à liberdade de associação; as oportunidades criadas pela própria guerra para o incremento da ajuda humanitária e para a defesa dos direitos humanos e para a luta pela paz; a retracção do Estado em termos da prestação de serviços e da sua capacidade de controle sobre as forças sociais; e, finalmente, a acção da chamada comunidade internacional através das agências das Nações Unidas e outras de carácter multilateral, das ONG internacionais e de alguns doadores com maior intervenção em Angola.

Quando se fala de sociedade civil em África é habitual encontrarmos duas perspectivas: uma, que está mais preocupada com as suas fraquezas – e põe em causa, frequentemente, a sua existência –, e que é partilhada quase sempre por autores não africanos; e outra, endógena, que privilegia e faz valer as forças e o potencial para a mudança das sociedades civis africanas e a sua contribuição para a constituição de um espaço público independente relativamente ao Estado, de que o ganense Gyimah Boadi, o moçambicano José Negrão e o angolano Nelson Pestana são apenas alguns exemplos.

É verdade que numa sociedade como a angolana, tão fustigada pela guerra e por governações totalitárias e autoritárias – incluindo as do passado colonial, é bom, sempre, fazer lembrar –, por pressões e incidências externas de natureza política e económica, e sem tecido empresarial com significativo peso na economia e na política, são enormes as dificuldades para o desenvolvimento de uma sociedade civil forte.

Em primeiro lugar, o peso da história. Em segundo lugar, o peso do petróleo e o seu papel na corrupção e na erosão das elites (que governo vai ceder a pressões dos cidadãos se não precisa deles para as receitas fiscais e para o Orçamento Geral do Estado?) e na produção do conhecimento (para quê investir nesse campo se o petróleo, afinal, resolve tudo ou o essencial no que se refere ao consumo?). Em terceiro lugar, os meios de comunicação social, que ignoram as realidades e as realizações da sociedade civil e suas organizações, e que não

investigam os processos sociais que se desenrolam no País. Em quarto lugar, a atitude ausente de grande parte dos intelectuais angolanos, que não entendem a importância e o novo papel da sociedade civil a nível universal, e desvalorizam a sociedade civil angolana, considerando-a parasita das ajudas externas; que criticam as ONGs em geral – como se todas elas fossem iguais –, sem reconhecer o contributo de algumas delas para o que de melhor tem acontecido em Angola nos últimos anos; que se afastaram das lutas políticas e sociais que os cidadãos vão protagonizando na sua tentativa de afirmação da cidadania e não valorizam a dimensão política dessas lutas que se aliaram ao poder relativamente à atitude distante em relação à produção do conhecimento necessário à transformação social. Finalmente, em quinto lugar, alguns segmentos da esfera internacional (Governos, Agências de organizações multilaterais, ONGs) que impõem as suas agendas sem terem em conta as nossas próprias agendas e, sobretudo, os nossos ritmos, e daí a ideia das resistências que conduzem, em alguns casos, ao bloqueio de iniciativas locais; que não se preocupam com a investigação e com o conhecimento da realidade e veiculam mitos que desvalorizam os pobres e os camponeses em particular, especialmente no que se refere aos seus saberes e potencialidades (Negrão, 2001), que fragilizam as organizações angolanas com a oferta de salários elevadíssimos aos seus melhores quadros; que, no caso de ONGs estrangeiras, privilegiam as agendas dos seus governos e a aliança com eles em detrimento do seu envolvimento com os interesses das organizações que deveriam ser suas “parceiras naturais” em Angola.

A sociedade civil angolana, não sendo uma indústria em crescimento como diz o ganense Gyimah Boadi para outros países africanos, pelo número ainda reduzido de organizações com força e credibilidade, constitui seguramente o segmento de maior crescimento e dinamismo desde o início da transição multipartidária, apesar da guerra que se seguiu, como pode ser comprovado pelos seguintes factos:

- A contribuição para que se alcançasse a paz e para uma mudança progressiva nos modos de produção do político, provocando a ruptura da bipolarização entre os dois grandes partidos que caracterizou a cena política angolana praticamente desde 1975 (Pestana, 2003) e desenvolvendo uma reflexão teórica sobre a democracia e a cidadania mais avançada do que a dos partidos políticos;
- O papel decisivo na mudança operada em Angola na promoção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, na defesa dos direitos das mulheres e de um equilíbrio de género, na construção de uma cultura democrática e de um espaço público com mais

qualidade, na educação cívica dos cidadãos e na influência sobre algumas políticas públicas (pobreza, terras, imprensa, educação);

- A criação de espaços de diálogo, concertação e planificação conjunta entre as Administrações Locais do Estado e os cidadãos em alguns dos municípios e comunas, contribuindo para a construção do capital social que pode permitir a influência sobre as políticas públicas e para a emergência de um poder local mais democrático e pluralista;
- A conquista de um espaço político que se manifesta sob diversas formas, como, por exemplo, a criação de um Fórum Social Angolano à imagem do que acontece noutras paragens e de um Observatório Político-Social que pretende ser um espaço pluralista de debate entre organizações da sociedade civil, partidos políticos e instituições do Estado, enquanto actores fundamentais do processo de construção da democracia, quer na vertente formal (com os partidos), quer na fundamental (com o Estado), quer ainda na substancial (com os cidadãos, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil).

A sociedade civil angolana não se diferencia significativamente nas suas forças e fraquezas das de outros países africanos, como a África do Sul, Gana e Uganda, no que respeita à multiplicidade de formas, autonomia, nível de participação, concentração nas cidades e prestação de contas (Robinson and Friedeman, 2005). A sua contribuição para a democracia não se manifesta apenas no aumento progressivo de capacidade de influenciar as políticas públicas e a legislação, mas também no fomento da participação, na construção de capacidade de liderança e na promoção de valores como a reconciliação, a tolerância, a construção de consensos, o pluralismo de ideias (idem). Embora tal desempenho seja limitado, suplanta, de longe, o dos partidos políticos da oposição nessa matéria. Tal como acontece com a construção da democracia, o fortalecimento da sociedade civil não pode deixar de ter em conta a herança colonial, as relações de parentesco, a diversidade cultural, as formas e regras de poder político, a fragilidade do sector privado nacional, o peso do sector informal na economia.

Um outro aspecto da sociedade civil angolana consiste na preocupação que o partido no poder vem manifestando em criar organizações que gravitem na sua órbita, o que pode representar tanto uma tentativa de minar o movimento, como de influenciá-lo e cooptá-lo. Se algumas dessas organizações se limitam a distribuir bens de forma gratuita às populações, o que contribui para a cultura de desresponsabilização e promove o clientelismo, outras organizam

debates – com maior ou menor seriedade – sobre alguns dos problemas do país, auscultando opiniões dos cidadãos para elaboração de políticas públicas.

5. Participação e cidadania em áreas rurais

É agora chegado o momento de falar da experiência da ADRA. A ADRA faz parte do pequeno grupo de organizações que marcaram a emergência da moderna sociedade civil angolana (Comerford, 2005). Os seus fundadores procuraram, desde o início, seguir uma orientação independente relativamente aos poderes políticos constituídos⁶ e contribuir para a construção da democracia e de um modelo de desenvolvimento sustentável, começando pela reconstrução, como primeiro passo, num contexto peculiar e numa perspectiva inovadora em Angola: participação popular, abordagem a partir das comunidades, sustentabilidade, autonomia e cidadania. Ao contrário de outras organizações da sociedade civil (OSC) que surgiram na mesma altura, a ADRA nunca procurou ameaçar o poder constituído, mas, antes, preservar a sua independência em relação a ele, o que foi fazendo de forma crescente (Comerford, 2005 e Vines e colaboradores, 2005). Hoje a ADRA é uma das maiores OSC angolanas, com um amplo espectro de actuação que vai desde a acção comunitária à influência sobre as políticas públicas em domínios como a agricultura, segurança alimentar, desenvolvimento rural, direito à terra, poder e desenvolvimento local, educação, direitos humanos e cidadania. Além disso, tem contribuído de forma activa para a ampliação da sociedade civil com o apoio à criação de novas OSC, algumas delas nascidas dentro da própria ADRA, como resultado de negociações ou reivindicações de grupos.

O caminho faz-se a caminhar

A ADRA colocou o foco da sua intervenção nas áreas rurais, as mais afectadas pela guerra, mais pobres e mais excluídas, e onde eram manifestas as dificuldades das populações, por si sós, encontrarem soluções para os problemas que as afectavam: a pobreza e a exclusão, as consequências da guerra e os desafios de uma economia de mercado. A ADRA foi reflectindo sobre a sua prática e construindo uma estratégia e um modelo de intervenção – o desenvolvimento comunitário. Tratava-se de encontrar práticas educativas responsabilizantes e geradoras de autonomia o que poderia permitir, mais tarde, influenciar as políticas públicas no sentido da democracia e do desenvolvimento sustentável.

⁶ Quando a ADRA foi constituída (1990/91) vivia-se o início do delicado período de transição e o poder político estava fortemente bipolarizado entre o Governo suportado pelo MPLA e a UNITA, que era na realidade um partido – Estado com território, população, administração e, sobretudo, exército.

O conceito de desenvolvimento comunitário surgiu em paralelo com o de desenvolvimento, logo após a segunda guerra mundial e foi evoluindo no sentido da clarificação das suas componentes pedagógica e política aproximando-o da educação popular e sua dimensão e expressão político-ideológica, quando é entendida não como a educação dirigida ao “povo”, mas a que conforma o “povo social”, que sofre com as desigualdades, a injustiça, a dominação, e o “povo político”, que toma consciência da importância da luta contra essas situações (Jara, 2002). Encontram-se na experiência brasileira vários modelos metodológicos ligados ao desenvolvimento comunitário dos quais se destacam três: as comunidades eclesiais de base, que resultam de uma leitura hermenêutica da Bíblia pelos teólogos da libertação; o movimento institucionalista, que se constitui a partir de princípios básicos da autogestão e da auto-análise; e o psicossocial, que se baseia na participação, na organização e na consciência política do cidadão e no facto de se acreditar que as pessoas de uma determinada comunidade são os principais protagonistas dos seus saberes, da sua produção, das suas vicissitudes e da criação de instrumentos capazes de auxiliar a transformação da sua realidade na linha de pensamento de Paulo Freire (Pereira, 2001). Foi aqui que a ADRA encontrou o seu sustentáculo teórico, e o que é importante frisar é que chegou lá fundamentalmente reflectindo sobre a sua prática.

Hoje a ADRA entende o desenvolvimento comunitário como um modelo de educação não-formal, um processo pedagógico de interacção entre mulheres, homens e crianças, por um lado, a as equipas de terreno da organização, por outro, que visa o desenvolvimento das comunidades, a sua autonomia e o seu “empoderamento” e o exercício da cidadania pelos seus membros, ao qual estão subjacentes quatro dimensões:

- Uma dimensão política ou doutrinária que encerra uma determinada visão do mundo que conota com a preocupação de os pobres, excluídos e oprimidos adquirirem poder e autonomia;
- Uma dimensão teórica que lhe é conferida pela análise sociológica e económica que lhe é subjacente;
- Uma dimensão metodológica pelos propósitos de mudança consciente, intencional e estruturada que defende;
- Uma dimensão prática que lhe advém da sua aplicação no terreno e da origem na acção comunitária, tanto pela implicação das comunidades no seu próprio processo de

desenvolvimento, como pelas mudanças de atitudes e práticas profissionais que obriga (Carmo, 1999);

E que assenta num conjunto de princípios dos quais se destacam:

- As comunidades não são receptores passivos e a sua história, cultura, aspirações, estratégias e temores têm que ser tidos em conta;
- As necessidades e prioridades sentidas e definidas pela população devem sobrepor-se às consciencializadas pelos técnicos;
- A participação, como condição para que as populações tomem as decisões fundamentais relativas ao seu próprio desenvolvimento;
- O respeito pela identidade e pelos valores culturais das comunidades;
- A sustentabilidade, para que os processos de mudança sejam equilibrados, sem rupturas e tenham continuidade no tempo;
- A universalidade, que diz respeito à abrangência da população envolvida (e não apenas subgrupos dessa população) e à alteração profunda dos problemas sociais ou condições que estão na base da situação de subdesenvolvimento.

A ADRA intervém em contextos diferenciados do ponto de vista cultural, social, económico, ecológico e político, o que lhe dá uma rica experiência em termos de diversidade.

Participação e “empoderamento”

Num quadro sem referências relevantes de acções comunitárias participativas ou de desenvolvimento a partir da base, a ADRA decidiu construir um modelo de intervenção junto de comunidades a partir da sua própria experiência de terreno. Para isso contou com o apoio metodológico da ONG de direito britânico ACORD que se havia instalado em Angola no final dos anos 80 e de técnicos brasileiros cuja experiência assentava nas comunidades eclesiais de base e no método psicossocial. É preciso dizer que tem sido um processo lento e sinuoso. O objectivo era ajudar as comunidades rurais mais afectadas pela guerra a reconstruir o seu tecido económico e social num quadro de restauração ou afirmação da sua autonomia relativa.

A chave do trabalho da ADRA enquanto sistema-interventor consiste no aumento progressivo da participação dos membros das comunidades (sistema-cliente) em termos quantitativos e qualitativos e, conseqüentemente, no aumento do seu poder, relativamente ao projecto. Para isso a ADRA adoptou a grelha de participação concebida por Juan Bordenave (Pereira, 2001) e as conclusões de João Francisco de Souza relativas ao estudo sobre os movimentos sociais no Brasil e no México (1997e 1999).

Num primeiro momento, que se considera como sendo de assistência directa, o poder relativo ao projecto está concentrado nas equipas da ADRA enquanto agentes sociais (Souza, 1997) ou agente interventor (Carmo, 1999), as relações são assimétricas, por vezes com autoritarismo por um lado e submissão por outro, e o nível de participação das comunidades no projecto é mínimo, recebendo apenas informação sobre os objectivos e as acções. Esse momento ou fase é designado por “informação”. Os “beneficiários” não tomam consciência de que os processos são da sua responsabilidade e refugiam-se numa atitude de dependência, o que é expresso em frases como, por exemplo, a “*ADRA é nosso pai*”. Nessa fase, os grupos comunitários são geralmente muito frágeis e servem fundamentalmente a estratégia dos projectos.

Num segundo momento, as equipas da ADRA passam a solicitar opiniões, ideias, críticas aos membros das comunidades e, ao mesmo tempo, apoiam a evolução dos grupos comunitários que vão formando através de acções de treinamento. É a fase de “consulta” e as posições e opiniões dos grupos ou das comunidades servem, fundamentalmente, para dar aval às decisões dos agentes sociais, mas ainda se considera de assistência directa.

Num terceiro momento, as relações entre o sistema interventor e o sistema cliente alteram-se de modo mais significativo. Com a sua evolução, os grupos e organizações comunitárias ganham poder e passam a partilhar o processo de tomada de decisões. Surgem tensões relativas ao novo espaço de actuação, que tanto pode ser entendido como cedido pelas equipas da ADRA, como conquistado pelos grupos e organizações e os conflitos passam a ser frequentes. É a fase de “cogestão” e passa-se da assistência directa ao reforço organizacional. Entre os conflitos mais frequentes, está o facto de as equipas da ADRA tentarem, por vezes, travar o crescimento de grupos e organizações com receio de deixarem de ter um papel no processo social e, até, perderem o emprego.

Finalmente, na quarta fase, de “autogestão”, as organizações e comunidades determinam os seus objectivos, escolhem as suas estratégias e assumem a responsabilidade dos processos sociais com maior ou menor autonomia. Deixam de ter uma relação estreita com a ADRA e diversificam os agentes do sistema interventor, deixam de ser “beneficiários” e passam a autores sociais (Souza, 1997), isto é, gestores dos processos sociais que vivenciaram e a ADRA assume um papel de assessoria, agindo apenas por solicitação das organizações e grupos. O que se passou na comuna do Dombe Grande, província de Benguela é um exemplo típico deste tipo de processo social de transformação, que culminou com a criação do Núcleo Representativo das Associações, que integra 13 organizações de tipo diverso e hoje é um parceiro da Administração Local do Estado na discussão dos problemas económicos e sociais locais. Na mesma província, processos idênticos estão em curso em situações diferentes. Na Catumbela, além dos grupos de auto-ajuda que se autonomizam, surgiram ONGs que passaram a implementar projectos comunitários noutras regiões mais necessitadas, como por exemplo na reintegração social de deslocados de guerra e ex-militares, e foi criado o Fórum de Desenvolvimento Comunitário, que reúne tais organizações e exige à ADRA a cedência do património desta existente na comuna para que ela possa cumprir os papéis que lhe foram atribuídos e que ela própria definiu como seus. No bairro de Calombotão, na cidade de Benguela, uma associação local passou a assumir a gestão de um fundo para microcrédito para apoio a mulheres e ex-militares. Noutras províncias estão a acontecer processos semelhantes.

É possível concluir, pois, que o desenvolvimento comunitário, como modelo educativo de intervenção, está a proporcionar a criação de espaços de participação a dois níveis, um interior às comunidades (grupos, associações) e outro exterior a elas (relacionamento com a ADRA, instituições do Estado e outras agências), que, por sua vez, estão a contribuir para uma maior autonomia das comunidades e para a construção de uma cidadania que se pretende substantiva. Além disso, estão a surgir outros espaços mais alargados designados por “fóruns” ou “quadros de concertação municipal”, no âmbito de projectos dinamizados pela ADRA e outros por ONGs e mesmo agências governamentais com financiamento externo (União Europeia, Banco Mundial, entre outros) onde as organizações e grupos comunitários interagem com as Administrações e que são vistos pelas comunidades como um avanço no reconhecimento da sua cidadania, pois aí *“tu podes sentar com o Administrador e ele considerar-te um igual e não um qualquer,”* algo que há uns anos era impensável.

Todos estes espaços enquadram-se no que alguma literatura anglo-saxónica tem vindo a designar por *“new democratic spaces”* (Robinson and Friendman, 2005) ou novos espaços de

participação e representam novas oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre assuntos de natureza e interesse comuns, alguns dos quais constituem o foco do actual debate político, como, por exemplo, a questão das eleições previstas para 2006 ou dos direitos sobre a terra. Como em Angola a discussão política é restringida aos espaços de “democracia formal”, com pouca ligação com a população, mesmo que não haja influência política, a ADRA e outras OSC desempenham uma importante função democrática quando proporcionam aos cidadãos uma esfera independente, fora do controle do Estado, de associação e participação, onde eles podem manifestar as suas opiniões e prioridades (Roque and Shakland, 2005).

É o que acontece também com os Encontros das Comunidades, que se realizam anualmente em cada província onde a ADRA intervém e, depois, a nível nacional. Inicialmente, os Encontros representavam um espaço de análise do impacto da intervenção da ADRA, de troca de experiências e de construção conjunta de novas estratégias. As grandes discussões tinham o foco na prestação de serviços pela própria ADRA, cuja avaliação era feita pelos representantes das comunidades. Nessa altura, o facto de algumas associações estarem a identificar, negociar e implementar projectos era algo de muito importante. Gradualmente, as comunidades estão-se apropriando desses espaços criados pela ADRA, contribuindo para a definição de agendas e facilitando os debates, remetendo a ADRA cada vez mais para um papel secundário. No encontro realizado este ano na província do Huambo, houve uma inflexão no foco de discussão, que passou para a esfera política, particularmente para as eleições, para o processo de desmobilização, para a reconciliação e para a necessidade de maior pluralismo, no quadro de uma análise do contexto que não é usual. O protagonismo das mulheres também cresce, sendo importante a manifestação das suas propostas conciliadoras. Trata-se, na opinião de um dos presentes, de *“um processo que já não se pode travar”*, em que as pessoas procuram o espaço político que não encontram na vida partidária nem no aparelho do Estado.

Contudo, o processo de mudança que se está a viver a nível das comunidades e seus grupos e organizações não é isento de perversidades. A autonomia implica, por vezes, manifestações autoritárias e anti-democráticas por parte das novas lideranças, dada a sua trajectória pessoal e as suas referências culturais. Por outro lado, nem sempre as equipas da ADRA estão conscientes do seu papel na transferência de poder, nem têm o necessário tacto pedagógico para gerir as tensões, pois elas mesmas são frequentemente portadoras de hábitos e atitudes que conflituam com os valores que teoricamente defendem. Além disso, um outro factor de perturbação é causado pela actuação de outras organizações do sistema interventor com modelos diferentes que contribuem para minar a construção da autonomia e para a manutenção da desresponsabilização e da dependência.

As acções de formação e de reflexão sobre a prática permitem uma maior elaboração teórica e que alguns erros e fraquezas sejam superados⁷. Isso conduz ao aprofundamento político da intervenção, deixando as equipas de estar exclusivamente preocupadas com as consequências da guerra, da violência, da pobreza, da exclusão e da injustiça social, para procurarem atacar as causas dessas situações. Conduz também à mudança de atitudes do técnico que, paulatinamente, assume a sua condição de educador. Leva ainda à adopção e adaptação da grelha do chileno José Bengoa às condições de Angola, assumindo a intervenção a procura do equilíbrio relativo aos eixos da *modernização* (expectativa e anseios de todos os pobres que pretendem viver com mais conforto); da *identidade* (respeito e valorização da cultura na sua diversidade e afirmação de certos grupos como os de mulheres); da participação (que introduz a dimensão da construção de uma cultura democrática); e da *mudança social* (que permite mudança de papéis e a mobilidade social de pessoas e grupos como mulheres, minorias etnolinguísticas e outros grupos vítimas de processos de exclusão).

Em síntese, os resultados da intervenção da ADRA com base no desenvolvimento comunitário são evidenciados:

- no domínio da vida material, pois hoje as pessoas têm acesso a alimentos de forma mais sustentada através da produção agrícola e da venda de excedentes;
- no domínio social, através do acesso a serviços de saúde e ao ensino, que vem melhorando de qualidade devido à constante superação de professores;
- no domínio cultural, devido à preocupação com o resgate de valores perdidos, ao reconhecimento e valorização de formas organizativas e instituições tradicionais e à assumpção da multiculturalidade e das consequências do choque de culturas entre interventores e clientes;
- no domínio cívico, pela afirmação progressiva da cidadania e da autonomia;

⁷ A prática de acção – reflexão – acção é uma constante, por vezes considerada exagerada, na ADRA, mas, infelizmente, não houve até ao momento uma adequada sistematização das suas experiências. Em 1997, sob orientação do Professor João Francisco de Souza, da Universidade Federal de Pernambuco e do Centro Paulo Freire Estudos e Pesquisas, realizou-se uma acção de formação sobre sistematização de experiências que muito contribuiu para a melhoria da prática, embora se reconheça hoje que a organização não estava, na altura, preparada para essa acção. Este é bem um exemplo do que se poderia conseguir caso a actividade da ADRA e de organizações similares tivessem o suporte das universidades e centros de pesquisa do país.

- no domínio político, pelo aumento gradual do poder das distintas autoridades comunitárias e seu reconhecimento pelos sistemas interventores, incluindo as Administrações Municipais e Comunais, pela ampliação desses poderes a novos actores comunitários e por uma mais larga participação dos diferentes grupos e pessoas, na vida das comunidades;
- e, finalmente, no domínio organizativo, através da recuperação do papel de algumas das formas organizativas “tradicionais” ou endógenas (*onjango*, por exemplo) e da introdução de formas organizativas e de gestão modernizantes, tais como grupos de interesses para a água e saneamento, produção agrícola, microcrédito, saúde, a consolidação de comissões de pais que ajudam a gestão das escolas e a defesa dos interesses específicos das mulheres.

6. Conclusões e implicações: da participação no projecto à participação na governação e à influência nas políticas públicas

Os objectivos da ADRA não se esgotam na acção comunitária, pois pretende-se com a sua intervenção conformar um sujeito colectivo capaz de construir um projecto de sociedade mais inclusiva (Souza, 1997). Daí a importância do trabalho na esfera da influência sobre as políticas públicas.

Os grupos e organizações que se formam na sequência da intervenção da ADRA têm papéis e objectivos diferenciados: associações de camponeses, comissões de pais, núcleos de mulheres, núcleos ou grupos de gestão de infra-estruturas (água, escolas, ...). Esta acção colectiva, embora padecendo de fragilidades, tais como o nível de participação efectiva dos membros e não apenas das lideranças, o pouco protagonismo das mulheres, a dificuldade de prestação de contas de forma sistemática e os excessivos benefícios das lideranças, estão a permitir a solução dos problemas concretos, definidos e priorizados pelas populações e a criar espaços de participação dos cidadãos.

Contudo, tais espaços apresentam limitações quando os assuntos passam para a esfera do debate político. Por tal razão, a ADRA promove a criação de espaços mais alargados de diálogo e negociação entre as Administrações Locais do Estado (ALE) e as organizações dos cidadãos.

Com efeito, nas condições de Angola e com o Estado centralizado e concentrado em Luanda ou na sede das províncias, o estabelecimento de alianças ou parceiras entre as comunidades, as ONGs, e as ALE podem permitir maior legitimação na afectação de recursos por parte dos doadores que não estão interessados em negociar com as estruturas centrais e provinciais. Por outro lado, as próprias estruturas centrais estão sempre mais interessadas em negociar com os grandes financiadores pacotes avultados para ajuda ao desenvolvimento, deixando de lado os projectos ou pacotes menores que, no entanto, a nível local podem ter grande importância. Além disso, o pessoal das Administrações adquire novas capacidades e habilidades relativamente à abordagem participativa e de respeito pelos direitos dos cidadãos e são mais receptivos às mudanças de abordagem.

Foi a necessidade de melhorar a prestação de serviços e de aumentar a influência política que conduziu à criação de redes ou “uniões” a nível das comunas ou municípios integrando as diversas organizações e grupos. As designações e objectivos de tais “uniões” variam consoante os municípios, representando uma manifestação de identidade. Enquanto o NRA do Dombe Grande funciona como espaço de concertação e articulação entre as várias organizações comunitárias de base (OCBs) e visam a solução dos “problemas” das comunidades e fazem a ligação com as instituições do Estado, o Fórum de Desenvolvimento Comunitário da Catumbela (FDC) põe o foco na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local e a União das Associações de Camponeses da Kahala (Huambo) gere um fundo de cerca de 500 mil dólares para fornecimento de imputes agrícolas e prestação de outros serviços aos camponeses. Em todos os casos, porém, as “uniões” dialogam directamente com as Administrações, colocam as suas preocupações e prioridades e são ouvidas por elas.

Esta dinâmica foi, mais tarde, associada a outras decorrentes da acção de agências governamentais e constituem os tais novos espaços de participação, representando um importante desenvolvimento para uma nova abordagem da democracia e da cidadania em Angola, tendo surgido mais como resultado da pressão das ONGs e de agências multilaterais ou bilaterais do que da abertura do governo. Aliás, como referem Roque e Shakland (2005), existe sempre o perigo de os administradores condicionarem as discussões em tais espaços como aconteceu num município de Luanda, onde se defendeu que o fórum apenas deve discutir os problemas comunitários ou micro questões, porque os macro devem ser canalizados para o conselho municipal, uma estrutura da Administração que representa um outro tipo de espaço (*invited space*) onde o administrador define a agenda e os actores a convidar.

A presença da pedagogia de Paulo Freire e da sua praxis libertadora no trabalho de desenvolvimento comunitário da ADRA está patente na evolução das representações das pessoas envolvidas e que expressam a mudança progressiva da situação de “beneficiários” para “autores sociais”.

Assim, numa primeira fase predominava um pensamento que era expresso por frases como:

- *Graças à ADRA agora estou independente, a independência chegou à minha casa, porque o meu marido agora ajuda nos trabalhos de casa, já não sou escrava* – Dona Cecília, responsável pela Associação das Mulheres do Kinglês em Malanje.
- *A ADRA tirou-nos do buraco* – Agricultor do Açude, Catumbela

que evoluíram para:

- *Pobre não é aquele que não tem dinheiro, mas sim aquele que não tem ideias* – membro de uma comunidade da Caála (Huambo).
- *É pela primeira vez que participamos num encontro onde se fala de coisas ligadas à nossa cultura e do nosso passado* – Soba da ombala de Tchindjamba, comuna do Luvemba, Município do Bailundo.
- *Hoje no nosso bairro demos um pontapé na pobreza. Muitas pessoas agora dormem no colchão e têm televisão. O capim das casas está a ser substituído por chapas. Os filhos já não ficam só com o primeiro nível, podem estudar até ao ensino médio* – Júlio Huambo da comunidade do Açude, Catumbela.
- *Nós precisamos da ADRA durante mais dois anos, porque dali para frente temos segurança de que conseguiremos andar com os nossos próprios pés* – Henrique Chimbili, Coordenador do Núcleo das Associações do Calweyo.
- *Em 1993 um senhor recebeu as nossas terras à força, nós não conseguimos fazer nada. Depois de oito anos ele voltou e queria meter os tractores nas nossas terras e nós não aceitamos, levamos o assunto à Administração e ao tribunal e ele recuou. Mas voltou outra vez, só que já não meteu os tractores, nos chamou para conversarmos e nos entendermos* – Guilherme Canivete, membro de uma comunidade da Caála.

Outro indicador dos processos emancipatórios e de construção da cidadania é dado pela atitude de uma comunidade pobre da província do Huambo por ter tido a coragem de mover uma acção judicial contra o Governo da Província do Huambo em 2004 pelo facto de este, alegadamente, ter decidido implementar um projecto agrícola em terras que a comunidade considerava ser da sua pertença sem a sua permissão.

Isto está a permitir alterações que se prenunciam significativas no quadro social e político angolano. Os novos espaços democráticos ou de participação – uma prática da ADRA que a teoria tem vindo a legitimar – representam uma possibilidade concreta de populações até agora em situação objectiva de exclusão conseguirem um novo tipo de protagonismo, após uma participação efectiva no processo de implementação de projectos – começam a dar passos na influência e participação na governação a nível local. Para além das acções já em curso de carácter associativo e de diálogo e negociação com as instituições do Estado, faz sentido pensar na participação das organizações dos cidadãos como uma das três vertentes do futuro poder local, a par das autarquias e das instituições do poder “tradicional”, previsto para os próximos anos. Esta será uma oportunidade concreta para a ADRA e outras OSC influenciarem activamente as políticas públicas em Angola e contribuirem para a reconstrução das instituições públicas e as estruturas do Estado numa nova perspectiva, mais de acordo com a democracia e o direito.

No contexto de Angola, com uma tradição de Estado centralizado e com forte défice democrático, afigura-se mais indicado colocar o foco da intervenção relativa às políticas públicas na construção de um poder local democrático. Com a aprovação do Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização (PEDD) o Governo abriu uma oportunidade de trabalho das ONGs com as ALE. Numa primeira fase – de desconcentração – pretende-se que estas assumam algumas das funções hoje da responsabilidade dos órgãos centrais e provinciais, para depois se iniciar a descentralização política que permitirá a construção do poder local. Este, de acordo com o plano estratégico, será constituído pelas autarquias eleitas, pelas instituições do poder “tradicional” e pelas organizações dos cidadãos, mantendo-se na fase transitória a convivência com as ALE.

Assim sendo, a ADRA procura contribuir para o poder local actuando a três níveis:

- favorecendo espaços de participação, diálogo e negociação entre as ALE e as organizações comunitárias e outras a nível local;

- contribuindo para o resgate de instituições comunitárias tradicionais que possam funcionar como espaços de participação cidadã e vivência democrática como os *onjango*;
- ajudando o reforço das organizações comunitárias e dos cidadãos e promovendo a cultura democrática no seio das suas lideranças.

A reconstrução de um país como Angola, afectado por longos anos de guerras e por políticas que afastaram os cidadãos comuns dos processos de tomada de decisões, implica a adopção de novas estratégias na estruturação das relações sociais que permitam a redução das distâncias entre os cidadãos e a construção ou restabelecimento de um capital social que contribua para a acção colectiva e para o desenvolvimento (Putman, 1993, Roque, 2003). Neste sentido, a palavra “reconstrução” não pode induzir à ideia de um regresso à situação anterior à destruição, como parece ser o desejo da maior parte das elites angolanas que, desorientadas pela falta de referências, vêm a modernização acelerada da economia como a solução mais conveniente para o futuro do País. A favor dessa opção, os recursos minerais, especialmente o petróleo, apresentam-se como argumento de peso. Contudo, tal opção será desastrosa para a possibilidade de participação dos cidadãos na definição das políticas públicas e inviabilizará a ideia do desenvolvimento sustentável. Caberá então às OSC papel importante na discussão da Agenda Nacional de Consenso, proposta pelo MPLA no início de 2005 como um projecto nacional onde possam rever todos os angolanos, o que representará uma oportunidade magnífica para elas afirmarem o seu papel na vida política e social do País.

Uma outra oportunidade é oferecida pela realização das eleições em 2006, onde se espera que as OSC venham a jogar um papel inédito, não apenas na “educação” dos cidadãos, mas também na criação de um ambiente que previna a possível ocorrência de conflitos e a sua resolução.

Finalmente, a sociedade civil está a dar passos no sentido de procurar constituir e equilibrar o que está a ser designado por “triângulo da democracia”, onde o Estado representa – apesar de uma história de relacionamento com os cidadãos que não tem sido a melhor e ter permitido a dominação de uns grupos sobre outros – a possibilidade de os cidadãos influenciarem e controlarem as políticas públicas, moderar os desequilíbrios e de se fazerem cumprir as leis; e onde os partidos políticos podem facilitar a actuação democrática dos cidadãos.

Mas as OSC têm de enfrentar desafios como o seu maior enraizamento na sociedade, o cumprimento das regras democráticas no seu seio – como a realização regular do exercício da prestação de contas e de eleições dos seus órgãos sociais – , entre outros.

Termino com uma frase do educador Eduardo Galeano que me parece sintetizar a ideia freireana da utopia realizável: *a utopia é como a linha do horizonte; quanto mais nós nos aproximamos dela, mais ela se afasta; é para isso que serve a utopia, para avançarmos*”.