



Departamento de Ciências Políticas e Políticas Públicas

**Políticas Públicas de Combate à Pobreza em Angola: Análise do
Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate
à Pobreza (PMIDRCP), 2012-2013**

Felizardo Chaves Feliciano

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador(a):

Prof. Doutora Ana Catarina Larcher das Neves Santos Carvalho, Professora Auxiliar
Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2015

Agradecimentos

Agradeço:

Às Irmãs do Santíssimo Salvador e ao Padre José Telmo Ferraz, diretor da Casa do Gaiato de Malanje.

Ao Ministério dos Petróleos, do Comércio, a Unidade Técnica Nacional de Combate à Pobreza e a Cáritas Diocesana de Lisboa.

À Professora Doutora Ana Larcher Carvalho, pela orientação, paciência, rigor e atenção disponibilizada para o êxito deste trabalho.

A todos os meus formadores e professores do curso, especialmente: Prof. Dra. Maria de Lurdes Rodrigues, Prof. Dr. José António Viera da Silva, Prof. Dr. Luís Capucha, Prof. Dr. Pedro Adão e Silva, Prof. Dra. Maria de Jesus, Prof. Dra. Graça Fonseca, Prof. Dr. Ulrich Schiefer e o Prof. Dr. Nuno Alves. Pois, saibam que hoje sou um pouquinho de vós e obrigado pela amabilidade com que me forneceram um bocadinho da vossa personalidade.

Aos meus familiares, irmãos, colegas e amigos que muito me tem apoiado: à irmã Umbelina Catumbu, ao tio José Neves (a título póstumo), à tia Isabel Neves, à mana Catarina Dias, aos manos Orlando Feliciano e Sónia Miguel, aos maninhos Roberto Utende, Francisco Neto, Ferreira Diogo, David Francisco, Jorge Neto, Sebastião Vicente, Ângela Salamanca, Telma Utende e Walter Lopes. Aos meus colegas do ISCTE que durante os últimos dois anos acompanharam a minha odisseia e prestaram a sua generosidade: Pedro Jorge, Elisa Furtado, Dinka Amorim e Nazaré Varela. Pois, saibam que sem vós seria impossível concluir com êxito esta etapa da minha formação e da minha vida.

Reconheço alguma injustiça por não poder citar todos, mas a todos o meu muito obrigado.

Resumo

O presente trabalho faz uma análise das políticas públicas de combate à pobreza em Angola através do estudo de caso do Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PMIDRCP), no período compreendido entre 2012-2013. Sendo o mesmo considerado pelo executivo como o maior programa de luta contra à pobreza e de inclusão socioeconómica do país, procuramos investigar até que ponto tais objetivos foram cumpridos, examinando os resultados positivos atingidos pelo Programa bem como as suas limitações.

Para o efeito utilizamos a análise documental com recurso a indexação que nos permitiu identificar os resultados do programa em termos dos seus eixos principais: os cuidados primários de saúde; água para todos; merenda escolar; transferência social produtiva e ajuda para o trabalho.

A análise sugere que, em termos de impactos positivos, o programa alcançou vários dos resultados pretendidos no domínio da saúde, educação, habitação, saneamento básico, água potável, fomento agrícola e empresarial. Estes resultados contribuíram para consolidar as melhorias observadas no país em termos de redução da pobreza que se verificaram na última década, resultado do fim da guerra e do crescimento económico. Note-se, no entanto que, conforme referem numerosos estudos, os progressos em muitas áreas são considerados muito lentos e o caminho para melhorar o bem-estar da população ainda é longo.

Concluimos também que, apesar do modelo *top down*, e de muitas das decisões serem tomadas a nível central, foram implementadas várias iniciativas que correspondem a necessidades identificadas a nível local o que revela alguma descentralização no processo de tomada de decisão. Por outro lado, as limitações em termos de mecanismos de coordenação e participação e, de controlo afastam a sociedade civil e comprometem a prestação de contas esta investigação identificou também problemas a vários níveis no que concerne a gestão financeira, desde os valores alocados, à execução e à corrupção. Salientam-se também os riscos que representa a queda do preço do petróleo e como os progressos alcançados podem facilmente ser revertidos.

Palavras-chave: Pobreza, exclusão social, inclusão social e PMIDRCP.

Abstract

This work analyses public policies to combat poverty in Angola, through a case study of the Municipal Integrated Program of Rural Development and Fight Against Poverty (PMIDRCP), in 2012-2013. Viewed by the government as the biggest program in the country's fight against poverty and for socio-economic inclusion, we sought to investigate to which extent the goals were reached, examining the program's positive results as well as its limitations.

For this purpose we used document analysis, resorting to indexation that allowed us to identify the program's results in terms of its main axes: primary health care, water for all, school lunches, productive social transfer and assistance for work.

The analysis suggests that, in terms of positive impacts, the program attained several of the results targeted in the domains of health, education, housing, basic sanitation, drinkable water, agricultural and entrepreneurial support. These results contributed to consolidate the improvements seen in the country in terms of poverty reduction in the last decade, due to the end of the civil war and economic growth. It must be noted, however, that, as numerous studies refer, the progress in many areas are considered very slow and that the path to improve the population's well-being is still long.

We also concluded that, despite the 'top down' model, and that many decisions are made at central level, several initiatives were implemented that correspond to the needs identified at the local level, which shows some decentralization in the decision-making process. On the other hand, the limitations in terms of coordination and participation mechanisms, and of control, distance social society and compromise accountability. This investigation also identified some problems at various levels regarding financial management, from allocated values, execution to corruption. Also highlighted are the risks that the fall in oil prices represent and how progress achieved can be easily reversed.

Keywords: Poverty; social exclusion; social inclusion and MIPRDCP.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO	II
ABSTRACT	III
ÍNDICE	IV
ÍNDICE DE QUADROS	V
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	VII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	4
1.1 – POBREZA, EXCLUSÃO E INCLUSÃO SOCIAL	4
1.1.1 - Definição dos conceitos	4
1.1.2 – Pobreza e exclusão social em Angola	7
1.2 – AS POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA EM ÁFRICA E EM ANGOLA	8
1.2.1 – As políticas de combate à pobreza na agenda política africana	8
1.2.2 – A entrada da luta contra a pobreza para a agenda política angolana.....	10
1.2.3 - Políticas públicas de combate à pobreza em Angola	13
1.2.4 – O papel do município nas políticas de combate à pobreza.....	14
CAPÍTULO – II – OBJETIVOS E METODOLOGIA	16
2.1 – OBJETIVOS E HIPÓTESES	16
2.2 – MÉTODOS	16
CAPÍTULO – III – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	19
3.1 – ORGANIZAÇÃO E RESULTADOS DO PROGRAMA PMIDRCP	19
3.1.1 – Os Projetos Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza	21
3.1.2 – Cuidados Primários de Saúde.....	25
3.1.3 – Água para Todos	26
3.1.4 – Merenda Escolar.....	26
3.1.5 – Transferência Social Produtiva, Ajuda para o Trabalho	27
3.2 – DADOS FINANCEIROS DO PMIDRCP	28
3.3 – MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY.....	30
3.9 – DISCUSSÃO	33
CONCLUSÃO	42
FONTES	45
BIBLIOGRAFIA	48
ANEXOS	I
CURRICULUM VITAE	I

Índice de Quadros

Quadro 1.3 - Subprogramas e eixos do Programa PMIDRCP	20
Quadro 2.3 - Resultados dos projetos municipais integrados de desenvolvimento rural e combate à pobreza	23
Quadro 3.3 - Outros	24
Quadro 4.3 - Resultado dos cuidados primários de saúde	25
Quadro 5.3 - Resultados do programa água para todos	26
Quadro 6.3 - Merenda escolar	27
Quadro 7.3 - Análise financeira do PMIDRCP	28
Quadro 8.3 – Tipos e mecanismos de controlo	30

Índice de Figuras

Figura 1.3 - Fluxograma de funcionamento do PMIDRCP	21
Figura 2.3 - Execução financeira do PMIDRCP - 2012	29
Figura 3.3 - Execução financeira do PMIDRCP - 2013	29
Figura 4.3 - Fases do processo de <i>accountability</i>	31

Glossário de Siglas

BM – Banco Mundial

CACS – Conselho de Auscultação e Concertação Social

CINPA – Centro Integrado de Processamento de Alimentos

CMACS - Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social

CNLCP – Comissão Nacional de Luta Contra a Pobreza

ENCP – Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

ETA – Estação de Tratamento de Água

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBEP – Inquérito Sobre o Bem-Estar da População

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INE – Instituto Nacional de Estatística

Kz – Kwanzas

MINCO – Ministério do Comércio

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

OGE – Orçamento Geral de Estado

ONG – Organização Não Governamental

OUA – Organização de Unidade Africana

PAE – Programa(s) de Ajuda Estrutural

PIB – Produto Interno Bruto

PIM – Programa de Investimento Municipal

PMIDRCP – Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza

PND – Programa Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR – Presidente da República

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

UA – União Africana

UNICEF – United Nations Children's Fund

USD – United States Dollar

UTN – Unidade Técnica Nacional

INTRODUÇÃO

A luta contra a pobreza em Angola foi uma das premissas reivindicativas da luta de libertação nacional. No entanto, a longa guerra civil veio agravar a pobreza e adiar o seu combate. Com o alcance da paz em 2002 e, de forma a dar resposta efetiva à questão cada vez mais premente da pobreza, foram ensaiadas várias medidas de políticas públicas, o que desembocou, em 2004, no desenvolvimento da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza donde emanou, em 2011, o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PMIDRCP), que será alvo de análise do presente estudo.

Sendo assim, o principal interesse de investigação deste trabalho prende-se com a análise das políticas públicas de combate à pobreza. Importando realçar, que Angola faz parte de uma realidade com características comuns ao resto do continente africano, mas com muitas especificidades ligadas com a sua história e condições políticas, económicas e sociais. A entrada de programas direcionados ao combate à pobreza para a agenda política foi influenciada por dinâmicas internacionais que tiveram repercussões na maioria dos países africanos. Estas dinâmicas estão relacionadas com a liberalização económica e os programas de ajustamento estruturais do Banco Mundial e do FMI e os seus condicionalismos, como a cimeira da ONU sobre os Objetivos do Milénio (ODM) realizada em 2000 que fixou oito objetivos de cumprimento obrigatório até 2015 bem como as políticas promovidas pela União Africana e pela SADC, organizações que Angola integra.

A propósito dos ODM, no ano 2000, Angola foi classificada na 164ª posição num ranking de 175 países. De acordo com o IDH e, ainda segundo os resultados fornecidos pelo “Inquérito aos Agregados Familiares sobre Despesas e Receitas, realizado em 2000-2001, a incidência da pobreza em Angola era de 68% por cento da população, ou seja 68% da população angolana tinha em média um nível de consumo mensal inferior a 392 kwanzas (Kz) por mês, o correspondente aproximadamente a \$1,7/diário. A incidência da pobreza extrema, correspondente a um nível de consumo de menos de \$0,7/diário, (atingia) 28% da população”.¹

Com o acirrar do conflito armado que já demorava 37 anos, a pobreza tornava-se paisagem do quotidiano. A gravidade da situação ganhou repercussão a nível internacional com o surgimento, em 1998 dos primeiros jornais privados e/ou independentes (Folha 8 e o Angolense), a reabertura da Rádio Eclésia, (Emissora Católica de Angola), e com a crescente pressão das ONG. Estas questões foram ganhando um grande espaço na agenda mediática e da opinião pública, com os *mass media* a denunciarem todos os dias situações de exclusão e miséria a que estavam submetidas as populações sobretudo em determinadas regiões. Aliado a isto, há que destacar o papel de vários *stakeholders* e/ou grupos de pressão com elevada influência. Destaca-se, sobretudo, o PNUD tendo em vista o cumprimento dos ODM mas também os embaixadores de países ocidentais com representação em

¹ Estratégia Nacional de Combate a Pobreza (2005: 5).

Angola, o Banco Mundial e o FMI, que como contrapartidas do programa de ajuda para o país, incluíam condicionalidades como a boa governação, a luta contra corrupção, a promoção da democracia e dos direitos humanos.

A propósito das exigências internacionais, o Presidente da República referiu num seu discurso em 2004 que “*a democracia e os direitos humanos, embora essenciais, não enchem a barriga de ninguém*”.² Desta forma o governo obrigou-se a levar por diante um programa abrangente de combate à pobreza.

Por esta via surge a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP³), aprovada em 2004 e da qual resultou, o Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza⁴ em 2007, tendo sido revogado três anos depois, surgindo o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza por intermédio do despacho presidencial 10/11 de 15 de fevereiro.

Numa comunicação sobre o “Estado da Nação” em 2013, o Presidente da República declarava que “ (...) *o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza é o maior programa de inclusão social (e económica) do país, implementado em todos os municípios, desde 2012,*”⁵ discurso este, aliás, adotado por todo executivo.

Neste âmbito surge uma questão de capital importância para a condução do presente trabalho: **Em que medida o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza está a contribuir ou não para a redução da pobreza em Angola?**

O presente trabalho tenta assim, além de conhecer, compreender e descrever as medidas de políticas públicas que foram delineadas para o combate à pobreza em Angola, identificar e analisar os fatores de sucesso e os impactos positivos no Programa Municipal de Combate à Pobreza bem como as limitações inerentes ao seu planeamento e gestão.

Este trabalho encontra-se repartido essencialmente em dois momentos: o primeiro, constituído pelo primeiro capítulo de enquadramento teórico; o segundo momento compreende os dois últimos capítulos onde sobressaem as questões metodológicas, apresentação, tratamento, interpretação e discussão dos resultados.

Sendo assim, no primeiro capítulo abordamos o conceito de pobreza e seguidamente analisamos os principais trabalhos ligados a pobreza e exclusão social em Angola. Apresentamos ainda a teoria dos fluxos múltiplos de John Kingdon através do qual tentamos analisar e compreender o processo da definição da pobreza como problema (*agenda-setting*) até a sua consequente entrada para a agenda

² http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/especiais/historico/11-de-novembro-2004/2004/10/46/Discurso-nas-celebracoes-aniversario-Independencia-nacional,21efdec9-fe32-4c54-8075-5247d15e0921.html

³ Resolução n.º 9/04 do Concelho de Ministros de 4 de julho.

⁴ Despacho presidencial n.º 3/07 de 12 de março.

⁵ http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/2013/9/42/discurso-presidente-republica-sobre-estado-nação,351e9b9d-e8b3-4167-8214-14bf33dd04b3.html

política (*policy Windows*). À luz desta teoria tentamos analisar a entrada da luta contra pobreza como prioridade na agenda política em Angola.

No segundo capítulo, são apresentados os objetivos, as hipóteses e a metodologia do estudo. Num segundo momento são apresentados os principais resultados do programa, através da análise exaustiva dos documentos de planeamento, gestão e avaliação. Fazemo-lo em dois momentos distintos, o primeiro análogo, relacionado com a identificação das similitudes entre os anos analisados, e o segundo momento contrastivo, no qual analisamos as diferenças entre os mesmos, sendo que, se procurou olhar para as diversas vertentes do PMIDRCP. Finalmente através do confronto de várias fontes, analisamos e discutimos os resultados positivos e as limitações do programa tendo em vista responder analisar em que medida o Programa Municipal de Combate à Pobreza está a contribuir ou não para a redução da pobreza em Angola.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 – Pobreza, Exclusão e Inclusão Social

O Programa Municipal de Combate à Pobreza (PMIDRCP) em todas as suas vertentes constitui para o caso angolano, numa importante medida de política pública cujo objetivo é a redução da pobreza e a promoção da inclusão social. Assim, a análise do PMIDRCP e seus impactos na redução da pobreza e inclusão social passa por analisar os conceitos de pobreza, exclusão e inclusão e a forma como são definidos segundo diferentes tradições académicas, regionais e/ou culturais. Sendo que, não é objetivo do nosso trabalho definir e discutir cada uma delas, passaremos em revista alguns conceitos que nos permitirão analisar e discutir os resultados deste Programa.

1.1.1 - Definição dos conceitos

As tradições mais comuns do conceito de pobreza têm sido desenvolvidas por economistas, sociólogos e investigadores das mais diversas áreas que passam essencialmente pela *pobreza absoluta* e pela *pobreza relativa*. O conceito de pobreza absoluta está relacionado com a *ideia de subsistência*,⁶ isto é, das condições básicas que permitem o sustento de uma vida em termos de absorção de alimentos, vitaminas, proteínas, sais-minerais e/ou quilocalorias necessárias ao metabolismo do corpo, bem como, as condições básicas de habitabilidade, saneamento e atavio.

Por seu turno, a pobreza relativa está associada aos padrões de vida vigentes numa sociedade. Neste particular a *questão cultural*⁷ vem à tona, sendo que os defensores da corrente propalam que a pobreza “não deve ser medida de acordo com um padrão de privação universal” (Giddens, 2009: 540). Por exemplo, não é correto distinguir o pobre europeu, asiático ou africano pelos mesmos parâmetros. Estes podem variar de continente para continente, de país para país, e ainda dentro do mesmo país, de acordo com os critérios aplicados para cada situação. Segundo o Relatório do IDH (PNUD, 2002: 19), as pessoas pobres dos países mais ricos têm, geralmente, rendimentos muito mais elevados do que as pessoas pobres dos países em desenvolvimento, mas mesmo assim sofrem graves privações.

Por este facto, adotámos a definição de pobreza proposta pela Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais das Nações Unidas (2001), que define a como “uma condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais” (Costa *et al.*, 2012:29).

⁶ Cf. Luís Capucha, (1998: 211-212) e Anthony Giddens (2009: 538-540)

⁷ Cf. (*ibidem*)

A definição ora apresentada e em consonância com a problemática em estudo, remete-nos para os conceitos de exclusão e inclusão, como passaremos a ver de seguida.

Pobreza e exclusão, apesar de muitas vezes serem usados como sinónimos, sobretudo nos *medias* e até em alguma literatura, na verdade, estes dois conceitos não o são. A pobreza é aqui vista como condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos. Por seu turno, a exclusão é uma palavra originária “do latim, *exclusionem*- (que significa) ato de afastar, exceção perentória” (Machado, 1997: 511), sendo assim exclusão social pode ser entendida pelo, “(...) modo como os indivíduos são destituídos da possibilidade de um desenvolvimento pleno na vida social” (Giddens, 2009:559) ou seja, é “o afastamento da rede de relações a que estão sujeitos alguns grupos sociais” (Carvalho 2008: 35). É ainda, “a fase extrema do processo de marginalização, entendido este como um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas ruturas na relação do indivíduo com a sociedade” (Castel *in* Costa, 2007: 10).

A exclusão social insere-se no grupo de desigualdades que não obtém aceitação, tanto do ponto de vista moral, quanto do ponto de vista do bem-estar social (Carvalho 2008: 36). As categorias de populações excluídas descritas por René Lenoir citada por Xiberras (1993: 15) são: “as pessoas idosas, os deficientes e os inadaptados sociais ou grupos heterogêneos em que se encontram jovens em dificuldade, pais sós, incapazes de acorrer ás necessidades familiares, isolados, suicidários, drogados, alcoólicos”. Xiberras, ainda acrescenta os “integralistas, terroristas, minorias étnicas ou de cor” (*ibidem*) como categorias de pessoas que podem ser consideradas como excluídas.

A exclusão apresenta-se, algumas vezes de formas mais visíveis (a exclusão física) noutras permanece menos visíveis (a exclusão pelas ideias e valores). Neste âmbito “existem, pois, formas de exclusão que não se vêem, mas que se sentem, outras que se vêem mas de que ninguém fala e, por fim formas de exclusão completamente invisibilizadas, dado que nós nem sonhamos com a sua existência, nem possuímos à *fortiori* nenhum vocábulo para designá-las” (*idem*, 20).

A exclusão social pode também apresentar-se em diversas dimensões englobando fatores de natureza física, geográfica, material, natural e simbólica. Neste âmbito, salientamos a existência de convergência no que toca a multidimensionalidade do conceito de exclusão, sendo que, a tradição francesa destaca três dimensões, nomeadamente: “económica, social e política, de carácter cumulativo e estrutural resultante de ruturas sucessivas de laços sociais sofridas por algumas pessoas, encerrando-se em territórios e coletividades fora dos recursos e valores dominantes na sociedade. A ideia de rutura de laços faz com que se possa ser pobre e não excluído ‘por exemplo, os camponeses ou trabalhadores pobres’ e ser-se excluído sem se ser pobre ‘por exemplo os homossexuais’”, (Capucha, 2005: 79).

Portanto, é a Alfredo Bruto da Costa (2007: 21-26) que nos atemos, por ter enumerado cinco tipos de exclusão social, que interpretamos aqui como dimensões da exclusão social, nomeadamente:

- De tipo económico, trata-se, fundamentalmente de (pobreza), entendida, como (...) uma situação de privação múltipla, por falta de recursos;

- De tipo social, (...) caracterizada pelo isolamento, por vezes associada à falta de autossuficiência e autoestima pessoal e pela ausência de laços sociais;
- De tipo cultural, relacionada com dificuldades de integração social, em consequência de, (...) fenómenos como o racismo, a xenofobia ou certas formas de nacionalismo;
- De origem patológica, (...) designadamente de natureza psicológica ou mental;
- Por comportamentos autodestrutivos, (...) trata-se de comportamentos relacionados com a toxicod dependência, o alcoolismo (e a) prostituição.

A estas dimensões, Paulo de Carvalho (2008: 38) acrescenta a:

- Exclusão política, que se relaciona com o não exercício de direitos políticos, incluído o direito de cidadania.

Os grupos socialmente de excluídos encontram-se marginalizados em pelo menos uma destas dimensões: trata-se de indivíduos socialmente desqualificados, que perdem progressivamente a sua dignidade a seguir a uma desclassificação (...) ou a seguir a uma sucessão de tentativas falhadas de inserção (*ibidem*).

Daqui podemos, assim concluir que a condição de exclusão social está intrinsecamente associada à pobreza, porém, “nem sempre a pobreza se traduz em situação de exclusão social, (visto que) (...) as pessoas pobres podem contribuir para a coesão social” (Capucha, 1998: 217) ou para o processo económico-productivo.

A noção dos conceitos de pobreza e exclusão quando associadas ao combate à pobreza remetem-nos para inclusão social, porque inclusão só tem sentido quando associado a exclusão pelo facto de estarem intrinsecamente relacionados e serem os dois; versos de uma mesma realidade, aqui entendida como a pobreza. Ao construirmos a problemática em torno das políticas de combate à pobreza, tínhamos em conta a dimensão de populares excluídos, que no dizer de Paulo de Carvalho (2008: 349) a maioria dos angolanos (...) está socialmente excluída, em pelo menos uma dimensão de exclusão. Sendo que, a pobreza é a mais visível por ser “a dimensão material (...) (da) exclusão social” (*idem* 55).

Visitados os conceitos de pobreza e exclusão social, queremos perceber também, o que é a inclusão social e como se processa. Antes de prosseguirmos convém clarificar que o termo inclusão social é “correntemente designado (...) por integração social ou a inserção social” (Costa, 2002: 14), também, quando nos referimos a um dos dois termos estaremos obviamente a falar de inclusão social.

Sendo assim, inclusão social consistirá no processo de criação de oportunidades de acesso aos bens e serviços, sociais, económicos, culturais e políticos das pessoas e grupos em situação de exclusão e pobreza. Segundo Rui Pena Pires, integração social é ainda, (2012:56) o modo como os indivíduos autónomos são incorporados num espaço social comum através dos seus relacionamentos, isto é, como são constituídos os laços e símbolos de pertença coletiva.

Por este facto, a inserção social processa-se a partir de um “duplo movimento que leva, por um lado, as pessoas, as famílias e os grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhe permitem o acesso aos direitos de cidadania e à participação social e, por outro lado, as instituições a oferecer a essas pessoas, famílias e grupos reais oportunidades de iniciar esses

processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio e criando os lugares sociais onde se possam colocar. Esses processos têm características multifacetadas, compreendendo aspetos ligados a vida familiar e a interação entre pessoas e grupos, ao acesso às instituições, às qualificações profissionais e escolares, às atividades económicas e ao emprego, a integração comunitária, ao ambiente e as próprias idiosincrasias (Capucha, 1998: 217).

1.1.2 – Pobreza e exclusão social em Angola

No que tange a pobreza e o seu combate em Angola, destacamos alguns estudos que poderão contribuir para a compreensão do fenómeno e melhoria da presente abordagem.

Dos estudos mais atuais, destacamos o estudo de Sílvia de Oliveira publicado em 2012, com o tema: “*Olhar a pobreza em Angola: Causas, consequências e estratégias para a sua erradicação*”, cujo objetivo visava debater o desenvolvimento do conceito de pobreza e compreender a dimensão política, económica, social e cultural da pobreza em Angola. O referido estudo destaca como causas da pobreza “o conflito armado, a pressão demográfica, a destruição e degradação das infraestruturas económicas e sociais” (Oliveira, 2012. 38).

Este estudo permitiu a “compreensão da persistência e severidade (da pobreza) em Angola (através da) caracterização (dos seguintes indicadores); condições de habitação, a escolarização, o acesso a água potável, o acesso ao saneamento básico, os serviços básicos de saúde, às bases do poder social, o rendimento do agregado familiar, a alimentação, composição do agregado familiar, assim como o género do chefe do agregado familiar, dados que (permitiram à autora) afirmar que Angola continua apresentar carências muito graves em todos estes setores. (*idem*, 39). A autora identifica a ENCP como o principal instrumento orientador para a redução da pobreza e reconhece que “o recente crescimento que Angola tem registado nos últimos anos tem se refletido na luta contra a pobreza” (*ibidem*).

Destacamos ainda o trabalho de Maria de Fátima, apresentado em 2005 no ISCTE, com o seguinte título: “*Famílias, estratégias de sobrevivência e políticas públicas no combate à pobreza. O caso do município da Humpata na província da Huíla, Angola*”. O referido estudo procura perceber qual é o papel das famílias do grupo étnico *Muila* na provisão de estratégias de sobrevivência no contexto do pós-guerra.

As conclusões deste estudo enfatizam que “o setor informal constitui uma forma de inserção laboral principal para as famílias mais pobres com dificuldades de estudar e de poder desenvolver-se em busca de melhores oportunidades de trabalho e de renda” (Fátima, 2005: 195). As ONG’s e as igrejas são ainda segundo o estudo outra fonte de complemento a sobrevivência das famílias. Quanto às políticas públicas no combate à pobreza, a autora aponta para ENCP com principal mecanismo do governo para mitigar o fenómeno, notando, no entanto, que “a presença social do estado ainda não é

forte em todo país, nalguns casos, ele é omissos e ausente, tornando por isso as populações cada vez mais carentes” (idem, 198).

Por outro lado no trabalho publicado em 2008 por Paulo de Carvalho, com o seguinte título: “*Exclusão social em Angola: O caso dos deficientes físicos de Luanda*”, o autor procurou verificar as condições de vida dos portadores de deficiência física na cidade de Luanda bem como as estratégias que estes utilizam para a sua sobrevivência. Esta temática permitiu “compreender os efeitos negativos da guerra e a forma como se executam as políticas económicas em Angola. (Permitiu) também compreender a necessidade de execução de políticas sociais que prevejam apoiar aquelas (pessoas) que se encontram marginalizadas” (Carvalho, 2008: 30-31).

Do referido estudo o autor concluiu que “os deficientes físicos de Luanda vivem normalmente abaixo do nível de pobreza absoluta” (idem,355).

Para concluirmos o roteiro da pobreza em Angola, apresentamos a obra de Paul Robson e Sandra Roque, publicada em 2001 com o título: “*Aqui na cidade nada sobra para ajudar*”, a obra tenta responder “a ideia segundo a qual a reconstrução pós-conflito, a reconciliação e a consolidação da paz dependia da participação dos angolanos nesses processos, em particular as comunidades rurais e periurbanas. (No entanto, havia receio) que as comunidades angolanas tivessem atingido um nível tal de destruição que tornasse este objetivo irrealizável” (Robson & Roque, 2001:3).

Porém, os autores concluíram que apesar da destruição do tecido social, a participação dos cidadãos na vida coletiva é visível “no interior de certos grupos e entre membros de igrejas (aonde) existe alguma confiança e a possibilidade de pedir que sejam prestadas contas em relação a ações coletivas; o que por sua vez fará crescer o nível de confiança em relação a que a cooperativa voluntária vá dar resultados” (idem, 174).

Estes trabalhos apontam para a importância da coesão social e dos mecanismos de entre ajuda nas estratégias de vida das populações e na luta contra a pobreza, na ausência da ação do Estado.

1.2 – As Política de Combate à Pobreza em África e em Angola

1.2.1 – As políticas de combate à pobreza na agenda política africana

Nos últimos três séculos e sobretudo com a revolução industrial (XVIII), os países ocidentais atingiram níveis de desenvolvimento significativos na ciência, na indústria, na arte, na tecnologia e nas políticas públicas, o que lhes permitiu a criação de uma sociedade de bem-estar ou seja Estados-providência, caracterizados pelo papel central do Estado “na provisão de segurança social, através de um sistema que providencie serviços e benefícios para responder às necessidades básicas das pessoas, como cuidados de saúde, habitação e rendimento” (Giddens, 2009: 569). Tendo as suas origens na Alemanha, com o Chanceler, Otto Von Bismarck (1815-1898), como seu principal precursor ao publicar as primeiras leis de seguro social.

A contrastar com esta realidade encontram-se os países africanos que se debatem com enormes problemas a nível científico, industrial, económico, social, político e de políticas públicas, com um índice de desenvolvimento humano dos mais baixos do mundo agravado pela corrupção, má governação, conflitos e pobreza extrema das suas populações, isto, apesar de o continente ser, a nível das potencialidades naturais, dos mais ricos do planeta.

Não obstante aos progressos alcançados no ocidente, no mundo inteiro, “quase 2,2 mil milhões de pessoas são vulneráveis a pobreza multidimensional, incluído 1,5 mil milhões que são multidimensionalmente pobres. Três quartos dos pobres do mundo vivem em zonas rurais onde os trabalhadores agrícolas sofrem a maior incidência da pobreza. Em termos globais 1,2 mil milhões (22% da população mundial) de pessoas vivem com menos de \$1,25/dia. Se elevarmos a linha da pobreza para \$2,50 dólares/dia a taxa de pobreza mundial aumenta para cerca de 50%, ou seja, 2,7 mil milhões de pessoas” (RIDH, 2014: 19 e 20); estima-se que mais da metade dos pobres estejam divididos por dois continentes apenas, Asia e África.

No que tange especificamente a África, temos a realçar que, depois das *décadas douradas* (séc. XX, 1950 a 1970) com as independências a florescerem por todo continente africano, as lideranças esqueceram-se dos “programas de desenvolvimento, de modernização industrial” e conseqüentemente da pobreza, em detrimento das emancipações, das afirmações e dos conflitos, fruto desta desordem institucional e estrutural, as recentes e débeis economias tiveram de recorrer massivamente ao financiamento externo, ou seja, ao endividamento, por um lado pelo choque petrolífero de (1972 e 1979) e, por outro, “pela queda dos preços dos produtos tradicionais de exportação, nomeadamente produtos agrícolas e matérias-primas, (...) o saldo extremamente negativo na balança de pagamentos e os défices nos orçamentos dos Estados, que dependiam das receitas provenientes dos impostos de exportação, foram as conseqüência mais drásticas” (Maanen, 1996:28), a que levará os Estados a perder progressivamente a capacidade de honrar os compromissos assumidos com o Banco Mundial e o FMI, que impuseram os *programas de ajustamento estruturais* nos anos 80, com o objetivo do “equilíbrio da balança de pagamento, crescimento económico e políticas estruturais” (Alves, 2002: 18).

Estes programas não produziram os efeitos esperados, tal como salienta Bert Van Maanen, (1996:29), (...) foram aplicados com o objetivo de reduzir as despesas internas para (os Estados poderem) pagar as dívidas; (mas, as suas medidas revelaram-se num) fracasso, porém, isto resultou na estagnação das economias, porque embora a contenção das despesas internas tivessem sido aplicadas, não existia um programa estruturado, com a finalidade de aumentar a produção.

A medida que começam a surgir os resultados negativos dos programas de ajustamento, mais vozes críticas se levantavam até que, “em 1987, a UNICEF (conseguiu persuadir) o Banco Mundial e o FMI, a introduzirem o conceito de “ajustamento com face humana”, passando a ser considerados aspetos sociais, como a pobreza, de 1988 a 1992, o discurso passou a incluir preocupações ambientais, seguidos por temas como a democracia, direitos humanos e boa governação” (Alves, 2002: 20-21).

No encontro anual do FMI “(26/9/1999) foi anunciado o novo compromisso da organização: Programa de Financiamento, para Redução da Pobreza e Crescimento; em substituição do Programa Reforçado de Financiamento para o Ajustamento Estrutural”.⁸

A partir do ano 2000, todas as iniciativas de combate à pobreza recebem um novo alento com a Cimeira do Milénio da ONU em que 48 dos 54 Estados africanos comprometeram-se em cumprir com os oito “objetivos e metas de desenvolvimento do milénio”⁹ dos quais destacamos o primeiro: *erradicar a pobreza extrema e a fome*.

É só a partir desta altura que o combate à pobreza passa a constar efetivamente da agenda política africana. O surgimento da “União Africana em 2002 em substituição da Organização de Unidade Africana (OUA) criada em 1963, com o objetivo de libertar o continente do colonialismo e do apartheid, cumpridos os objetivos, surge a União Africana cujos principais objetivos são: a promoção da paz, da segurança e da estabilidade acelerando o desenvolvimento e a integração socioeconómica do continente”.¹⁰

Por esta via, surge o NEPAD, como uma nova parceria para a cooperação e o desenvolvimento de África, que definiu “o combate à pobreza como estratégia vital para afirmação do continente (...) no contexto internacional e para redução das disparidades existentes entre África e o Mundo desenvolvido” (ECP, 2005: 3).

A par disto, temos a destacar que, ao nível da região austral a erradicação da pobreza surge também como prioridade, “da agenda da SADC¹¹ (...), (cujo seu) plano estratégico indicativo de desenvolvimento regional, elaborado em 2003, identifica a estratégia de intervenção com vista a prossecução do objetivo de erradicação da pobreza” (*ibidem*).

1.2.2 – A entrada da luta contra a pobreza para a agenda política angolana

A teoria dos fluxos múltiplos foi desenvolvida por John Kingdon, com base no modelo “*Garbage Can*”. (Kingdon 2014) identificou três fluxos na construção da agenda política, que são: problemas, políticas e política (*problems, policies, policy*). Para que seja possível introduzir factos na agenda política e formar políticas públicas é necessário fazer com que os três fluxos se juntem (*coupling*), alcançado deste forma as janelas de oportunidade (*policy Windows*). Para o caso angolano as políticas de combate à pobreza, passaram por estes estágios até entrarem para agenda governamental, como passaremos a ver de seguida.

⁸ www.imf.org/external/np/pdr/por/poverty2.htm

⁹ www.undp.org/mdg/

¹⁰ www.fd.uc.pt/ci/cee/oua - Ato Constitutivo da União Africana.

¹¹ SADC – Fundada em 1980 e refundada a 17 de abril de 1992, conta com 15 Estados membros.

Problemas

Em termos do problema a questão central é saber porque é que certos problemas recebem mais atenção do que outros. De acordo com (Kingdon, 2014: 197) a resposta está nos meios que estes atores tomaram conhecimento das situações e nas formas pelas quais estas situações foram definidas como problemas. (...) os meios podem ser por exemplo eventos-foco. Um evento-foco poderá ser um desastre, uma crise ou uma epidemia que se transforma num símbolo poderoso que chamará mais atenção do que outros problemas. Outro meio que pelo qual às autoridades poderão tomar conhecimento da existência de um problema é através do *feedback* dado por avaliações a programas existentes.

No caso presente o evento-foco, que foi a crise humanitária vivida pelo país de 1999 a 2003 em decorrência do acirrar e fim do conflito armado e o condicionamento ao financiamento externo imposto pelo Banco Mundial, FMI e as potências ocidentais ao respeito pelos direitos humanos e liberdades democráticas.

Em termos de indicadores e feedback salientamos os indicadores na base da conjuntura internacional, como por exemplo os ODM propostos pela ONU, pela 164ª posição num ranking de 175 países do relatório do IDH do ano 2000, agravada pela incidência da pobreza em Angola que era de 68% da população em 2001.

Política

No que concerne a política, dizer que um problema poderá passar ou não para agenda política em detrimento da sua importância ou seja da importância política que as autoridades lhe atribuem, estando também largamente dependente das forças políticas, ou seja, dos partidos e da sua orientação ideológica. Por exemplo, um novo governo, muda as agendas ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção (*idem*, 198 – 199).

O ambiente político-militar que se vivia em Angola no ano 2000, antevia o fim do conflito armado com as autoridades governamentais a “recuperarem dois terços do território nacional dos três que se encontravam em posse do movimento rebelde” (Feliciano, 2013:27), este avanço das autoridades foi acompanhado por vários “*stakeholders*” que logo perceberam a existência de uma grave crise humanitária no interior do país, fruto de alguma pressão, às autoridades não poderiam continuar indiferentes ao problema, sendo que, foi nesta ocasião instado o Ministério do Planeamento a gizar uma política nacional para o combate à pobreza.

É neste processo, através das dinâmicas das políticas públicas que entram em ação os “*policy entrepreneur*”, justamente no processo de “amaciamento” do sistema, ou seja, “no processo de desenvolvimento das políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação” (Kingdon, 2014: 199), é com base neste prisma que surge o PMIDRCP, fruto da junção de elementos do anterior programa de combate à pobreza.

Conexões e janelas de oportunidades

As conexões e janelas de oportunidades das políticas públicas acontecem a partir de dinâmicas do jogo político, isto é, quando um elo combina as três dinâmicas, problemas, políticas e a política num único pacote. Segundo John Kingdon (2014: 201-202). (...) *entrepreneurs* preocupados com um problema em particular buscam soluções na dinâmica de políticas públicas que são ligadas aos problemas que eles identificam, tentando tirar vantagens, em certos momentos, da receptividade política para oferecer o seu pacote de problemas e soluções. A completa união das três dinâmicas aumenta significativamente as oportunidades de um problema se tornar parte de uma agenda política.

Para o caso específico temos a destacar que a junção das três dinâmicas ou fluxos está intrinsecamente relacionada com os seguintes marcos: o advento das terceiras eleições legislativas e presidenciais, a pobreza generalizada (68% da população) e o *feedback* negativo dado pelo anterior Programa de Combate à Pobreza. Atingiu-se desta forma o *coupling* e abriu-se a janela de oportunidade (*policy Windows*) que propiciou e apressou o surgimento do PMIDRCP.

As janelas para as políticas públicas são oportunidades para que os *entrepreneurs* possam oferecer as suas soluções, ou para atrair a atenção para problemas que consideram especiais. As janelas são abertas através de indicadores, eventos-foco e *feedback*, que ocorrem tanto nas dinâmicas dos problemas quanto da política. Como exemplo de eventos na dinâmica política temos, as eleições que poderão catapultar um novo partido para o governo, mudanças repentinas no clima político e *lobby* nacional ou internacional que poderão maximizar as oportunidades de entrada de um problema para agenda e reduzir a oportunidade para outros.

Com a conjugação dos três fatores ou fluxos acima mencionados, abriram-se as janelas de problemas (pobreza generalizada) e janelas na política (advento eleitoral) o que constituiu-se numa sublime oportunidade para que os “*policy entrepreneurs*” pudessem oferecer soluções para os problemas identificados.

Entrepreneurs

Não convinha terminarmos esta seção sem sabermos quem são os *Policy entrepreneurs*? Quais são as suas motivações? E quais são as suas funções? De acordo com (Kingdon: 204 – 205), (...) são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações e promoção de seus valores. Estes podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, académicos ou jornalistas. (...) na busca dos seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas. A união das dinâmicas isoladas (...) depende muito do aparecimento de um *entrepreneur* certo no momento certo.

No que tange ao caso em análise, temos que destacar um “*policy entrepreneur*” em particular; Dra. Rosa Escórcio Pacavira, até então (Secretaria do Presidente da República para Área Social), uma académica que foi chamada ao executivo depois das eleições de 2008, vai em representação do Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil como membro do grupo de acompanhamento, monitoria e avaliação do Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza, em 2009.¹²

Neste período viajou pelo país, auscultou autoridades tradicionais e membros do poder local, reuniu com municípios e associações comunitárias, concedeu entrevistas e convenceu os diversos “*stakeholders*” que o referido programa não tinha cobertura nacional pelo queurgia a sua reformulação. Tendo proposto através da Casa Civil da Presidência da República o PMIDRCP, de cobertura nacional e com uma cabimentação orçamental equitativa segundo a tipologia dos municípios.

Para efetivação do referido programa na agenda governamental duas janelas de oportunidade abriram-se nomeadamente: A janelas de problemas, que estavam relacionados com o *feedback* negativo dado pela avaliação ao Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza. Enquanto que às janelas na política estavam relacionadas com o advento das terceiras eleições legislativas e presidenciais.

Como “*policy entrepreneur*” Rosa Escórcio Pacavira, soube tirar vantagem da conjuntura, tendo sido nomeada Coordenadora da Comissão Nacional de Acompanhamento, Fiscalização e Execução do PMIDRCP, pelo despacho presidencial 10/11 de 15 fevereiro de 2011.

1.2.3 - Políticas públicas de combate à pobreza em Angola

Em Angola, uma das primeiras iniciativas de combate à pobreza efetiva remonta a 1994 com a criação do Fundo de Apoio Social (FAS),¹³ criado ao abrigo do Decreto 44/94 de 28 de outubro do Conselho de Ministros, e cujos objetivos eram a promoção do desenvolvimento sustentável e redução da pobreza.

Apesar do seu importante contributo para mitigação da pobreza e ainda num contexto de conflito armado que o país vivia, 6 anos depois da sua criação, o FAS não conseguia dar resposta efetiva aos objetivos pelos quais foi criado.

É assim, e em consonância com a conjuntura regional, continental e mundial, que surge a Estratégia de Combate à Pobreza (ECP), como resposta do Governo angolano à pressão nacional e internacional face ao agravamento da pobreza. Esta estratégia foi gizada pelo Ministério do Planeamento no ano 2000, atualizada e aprovada pela resolução n.º 9/04 do Conselho de Ministros de 4 de julho, agora com a seguinte denominação: Estratégia Nacional de Combate a Pobreza, cujo

¹² Despacho presidencial n.º 19/09 de 30 de junho.

¹³ www.fas-angola.org/fas

objetivo principal é o de estabelecer compromissos e metas tendo em vista a redução acelerada da pobreza até 2015 e a criação de bases para o desenvolvimento sustentável do país.

Além desta política de combate à pobreza, o governo Angolano, após o alcance, em 2002, da paz efetiva, tem vindo a ensaiar uma série de políticas públicas que visam mitigar à pobreza. Das mais importantes destacamos as seguintes medidas:

- ✓ **Programa de reabilitação de ex-militares portadores de deficiência**, visava garantir o acesso a reabilitação integral socioeconómica dos mesmos;
- ✓ **Programa de melhorias das condições de vida dos ex-militares e suas famílias**, com o objetivo de garantir os meios básicos necessários a reintegração social dos mesmos;
- ✓ **Programa de fomento da atividade produtiva**, cujo o objetivo prendia-se com a diversificação da economia e a geração de empregos;
- ✓ **Programa de desenvolvimento da agricultura familiar**, vocacionado para o incentivo a produção agricultura familiar, melhorar o rendimento económico, a dieta alimentar e a inserção no mercado de trabalho;
- ✓ **Programa de apoio a mulher rural e da periferia**, visa combater o êxodo rural e a venda ambulante, criando condições de fixação das mulheres nas zonas de origem;
- ✓ **Programa integrado de desenvolvimento rural e combate à pobreza**, que visava a redução da pobreza, a criação de condições económicas e a criação de infraestruturas sociais básicas de apoio à população.¹⁴

Estes programas e medidas de políticas públicas constituíram-se numa trajetória de aprendizagem e criação de condições para o surgimento de um programa de âmbito nacional e que unificasse alguns programas sociais que decorriam no país, surgindo deste modo em 2011, o PMIDRCP¹⁵ visa reduzir os níveis de pobreza extrema, em particular no meio rural, promovendo o acesso de toda a população aos serviços públicos básicos impulsionando o crescimento e desenvolvimento local.

1.2.4 – O papel do município nas políticas de combate à pobreza

Embora política e administrativamente o município já tivesse um papel importante definido, é com a entrada em vigor do PMIDRCP, que os municípios passaram, de facto, a assumir um importante papel, política, económica, administrativa e financeiramente.

¹⁴ Realçamos que muitos destes programas foram reformulados e continuam a ser implementados pelos ministérios da Agricultura, Defesa, Veteranos da Pátria, Reinserção Social, Família e Promoção da Mulher, sendo que, só o último programa desta lista é que fundiu-se com o PMIDRCP.

¹⁵ Criado através do despacho presidencial 11/10 de 15 de fevereiro.

Segundo o n.º 1 do artigo 43.º da lei 17/10, a administração municipal é o órgão desconcentrado da administração do Estado na Província, que visa assegurar a realização de funções executivas do Estado no município, cabendo-lhe promover e orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação de serviços públicos. Compete à administração municipal estimular o aumento da produção, promovendo o empreendedorismo e o emprego, licenciar, regulamentar e fiscalizar a atividade comercial, assegurar a assistência e reinserção social e a oferta dos serviços básicos a população.

Administrativamente, o país tem vindo a dar passos significativos desde a proclamação da independência em 1975, quando vigorou o princípio da centralização administrativa assumida pela revisão constitucional de 7 de janeiro de 1978. Só posteriormente aprovada a lei dos órgãos Locais do Estado Lei 7/81 de 4 de setembro. Iniciando-se, assim, um tímido processo de desconcentração.¹⁶ No ano de 1999, foi aprovado o Decreto-lei 17/99 de 29 de outubro, sobre a orgânica dos Governos provinciais, das Administrações dos Municípios e das Comunas. Na sequência da mesma foi aprovado, em 2007, o Decreto-lei 2/07 de 3 de janeiro, que estabelece princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Mais recentemente foi revista e aprovado a Constituição da República em 21/1/2010, sendo que na sequência da mesma foi aprovada a Lei 17/10 de 29 de junho sobre a organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado, que conferiu maior autonomia administrativa, económica e financeiramente as Administrações Municipais.

Mas é com o PMIDRCP, que será implementado em 164 municípios, que se dá o processo de descentralização e desconcentração administrativa e financeira assumindo o Município um papel central na luta contra a pobreza.

Com a aprovação da Lei 17/10 e com o surgimento do Programa de Combate à Pobreza, os municípios foram subdivididos em dois tipos, nomeadamente: do tipo (A) com características mistas urbanas/rurais (em que estão incluídos os distritos urbanos) e do tipo (B) meramente com características rurais, sendo que os primeiros recebem cerca de 393 milhões de Kz, equivalentes a 3,2 milhões de Euros, sendo alocados, para os distritos urbanos, 100 milhões de Kz, ou 810 mil Euros, e para os municípios de tipo (B) os valores rondam os 300 milhões Kz, ou 2,4 milhões de Euros¹⁷ para a gestão independente, tendo em vista o combate à pobreza e o desenvolvimento local.

¹⁶ Em 1992, com aprovação da Lei de revisão constitucional, Lei 23/92 de 16 de setembro, foi instaurado no país o sistema democrático e conseqüentemente a passagem para o multipartidarismo com a realização das primeiras eleições.

¹⁷ Orçamento Geral do Estado, 2015 – Conversões feitas em: www.xe.com.pt a 6 de maio de 2015

CAPÍTULO – II – OBJETIVOS E METODOLOGIA

2.1 – Objetivos e hipóteses

O objetivo geral desta dissertação é analisar em que medida o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza está a contribuir ou não para a redução da pobreza em Angola.

Como objetivos específicos definiram-se os seguintes:

- ❖ Conhecer, compreender e descrever as medidas de políticas públicas que foram delineadas para o combate à pobreza em Angola.
- ❖ Identificar e analisar os aspetos positivos, negativos e os problemas e dificuldades inerentes ao planeamento e implementação do PMIDRCP.

O presente estudo definiu várias hipóteses, sendo a hipótese “uma afirmação provisória que nos propomos verificar” (Bardin, 2009: 124). As hipóteses limitativas do presente estudo, foram derivadas de opiniões e observações pessoais recolhidas através do contacto com pessoas afetas ao PMIDRCP. O investigador realizou um estágio curricular na Unidade Técnica Nacional de Combate à Pobreza em 2014, o que lhe permitiu observar o Programa desde dentro e ter acesso à pessoas e documentos.

Assim sendo, foram definidas 4 hipóteses que este estudo tentará confirmar ou infirmar. Uma diz respeito aos aspetos positivos do Programa, outras 3 às suas potenciais limitações.

As hipóteses são as seguintes:

- 1) Em termos dos seus aspetos positivos, o PMIDRCP apresenta resultados que contribuem para a redução da pobreza.
- 2) A organização burocrática do PMIDRCP, baseada no modelo *top-down*, é um fator que está a retirar espaço às iniciativas locais e conseqüentemente um dos obstáculos ao alcance dos objetivos do Programa.
- 3) As limitações nos mecanismos de concertação (nomeadamente CACS) e de controlo estão a fomentar a marginalização da sociedade civil nos processos de definição e monitoria dos PMIDRCP.
- 4) Os problemas a nível de gestão financeira limitam a eficiência do PMIDRC.

2.2 – Métodos

Para o presente estudo e em função da pergunta de partida, dos objetivos e das hipóteses formuladas, optamos pela realização de uma pesquisa baseada na análise documental dado o interesse dos dados existentes sobre o Programa que são um ponto de partida para a reflexão aprofundada sobre as hipóteses levantadas.

Salientamos aqui que a Unidade Técnica Nacional de Combate à Pobreza (UTN) tem apresentado Relatórios de Avaliação e Balanço do PMIDRCP desde 2012, sendo que os mesmos têm vindo a deixar em aberto uma série de questões em termos de funcionamento e gestão sobre os quais este estudo se irá debruçar.

A análise documental permite o “armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspeto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspeto qualitativo)” (Bardin, 2009: 47). A principal vantagem deste método é a de conjugar, num só, aspetos qualitativos e quantitativos, permitindo um maior e melhor entendimento da temática em análise. Este método permite ainda, “quando incide sobre um material rico e penetrante, satisfazer harmoniosamente as exigências do rigor metodológico e da profundidade inventiva, que nem sempre são facilmente conciliáveis (Quivy & Campenhoudt, 2008: 227).

Tendo em vista a confirmação ou infirmação das hipóteses de trabalho, os procedimentos adotados basearam-se no “recorte da informação, divisão em categorias segundo o critério de analogia (e) representação sob forma condensada por indexação” (Bardin, 2009: 48), o que permitiu-nos analisar o programa nas seguintes vertentes:

- Projetos Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza;
- Cuidados Primários de Saúde;
- Água Para Todos;
- Merenda Escolar;
- Transferência Social Produtiva, Ajuda para o Trabalho;
- Resultados Financeiros do PMIDRCP;
- Mecanismos de *Accountability* PMIDRCP;

Uma primeira parte da análise documental focou-se na análise do documento de planeamento do PMIDRCP (documento de base) e nos Relatórios de Avaliação e Balanço de 2012 e 2013. Foram ainda consultadas leis, decretos, despachos, diários da república, discursos, dados estatísticos, relatórios, atas, documentos ministeriais e *websites* institucionais para fazer uma descrição do Programa.

Uma segunda parte analisa as questões e hipóteses de investigação à luz dos dados apresentados nos Relatórios de Avaliação e Balanço do Programa e confrontando-os com outras fontes nomeadamente trabalhos académicos sobre a pobreza em Angola, relatórios de organizações internacionais, análises e opiniões de ONG e seus líderes. Foram ainda consideradas notícias da imprensa que foram sendo publicadas sobre a execução do programa em várias províncias e sobre os encontros nacionais que foram sendo realizados.

No que tange ao horizonte temporal, a análise cingiu-se aos anos de 2012 e 2013, pelo facto de que, a partir de 2012, o PMIDRCP passar a ser implementado em todos os municípios, tendo sido efetuada avaliações e balanços periódicos realizados pela UTN e os Governos Províncias. Dizer ainda

que a referida análise ocorreu em dois momentos distintos, o primeiro momento analógico, relacionado com a identificação das similitudes entre os resultados dos dois anos e o segundo momento contrastivo, no qual analisamos as diferenças entre os mesmos.

CAPÍTULO – III – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Numa primeira parte deste capítulo descreve-se a organização do PMIDCRP e apresentam-se, de forma mais descritiva e quantitativa, as principais atividades implementadas. Numa segunda parte discutem-se as várias hipóteses à luz do apresentado na primeira parte e do enquadramento teórico. Discute-se nomeadamente até que ponto é que as atividades implementadas contribuíram para o objetivo de redução da pobreza e quais as limitações a nível das estruturas consultivas e de participação do programa e a nível da gestão financeira.

3.1 – Organização e Resultados do Programa PMIDRCP

Enquadramento do Programa

Segundo a constituição angolana o Estado tem o dever de promover o desenvolvimento social através da (1) promoção do bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos e (2) de promover a erradicação da pobreza.¹⁸ Assim sendo, o programa de governo do MPLA¹⁹ apresentado em 2012, contém políticas e programas neste sentido, sendo, um dos programas mais importantes foi o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza. De acordo com o mesmo PMIDRCP deverá ter uma duração de 5 anos, isto é, de 2012 a 2017 constituindo-se no maior programa de luta contra a pobreza, vocacionado fundamentalmente para as famílias mais vulneráveis.

Os seus principais objetivos visam: (1) reduzir os níveis de pobreza extrema (...), em particular no meio rural; (2) promover o acesso de toda a população aos serviços públicos básicos; (3) transformar Angola num país próspero e de justiça social e (4) impulsionar o crescimento e desenvolvimento local (PMIDRCP, 2010: 22).

Para o cumprimento destes objetivos, foram criados os planos de investimentos municipais (PIM) que são “partes integrantes dos programas (municipais) onde estão inscritas as ações e o quadro institucional que (...) orienta(m) os diferentes setores dos municípios na implementação do PMIDRCP,” (PMIDRCP, 2010: 5) ancorados em cinco subprogramas e vários eixos, nomeadamente:

¹⁸ Art. 21º alínea d) e, e) da Constituição da República de Angola (2010).

¹⁹ www.mpla.ao

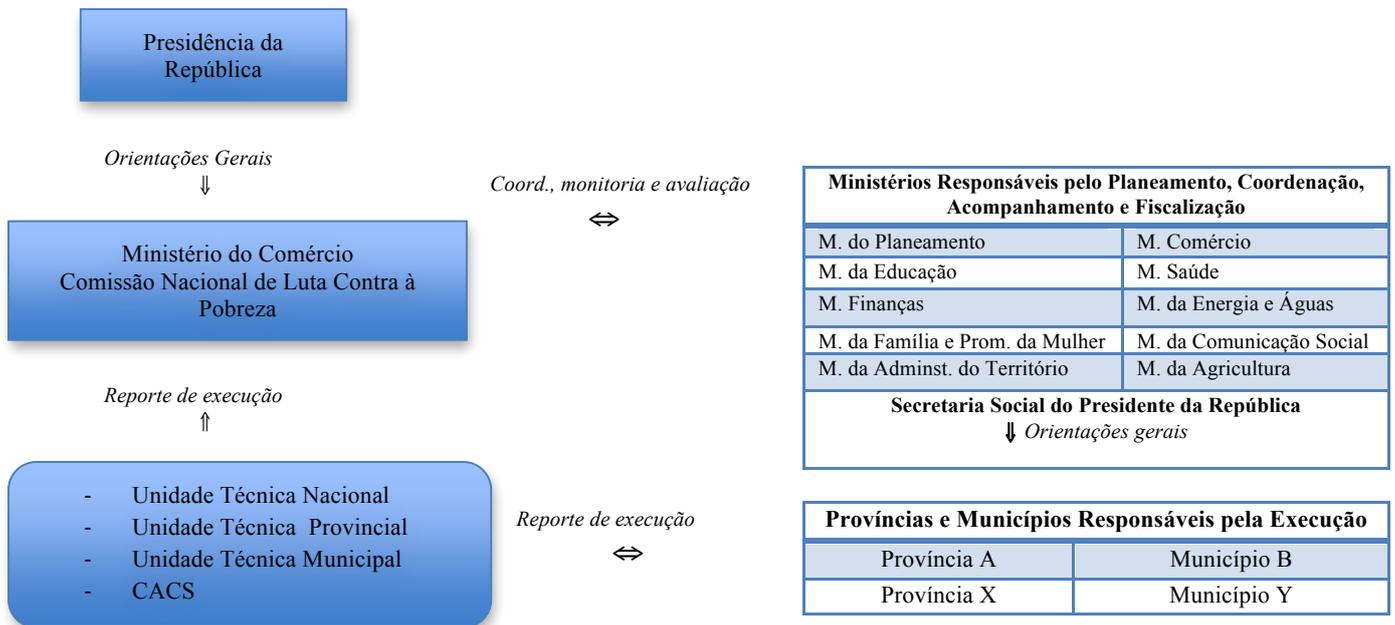
Quadro 1.3 - Subprogramas e eixos do Programa PMIDRCP

Subprogramas	Eixos
1º Projetos Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza;	- Infraestruturas sociais; Infraestruturas de microfomento; Gestão e manutenção de infraestruturas; - Projetos integrados e vias de comunicação; - Organização produtiva e Operacionalização de Inf. Op.
2º Cuidados Primários de Saúde;	- Construção de infraestruturas sanitárias; - Gestão hospitalar e aquisição de meios e equipamentos.
3º Água para Todos	- Construção de sistemas de captação de água, - Chafarizes, manivelas, furos artesianos e poços.
4º Merenda Escolar	- Merenda escolar.
5º Transferência Social Produtiva: Ajuda para o Trabalho	- Cartão KIKUIA; - Centros integrados. de proc. de alim. (CIMPAS); - PAPA-GRO; - Pão do dia e Planta só.

Fonte: Elaboração própria, adaptado do relatório de avaliação e balanço do (PMIDRCP) 2013.

O Programa tem uma dinâmica de implementação transversal, envolvendo diretamente a Presidência da República (Casa Civil da Presidência da República), um coordenador nacional do Ministério do Comércio que preside uma Comissão Nacional de Luta Contra a Pobreza constituída por 10 Ministérios (representados pelos Secretários de Estado). É esta Comissão Nacional que tem como objetivo assegurar a coordenação entre os órgãos centrais e os órgãos locais da Administração Pública, o que garante a funcionalidade e exequibilidade do Programa. O Programa é implementado em 18 Províncias, 164 Municípios, 4 distritos e 618 Comunas. A articulação entre os diversos organismos na implementação do PMIDRCP pode ser resumida no presente fluxograma:

Figura 1. 3 Fluxograma de funcionamento do PMIDRCP



Fonte: Elaboração própria, adaptado do relatório de balanço e avaliação do (PMIDRCP) 2013.

3.1.1 – Os Projetos Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza

Os Projetos Municipais de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza são subprogramas do Programa Municipal PMIDRCP. Os mesmos são operacionalizados a partir dos seguintes eixos:

1. **Infraestruturas sociais:** visa a construção de equipamentos sociais como: escolas, centros infantis, quadras desportivas, jardins públicos e mercados;
2. **Infraestruturas de microfomento:** está vocacionado para criação de infraestruturas de apoio ao empreendedorismo comunitário, estimulando a criação de emprego e autossuficiência das famílias;
3. **Gestão e manutenção de infraestruturas ou reforço institucional:** consiste na gestão, construção e a manutenção dos equipamentos municipais tais como administrações municipais, comunais, casa de função, *njangos*²⁰ comunitários, regedorias, *sobados*²¹ e aquisição de material gastável;
4. **Projetos integrados:** aqui se enquadra a construção de casas evolutivas, feiras e mercados, latrinas, balneários e lavandarias comunitárias;

²⁰ Local de reflexão de formato circular, aonde a comunidade se reúne para resolver os seus problemas.

²¹ Residência de trabalho dos Sobas – são autoridades tradicionais de poder local segundo o direito costumeiro, os Sobas tomam decisões, organizam eventos especiais, desempenham o papel de Juiz e agem por formas a prevenir as comunidades de problemas externos à ela como a feitiçaria, desempenham ainda o papel de ponte entre as autoridades governamentais, a população, os antepassados e vice versa.

5. **Vias de comunicação:** visa a melhoria das vias de comunicação terciária com a construção e reabilitação de pontecos e a terraplanagem;
6. **Operacionalização de infraestruturas operacionais:** visa a aquisição montagem e manutenção de infraestruturas de iluminação pública;
7. **Organização produtiva:** visa organizar a população em cooperativas e associações de camponeses e proporcionar apoios com *inputs* agrícolas, animais, tratores e viaturas para o escoamento da produção agrícola.

Passaremos a ver de seguida os principais resultados deste subprograma no período compreendido entre 2012 a 2013.

No que tange às infraestruturas sociais em 2012 foram construídas e reabilitadas 483 escolas ao passo que em 2013 este número baixou para 362 escolas, totalizando no conjunto dos dois anos, 855 escolas, o que permitiu a entrada para o sistema de ensino e aprendizagem de 357.818 mil novos alunos. Além disso, no mesmo período foram ainda construídas e reabilitadas 195 residências para professores.

No plano cultural, em 2012, deu-se a construção e apetrechamento de 35 centros culturais municipais, sendo que, em 2013, foram construídos apenas 15 centros o que totalizou 50 centros culturais.

Quanto às infraestruturas de micro-fomento, o ano de 2012 não foi produtivo tendo-se registado a construção de apenas 2 sistemas de regadio, e 15 unidades de transformação. Por sua vez o ano de 2013 revelou-se particularmente proveitoso porquanto foram construídos 24 sistemas de regadio e 206 unidades de transformação.

No que toca ao reforço institucional, o ano de 2013 voltou a ser mais produtivo do que o de 2012, tendo-se registado no conjunto dos dois anos os seguintes resultados: construção e reabilitação de 30 repartições administrativas, 56 administrações municipais e comunais, 14 palácios administrativos, 64 postos policiais, 97 residências de função, 91 residências para administradores, o que permitiu uma maior aproximação dos serviços administrativos básicos às populações e uma maior acomodação dos servidores públicos.

Quanto aos Projetos Integrados temos a realçar que o ano de 2012 foi relativamente mais produtivo do que o de 2013, sendo que no conjunto dos dois anos foram construídas 4.281 casas evolutivas²², 88 mercados e feiras municipais, 814 latrinas, 51 balneários públicos e 72 aterros sanitários.

Já no que concerne a operacionalização das infraestruturas públicas, o ano de 2013 foi mais produtivo, sendo que no total foram adquiridos e montados 161 grupos geradores, 76 painéis solares e 450 postes de iluminação pública.

²² Casas inacabadas que vão crescendo consoante as necessidades de cada família.

Nas medidas relativas à organização produtiva, foram adquiridos, em 2012, 108 tratores, ao passo que, em 2013, foram adquiridos 56. Foram ainda adquiridas em 2012, 20 carrinhas e camiões para o escoamento da produção agrícola sendo que, em 2013, só foram adquiridos 4 veículos automóveis. No conjunto dos dois anos foram apoiadas com *inputs* agrícolas e meios mais de 500 cooperativas e associações de camponeses. Os resultados alcançados dos projetos municipais integrados de desenvolvimento rural e combate à pobreza podem ser visualizados com maior profundidade na tabela que se segue:

Quadro 2.3 - Resultados dos projetos municipais integrados de desenvolvimento rural e combate à pobreza

Projetos Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza						
Anos		2012		2013		Total Geral
Eixos	Iniciativas	Construídos N.º	Reabilitados N.º	Construídos N.º	Reabilitados N.º	
Infraestruturas Sociais	Escolas	400	83	270	92	845
	Cantinas escolares	119		17		136
	Alunos beneficiados	202860		154958		357818
	Residências/professores	94	30	56	15	195
	Njangos Comunitários	30		38		68
	Centros Culturais	35		15		50
Infraestruturas de Microfomento	Padarias			5		5
	Sistemas de regadio	2		24		26
	Unidades de transformação	15		206		221
Reforço institucional	Repartições Administrativa			22	8	30
	Administrações	3		24	29	56
	Palácios Administrativos	2	1	3	8	14
	Postos policiais	5		54	5	64
	Residências de função	39	11	26	21	97
	Residências para Administradores	9	7	50	25	91
Projetos integrados	Cozinhas comunitárias	66		14		80
	Feiras e Mercados	47		28	13	88
	Armazéns	9		43	2	54
	Casa evolutivas	2723		1558		4281
	Aterros Sanitários	63		9		72
	Latrinas	698		114	2	814
	Balneários	38		12	1	51
	lavandarias	34				34
Operacionalização das infraestruturas institucionais	Iniciativas	Aquisição	Manutenção	Aquisição	Manutenção	Total
	Geradores	28		91	42	161
	Painéis Solares	28		48		76
	Postos/iluminação pública	166		284		450
Organização Produtiva	Tratores	108		56		164
	Camiões	20		4		24

Comunicação	Famílias apoiadas			35227	35227
	Cooperativas apoiadas	355		150	505

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios de avaliação e balanço do PMIDRCP, 2012 e 2013.

Ainda no âmbito dos projetos municipais, encontramos uma série de atividades desenvolvidas apenas no ano de 2012 que pela dificuldade de comparação colocamos numa tabela aparte e passaremos a designar por “outros”, seguindo-se já a sua análise.

No âmbito das vias de comunicação foram terraplanados 278 km de estradas terciárias, construídas e reabilitadas 56 pequenas pontes. Já para o micro-fomento foram construídos 7 balcões únicos do empreendedor, também conhecidos por BUE que permitiu a abertura e o apoio (microcrédito) a milhares de pequenas e médias empresas, foram ainda adquiridos e distribuídos diversos *kits* de apoio ao empreendedorismo incluindo 150 *kits* de alfaiataria, 70 *kits* de sapataria, 73 *kits* de recauchutagem, 33 *kits* de cabeleireiro, 10 *kits* de barbearia, 55 *kits* de carpintaria e 55 de construção civil, 1018 *kits* de limpeza.

Quanto ao fomento animal enquadrada na organização produtiva foram adquiridas e distribuídas à população 1.140 cabeças de gado bovino e 9000 aves.

Temos ainda a destacar a realização de outras atividades não menos importantes que podem ser observadas na tabela que se segue.

Quadro 3.3 - Outros

Outros - 2012						
Outros	Ações	N.º	Ações	N.º	Ações	N.º
	Edifício da Justiça	1	Terraplanagem	278	Kits de informática	78
	Unidades de Registo Móveis	4	Pequenas pontes	56	Kits de recauchutagem	73
	Formação de Funcionários Municipais	1521	Cemitérios municipais	4	Kits de alfaiataria	150
	Estação/rádio/comunitária	2	CIC-CEC	4	Kits de sapataria	70
	Bibliotecas municipais	2	Jardins de Infância	6	Kits de carpintaria	55
	Viaturas administrativas	17	Parques infantis	17	Kits de artesanato	10
	Lojas rurais	10	Centros comunitários	1	Kits de cabeleireiro	33
	Morgues	2	Balcão Único do Empreendedor	7	Kits de barbearia	10
	Crédito a cooperativas	14	Plantas para a arborização	2700	Kits de constr. Civil	55
	Moto bombas	15	Mangas de vacinação	26	Kits de limpeza	1018
	Distribuição gado bovino	1140	Tanque banheiros	14	Contentores de lixo	40
	Distribuição de aves	9000	Lanhas e motores de pesca	17	Postos de transform.	18

Fonte: (*ibidem*).

3.1.2 – Cuidados Primários de Saúde

Os cuidados primários de saúde estão vocacionados para o aprovisionamento de um serviço de proximidade gratuito e com qualidade para a população. Ele operacionaliza-se a partir dos seguintes eixos:

1. **Construção de infraestruturas de saúde:** consiste na construção, reabilitação e apetrechamento de postos de saúde e residências para médicos e enfermeiros;
2. **Gestão hospitalar:** visa a gestão, a manutenção e aquisição de medicamentos;
3. **Aquisição de meios:** este projeto está vocacionado para aquisição de meios para o apoio da atividade sanitária, exemplo: ambulâncias, viaturas de apoio, motocicletas e geradores.

As ações desenvolvidas no âmbito deste subprograma em 2012 e 2013 consubstanciaram-se na construção e reabilitação em 2012 de 524 postos de saúde e de 288 em 2013, sendo que no conjunto dos dois anos o resultado saldou-se na construção e reabilitação de 812 unidades de saúde, acompanhadas pela construção e reabilitação de 378 casas para médicos e enfermeiros.

Quanto a gestão hospitalar foram adquiridas, no conjunto dos dois anos, 477 arcas para a conservação de vacinas, cerca de 706 mil vacinas, 2.703 equipamentos hospitalares 2.081 *kits* de medicamentos.

Os resultados dos cuidados primários de saúde podem ser observados no quadro que se segue:

Quadro 4.3 - Resultado dos cuidados primários de saúde

Cuidados Primários de Saúde						
Anos		2012		2013		Total Geral
Eixos	Iniciativas	Constr. N.º	Reabil. N.º	Constr. N.º	Reabil. N.º	
Construção/Infraestruturas Sanitárias	Postos de saúde	321	203	201	87	812
	Casa/médicos/enferm.	171	69	120	27	387
Gestão Hospitalar	Iniciativa	Aquisição		Aquisição		Total Geral
	Arcas/conservação de vacinas	330		147		477
	Vacinas			706747		706747
	Equipamentos hospitalares			2703		2703
	Kits de medicamentos			2081		2081
Aquisição de Meios	Ambulâncias	134		81		215
	Motorizadas	332		460		792
	Carinhas	121		74		195
	Bicicletas	80				80
	Geradores			102		120

Fonte: (*ibidem*).

3.1.3 – Água para Todos

O Programa Água para Todos, é uma iniciativa que visa levar água potável as populações. O referido programa operacionaliza-se a partir da construção de sistemas de captação e tratamento da água.

Temos a realçar que para este programa o ano de 2013 foi aquele em que se realizaram mais ações no conjunto dos dois anos em análise, foram construídos 4.145 pontos de água, 121 cacimbas (furos de água artesanais), 355 chafarizes, 132 furos artesianos e 854 ETA's, o que beneficiou perto de 250 mil habitantes e contribuiu para a redução significativa das doenças diarreicas agudas (cólera) . O quadro abaixo ilustra os principais resultados do referido programa:

Quadro 5.3 - Resultados do programa água para todos

Água para Todos						
Anos		2012		2013		Total Geral
Eixos	Iniciativas	Construídos N.º	Reabilitados N.º	Construídos N.º	Reabilitados N.º	
Água para Todos	Pontos de água	641		3504		4145
	Cacimbas	37		84		121
	Chafarizes	142	12	201		355
	Furos	75		57		132
	Fontenários			11		11
	ETA	154		700		854
	Manivelas	5				5
	Tanques/reservat.	23				23

Fonte: (*ibidem*).

3.1.4 – Merenda Escolar

O subprograma merenda escolar visa essencialmente combater o abandono escolar com a garantia de uma refeição diária aos alunos e a distribuição de material escolar. Os principais resultados do referido eixo no ano 2012 e 2013, resumem-se nos seguintes: cerca de 1,5 milhões de beneficiários da merenda escolar, 4.688 escolas abrangidas e 9.466 kits escolares distribuídos.

Segundo dados do Ministério da Educação de 2015, a taxa do abandono escolar cresceu de 8,8% para 15,5%, sem no entanto referir o período em questão, portanto, podendo-se justificar pelo aumento de salas de aulas e de alunos matriculados no ensino primário, sendo que em 2002, estavam matriculados no ensino primário perto de 1,5 milhões de alunos e em 2013 este número cresceu para 5,1 milhões de alunos matriculados no 1º nível registou-se ainda neste período o crescimento do número de salas de aulas de 17 mil em 2002 para mais de 56 mil salas de aulas em 2013.²³ Os resultados da merenda escolar podem ser visualizados no quadro se segue:

²³ <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002317/231722por.pdf>

Quadro 6.3 - Merenda escolar

Merenda Escolar				
Anos		2012	2013	Total Geral
Eixos	Iniciativas	Beneficiários N.º	Beneficiários N.º	
Merenda Escolar	Alunos	251386	1169077	1420463
	Escolas		4688	4688
	Kits Escolares	9466		9466

Fonte: (*ibidem*).

3.1.5 – Transferência Social Produtiva, Ajuda para o Trabalho

Transferência Social Produtiva, Ajuda para o trabalho – é um subprograma que se situa ao nível do saber fazer e visa empoderar as famílias com competências socioeconómicas tendo em vista a sua autossustentabilidade.

1. **Sendo assim, o cartão KIKUIA:** visa estabelecer um rendimento mínimo mensal às famílias durante um ano, equivalentes em Kwanzas a \$100, que poderão ser consumidos em viveres, material escolar e em *inputs* agrícolas adquiridos em lojas especializadas;
2. **Centros integrados de processamento de alimentos (CIMPA):** foram projetados para transformação dos excedentes agrícolas em produtos industrializados através de tecnologias simples. Exemplo: transformação da polpa de tomate em sumo, do milho em farinha ou do girassol em óleo;
3. **PAPA-GRO:** é o programa de aquisição do excedente agrícola diretamente às famílias, às cooperativas agrícolas e outros produtores, assegurando a sua comercialização nos centros de maior consumo e a canalização dos excedentes para os CIMPAS. O PAPA-GRO é ainda um veículo de dinamização da Estratégia Nacional do Comércio Rural (MINCO-CIMPAS, 2014);
4. **Planta só:** consiste na criação de estufas com vista à reprodução de mudas de várias espécies para o apoio das famílias e das cooperativas agrícolas;
5. **Pão do dia:** Visa a criação de pequenas unidades pasteleiras comunitárias, para a melhoria da dieta alimentar das famílias carenciadas, e o apoio dos empreendedores locais com vista a melhorar e a diversificar as suas fontes de renda.

O Projeto Transferência Social Produtiva, Ajuda para o Trabalho, só começou a ser implementado em 2014, com uma abrangência de 80 municípios e 18 províncias, pelo que não dispomos dos resultados inerentes a sua implementação.

3.2 – Dados Financeiros do PMIDRCP

Durante o ano de 2012, o PMIDRCP, teve um orçamento avaliado em 76.260.458.902 mil milhões de Kwanzas equivalentes em Euros a **614** milhões.²⁴ Quanto a sua execução saldou-se na ordem dos 93%, não tendo absorvido 7% do valor total programado.

No que concerne ao ano de 2013, o PMIDRCP teve um orçamento relativamente menor quando comparado ao ano de 2012, tendo registado uma ligeira melhoria na execução, sendo que, o valor geral programado estava estimado em 70.602.419.966 mil milhões de Kwanzas equivalentes a aproximadamente a **569** milhões de Euros. O quadro e os gráficos abaixo ilustram com maior clareza a operacionalização destes valores.

Quadro 7.3 - Análise financeira do PMIDRCP

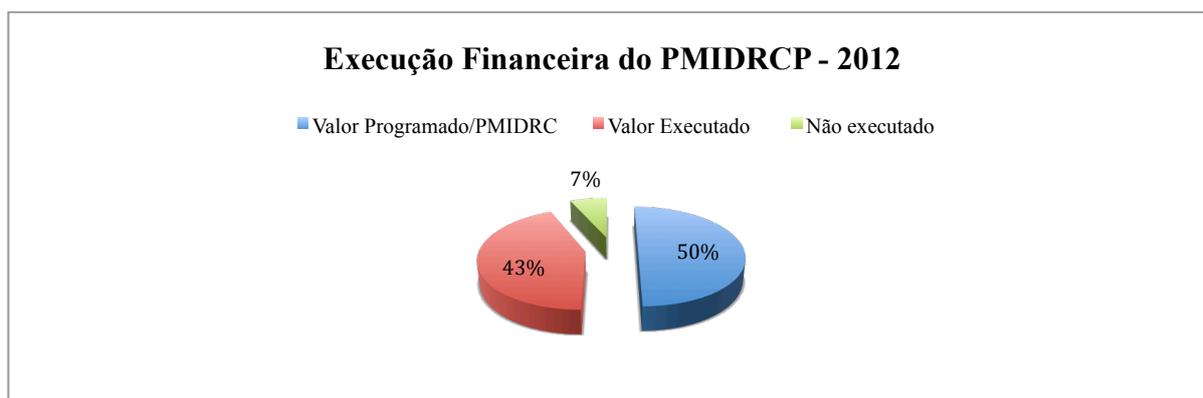
Análise Financeira do PMIDRCP					
Ano	Valor Global do OGE em Euros	Valor em % do PMIDRCP/OGE	Valor Progr./PMIDRC em Kz	Valor Executado em Kz	Não executado em Kz
2012	43 mil milhões	1,73%	76260458902	66155437891	10105021011
2013	63 mil milhões	1%	70602419966	66397000000	4205419966
Total Geral	106 mil milhões	3%	1,46863E+11	1,32552E+11	14310440977

Fonte: Elaboração própria com dados do OGE, 2012 e 2013.

No decorrer do ano de 2012, o PMIDRCP teve uma execução financeira de 93% sendo que 7% não foram executados, tendo este resultado progredido em 2% no ano de 2013 apesar de o orçamento programado ser relativamente inferior do que no ano anterior, as figuras 2.3 e 3.3 ilustram melhor esta realidade.

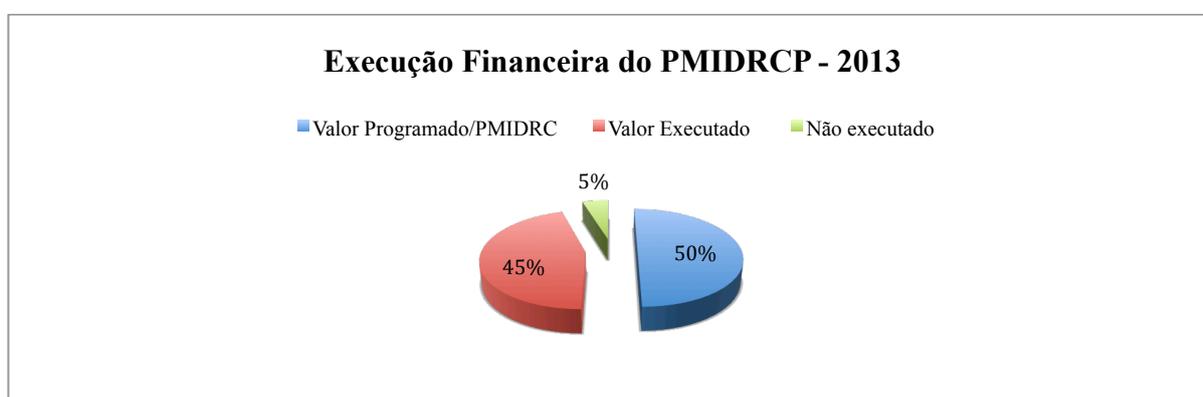
²⁴ Conversões feitas em: www.bna.ao com a taxa de cambio do dia 16/5/2013

Figura 2.3 - Execução financeira do PMIDRCP - 2012



Fonte: (*ibidem*).

Figura 3.3 - Execução financeira do PMIDRCP - 2013



Fonte: (*ibidem*).

No conjunto dos dois anos em análise no âmbito do combate à pobreza, não foram executados 12% dos valores alocados, ou seja, **115 milhões de Euros**.

3.3 – Mecanismos de *Accountability*

Pela importância estratégica do PMIDRCP, os mecanismos de acompanhamento, avaliação e prestação de contas²⁵ (ou *accountability*), acontecem em dois momentos distintos, nomeadamente controlo interno e controlo externo.

Quadro 8.3 – Tipos e mecanismos de controlo

Tipos de controlo	Mecanismos de controlo
1º Controlo interno	Comissão Nacional de Acompanhamento, Fiscalização e Execução;
	Inspeção Geral de Finanças do Ministério das Finanças;
	Auditorias ou fiscalizações dos governos provinciais.
2º Controlo externo	Controlo jurídicos, Tribunais de Contas, este opera através dos: - Pareceres; - Fiscalização prévia, “vistos” - Fiscalização concomitante - Fiscalização sucessiva
	Controlo externo político, Assembleia Nacional.

Fonte: Elaboração própria.

O conceito de *accountability*

Antes de entrarmos propriamente na temática do controlo interno convém percebermos o que é a *accountability*, para que serve e como se processa?

O conceito de *accountability* é de difícil definição, sendo que alguns autores fazem-no coincidir com a responsabilização, prestação de contas e avaliação de desempenho este conceito vai mais longe ao (...) “encerrar a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena (pelo) não cumprimento destas diretivas” (Pinho & Sacramento, 2009: 1348).

Sendo assim, a *accountability* vai exigir “a transparência na execução dos serviços e na relação com a sociedade; prestação de contas na alocação de recursos e das atividades desenvolvidas; controle social exercido pelos membros ou outros agentes externos que mantêm relações com a organização e responsabilização das organizações e de seus dirigentes pelos resultados alcançados” (Silva & Moniz, 2013: 239) pela sua própria gestão.

A *accountability* é ainda uma condição do funcionamento de um governo ou de uma organização, de acordo com Bovens (2007: 192 e 193), porque (...) permite em democracia representativa um controlo continuado da atividade do Governo, (...) é a salvaguarda contra a corrupção, nepotismo, abuso de poder e outras formas de comportamento não apropriado.

²⁵ Resolução 61/09 de 23 de junho, aprova o documento sobre a “Estratégia de Acompanhamento e Monitorização do Plano Nacional”.

As fases do processo de *accountability* podem ser apreciadas de forma esquemática na figura 4.3.

Figura 4.3 -Fases do processo de *accountability*



Fonte: Elaboração própria, adaptado de (Silva e Moniz, 2013: 239).

Como podemos observar na figura 6.3 a “transparência é um objetivo e a responsabilização é uma consequência (...) ou seja, a prestação de contas busca demonstrar, quando o controle social busca constatar a transparência na ação organizacional, sendo que a responsabilização da organização e de seus dirigentes decorre da apreciação dos resultados alcançados” (*ibidem*) pela sua própria gestão.

Assim, a prestação de contas tem exigências a vários níveis, sendo a monitoria e a avaliação um processo que deve envolver, nas suas várias etapas, vários intervenientes, desde beneficiários, à administração local, órgãos do Estado, organizações da sociedade civil, etc.

A estratégia do controlo interno do PMIDRCP

A estratégia de monitoria do PMIDRCP foi desenvolvida com base nestes princípios, apesar das limitações na sua implementação que serão analisadas na discussão. Sendo assim, é realizado anualmente em todo o território nacional, para cada município é nomeado um Secretário de Estado que chefia a equipa de monitoria e avaliação. As referidas equipas são multidisciplinares e multissetoriais, compostas por funcionários da unidade técnica nacional e provinciais tendo as seguintes atribuições: acompanhamento da execução técnica e financeira do PMIDRCP; acompanhamento periódico da implementação e execução dos projetos; acompanhamento e avaliação dos planos de investimentos municipais (PIM), (PMIDRCP, 2010: 31). Não tendo poder sancionatório, a equipa limita-se a monitorar e recomendar melhorias na gestão do programa.

A participação popular no processo de *accountability* está condicionada aos CACS, Conselho de Auscultação e Concertação Social, que para além das autoridades administrativas locais incluem os partidos políticos, as autoridades tradicionais, a sociedade civil, as igrejas, e o setor privado. No

entanto, de acordo com o documento de base do PMIDRCP (2010), a maioria dos municípios ainda não consegue potencializar este enorme capital (ao serviço) do combate à pobreza” (*idem*, 10).

No que concerne as auditorias dos governos provinciais estas visam por um lado a prestação de contas ao chefe do governo provincial, portanto, aos governadores e, por outro, visam a uniformização da linguagem contabilística à prestar a inspeção geral de finanças bem como ao Tribunal de Contas.

Por sua vez, a Inspeção Geral de Finanças do Ministério das Finanças, limita-se ao estrito controlo da execução financeira.

Controlo externo

Em consonância com a Constituição da República, o n.º 1 e 2. do artigo 63º da lei quadro do Orçamento Geral do Estado, lei n.º 15/10 de 14 de julho, estabelece que, a fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dela dependem, é exercido pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas.

Sendo assim, a lei orgânica e do processo do Tribunal de Contas, lei 13/10 de 9 de julho, no n.º 2. do artigo 2.º determina que estão sujeitas ao controlo jurídico:

- a) Os órgãos de soberania do Estado e seus serviços;
- b) Os órgãos da administração central;
- c) Os governos provinciais, as administrações municipais e demais órgãos ou serviços da administração local do Estado, incluindo os fundos autónomos;
- d) Os institutos públicos;
- e) As empresas públicas e as sociedades de capitais maioritariamente públicos.

O Tribunal de Contas, exerce em geral o controlo *à priori*, através dos pareceres e do visto, e a fiscalização sucessiva *à posteriori* visando apreciar a legalidade da despesa bem como da gestão económica, financeira e patrimonial. Temos ainda a realçar que segundo o artigo 114º, da lei 13/10, só estão sujeitas a fiscalização preventiva através dos pareceres e vistos os valores equivalentes em kwanzas a \$500.000, para os órgãos da administração municipal, a \$1.500.000, para os órgãos de administração central a \$5.000.000 para o Titular do Poder Executivo, ouvido o Conselho de Ministros.

A fiscalização preventiva ou prévia tem por fim segundo o n.º 1 e 2. do artigo 8.º da lei 13/10, verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental e é exercida através do visto, da sua recusa ou declaração de conformidade.

As infrações financeiras, administrativas, a corrupção entre outros crimes de gestão estão presentes nos processos, “cujos contratos não obedeçam aos requisitos legais (falta de concurso público ou preterição de algumas das suas formalidades), o que ao fim, ao cabo tem o mesmo efeito, aposição no controlo de cláusulas prejudiciais ao Estado, fixação de *downpayments* superiores ao

legalmente estabelecido, a não prestação de contas e, entre mais, a celebração de contratos com empresas sem habilitações exigidas para o efeito”.²⁶ A principal virtude deste tipo de controlo consiste na sua aptidão para evitar a ocorrência de factos danosos e fraudulentos.

Já a fiscalização concomitante é a realizada através de “auditorias (...) aos procedimentos administrativos relativos aos atos que implicarem despesas de pessoal e aos contratos que não devem ser remetidos para a fiscalização prévia por força da lei ou deliberação do tribunal”, (Frade, 2003: 207) de recordar que as auditorias devem ser realizadas antes do encerramento da respetiva gerência.

A fiscalização sucessiva visa verificar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, se as despesas correspondentes foram realizadas com base no visto prévio do tribunal (...) e apreciação da gestão económica, financeira e patrimonial das entidades sujeitas à sua jurisdição, conforme o n.º 1, 2 e 3. do artigo 9.º da lei 13/10.

Por sua vez, o controlo político da atividade financeira do Estado bem como de todos os atos de governação é exercido pela Assembleia Nacional nos termos do artigo 162.º da Constituição da República, compete à Assembleia Nacional:

- a) Velar pela aplicação da constituição e pela boa execução das leis;
- b) Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório de parecer do tribunal de contas, assim como todos os elementos que se repute necessários à sua análise, nos termos da lei.

3.9 – Discussão

O objetivo do presente estudo é o de verificar em que medida o PMIDRCP está a contribuir ou não para a redução da pobreza em Angola. Trata-se portanto de identificar e analisar os aspetos positivos e os problemas e dificuldades inerentes ao planeamento, implementação e gestão do PMIDRCP.

Relembramos aqui as hipóteses a serem testadas.

- 1) Em termos dos seus aspetos positivos, o PMIDRCP apresenta resultados que contribuem para a redução da pobreza.

Em termos de limitações do projeto identificam-se 3 hipóteses.

- 2) A organização burocrática do PMIDRCP, baseada no modelo *top-down*, é um fator que está a retirar espaço às iniciativas locais e consequentemente um dos obstáculos ao alcance dos objetivos do Programa.

26 Cf. Jorge, Costa António :VI Assembleia da organização das ISC da CPLP, 2010

- 3) As limitações nos mecanismos de concertação (nomeadamente CACS) e de controlo estão a fomentar a marginalização da sociedade civil nos processos de definição e monitoria dos PMIDRCP.
- 4) Os problemas a nível de gestão financeira limitam a eficiência do PMIDRCP.

A análise do PMIDRCP, permitiu-nos através de elementos empíricos chegar a importantes conclusões em relação a estas quatro hipóteses que passaremos a ver de seguida.

Hipótese 1: Em termos dos seus aspetos positivos, o PMIDRCP apresenta resultados que contribuem para a redução da pobreza.

A análise dos contributos do PMIDRCP para a redução da pobreza em Angola fica comprometida pelo facto de nos documentos de planeamento do PMIDRCP não terem sido previstas metas mas apenas objetivos descritivos e pouco precisos pelo que fica bastante difícil qualificar os resultados como bons, médios ou maus.

Em termos do objetivo geral de redução da pobreza, e na tentativa de contornar esta limitação, podemos usar como referência o Plano Nacional de Desenvolvimento, PND 2013-2017, que estabelece como *meta* quanto a melhoria do índice de pobreza “35% para 2013, 34% para 2014, 33% para 2015, 32% para 2016 e 28% para 2017” (PND, 2012: 210). Ora, segundo o INE, em 2013, o índice de pobreza em Angola era de 37% população, portanto o *target* ficou a 2% de ser atingido.

Não se pode, contudo, atribuir todo o crédito pela redução da pobreza ao PMIDRCP mas podemos concluir que houve progresso em relação ao objetivo global e que o PMIDRCP pode ter contribuído para isso já que era o maior programa de redução da pobreza em vigor e que tem atividades que se inserem em várias áreas sociais chave nomeadamente a saúde, a educação, a água e a habitação, só para citar alguns.²⁷

No domínio da saúde, o PMIDRCP contribuiu para a redução da pobreza através do desenvolvimento de uma rede de cuidados de saúde de proximidade que passou pela construção de 812 postos de saúde nos Municípios e por atividades no sentido da melhoria da qualidade dos serviços prestados. Para tal foram criadas condições mais atrativas para médicos (construção de residências), foram distribuídos equipamentos hospitalares, arcas para conservação de vacinas, vacinas e medicamentos. Além disso, os Projetos Integrados permitiram a acomodação, em melhores condições, de mais de 10.000 habitantes e a melhoria das condições sanitárias através da construção de latrinas e balneários públicos que são também importantes para o combate a doenças diarreicas agudas e a malária (casas com mais condições de proteção).

²⁷ Para mais informações ver quadros, 2.3, 3.3, 4.3, 5.3 e 6.3.

No mesmo período registou-se uma redução significativa da mortalidade materno infantil, da mortalidade por malária, doenças diarreicas agudas e “não houve registo de casos de poliomielite”²⁸ podendo inferir-se que o Programa pode ter contribuído para atingir alguns destes progressos. Segundo a UNICEF em “2001 a taxa de mortalidade em crianças com menos de 5 anos em Angola era de 250 e 150 óbitos por mil nados vivos, (já em) 2013 (este indicador baixou para) 167 e 102 óbitos por mil nados vivos”.²⁹ Apesar da mortalidade infantil permanecer muito elevada em Angola, registaram-se nos últimos anos algumas melhorias. No entanto, isto também indica o grande esforço que ainda terá de ser empreendido no domínio da saúde.

Às ações diretas no domínio hospitalar associa-se o programa “Água para Todos” que tem também como objetivo combater as doenças propagadas pela água, nomeadamente diarreias (cólera), através do aumento do acesso a água potável. A construção de pontos de água (4.145), cacimbas (121), chafarizes (355), furos artesianos (132) e estações de captação tratamento e distribuição de água (854), beneficiou, segundo Luís Filipe da Silva, Secretário de Estado das Águas e Coordenador do Programa Água para Todos³⁰ em 213 mais de 222 mil habitantes nas zonas rurais, havendo ainda uma carência superior a 45% da população. Estes resultados permitem, de certa forma, confirmar que alguns dos progressos registados a nível da redução da incidência das doenças diarreicas agudas (cólera) podem atribuir-se a este programa.

Foram feitos progressos a nível do sistema educativo a vários níveis: um deles prende-se com a entrada de crianças e adultos para o sistema de ensino estimulados pelo surgimento de (855) novas escolas e da merenda escolar. Só em 2012 e 2013, entraram para o sistema de ensino mais de 357 mil novos alunos. O número de alunos matriculados no ensino primário passou de 1,5 milhões de alunos em 2002 para 5,1 milhões em 2013. Nesse período o número de salas de aulas cresceu de 17 mil em 2002 para mais de 56 mil em 2013. Pode assim dizer-se que houve progressos no sistema educativo que poderão em parte ser atribuídos ao PMIDRCP. No entanto, salienta-se que “27% da população (perto de 6,5 milhões) de angolanos ainda são analfabetos”³¹ o que indica o longo caminho ainda a percorrer.

No domínio habitacional, foram construídas 4.281 casas evolutivas, o que permitiu a acomodação de mais de 10.000 habitantes. Aliado a este projeto temos que destacar o Programa Nacional de Habitação que prevê a construção de mais de um milhão de focos habitacionais até 2017, não obstante a falta de habitação condignas continuar a ser um dos principais défices do país sobretudo nas zonas rurais. Note-se que, segundo dados do INE (IBEP, 2013), a população a viver em

²⁸ http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/saude/2013/2/12/Angola-sem-novos-casos-poliomielite-dois-anos_31221efd-8cca-4a96-83bf-71354e37cfdc.html

²⁹ <http://www.independenciaslusa.info/mortalidade-infantil-permanece-elevada-em-angola-unicef>

³⁰ http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/sociedade/2015/3/14/Angola-Mais-porcento-populacao-rural-consome-agua-potavel_98f51e9c-abe4-4e92-a97e-ac722a66dec2.html

³¹ http://www.sapo.pt/noticias/numero-de-angolanos-analfabetos-caiu-mais-de-_55ef0ba56924dbe12c11fa67

habitações construídas com material não apropriado aumentou de 53% em 2000/2001 para 69% em 2008/2009 pelo que este problema pode ser considerado muito relevante.

No domínio das medidas para impulsionar o desenvolvimento local salientam-se a construção de feiras e mercados e a construção e reabilitação de vias de comunicação (incluindo estradas terciárias e caminhos rurais) essenciais para facilitar o comércio local. Foram ainda construídos vários sistemas de regadio, armazéns e unidades de transformação e adquiridos tratores e veículos, o que permite fomentar o aumento da produção agrícola. Também foram distribuídos, para o mesmo efeito, *inputs* e alfaias agrícolas a mais de 500 cooperativas e associações de camponeses, beneficiando mais de 35 mil famílias que poderão assim obter mais receitas do trabalho agrícola. Foi ainda facilitado o acesso ao microcrédito permitindo a milhares de pessoas e pequenas empresas iniciarem atividades produtivas. A distribuição de alguns *kits* de alfaiataria, sapataria, recauchutagem, cabeleireiro, barbearia, carpintaria, construção civil e limpeza foi também feita no sentido de propiciar as condições para o início de atividades produtivas. Embora não hajam ainda dados sobre o impacto real destas medidas, pode antever-se que estas possam contribuir para garantir a capacidade das famílias de gerarem rendimentos. Isto também é importante em termos de coesão social por permitir que muitas pessoas em idade ativa consigam ter atividades produtivas.

Quanto aos setores aqui enumerados estamos de acordo com Sílvia de Oliveira, quando afirma que “o recente crescimento que Angola tem registado nos últimos anos tem se refletido na luta contra a pobreza”. No entanto, a autora também alerta que “Angola continua a apresentar carências muito graves em todos esses setores”.

Hipótese 2: A organização burocrática do PMIDRCP, baseada no modelo *top-down*, é um fator que está a retirar espaço às iniciativas locais e conseqüentemente um dos obstáculos ao alcance dos objetivos do Programa.

O projeto prevê que, tanto o PMIDRCP como o PIM, “devem ser interpretados como instrumentos dinâmicos que serão atualizados de acordo com a evolução da situação de cada município e necessidades concretas das populações mais vulneráveis”. No entanto, a organização do PMIDRCP, é criticada por, na prática, embora não a nível programático, ser um modelo *top-down*.

De facto, a centralização dos programas é apontada por Fernando Pacheco, Presidente da ADRA, como a razão pela qual os programas de redução da pobreza não tem o impacto pretendido. Salienta que “os grandes projetos são definidos a nível central e, da forma como ocorre hoje, o administrador local não coordena aspetos centrais dos projetos”.³²

A secretaria do CICA (Conselho de Igreja Cristãs em Angola) referiu também a falta de conhecimento que existe sobre as reais necessidades socioeconómicas das comunidades incluindo

³² <http://www.dw.com/pt/pol%C3%ADticas-angolanas-para-redu%C3%A7%C3%A3o-da-fome-s%C3%A3o-superficiais/a-17693476>

necessidades ao nível do ensino, saúde e educação, bem como sobre as prioridades dos cidadãos. Alerta para a necessidade de uma planificação inclusiva e participativa da população nas aldeias para identificar propostas concretas sobre como melhorar a vida das populações e que permitisse inserir as preocupações reais das pessoas no desenvolvimento dos Programas Municipais Integrados de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza.

Ainda assim, neste estudo, ao analisarmos os resultados do PMIDRCP, identificamos uma dispersão e variedade de ações, muitas das quais sem inscrição nos documentos programáticos, mas que serviram para dar resposta a necessidades específicas de determinadas municipalidades. Salientam-se aqui, como exemplos, as atividades identificadas nos quadros 2.3 e 3.3 e, que incluem a construção dos balcões únicos do empreendedor, a aquisição de unidades de registo civil móveis mas, acima de tudo, aquisição e entrega de *kits* de cabeleireiro, de recauchutagem, a reposição animal, só para citar algumas ações que podem ser observadas no quadro 3.3.

O estudo constatou, portanto, que o Programa de Combate à Pobreza apoia muitas iniciativas que se situam ao nível do setor informal da economia. Sendo que, a necessidade de apoiar o sector informal vai de encontro ao defendido por Maria de Fátima quando afirma que “o setor informal constitui uma forma de inserção laboral principal para as famílias mais pobres”. Esta é uma clara consequência dos 40 anos de guerra sendo que será difícil formalizar o informal no curto ou médio prazo.³³

Assim, os dados disponíveis permitem observar que, apesar da abordagem *top down*, o programa tem, de alguma forma, sabido contornar a programação centralizada, tendo conseguido, em certa medida, dar resposta às necessidades mais imediatas das populações locais.

Hipótese 3: As limitações nos mecanismos de concertação (nomeadamente CACS) e de controlo estão a fomentar a marginalização da sociedade civil nos processos de definição e monitoria dos PMIDRCP.

De acordo com os dados disponíveis, as estruturas de concertação não estão a funcionar de acordo com o previsto na lei, o que está a causar o afastamento da sociedade civil dos processos de definição destas políticas.

Apesar de a lei³⁴ prever que o Conselho de Auscultação e Concertação Social (CACS) tem por objetivo apoiar a administração municipal na apreciação e tomada de medidas de natureza política, económica e social, bem como o seu acompanhamento e fiscalização, esta prerrogativa legal não tem sido cumprida. Isto mesmo identificado pelo documento de base do PMIDRCP referindo que a

³³ No entanto, o governo está a desenvolver alguns programas com o objetivos de proporcionar condições básicas para progressivamente transformar o setor informal em economia formal, nomeadamente através da criação de uma Comissão Interministerial Económica e para Economia Real.

³⁴ n.º 1, do artigo 57º da lei n.º 17/10

existente falta de coordenação e cumprimento da lei entre os diferentes *stakeholders* no processo de *accountability* está a fomentar a marginalização da sociedade civil no referido processo e que “a maioria dos municípios (ou seja administradores municipais) ainda não consegue potencializar este enorme capital (ao serviço) do combate à pobreza” (PMIDRCP, 2010: 10).

Esta mesma crítica é feita por duas organizações da sociedade civil, a ADRA e a OPSA que afirmam (...) que a institucionalização dos CACS (...) confirma um passo na direção certa mas que, no entanto, na prática, são órgãos meramente consultivos, pois a parte relativa à “concertação” é quase sistematicamente ignorada,³⁵ além disso a representação dos cidadãos é baixa.³⁶

Saliente-se que isto prende-se com o fator confiança, abertura e transparência. As estruturas do Estado parecem-nos blindadas e com acesso apenas a um círculo restrito de pessoas. Os CACS funcionam mais como fóruns de discussão político-partidária do que de auscultação, concertação, fiscalização e resolução dos problemas municipais, encontrando-se limitados a participação de munícipes com ideais político-partidárias diferente da vigente.

Na mesma senda, a ADRA e OPSA chamam “a atenção para a importância da criação de mecanismos adaptados à realidade angolana que possibilitem uma maior participação e na definição das políticas públicas”. Tais modelos de participação podem ser procurados, como demonstra o trabalho de vários autores, em vários mecanismos ativos na sociedade. Tal como salientam Robson e Roque (2001: 174), apesar da destruição do tecido social com a guerra prolongada, as pessoas continuam a organizar-se de diversas formas. A participação dos cidadãos na vida coletiva é visível “no interior de certos grupos e entre membros de igrejas (aonde) existe alguma confiança e a possibilidade de pedir que sejam prestadas contas em relação a ações coletivas.”

Outra estratégia para fomentar a participação, aventada por alguns observadores do Programa, poderia ser a abertura da Comissão Nacional de Avaliação do PMIDRCP à sociedade civil, através de uma linha telefónica ou de um *site* na internet. Este mecanismo poderia também ser alvo de verificação por parte do Tribunal de Contas que “permitiria uma relação direta entre os órgãos de controlo (...) e os cidadãos, promovendo a participação democrática destes e a credibilização das instituições. Este mecanismo não poderá vincular (os órgãos de controlo) a realizar controlo por cada queixa que é feita pelos particulares ele tem a virtualidade de dar a conhecer (...), o sentimento dos cidadãos acerca do funcionamento das diversas entidades públicas e permitir-lhe identificar as áreas aonde, aparentemente, na ótica dos cidadãos, existem mais problemas. Esta visão da realidade é muito útil para a definição pela (Comissão) das áreas de maior risco e para o subsequente planeamento das ações de controlo a empreender” (Costa, 2014: 490), e da planificação de ações mais eficazes que satisfação efetivamente as necessidades coletivas.

³⁵ http://www.expansao.co.ao/fotos/custom/pdfs/DEFAULT/opsa_adra.pdf

³⁶ http://www.expansao.co.ao/fotos/custom/pdfs/DEFAULT/opsa_adra.pdf

Mas as limitações não se encontram só ao nível do controlo interno mas também do controlo externo e, em particular com a fraca capacidade de atuação dos órgãos de controlo externos na prevenção e sancionamento de crimes de natureza económico-financeiras ou de gestão. A Assembleia Nacional limita-se a receber e analisar a Conta Geral do Estado e os relatórios de parecer do Tribunal de Contas, por sua vez, a letargia deste último está relacionada com o facto, de a lei 13/10 prever no artigo 114º que só estão sujeitas a fiscalização preventiva através dos pareceres e vistos os valores equivalentes em kwanzas a 500.000 USD para os órgãos da administração local, o que propicia desde já uma certa promiscuidade e falta de processos sérios de *accountability*, pelo facto de que muitas administrações e administradores não estarem preparados quer a nível técnico quer a nível de infraestruturas para a gestão sem o devido controlo e orientação de tais valores.

Outro impedimento esta relacionado com o Acórdão do Tribunal constitucional n.º 319/2013, que limita a ação da Assembleia Nacional a mero autorizante, ou seja, é entendimento do Tribunal Constitucional, que a constituição não confere à Assembleia Nacional competência para fazer interpelações e inquéritos ao Executivo, nem para convocar, fazer perguntas ou audições aos Ministros, uma vez que em Angola os Ministros de Estado, Ministros e Governadores desempenham funções delegadas pelo titular do Poder Executivo, que é o Presidente da República. (artigos n.ºs 134º e 139º da CRA) Na realidade, ter o poder de convocar os membros do Executivo seria o mesmo que ter o poder de convocar o Presidente da República que é o Titular do Poder Executivo, o que não é constitucionalmente aceitável.

A título de exemplo citamos “a lista publicada a 28/12/2011 pelo Tribunal de Contas, de gestores acusados por corrupção e apropriação indevida de dinheiro do Estado”³⁷ em que a maioria dos quais eram responsáveis dos municípios em que se estava a implementar o PMIDRCP (na altura ainda de forma experimental). Por falta de provas documentais (sobre o desfecho do referido caso não traremos a baila na presente discussão) realçamos ainda que grande parte dos mesmos se encontram em função até aos dias de hoje e em muitos casos ascenderam a cargos mais elevados. Com vista a prevenir situações semelhantes, o presente estudo recomenda que se melhore esta prerrogativa legal baixando os valores a serem submetidos para a fiscalização preventiva e que se abra uma brecha legal para maior transparência e parcimónia.

Ainda no capítulo da *accountability* podemos concluir que, apesar da existência de leis bastante claras e de mecanismos de controlo internos e externos, esta é uma área que funciona mal e exigirá bastante trabalho para que se possa fomentar uma cultura de controlo e da prestação de contas, tendo em vista o racionamento dos recursos públicos que são parcos e, deste modo, melhorar-se quantitativamente e qualitativamente o processo de combate à pobreza e de desenvolvimento do país.

³⁷ http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2011/11/52/Tribunal-Contas-publica-relacao-gestores-condenados-2011,06b10e3a-b4df-4745-b041-d8ff48ffc147.html

Hipótese 4: Os problemas a nível de gestão financeira limitam a eficiência do PMIDRCP.

A análise dos resultados financeiros permitiram ao presente estudo identificar alguma falta de rigor financeiro na execução do programa como identificado anteriormente. Apesar da execução se saldar perto dos 90% em cada ano, isto significa que, no conjunto dos dois anos analisados, 12% dos valores alocados para o mesmo não foram executados. Este valor corresponde a **115** milhões Euros o que é muito significativo em termos do que a população poderia ter beneficiado.

Mais importante é o facto de que, apesar de este ser o maior programa de luta contra a pobreza e para a promoção da inclusão social, ele representa apenas uma pequena parte do OGE além de termos vindo a notar uma tendência regressiva no orçamento do PMIDRCP. No ano de 2012, o orçamento do PMIDRCP representava apenas 1,73% do OGE e 0,5% do PIB.³⁸ Já em 2013, o orçamento diminuiu, passando a representar 1% do OGE e 0,4% do PIB. Estes valores são bastante irrisórios se considerarmos a importância estratégica e social que o referido Programa possuía para o país e sobretudo o facto de ser um programa aplicado no país inteiro. Além disso há o risco de vir a diminuir com a crise económica em Angola.

Outra questão problemática está relacionado com a corrupção e impunidade, conforme o caso já referenciado da lista publicada a 28/12/2011 pelo Tribunal de Contas, de gestores acusados por corrupção e apropriação indevida de dinheiro do Estado, sendo que muitos desafiaram publicamente a autoridade e as competências do Tribunal de Contas.

Ainda quanto à eficiência um estudo do FMI indica que a eficiência do investimento público angolano ocupou entre 2000 e 2010 o último lugar entre 104 países numa amostra³⁹ sobre a eficiência do investimento público. Este estudo revela que os problemas não estão só no PMIDRCP, mas sim, na gestão de toda a despesa e receita pública em Angola.

Finalmente, em relação ao futuro, a crise do petróleo pode por em risco os progressos atingidos em relação à pobreza. A economia angolana depende em grande medida da exportação de um único produto, o petróleo e, como tal, está extremamente vulnerável à recente queda do preço no mercado internacional.

Apesar de os dirigentes políticos do país terem afirmado aquando da revisão orçamental para 2015 que “*o combate à pobreza é uma prioridade estratégica do governo e portanto, não se registaram cortes*”⁴⁰ nesta rubrica, a verdade é que a crise nos preços do petróleo levou a que o Estado decretasse o fim dos subsídios aos combustíveis em 2015,⁴¹ esta medida por sua vez apresou a inflação,

³⁸ Relativamente ao PIB e segundo o Banco Mundial, em 2012 estava estimado em 126.200.000 mil milhões USD, com um PIB per capita de 6.200 USD, sendo que para o ano de 2013 o PIB foi de 124.200.000 mil milhões USD, e com o PIB per capita a baixar para 5.100 USD.

³⁹ <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr14274p.pdf>

⁴⁰ <http://lacluandafm.blogspot.pt/2012/04/luanda-antena-comercial-online.html>

⁴¹ Através do despacho executivo do Ministério das Finanças n.º 14/92 de 10 de abril de 2015.

que gerou a escassez de divisas no país. Este cenário poderá ter a curto e médio prazo consequências negativas no combate à pobreza, uma vez que, grande parte do material empregue para alavancar este programa provém da importação que passou a ficar mais cara em consequência deste processo.

A crise para além de atingir diretamente o programa, e a prestação de serviços públicos, irá “aumentar o preço de todos os produtos importados e diminuir a disponibilidade nomeadamente de bens alimentares o que poderá aumentar os níveis de pobreza”.⁴²

Se não forem operadas melhorias e reformas na gestão dos programas sociais bem como de toda administração pública, poderão registrar-se recuos significativos nos progressos até aqui alcançados no domínio do combate à pobreza e não só.

⁴² Cf. <http://www.dw.com/pt/queda-nos-pre%C3%A7os-do-petr%C3%B3leo-vai-aumentar-pobreza-em-angola/a-18135328>

CONCLUSÃO

A luta contra a pobreza do povo angolano começou por ser uma das reivindicações da luta de libertação, mas o seu combate foi adiado por muitas décadas de guerra e má governação. Continua a ser, hoje, uma necessidade central para cumprir os ideais de então. Desde o fim da guerra que o Governo tem ensaiado várias políticas de combate à pobreza, mas é só em 2011 que se tenta de facto começar a implementar um programa de âmbito nacional, o Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PMIDRCP). Embora o Programa ainda esteja em execução, considerou-se necessário contribuir para a sua análise crítica. Havendo poucos trabalhos sobre políticas públicas e a sua avaliação em Angola, este pareceu-nos um objectivo muito relevante.

A análise foi estruturada em torno de quatro hipóteses: (2) a organização burocrática do PMIDRCP, baseada no modelo *top-down*, está a retirar espaço às iniciativas locais sendo um obstáculo ao alcance dos objetivos do Programa; (3) as limitações nos mecanismos de concertação e de controlo estão a fomentar a marginalização da sociedade civil nos processos de definição e monitoria dos PMIDRCP e (4) problemas a nível de gestão financeira limitam a eficiência do PMIDRC.

Quanto aos resultados positivos do Programa (hipótese 1) no período compreendido entre 2012-2013, podemos avançar que, embora não disponhamos de dados de avaliação do impacto, as atividades implementadas tem impactos positivos a nível da saúde, onde além da construção de postos de saúde, foi também distribuído equipamento hospitalar, vacinas e medicamentos. Também houve melhorias em relação ao saneamento, com a construção de poços de água potável e latrinas das quais beneficiaram cerca de 220 mil pessoas. A diminuição registada na mortalidade por malária, doenças diarreicas agudas e poliomielite pode ter sido em parte resultado das medidas implementadas pelo programa. Também na educação se registaram progressos importantes: em 2012 e 2013, entraram para o sistema de ensino mais de 357 mil novos alunos que também podem em parte ser atribuídos ao Projeto já que foram construídas mais de 850 novas escolas e que se generalizou a oferta da merenda escolar, um grande incentivo à frequência escolar. Salientam-se ainda várias medidas para impulsionar o desenvolvimento local através do apoio à produção agrícola, com a aquisição de tratores e distribuição de vários insumos, o apoio à comercialização, com a construção de vias de comunicação e mercados, e com medidas para facilitar pequenas atividades produtivas como o acesso ao microcrédito e a distribuição, ainda que simbólica de kits de alfaiataria, carpintaria, cabeleireiro, entre outros.

Em relação ao objetivo fixado de baixar o índice de pobreza até 2013 para 35% da população, este *target* está a 2% de ser atingido mas podemos dizer que foram feitos progressos significativos. Segundo dados do (IBEP-INE, 2013), o índice de pobreza em Angola baixou perto de 50%, isto é dos 68% no ano 2001 para 37% em 2013, cumprindo com o primeiro objetivo de desenvolvimento do milénio que é o de *reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome*. Embora evidentemente estes progressos

não possam ser todos atribuíveis ao PDMDRCP, os dados apresentados na discussão em termos da melhoria do acesso a serviços de saúde, educação e promoção das atividades produtivas permitem dizer que houve uma contribuição clara do Programa para o alcance deste resultado. Devemos realçar que os resultados positivos devem-se também, em larga medida ao crescimento económico fruto do fim do conflito armado e da subida vertiginosa dos preços do petróleo no mercado internacional na última década.

Outro aspeto positivo a destacar prende-se com o início do processo da passagem progressiva de Angola de um país de rendimento baixo, com o IDH no ano 2000 a fixar-se em 0,377 e ocupando a 164ª posição num ranking de 175 países, para um país de rendimento médio em 2013, com os valores do IDH fixarem-se em 0,526 e ocupando a posição 149ª num ranking de 187 países do relatório do IDH, se por acaso estes resultados se manterem e/ou melhorarem nos próximos 5 anos.

No entanto, tal como foi notado, há ainda muitos progressos a fazer: a mortalidade infantil permanece muitíssimo elevada em Angola, mais de 45% da população continua sem acesso a água potável e quase um terço da população é analfabeta. Salientam-se ainda os riscos que representam a queda do preço do petróleo e como os progressos alcançados até aqui podem facilmente ser revertidos.

No que concerne ao modelo de organização *top down* do Programa (hipótese 2) pudemos concluir que, de facto, muitas das decisões sobre o planeamento dos projetos são tomadas a nível central e que o Programa beneficiaria de um modelo que permitisse a incorporação das preocupações reais das pessoas nos vários municípios. No entanto, ao analisarmos os Relatórios de Atividades pudemos verificar que, apesar disso, foram implementadas várias iniciativas que correspondem a necessidades identificadas a nível local o que revela apesar de tudo alguma descentralização e flexibilização no processo de tomada de decisão e que os líderes locais têm capacidade de exercer alguma influência sobre os Programas nos seus municípios.

No que tange as limitações nos mecanismos de concertação (hipótese 3) a pesquisa constatou que os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS) que são as estruturas através das quais as populações e organizações da sociedade civil e outras, deveriam participar nos processos de planeamento, não estão, na prática, a cumprir a sua função. A inoperância dos CACS está a fomentar a marginalização da sociedade civil que não vê as suas preocupações reais tidas em conta nos Programas.

Quanto aos problemas a nível de gestão financeira (hipótese 4) o estudo constatou que apesar da taxa de execução financeira ser alta, os valores não executados são elevados, o que diminui os benefícios de muitas pessoas. Outro problema prende-se com os poucos valores alocado para o PMDRCP pelo OGE, se considerarmos a importância estratégica e social do mesmo para o país (1% do OGE e 0,4% do PIB em 2013) além de haver uma tendência para a sua diminuição como observado entre 2012 e 2013. Para além disso há o risco de vir a diminuir ainda mais com a crise económica em Angola. Outro problema, não de menor importância, prende-se com os problemas ligados à corrupção e à falta de capacidade de controlo pelas instâncias por isso responsáveis.

Não obstante as dificuldades, os problemas e as falhas constatadas, o presente estudo considera a implementação do PMIDRCP como tendo vários aspectos positivos pelo facto de ser um plano diretório de governação para o setor social que se estende pela primeira vez a todo o país. O programa é implementado em 164 Municípios correspondendo a um esforço de desconcentração administrativa e financeira que se quer que seja um contributo para uma estratégia mais ampla de desconcentração.

Este trabalho ajudou portanto, por um lado, a dar a conhecer o mais importante Programa de Luta contra a pobreza em Angola e a analisar em que medida este está ou não a contribuir para a redução da pobreza. Conclui-se que o PMIDRCP deu contributos significativos para a redução da pobreza em Angola, coadjuvado por um contexto favorável, nomeadamente a nível dos preços do petróleo, que foram decisivos para melhoria da oferta dos serviços básicos às populações e alavancar o desenvolvimento local. No entanto, vários indicadores a nível da saúde, educação e rendimentos das famílias, mostram que ainda há muito por fazer.

O trabalho permitiu ainda identificar limitações a vários níveis nomeadamente do modelo de planeamento, mecanismos de participação, controlo e prestação de contas e em termos da sua gestão financeira.

Dado o exposto, faz-se necessário dizer que o presente trabalho pode constituir um contributo importante para a melhoria das políticas públicas de redução da pobreza em Angola. Em termos de limitações importa referir que, por razões de ordem económica, não foi possível a realização de entrevistas que tornariam o trabalho muito mais rico. Outrossim prendeu-se com as dificuldades na obtenção de informação institucional, visto que pouca informação é publicada, os *websites* institucionais encontram-se em muitos casos desatualizados e as instituições indisponíveis para fornecer esclarecimentos e dados.

Neste âmbito é mister dizer que no final deste trabalho várias questões formuladas continuem sem resposta, mas devemos ter bem patente que a tarefa de qualquer ciência e as políticas públicas não fogem a regra é antes de mais levantar questões. A análise dos impactos do programa de combate à pobreza na economia real e o papel da sociedade civil no combate à pobreza são dentre outras questões não respondidas pelo presente trabalho e que podem, constituir-se em álibi motivacional para futuros pesquisadores que queiram abraçar o chamamento das políticas públicas.

FONTES

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 319/2013, de 9 de outubro de 2013.

Angola – Exame Nacional 2015 da Educação para Todos (pág. 12 a 19), acessido aos 29 de Outubro de 2015 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002317/231722por.pdf>

CICA e Igreja Católica lançam relatório sobre a pobre, acessido a 28 de outubro de 2015 em, http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/sociedade/2015/8/39/Angola-Cica-Igreja-Catolica-lancam-relatorio-avaliacao-combate-pobreza,cad4278b-3af9-496a-9c4b-0d247b496d5b.html

Comunicação do Presidente da República sobre o Estado da Nação, à 15/10/2013, acessido a 1 de maio de 2015 em, http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2013/9/42/discurso-presidente-republica-sobre-estado-nacao,351e9b9d-e8b3-4167-8214-14bf33dd04b3.html

Constituição da República de Angola (2010), Imprensa Nacional.

Decreto do Concelho de Ministros, n.º 44/94 de 28 de outubro de 1994.

Decreto-lei 17/99 de 29 de outubro, sobre a orgânica dos Governos provinciais, das Administrações dos Municípios e das Comunas. Diário da República, I Série – N.º 44 de 29 de outubro de 1999.

Decreto-Lei que Estabelece os Princípios e Normas de Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado. Diário da República, I Série – n.º 2 de 3 de janeiro de 2007.

Despacho Executivo do Ministério das Finanças n.º 14/92 de 10 de abril de 2015.

Despacho Presidencial n.º 10/11. Diário da República, I Série – N.º 30 de 15 de fevereiro de 2011; determina que o acompanhamento e a fiscalização da execução do PMIDRCP passa a ser assegurado por uma Comissão Nacional.

Diário da República, I Série – N.º 45 de 7 de março de 2013.

Discurso do PR nas celebrações do 29º aniversário da Independência Nacional, à 11/11/2004, acessido a 1 de maio de 2015 em, http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/especiais/historico/11-de-novembro-2004/2004/10/46/Discurso-nas-celebracoes-aniversario-Independencia-nacional,21efdec9-fe32-4c54-8075-5247d15e0921.html

Estratégia Nacional de Luta Contra à Pobreza (2005) Ministério do Planeamento.

Fundo de Apoio Social, acessido aos 10 de junho de 2015 em, <http://www.fas-angola.org/fas>

Inquérito sobre o Bem - Estar da População (IBEP) 2008/2009, Edição INE (2013). Luanda.

Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local, n.º 17/10 de 29 de junho. Diário da República, I Série – N.º 142 de 29 de julho de 2010.

Lei de Revisão Constitucional de 7 de janeiro de 1978 - Diário da República, I Série – n.º 31 de 7 de fevereiro de 1978.

Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92 - Diário da República, I Série – n.º 38 de 16 de setembro de 1992.

Lei do Orçamento Geral do Estado; n.º 2/13 de 7 de maio.

Lei Orgânica do Tribunal de Contas; n.º 5/96 de 12 de abril.

Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado; n.º 15/10 de 14 de julho.

Lei Sobre os Órgãos Locais do Estado n.º 7/81 - Diário da República, I Série – N.º 209 de 4 de setembro de 1981.

Mortalidade Materno infantil em Angola, acessido a 28 de outubro de 2015 em, <http://www.independenciaslusa.info/mortalidade-infantil-permanece-elevada-em-angola-unicef>

Número de angolanos analfabetos, acessido a 10 de outubro de 2015 em, <http://www.sapo.pt/noticias/numero-de-angolanos-analfabetos-caiu-mais-de-55ef0ba56924dbe12c11fa67>

Orçamento Geral do Estado (2012), (2013) e (2015).

Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, Ministério do Planeamento e do desenvolvimento do território, dezembro de 2012.

Políticas angolanas para a redução da fome são superficiais, acessido a 29 de outubro de 2015 em <http://www.dw.com/pt/pol%C3%ADticas-angolanas-para-redu%C3%A7%C3%A3o-da-fome-s%C3%A3o-superficiais/a-17693476>

Posição do OPSA e da ADRA sobre o OGE 2014 (pág. 4), acessido a 29 de outubro de 2015 em, http://www.expansao.co.ao/fotos/custom/pdfs/DEFAULT/opsa_adra.pdf

Produto Interno Bruto de Angola, 2012 e 2013, acessido a 30 de junho de 2015 em, <http://www.worldbank.org>

Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PMIDRCP), (2010) Documento de Base.

Queda nos preços do petróleo vai aumentar a pobreza em angola, acessido a 28 de outubro de 2015 em, <http://www.dw.com/pt/queda-nos-pre%C3%A7os-do-petr%C3%B3leo-vai-aumentar-pobreza-em-angola/a-18135328>

Relatório de Avaliação e Balanço, (2012) Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza: Uma visão integrada de inclusão social. Apresentação do ponto de situação 31 de maio de 2013 – CNLCP – MINCO.

Relatório de Avaliação e Balanço, (2013) Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza. Balanço do ano de 2013, maio de 2014 – CNLCP – MINCO.

Relatório do Desenvolvimento Humano – Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado (2002), Editora Mensagem (PNUD).

Relatório do Desenvolvimento Humano – Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Desigualdades e Reforçar a Resiliência (2014), (PNUD).

Relatório do FMI nº14/274P (pág. 14), Setembro de 2014, acessado a 29 de outubro de 2015 em, <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/scr/2014/cr14274p.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/04. Diário da República, I Série – N.º 45 de 4 de junho de 2004. Aprova a Estratégia de Combate à Pobreza.

Resolução n.º 61/ 09: Aprova o documento sobre a Estratégia de Acompanhamento e Monitorização do Plano Nacional. Diário da República, I Série – N.º 137 de 23 de outubro de 2009.

Roberto Victor de Almeida Vice-Presidente do MPLA – Kuito/Bié 25/1/15, acessado aos 2 setembro em, <http://lacluandafm.blogspot.pt/2012/04/luanda-antena-comercial-online.html>

Transferência Social Produtiva - Centros integrados de processamento de alimentos CIMPAs, (2014) Ministério do Comércio.

Tribuna de Contas, relação de gestores condenados em 2011, acessado a 10 de outubro de 2015 em, http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2011/11/52/Tribunal-Contas-publica-relacao-gestores-condenados-2011,06b10e3a-b4df-4745-b041-d8ff48ffc147.html

VI - Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, (2010) Edição: Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, S. C. V. B. S. S., (2002) *Programa de Ajustamento Estrutural – Na Ótica do Papel do Estado na África a Sul do Saara*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Universidade Técnica de Lisboa, (pp. 18-21).
- Bardin, L. (2009) *Análise de Conteúdo*. 4.^a Edição. Edições 70, Coimbra. (Original work published 1987).
- Bovens, M. (2007) Public Accountability, in *Public Accountability*, eds. Ewan Ferbie, Lawrence Lynn e C. Pollit. Oxford. University Press: (pp. 182-209).
- Capucha, L. M. A. (1998) “Pobreza Exclusão Social e Marginalidade” in J. M. Leite Viegas & A. Firmino da Costa (orgs) *Portugal, que Modernidade?* Oeiras, Celta, (pp. 209-242).
- Capucha, L. M. A. (2005) *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta.
- Carvalho, de, P. (2008). *Exclusão Social em Angola: O caso dos deficientes físicos de Luanda, Luanda Kilombelombe*.
- Costa, da, A. B., (2002) *Exclusões Sociais*, 3.^a Edição, Gradiva. Lisboa.
- Costa, da, A. B., Isabel B., Pedro P., & Paula C. (2012) *Um Olhar Sobre a Pobreza*. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo. 3.^a Edição, Gradiva. Lisboa.
- Costa, da, N. P., (2014) *O Tribunal de Contas e a Boa Governança - Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*, Coimbra Editora.
- Fátima de, M., (2005) *Família, Estratégias de Sobrevivência e Políticas Públicas no Combate à Pobreza. O Caso do Município da Humpata na Província da Huíla, Angola*. Dissertação de Mestrado em Estudos Africanos – ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, (pp. 1-198).
- Feliciano, Ch. F., (2013) *O Conflito Armado Angolano: O caso do kuito “Bié”*. Tese de Licenciatura em Sociologia, ISCED de Luanda, (pp. 27 -31).
- Frade, C. (2003). *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*. Área editora, Lisboa.
- Giddens, A., (2009). *Sociologia*, 9.^o Edição, Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.
- Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson New Internacional Edition, Edinburgh, (Original work published 1984).
- Maanen, B. V. (1996) “Economia”, in A. I. Monteiro (coord) *O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau*. Análise dos efeitos socioeconómicos. (pp. 27-42). INEP, Bissau.

Machado, P. J., (1997) Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa. 3.^a Edição, Volume II, C-E, Livros Horizonte. Lisboa

Oliveira de, S. (2012) Olhar a pobreza em Angola: Causa, consequências e estratégias para a sua erradicação in Red de *Revistas Científicas da América latina, el Caribe, Espanã y Portugal*, ISSN 1519-7050, vol. 48, n.º 1, (pp. 29-40).

Pinho, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2009) “*Accountability*: Já Podemos Traduzi-la para o Português?” In, *Revista de Administração Pública*, vol. 43 n.º 6, (pp.1343-1389) dezembro 2009.

Pires, P. R. (2012) O “Problema da Integração”. In, *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XXIV, 2012, (pp. 55-87).

Quivy, R., & Canpenhoudt, V. L., (2008) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.^a Edição. Gradiva. Lisboa.

Robson, P. & Roque, S. (2001) *Aqui na Cidade Nada Sobra pra Ajudar*, ADRA e Development Workshop – Occasional Paper N° 3, Luanda.

Silva, G. E. C. & Muniz, M. R. (2013) Relations With Funders in The Accountability of The Third Sector”. In, *Cadernos Gestão Social*, ISSN 1982-54471, vol. 4, n.º 2, (pp. 235-266) julho/dezembro de 2013.

Xiberras, M. (1993). *As teorias da Exclusão*: Para uma construção do imaginário do desvio, Instituto Piaget, Lisboa.

ANEXOS

Curriculum Vitae

INFORMAÇÃO PESSOAL

Felizardo Chaves Feliciano



📍 Rua Dom João IV, VV Rodrigues, R/Ch. Dto. - Bairro Venceslau 2680-408 Unhos

☎ +351214038268 📠 +351-920-351-978 / +244-923-653-022

✉ felizardochaves@hotmail.com Facebook [felizardochaves](#)

Sexo Masculino | Data de nascimento 14/03/1986 Nacionalidade Angolana

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

De 2007 a 2014, trabalhou como Assistente para as Comunidades e Dinamizador de Projetos, da ONG angolana Comité Nacional Para a Promoção da Mulher Rural, sito na rua Amílcar Cabral 1º Andar em Luanda;

Em 2010 Fundou e dirigiu a Empresa KAINDAMBEBWA Comércio e Prestação de Serviços até 2013;

Em 2007 trabalhou como professor na escola do 2º nível Luísa Andaduza em Luanda, lecionando a disciplina de Educação Moral e Cívica.

De 1996 a 2006 Viveu e colaborou com a Casa do Gaiato de Malange, sobre direção do Padre José Telmo Ferraz, aonde forjou a sua personalidade.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

De 2013 a 2015 frequentou e concluiu com êxito o curso de Pós-graduação em Políticas Públicas no Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL;

De 2008 a 2013 Licenciou-se em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências da Educação de Luanda – Angola;

De 2003 a 2006, Frequentou o curso Médio em Ciências Religiosas pelo Instituto Médio de Ciências Religiosas de Malange – Angola.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna Português

Outras línguas	Compreender	Falar	Escrever
Inglês	A2	A2	A2
Espanhol	B1/2	B1/2	B1

Competências de comunicação É um “*speaker*” nato e, possui ainda bom domínio do software Microsoft Office.

INFORMAÇÃO ADICIONAL

Publicações Apresentou um trabalho de fim do curso em 2013 para a obtenção do grau de licenciatura em Sociologia com o tema: O Conflito Armado Angolano; O Caso do Kuito/Bié (1992-2002);

Filiações É membro cofundador desde 2009 do núcleo da Associação dos Gaiatos de Malange.