

Num dos seus últimos pronunciamentos públicos, Jonas Savimbi afirmou que a conquista da cidadania para todos os Angolanos era uma das razões da luta que a UNITA continuava a levar a cabo. Embora nunca tivesse concordado com as suas opções políticas e, sobretudo, com os métodos que utilizou para as concretizar, devo reconhecer que a preocupação com a cidadania faz todo o sentido quando se analisam as causas do conflito e se questiona o futuro dos Angolanos. Por tal razão, a cidadania constitui a questão central deste artigo, onde abordo – forçosamente de forma ligeira – as causas da situação em que nos encontramos, forneço alguma informação sobre acções em curso e sugiro caminhos que podem contribuir para que uma grande parte dos angolanos excluídos de hoje possa assumir a sua cidadania e contribuir para o desenvolvimento de uma Angola nova.

Défice de cidadania e exclusão social

1. As raízes do problema da cidadania em Angola radicam-se na forma como os Portugueses encaravam os direitos do homem e do cidadão nas suas ex-colónias. No início da segunda metade do século XX, os princípios da ocupação portuguesa ainda se baseavam na «diferenciação administrativa» entre os angolanos divididos entre «indígenas» (portadores de uma cultura africana) e «assimilados» (aderentes a padrões de vida europeus), sendo apenas estes reconhecidos como cidadãos portugueses, mas sem a totalidade dos direitos previstos na lei¹. Com o pretexto de respeitar os usos e costumes das populações autóctones e preservar o seu direito à diferenciação cultural, a legislação portuguesa remeteu-as para uma situação marginal (hoje, dir-se-ia de exclusão) em termos económicos, sociais, culturais e políticos. Apesar das mudanças legislativas ocorridas com o início da luta armada em 1961 – como a eliminação de alguns dos aspectos mais chocantes do colonialismo, entre os quais a abolição do Estatuto do Indígena – o mal perdurou até à independência. Isto afectou de forma profunda a sociedade angolana, marcando um fosso entre «elites» e «povo» que, apesar do esforço no domínio da educação e da consequente mobilidade social nos anos 70 e 80, perdura até hoje, agravado com os

efeitos da guerra e da caótica transição do modelo de economia centralizada para a economia de mercado e do autoritarismo para a democracia.

Outros dois fenómenos de natureza política podem ser associados para explicar o défice de cidadania em Angola. O país atingiu a independência com os cofres repletos como resultado do choque petrolífero após a Guerra Israelo-Árabe de 1973. As cidades eram, então, alimentadas com produtos importados com o dinheiro do petróleo. As sociedades rurais e a agricultura, apesar das definições políticas em sentido contrário, não se afiguravam, pois, utilitárias. Daí a falta de atenção ao sector agro-pecuário, salvo em períodos em que o preço do petróleo no mercado internacional atingia níveis preocupantemente baixos². De igual modo, o poder de Estado não foi suficientemente estruturado a nível local (de município e comuna), e, para além disso, as povoações e aldeias confrontaram-se com um enorme vazio de poder, na medida em que o poder «tradicional» – o único poder público existente a esse nível nas áreas rurais – nunca foi constitucionalmente reconhecido. Sem instituições públicas e sem a actividade económica que caracterizava as sociedades rurais – agricultura e comércio –, estas foram esvaziadas com a saída dos elementos mais jovens, instruídos e dinâmicos. Isso foi explorado pela UNITA, que soube aproveitar a água onde os seus guerrilheiros passaram a nadar quase à vontade. Por isso, defendi, desde há muito, não fazer sentido que o MPLA e o Governo angolano apontassem a guerra como o factor que impediu o desenvolvimento da agricultura e a implantação do poder de Estado. Em minha opinião, o que aconteceu foi exactamente o contrário. A guerra apenas contribuiu para que a perversão se acentuasse.

Se se tiver em conta o conceito de exclusão social que abarca a noção de pobreza e inclui outras situações caracterizadas por rupturas ao nível das relações sociais³, é possível assumir que ela tem a ver com a cidadania, cujo exercício pleno implica e traduz-se no acesso a um conjunto de sistemas que podem ser agrupados em cinco domínios que, no caso das

áreas rurais de Angola, se manifestam nas seguintes expressões de ruptura:

- No domínio *social*, onde elas se verificaram a nível do emprego e das migrações maciças, pondo em causa relações familiares e de vizinhança e as próprias comunidades culturais. Esta situação foi particularmente agravada a partir de 1992 com o fenómeno dos deslocados;
- No domínio *económico*, onde elas se fizeram sentir ao nível do mercado e do sistema de trocas entre a cidade e o campo, e ainda com a ausência de oferta de empregos pela paralisação da vida económica nas áreas rurais;
- No domínio *institucional*, com a redução drástica da oferta de serviços na área da educação, saúde, da justiça, e com a ausência de instituições ligadas à participação política e aos direitos cívicos e políticos;
- No domínio *territorial*, em que a exclusão diz respeito a extensas áreas rurais e periurbanas;
- Finalmente, no domínio das *referências simbólicas*, com afectações importantes a nível das identidades, da auto-estima, da autoconfiança, da dependência em relação aos «doadores» e outros agentes externos, à incerteza no futuro, e até mesmo do sentido de pertença à sociedade.

Os intelectuais angolanos jogaram um papel importante na construção da angolanidade e na luta pela independência. A quebra de solidariedade e de compromisso social, o quotidiano difícil, o desânimo, a impaciência, a atracção pelo consumismo e, sobretudo, as alianças com o poder levaram à ruptura das suas ligações com as organizações populares. Considero que este aspecto contribuiu para o reforço da exclusão ou, pelo menos, para a não evitar. Algumas organizações da sociedade civil (osc) integradas pelas elites (políticas, intelectuais, académicas) também caem na mesma armadilha porque não têm ligações às organizações populares de base e estas não sentem os efeitos da sua acção. As universidades e outros centros do saber também vêm mantendo uma preocupante distância em relação a elas. Acredito que reside aqui um dos nós do que se pode chamar o problema angolano: a ligação das elites intelectualizadas às comunidades

de base poderia contribuir para que o «povo» (no sentido pejorativo que certos círculos angolanos dão à palavra) se transformasse em cidadãos.

A emergência das ONG

2. Na época da independência de Angola, o contexto internacional sofria alterações profundas. Os modelos de desenvolvimento adoptados pela maioria dos países africanos (o capitalismo nacionalista e o socialismo revolucionário) entravam em colapso. A nível mais global, um novo tempo de mudanças e de ideias impôs novos padrões de comportamento, de práticas culturais e de princípios políticos, inovações sobre o Estado, a sociedade civil e os movimentos sociais. O capitalismo renovou-se com novos métodos de gestão e com novas tecnologias, o Estado-Providência entrou em crise e o neoliberalismo impôs a centralidade do mercado, enquanto os movimentos sociais contrapunham a centralidade do cidadão.

As mudanças políticas em Angola no início da década de 90, aliadas à guerra, provocaram mudanças significativas no panorama político e social e permitiram a explosão do «sector informal» (cujo dinamismo permitiu a sobrevivência da maioria da população) e a criação de um espaço onde floresceu a sociedade civil com novos actores sociais. As ONG, apesar dos erros e das críticas com que se confrontam, contribuíram para salvar vidas e matar a fome de muita gente, e muitas delas (nacionais e internacionais) têm tido um papel importantíssimo na ligação entre o mundo da política, do conhecimento, das elites e o das organizações populares de base. Nas áreas rurais, até então quase entregues à sua sorte, novas dinâmicas e iniciativas individuais ou de grupo foram associadas à acção das ONG que trabalham na perspectiva do desenvolvimento, através do reforço das capacidades e da construção da autonomia e cidadania, conformando uma nova realidade social, económica e política. São associações de camponeses e agricultores, grupos e organizações ligados à agricultura, saúde, educação, gestão de água, saneamento, defesa dos interesses das mulheres, contribuindo todos para a satisfação das necessidades das populações e para a sua progressiva autonomia.

As tarefas da reconstrução

3. Terminada a guerra, o desafio maior que se coloca aos Angolanos é a reconstrução do tecido humano, social e institucional. Porém, o conflito não foi o único responsável pela sua desestruturação nem pode explicar tão elevado nível de exclusão social e de cidadania. Hoje, Angola é como se fosse um gigante de pés de barro, com a base destruída e desorganizada.

A reconstrução desse tecido vai exigir, pois, a definição de uma política nacional de reconstrução e de desenvolvimento a partir das comunidades de base de acordo com uma visão nacional negociada e partilhada entre as diferentes forças políticas e sociais. Nesse sentido, a reconstrução deve ser vista como a fase inicial de um processo mais longo de concepção de um projecto nacional. A realidade angolana mostra bem que esta definição só terá sentido se as OSC forem chamadas a intervir ou se tiverem capacidade para exigir tal intervenção. A reconstrução deve ser entendida, também, como parte da reconciliação nacional pretendida, pois trata-se de uma excelente oportunidade para a promoção do exercício da cidadania.

A reconstrução tem de ser pensada em termos novos. As experiências do passado são importantes como referências e lições, mas não podem ser o eixo fundamental da nova concepção. Infelizmente, por ausência de outras referências, muitos angolanos – incluindo governantes, dirigentes partidários e fazedores de opinião – continuam a pensar num modelo de reconstrução que tenderá, a prazo, para a restauração de uma ordem idêntica à dos últimos anos do período colonial⁴. Isso acontece, é certo, porque o conhecimento do país está muito dependente, ainda, dos elementos que se reportavam àquele período. Então, torna-se necessário e urgente que o país se conheça a si próprio e isso só pode acontecer com uma política e estratégias adequadas de criação de centros de pesquisa e de outros mecanismos (jornais, espaços de debate) que permitam a elaboração de um pensamento estratégico crítico e independente.

Em situações como a que se vive em Angola, a educação não formal dirigida a adultos inseridos nas suas comunidades residenciais assume importância

notável para que estes possam ganhar a sua autonomia. O país não é rico em experiências de desenvolvimento a partir das comunidades numa perspectiva participativa que rejeite o paternalismo e o assistencialismo e favoreça a promoção da cidadania⁵. Contudo, várias ONG – entre as quais a ADRA, à qual estou ligado – ensaiaram experiências de acção comunitária na ajuda às populações deslocadas para se reinstalarem ou regressarem às suas áreas de origem e no combate à pobreza, e os resultados alcançados foram bastante significativos⁶.

A experiência da ADRA é baseada no desenvolvimento comunitário como método participativo de interacção pedagógica entre as comunidades e as suas equipas e está a permitir que as comunidades atinjam determinados níveis de autonomia e encontrem os caminhos para melhorar as suas condições de vida e para a afirmação da cidadania. A estratégia assenta no resgate da cultura local e de formas organizativas comunitárias que estavam em adiantado estado de degradação e na introdução de elementos modernizantes de gestão através das associações e grupos, devido à necessidade gritante de recursos (incluindo crédito) para reabilitação dos sistemas de produção. Muitas destas associações e grupos assumem hoje um papel novo em termos de participação e de autonomia e começam a ensaiar novas formas de negociação com as instituições do Estado e outros actores. Os cidadãos envolvidos mostram ser os mais dinâmicos e portadores de novas ideias de progresso, democracia e desenvolvimento. Acredito que aí estão a ser gerados os futuros empresários e autarcas, capazes de mudar a face das aldeias e municípios, pelo que a ideia de que só com recurso a investidores estrangeiros ou a empresários urbanos será possível a reabilitação das áreas rurais é absurda. Estes investidores, sempre bem-vindos, no quadro da abertura que caracteriza os Angolanos em geral, têm de estar conscientes de que só poderão ter sucesso se souberem negociar de forma adequada com quem se encontra no terreno, conhece a realidade e sabe o que quer, muito mais do que muita gente imagina.

As possibilidades do poder local

4. Na Angola independente, o poder local nunca constituiu uma prioridade ou preocupação, pelas razões que já referi no início do artigo. A actual Lei Constitucional consagra pela primeira vez a sua existência, mas remete a sua concretização para uma lei específica que nunca foi elaborada. As experiências de outros países mostram que existem riscos na sua institucionalização e, sobretudo, no seu funcionamento. Frequentemente, as expectativas em relação ao exercício da democracia, à participação dos cidadãos e à diminuição da distância entre estas e o poder político é gorada. Há quem tema – e eu incluo-me nesse grupo – que o centralismo de Luanda possa transferir-se para o centralismo dos órgãos locais.

Os debates sobre a nova Constituição indiciam que, finalmente, o poder local vai ser instituído. Uma das correntes que se têm vindo a afirmar defende que o futuro poder local deve contemplar não só as autarquias, mas também o poder tradicional e as representações da sociedade civil que emergem a nível local. É uma abordagem que me parece correcta e inovadora, que pode permitir vencer os riscos de que falo atrás. O mais importante é organizar e vivenciar o poder local na perspectiva de uma democracia participativa, e isso é possível com o envolvimento de outros actores que não apenas os partidos políticos. Será uma oportunidade magnífica para a sociedade civil jogar um papel importante na reestruturação das sociedades locais e no reforço das instituições, contribuindo para diminuir a distância entre os cidadãos e o poder central e as elites políticas e intelectuais que gravitam na sua órbita. Penso que esta é uma linha de trabalho a ser explorada pelas sinergias que comporta e pela possibilidade de reprodução dos efeitos. O papel das ONG e outras OSC será o de facilitar contactos e mecanismos de negociação entre os diferentes actores, a fim de se encontrarem formas de prestação de serviços a nível local e comunitário.

A reinserção social dos desmobilizados e dos deslocados deve ser vista neste quadro. Experiências anteriores de projectos especificamente dirigidos ao reassentamento de ex-militares e à sua formação profissional não

tiveram sucesso. A vida nas sedes dos municípios e comunas está profundamente alterada, a antiga população com profissões diferenciadas deslocou-se, e a actual, oriunda das aldeias, está deslocalizada, conformando um universo social e cultural que pouco ou nada tem a ver com as antigas vilas do interior. A reorganização das instituições e das actividades económicas a nível local é o melhor garante da inclusão dos ex-militares e das pessoas que foram mais afectadas pela guerra na vida económica, social e política das sociedades locais. Os ex-militares, porque estão acostumados a viver em condições difíceis; porque têm hábitos de disciplina e de trabalho em grupo; porque têm contactos com mundos diferenciados afastados dos limites do quadro sociológico aldeão; e porque têm interesse em melhorar rapidamente a sua vida, poderão ser actores importantes deste processo. Algumas destas características poderão ser transportadas também pelos deslocados que regressarem às suas áreas de origem depois de vários anos em contacto com a gente das cidades.

Democracia e desenvolvimento

5. O Governo angolano aprovou recentemente um Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização Administrativa que prevê a transferência de poderes do Estado e a autonomia administrativa por parte das autarquias, do poder tradicional e das organizações dos cidadãos. Este plano parece convergir com a ideia de uma reconstrução como a que tenho vindo a defender neste artigo. Esta será uma oportunidade ímpar para a ADRA e outras ONG contribuírem para o reforço do poder local, da democracia e da cidadania. Trata-se, do ponto de vista teórico, de assumir o modelo de desenvolvimento dos «movimentos sociais» de Bajoit⁷ que se pretende contrapor aos efeitos do neoliberalismo em países onde ele tem incrementado a pobreza e o fosso entre ricos e pobres. Segundo tal modelo, em situações de transição de um regime de partido único para uma sociedade democrática, é necessário ligar o processo de construção da democracia com a implementação de um projecto de desenvolvimento sustentável, como se estivéssemos em presença das duas faces da mesma

moeda. O motor desse modelo são as organizações da sociedade civil que, ao implementarem os seus projectos de solidariedade social e de reforço institucional a nível local, criam riqueza e reproduzem o próprio modelo.

Noutra vertente teórica, seguindo o chileno José Bengoa e o seu modelo de educação popular para os movimentos sociais, é possível pensar na reconstrução do país sustentada nos eixos de participação dos cidadãos, de respeito pelas identidades, de modernização e de mudança social⁸. Isto coaduna-se com a perspectiva do desenvolvimento e da democracia a partir da base, a nível dos cidadãos, que pode dar substância (pelo exercício da cidadania e pelo respeito pela cultura) à democracia formal (dos partidos) e à democracia fundamental (do Estado de direito que garante, por lei, a cidadania). Tais eixos constituem, volto a frisar, excelentes oportunidades para a sociedade civil contribuir para a estruturação dos poderes públicos a nível local numa nova perspectiva e para a construção de um modelo de desenvolvimento democraticamente sustentável, no dizer do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, ou seja, um modelo que assente fundamentalmente no homem e nas instituições que ele cria.

NOTAS

¹ A discriminação com base na raça e na cultura era consagrada no «Estatuto dos indígenas portugueses das Províncias de Angola, Moçambique e Guiné», cuja última versão data de 1954, segundo a qual o regime de trabalho, o pagamento de impostos, o serviço militar, o ensino, a assistência médica, enfim, quase tudo era regulamentado de forma específica em relação aos «indígenas», a quem não era reconhecida a cidadania portuguesa. Ver NETO, Maria da Conceição, «Angola no século xx (até 1974)», in Alexandre, Valentim (ed.), *O Império Africano (Séculos XIX e XX)*, Lisboa, Edições Colibri, 2000.

² Ver artigo do mesmo autor «Para cá do petróleo: a agricultura angolana em questão», ADRA, Luanda, 1997 (ciclostilado).

³ Ver COSTA, Alfredo Bruto da, *Exclusões Sociais*, Lisboa, Gradiva, 2001, 2.ª edição.

⁴ Veja-se, por exemplo, o que acontece em relação à política de terras. A falta de clarividência tem conduzido à reconstituição da estrutura fundiária existente no início dos anos 70, que tantos prejuízos causou à maioria do povo angolano. Fontes do Ministério da Agricultura revelaram que em 1999 já haviam sido distribuídos cerca de 50 por cento das terras anteriormente ocupadas por portugueses a elementos das novas elites políticas e económicas (ver PACHECO, Fernando, *A questão das terras para fins agrícolas em Angola*, texto elaborado para a FAO, Janeiro de 2002).

⁵ A referência mais importante neste domínio vem do Serviço de Extensão Rural introduzido no fim da década de 60 no Planalto Central, mas que tinha limitações derivadas do contexto da época. Mesmo neste caso, a transposição da experiência para a situação actual não pode ser feita sem uma adequada avaliação crítica, pois a Extensão Rural não era – e não é – o melhor exemplo em termos de participação comunitária.

⁶ Esta era a linha do Programa de Reabilitação Comunitária e Reconciliação Nacional apresentado na Mesa-Redonda de Bruxelas em 1995 e que, com as correcções aos erros já identificados, deveria ser retomado.

⁷ BAJOT, Guy, «Theories Sociologiques du Développement», in *ANTIPODES*, revista da organização belga ITECO, sem data.

⁸ De acordo com Bengoa, estes quatro eixos devem estar em equilíbrio se se pretende um desenvolvimento centrado no homem (ver BENGUA, José, «Educação popular para os movimentos sociais», in *Proposiciones*, n.º 15, Santiago do Chile, 1987).