

Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

Luanda, Setembro 2021

O Executivo Angolano criou uma Comissão Multisectorial encarregue de elaborar uma proposta de Divisão Político-Administrativa que vai incidir o seu trabalho especificamente sobre o território de cinco províncias: Cuando Cubango, Lunda-Norte, Malanje, Moxico e Uíge.

No âmbito do processo de auscultação pública que decorre entre 17 de Agosto e 17 de Setembro de 2021, e como vem sendo prática, o OPSA e a ADRA pretendem dar o seu contributo para o debate público sobre a Divisão Político Administrativa, submetida à Assembleia Nacional pelo Executivo.

O OPSA é um espaço pluralista de debate, na base de argumentos e factos, para um desenvolvimento justo e sustentável.

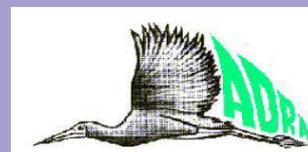
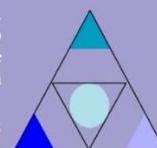
O OPSA actua pela realização de debates, produção de documentos de reflexão ou de posicionamento para fundamentar tomadas de decisão.

Isto resulta da:

- Recolha de informação
- Tratamento de conteúdo através de avaliação, balanço e reflexão, validando a informação e integrando outros actores relevantes para o tema em questão
- Formulação de opiniões buscando consensos ou opções diferenciadas
- Divulgação de posicionamento de forma pública ou dirigida a grupos específicos

OPSA
Observatório
Político-Social de
Angola

info@opsa-angola.org
www.opsa-Angola.org



Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

Este parecer procura, assim, contribuir para o debate trazendo ao conhecimento das cidadãs e cidadãos uma síntese sobre em que consistirá a revisão do actual modelo de divisão política e administrativa do país, bem como apresentar de maneira sistematizada as preocupações e as recomendações do OPSA e da ADRA.

Com isso, pretende-se promover a participação pública informada num processo que traz consigo importantes e profundos impactos na vida dos cidadãos e das cidadãs, já que incide sobre a governação do país e sobre as próprias políticas de desenvolvimento harmonioso do território.

O que é a Divisão Político-Administrativa?

No documento de apresentação desta proposta, e que se encontra disponível em www.dpa.gov.ao, o Executivo argumenta que «a divisão do território e a organização administrativa propriamente dita, são segmentos complementares que concorrem para boa governação e/ou administração» e que «através da criação de circunscrições territoriais de maior ou menor dimensão» se poderá assegurar «uma melhor gestão e um atendimento mais adequado das necessidades das populações nos seus pluralismos complexos, na medida em que a divisão territorial deve também ter em conta as especificidades culturais, sociais, económicas e demográficas de cada área do País».

Para tal, foi nomeada uma Comissão Multisectorial, que está encarregue de apresentar uma nova divisão político-administrativa do território nacional que engloba 5 províncias: Cuando Cubango, Lunda-Norte, Malanje, Moxico e Uíge. Ainda segundo a mesma fonte, «o mandato da Comissão não prevê a alteração dos limites dos municípios existentes», estando o mesmo limitado a propor «a criação de novas circunscrições territoriais de nível provincial como resultado da divisão destas 5

(cinco) províncias e correcção dos erros topológicos já identificados», clarificando, ainda, que «o número de novas províncias, os seus nomes, as suas capitais e os municípios que as integrarão serão apenas conhecidos no final do trabalho multidisciplinar em curso».

O Executivo explica que esta revisão da DPA (processo semelhante à revisão pontual da constituição e que só acrescenta a auscultação pública no processo de aprovação) responde «à necessidade de promoção do desenvolvimento equilibrado do Território Nacional, de combate às assimetrias, de aproximação e da prestação de serviços públicos com maior eficiência, assim como de ocupação integral do território nacional».

Clarifica também que o Poder Executivo é o responsável pelo planeamento e desenvolvimento territorial nacional e que a proposta de alteração foi por ele submetida à Assembleia Nacional que deverá deliberar sobre a sua aprovação ou não. Anuncia, por fim, «uma ampla campanha de auscultação pública, de âmbito local e nacional, cujas contribuições serão levadas em conta no resultado final». O processo de auscultação pública decorre entre 17 de Agosto e 17 de Setembro e incluirá a realização de sessões de auscultação com a Comissão Multisectorial nas 5 províncias e a participação cidadã através do preenchimento e submissão de um formulário disponível em plataforma online.

A relevância da DPA

Sendo uma matéria que pode concorrer para melhorar a gestão política e administrativa do território, uma revisão da DPA é sempre pertinente – sobretudo quando amadurecida e merecendo amplo consenso nacional. Mas o facto de ser pertinente não significa que a DPA seja uma questão prioritária para um país que está há mais de 5 anos em recessão económica e em situação de muito sério agravamento da vulnerabilidade, pobreza, exclusão e fome.

Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

Neste contexto já de si preocupante, a revisão da DPA poderá ter sido acolhida por muitos com alguma indiferença, dada a urgência de tantos outros desafios no dia-a-dia das pessoas e famílias, e por outros com desconfiança dada a proximidade das eleições de 2022. Simultaneamente, vários actores da sociedade civil expressaram surpresa com a inesperada reforma, bem como algumas preocupações.

Procurando, pois, dar informação relevante, o OPSA e a ADRA procederam a uma análise sobre a relevância da DPA a partir de diferentes pontos de vista.

A qualidade do processo de elaboração da proposta de DPA

A revisão da DPA é uma matéria de interesse nacional e grande complexidade. Por isso, é da máxima importância perceber se: (i) existe uma sólida fundamentação; (ii) os seus objectivos estão, de facto, claramente enunciados e projectados concretamente em resultados definidos; (iii) os resultados esperados correspondem às prioridades do país; (iv) as circunstâncias actuais do país são efectivamente favoráveis para alcançar esses objectivos e resultados e (v) se a metodologia utilizada para a revisão da DPA (e muito especialmente a componente da consulta pública) é realmente adequada, inclusiva e transparente.

É a qualidade deste processo e o nível de participação pública que determinam, em grande parte, o reconhecimento social amplo que confere maior legitimidade a iniciativas tão importantes como esta.

A relevância dos objectivos enunciados da DPA

Compreender a relevância da proposta da DPA implica necessariamente averiguar qual a pertinência

dos seus objectivos. Na nota informativa disponibilizada, os objectos enunciados são de carácter muito genérico: promover o desenvolvimento equilibrado do território, combater as assimetrias, promover a aproximação dos serviços públicos aos cidadãos e promover a ocupação integral do território. Como tal, não informam na realidade sobre o que se pretende fazer e as metas a atingir.

Como se verá a seguir, sobressai um desencontro fundamental entre aquilo que é apresentado como finalidade da DPA e tudo o que está previsto no PND, nomeadamente no que se refere a programas, políticas e estratégias de desenvolvimento para o país e para as províncias em causa.

A relevância da DPA do ponto de vista do Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN)

O PDN 2018-2022 constitui o documento orientador de **planeamento de médio prazo do país. É elaborado no seio do Sistema Nacional de Planeamento** em vigor e «visa a promoção do desenvolvimento socioeconómico e territorial do País. Tendo um carácter prospectivo e plurianual, o PDN abrange os níveis nacional, sectorial e provincial de planeamento, e implementa as opções estratégicas de desenvolvimento a longoprazo do País, assumidas na Estratégia de Longo Prazo (ELP) Angola 2025» (PDN 2018-2022: 10).

O PDN 2018-2022 assenta na actual divisão política e administrativa do país, a saber 18 províncias, 164 municípios, 518 comunas e 44 distritos urbanos.¹ O PDN 2018-2022 está organizado em 6 eixos estratégicos, que correspondem ao que seriam «as prioridades gerais do Executivo relacionadas com as grandes áreas do desenvolvimento de Angola» (PDN 2018-2022: 15).²

¹ Lei 18/16, de 17 de Outubro.

² (i) Desenvolvimento Humano e Bem-estar; (ii) Desenvolvimento Económico Sustentável e Inclusivo; (iii) Infra-estruturas Necessárias ao Desenvolvimento; (iv) Consolidação da Paz, Reforço do Estado Democrático e de Direito, Boa Governação, Reforma do Estado

e Descentralização; (v) Desenvolvimento Harmonioso do Território; (vi) Garantia da Estabilidade e Integridade Territorial de Angola e Reforço do seu papel no contexto Internacional e Regional.

Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

O 5º eixo diz respeito ao Desenvolvimento Harmónico do Território e é composto por duas políticas (Desenvolvimento Territorial; Ordenamento do Território e Urbanismo).³ Em nenhuma destas políticas, nem em nenhum dos programas definidos, está prevista a alteração da actual DPA. Ou seja, a revisão da DPA não foi considerada como resposta às necessidades de promover um desenvolvimento territorial harmonioso. Esta é até uma das razões da surpresa e mesmo desconfiança sentida por vários actores com o anúncio da revisão da DPA, como também da importância de uma reflexão sobre a sua relevância.

Uma alteração, ainda que parcial, à DPA acarreta implicações sérias e preocupantes para o próprio Sistema de Monitoria e Avaliação do PDN. Recorde-se que este foi pensado para a monitoria regular do progresso da implementação dos programas definidos e para a avaliação de impacto das políticas estratégicas e respectivas políticas públicas. Sublinhe-se também que a avaliação intercalar, realizada já em 2020, dava conta não só da distância que separa o executivo das metas traçadas, mas também de que não considerou, em momento algum, uma nova DPA.⁴ De facto, uma nova DPA exigirá uma profunda revisão e reorganização dos processos de implementação, gestão, monitoria e avaliação dos programas, incluindo a revisão de indicadores e metas para as novas circunscrições.

A relevância da DPA para a aproximação dos serviços aos cidadãos

Mas para além deste impacto, o OPSA e a ADRA instam o executivo a explicar com maior clareza os fundamentos da revisão da DPA e a sua relevância

para se conseguir uma maior aproximação dos serviços aos cidadãos. Esta é uma questão pertinente, porque, na realidade, no elenco das prioridades governativas consagradas no PDN 2018-2022, consta a descentralização e a instauração das autarquias. A alteração da DPA, na verdade, confere ou retira sentido ao eixo 4, dedicado à Consolidação da Paz, Reforço do Estado Democrático e de Direito, Boa Governação, Reforma do Estado e Descentralização?

Neste âmbito, será conveniente realçar que o PDN 2018-2022 elegia como prioridade a Política de Descentralização e Reforço do Poder Local, salientando que «os princípios da descentralização político-administrativa e da autonomia local estão consagrados na Constituição da República de Angola, que estabelece o poder local como poder autónomo do Estado, não soberano e não integrado na Administração Pública do Estado. As autarquias locais constituem uma das formas organizativas do poder local, com atribuições nas diferentes áreas da governação local» (PDN 2018-2022: 234).

Esta política, por seu turno, inclui a Reforma da Administração Local e Melhoria dos Serviços Públicos a Nível Municipal. Este visa, desde a sua concepção, fazer que os serviços administrativos desconcentrados do Estado deem «uma resposta mais eficiente e próxima das populações», no pressuposto da transformação das administrações locais em autarquias. Inclui também o Programa de Descentralização e Implementação das Autarquias Locais, cujo objectivo último era o de realizar as primeiras eleições autárquicas, institucionalizado as autarquias locais até 2022. Já é, todavia, mais explícito do que implícito que não serão realizadas

³ Por exemplo, a Política de Ordenamento do Território e Urbanismo inclui os programas de Melhoria do Sistema Geodésico e Cartográfico Nacional, de Construção e Reabilitação de Infra-estruturas Rodoviárias, de Construção e Reabilitação de Edifícios Públicos e Equipamentos Sociais, de Desminagem e de Desenvolvimento da Rede Urbana.

⁴ Após a conclusão do PDN decorrerá uma avaliação final (2022) e três anos após a conclusão do PDN (em 2025), realizar-se-á uma avaliação de impacto.

Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

as eleições autárquicas em breve.⁵ A Presidência da República anunciava, em 2020, aquando do discurso de comemorações dos 64 anos do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), que Angola não tinha condições para realizar as eleições autárquicas. E, na verdade, o OGE de 2021 não contemplava nenhum recurso para este desígnio.

Assim, é compreensível o facto de que muitos cidadãos e cidadãs questionem as razões pelas quais, ao invés de Angola institucionalizar autarquias, se procede à revisão da DPA. Para o OPSA e a ADRA, uma revisão da DPA está longe de se afirmar como um substituto ou passo intermédio legítimo e real para a descentralização e tão pouco terá condições de servir de modo mais eficaz a tão necessária aproximação dos serviços aos cidadãos. Na verdade, os efeitos negativos da distância entre os serviços públicos e os cidadãos está bem expressa nos indicadores mais recentes. Em Junho de 2020, o Índice de Pobreza Multidimensional de Angola mostrava que alguns dos principais indicadores que mais contribuía para as elevadas taxas de incidência da pobreza prendiam-se justamente com os serviços públicos de base: registo civil (13,6%); ano de escolaridade (9,9%); cuidados de saúde materna (8,1%), entre outros.⁶

A relevância da DPA face ao contexto político, económico e social

Em plena recessão económica e em contexto pandémico, o desmesurado aumento da vulnerabilidade e da pobreza extrema, do desemprego e do custo de vida ilustra o ritmo do agravamento da

profunda crise social e económica de Angola. Nestas condições, o descontentamento social cresce proporcionalmente com a crise. Com as eleições gerais de 2022 à porta, é natural que a proposta de revisão da DPA cause alguma desconfiança a muitas cidadãs e cidadãos.

Uma das primeiras questões que a revisão da DPA levanta é saber como é que ela vai contribuir para superar este cenário, sobretudo quando o «PDN 2018-2022 assume opções estratégicas de desenvolvimento para cada província, partindo de um quadro de aspirações realizáveis e identificando as apostas para uma integração competitiva na economia angolana, assim como os constrangimentos a ultrapassar de que decorrem prioridades de investimento» (PDN 2018-2022: 268)⁷ Que impacto terá a revisão da DPA nas políticas e nos programas inscritos no PDN 2018-2022 e já em curso?

Para além disso, também não estão claras as razões pelas quais se opta por uma revisão parcial da DPA que abrange apenas 5 das 18 províncias. Quais foram os critérios para seleccionar estas províncias e não outras que também apresentam elevadas taxas de pobreza multidimensional, como é o caso do Cunene?⁸

À questão dos critérios, junta-se a questão dos benefícios. Por exemplo, como é que a revisão da DPA irá, de facto, beneficiar as regiões e as comunidades por elas afectadas, nomeadamente no que diz respeito à pobreza extrema e às situações de emergência alimentar que se observam nestas províncias?

⁵ Fontes: <https://www.dw.com/pt-002/angola-eleicoes-autarquicas-podem-ser-s%C3%B3-uma-miragem/a-55952140>
<https://observador.pt/2020/12/12/lourenco-considera-que-ainda-nao-e-tempo-para-eleicoes-autarquicas-em-angola/>

⁶ INE. 2020. Índice de Pobreza Multidimensional de Angola. Junho 2020.

⁷ Consultar também diagnóstico e plano de investimento por província: PDN 2018-2022: 268 e ss.

INE, 2020. Índice de Pobreza Multidimensional de Angola. Junho.

⁸ Segundo o IPM-A, Cunene é a província mais pobre multidimensionalmente (0,405) (INE, 2020).

É preciso não esquecer que, de acordo com o IPM-A, a maioria das províncias afectadas pela DPA apresentam uma taxa de incidência de pobreza superior a 70%.⁹ Todas as províncias incluídas na DPA têm, na realidade, os valores de IPM-A mais elevados do país, o que comprova níveis muito altos de pobreza: Lunda Norte (0,393), Malanje (0,329), Moxico (0,377) e Uíge (0,366) e Cuando Cubango (0,375). Com as províncias da Huíla e do Cunene, estas províncias representam 38% dos municípios mais pobres do país. Será da maior importância esclarecer como é que a DPA irá contribuir para o combate à pobreza, em muitos casos extrema, destas populações.

E é sensato lembrar que a Rede Global Contra as Crises Alimentares, uma aliança da ONU com a União Europeia e agências governamentais e não-governamentais, estimou que, em Angola, entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020, cerca de 562 mil pessoas estavam já em situação de crise ou pior, e mais de metade dessas, 290 mil pessoas, estavam já em fase de emergência.¹⁰ Em Agosto de 2021, foi realizada a **Segunda Conferência sobre a Seca no Sul de Angola, onde a sociedade civil pediu a declaração do estado de emergência devido à seca, a pior de há 40 anos¹¹, e à fome que se vive nestas e noutras províncias.**¹²

Perante este cenário, a DPA, por pertinente que seja, não é certamente uma prioridade para o presente.

A relevância da DPA para a sustentabilidade das finanças públicas

Com a criação de novas circunscrições territoriais de nível provincial, prevê-se a necessidade de criar mais e novas estruturas provinciais, o que requer necessariamente mais recursos financeiros para as edificar e colocá-las em funcionamento, para além de mais recursos humanos, para que tenham condições mínimas de funcionar assim que sejam criadas, ou seja, num muito curto espaço de tempo desde a promulgação eventual da revisão da DPA. Requer igualmente um aumento entre 10% e 15% (dependendo da decisão final) do número de deputados na Assembleia Nacional e dos custos inerentes a este aspecto.

Tudo isto representa despesa para um Estado que enfrenta vários desafios no que toca à necessidade de assegurar recursos em quantidade suficiente para permitir o adequado funcionamento das diferentes instituições que compõem os governos provinciais actualmente existentes. No fim de 2020, o rácio dívida/PIB atingiu um novo máximo de 135,1%, motivando o FMI a alertar para a necessidade de acautelar a sustentabilidade da dívida e a boa gestão dos recursos públicos.¹³ Nestas condições, todas estas novas estruturas vão requerer orçamentos públicos para 2022.

E, para além disso, como é que estas estruturas provinciais poderão promover a aproximação dos serviços à população quando as circunscrições municipais se mantêm numa situação em que os serviços

⁹ A excepção é Malanje com uma taxa de 67%.

¹⁰ Fonte: <https://observador.pt/2021/05/05/angola-e-mocambique-enfrentam-crise-alimentar-preocupante/>

¹¹Fonte: <https://www.dw.com/pt-002/onu-milh%C3%B5es-afetados-pela-seca-em-angola-e-desnutri%C3%A7%C3%A3o-aguda-preocupam/a-58718654>

¹² Por exemplo: <https://www.dw.com/pt-002/angola-estiagem-gera-alerta-para-fome-na-prov%C3%ADncia-de-malanje/a-58955913>

¹³ Expansão. 18 de Agosto de 2021. Dívida Pública continua a ser a maior dor de cabeça do executivo e do FMI.

disponibilizados às comunidades continuam muito precários e quando não há descentralização efectiva? Como referido anteriormente, o PDN 2018-2022 definia a Política de Descentralização e Reforço do Poder Local como prioridade estratégica nacional, no pressuposto de que a aproximação entre cidadãos e cidadãos e os serviços públicos se deve desenvolver no espaço municipal – e não em novos espaços provinciais. Isto leva também a questionar sobre como é que a DPA responderá às desigualdades sociais que se traduzem territorialmente de maneira a justificar o custo que terá?

A revisão da DPA e a sua operacionalização envolvem custos financeiros que o Estado não tem meios para suportar. Para além disso, esses custos ou não estão ainda estimados, pois o número de novas províncias só será conhecido posteriormente, ou não são conhecidos. Profundamente pressionado pela recessão, pela dívida pública e pelas situações de emergência social, e tendo que financiar as eleições gerais de 2022, como é o que o próximo Orçamento Geral do Estado irá conseguir financiar a instalação de 5 ou 6 estruturas provinciais (serviços, residências, equipamento, meios de transporte, etc.)? Como é que irá suportar o aumento da folha salarial da função pública adscrita a estas estruturas quando o urgente reforço de meios humanos para sectores verdadeiramente estratégicos, como a saúde, a educação, a agricultura e a justiça, continua bloqueado?

Qualquer que seja, este esforço financeiro é duplamente falacioso: por um lado, não é direccionado para as situações de emergência social que o país atravessa e, por outro lado, dificilmente conseguirá fazer aproximar os serviços dos cidadãos, sem descentralização real, porque se vai concentrar no âmbito provincial e não municipal, que é onde, segundo os posicionamentos anteriores do OPSA e ADRA, se deveriam concentrar os recursos.

As implicações políticas

Um dos motivos pelos quais o anúncio da revisão da DPA foi recebido com surpresa por uns e desconfiança por outros, prende-se com o facto de ela ser introduzida em pleno contexto pré-eleitoral. Quais as implicações de uma nova DPA ao nível, por exemplo, dos círculos eleitorais? A lei eleitoral (7/04 de 17 de Junho) define 18 círculos eleitorais provinciais (art. 29º), define que cada província elege 5 deputados (art. 30º) e clarifica o sistema de representação proporcional ao qual a eleição de deputados pelos círculos provinciais obedece (art. 33º).

A revisão da DPA suscita polémicas adicionais, pois altera e aumenta os círculos eleitorais provinciais, permitindo que sejam eleitos 25 ou mais deputados nestes territórios em relação às eleições passadas. De notar que em 2017, nas províncias abrangidas pela DPA o partido MPLA obteve 21 deputados (84%) e o partido UNITA 4 deputados (16%). Se cada uma destas províncias for dividida em duas, esta possibilidade pode representar, à partida, uma potencial vantagem para a formação política que tem nesses territórios um eleitorado forte. Tendo em conta que a mobilidade de voto não tem sido muito significativa nestas zonas, esta decisão pode ser vista por muitos cidadãos e por algumas formações políticas e partidárias como uma tentativa de favorecimento do MPLA nas próximas eleições, já que obteve nestas províncias uma percentagem muito superior ao seu resultado nacional (61%). Esta situação, aliada à retirada do apuramento dos votos a nível municipal, tal como preconizado pela recente alteração da lei orgânica sobre as eleições gerais, faz que aumente, na sociedade em geral, a percepção, de que as motivações oficialmente anunciadas não serão necessariamente as razões principais, contribuindo para um aumento do clima de desconfiança que acaba por fragilizar a credibilidade do processo eleitoral.

As implicações sociais

Em primeiro lugar, não são conhecidos os estudos e diagnósticos prévios que devem, à partida, estar na base de um projecto de alteração da divisão política e administrativa de um país. Como observado anteriormente, a alteração da DPA não está prevista pelo PDN 2018-2022. Este desconhecimento traz consigo outra interrogação preocupante: quais são os fundamentos da DPA em termos demográficos, geográficos, sociais, económicos, culturais, ambientais, etc? A criação de novas províncias tem um impacto directo no sentimento de pertença e de identidade das populações e comunidades. Como é que o tão necessário respeito pela diversidade e pela identidade está assegurado nesta revisão?

Em segundo lugar, não está clara a adequação dos métodos a serem utilizados no processo de auscultação pública. Para uma reforma destas dimensões e com impacto directo na vida das populações destas províncias, serão suficientes 5 sessões de trabalho presencial com a Comissão Multisectorial para realmente debater a DPA e integrar no seu desenho os contributos que a participação cidadã pode e deve dar? Quão inclusivas poderão ser as sessões? Por outro lado, num país como o nosso, a auscultação pública (que deve ser nacional) não deve ser limitada à possibilidade de expressar a opinião por via de inquérito online. Por fim, saliente-se como o inquérito disponibilizado online deixa antever que o cerne da decisão estará já tomado, deixando a participação pública para assuntos relativamente inócuos.

Se a consulta pública é entendida como o modo de participação das cidadãs e cidadãos nos procedimentos administrativos e legislativos de um governo, então esta não se deverá resumir a um inquérito online, quando se sabe bem que a esmagadora maioria da população não tem acesso a estes meios.

A qualidade e a transparência da consulta pública

Em face das preocupações expressas para com a relevância multidimensional da DPA e suas implicações políticas, financeiras e sociais, o OPSA e a ADRA consideram que é fundamental clarificar vários aspectos da proposta e ampliar e facilitar a participação pública sobre a mesma. Apesar de incidir sobre matéria orçamental, os Princípios de Alto Nível de Transparência, Participação e Responsabilidade Fiscal indicam que os governos devem informar sobre «os principais objectivos políticos, opções, escolhas e compromissos, identificando potenciais impactos sociais, económicos e ambientais e incorporando uma diversidade de perspectivas; fornecer feedback atempado e específico sobre opiniões públicas e a forma como foram ou não incorporadas em políticas ou conselhos oficiais».

O sucesso de um processo de consulta e auscultação pública é, em grande parte, determinado por quão minuciosa e assertiva for a sua planificação, o que implica fornecer transparente e antecipadamente toda a informação relevante e criar condições para que a participação pública seja realmente tida em consideração no processo de revisão e aprovação da DPA. Experiências de anteriores processos de consulta pública mostraram que é necessária uma grande variedade de competências e uma profunda experiência para planificar e implementar uma participação significativa do público. Para tal, é fundamental comunicar a informação que o público necessita para participar de forma significativa. Igualmente, é necessária grande capacidade de ouvir e compreender os interesses e preocupações do público, entre outros aspectos.

Recomendações

Neste contexto e no intuito de contribuir para o debate público informado sobre a revisão da DPA, o

Parecer do OPSA e da ADRA sobre a Proposta de Divisão Político-Administrativa de Angola

OPSA e a ADRA apresentam as seguintes recomendações:

De carácter geral:

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

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

Sobre a necessidade de clarificar os objectivos, os métodos e as implicações da DPA:

A relevância da DPA e dos seus objectivos requer que se avalie até que ponto e em que medida a finalidade da DPA, tal como especificada no documento tornado público pelo Executivo, corresponde estrategicamente às políticas de desenvolvimento nacional. Como observado, a DPA não está prevista no PDN 2018-2022.

No debate público, dever-se-á clarificar a ligação lógica entre a DPA e os objectivos enunciados. Para o OPSA e a ADRA, isto implica rever as reformas políticas já acordadas e investir na sensibilização do público em geral para esta matéria, bem como no diálogo político e em outras disposições institucionais que sejam necessárias tomar em consideração.

Sobre a sustentabilidade da DPA:

O OPSA e a ADRA chamam a atenção das autoridades para reflectir ou partilhar a sua posição em relação à sustentabilidade, porque não se sabe em que medida o processo da revisão da DPA acauteou eventuais riscos e desafios que podem ocorrer durante a sua implementação nem em que medida criou mecanismos para assegurar um bom funcionamento das instituições provinciais após a sua criação. Neste sentido, o executivo deve partilhar a sua análise de sustentabilidade, tendo em conta, pelo menos, os seguintes quatro critérios: i) sustentabilidade técnica; ii) sustentabilidade financeira; iii) sustentabilidade institucional e reforço das capacidades; iv) sustentabilidade ambiental e social.

A Comissão Multisectorial deveria também esclarecer: (i) os custos estimados da DPA e (ii) de que modo os benefícios anunciados podem ser alcançados com menor custo. Uma análise custo-benefício poderia ajudar a responder estas e outras preocupações, sobretudo às que se referem à sustentabilidade económica e fiscal da própria DPA. Urge, por isso, seguir as boas práticas nesta matéria, a saber: uma análise de custo-benefício e uma análise de custo-eficácia. Nestas análises, dever-se-á ter em conta critérios relativos às salvaguardas ambientais, sociais e de conformidade cultural e relativos ao necessário aprovisionamento de meios e recursos, capacidade de gestão financeira, etc.

Deve o Executivo pensar, igualmente, num programa específico para reforçar as capacidades institucionais no intuito de melhorar as práticas de governação e liderança, bem como procedimentos e outros mecanismos institucionais de articulação, transparência e de diálogo com a sociedade.

A sociedade deveria reflectir, também, em que medida os mecanismos e modalidades de financiamento das futuras instituições provinciais (por

exemplo, tarifas, taxas de utilização, taxas de manutenção, dotações orçamentais, outras contribuições das partes interessadas, fluxos de ajuda, etc.) serão postos em prática para assegurar o normal funcionamento das instituições criadas após a DPA, com particular ênfase na sustentabilidade financeira. Para tal, a discussão e o diálogo político devem igualmente contemplar a sustentabilidade financeira das reformas.

Sobre o processo de consulta pública:

A revisão da DPA deve ser apoiada por extensas consultas durante a sua preparação e implementação, quer com a sociedade civil, quer com os diferentes actores políticos e institucionais. O Executivo deve assegurar, igualmente, que está comprometido e é capaz de envolver todos os actores relevantes no processo de auscultação pública. Se, de facto, a participação real do público é a sua intenção, é importante que a Comissão Multisectorial consiga envolver todos os níveis da administração do Estado, bem como assegurar a participação efectiva da sociedade civil e do público em geral.

O Executivo deve dar mostras claras de que o objectivo do processo de auscultação pública é assegurar que se venha a utilizar a contribuição do público e não apenas procurar a sua adesão a um processo cujo resultado esteja já pré-definido, tal como o inquérito disponibilizado online deixa antever.

Uma participação cidadã, pró-activa e independente constitui um dos mais importantes filtros da legitimidade democrática. Por isso mesmo, será também necessário assegurar que os decisores estejam abertos a essa participação, clarificando-se de maneira mais detalhada e fundamentada as razões que motivam esta revisão da DPA. Neste sentido, é também importante explicitar se e como a participação pública irá ser incorporada na DPA.

Será, igualmente, necessário acautelar que os actores da sociedade civil e o público em geral tenham

condições para efectivar a sua participação neste processo. Para isso, será indispensável que o Executivo esclareça as questões que submete à consulta pública para que os cidadãos tenham a oportunidade de dar pareceres e fazer contributos relevantes e bem informados. A Comissão Multisectorial deverá identificar os indivíduos, recursos, organizações da sociedade civil, entre outros, para apoiar os processos de condução e facilitação dos diálogos com as comunidades, bem como outras formas de engajamento dos cidadãos. Isto iria melhorar significativamente a compreensão e o apoio das cidadãs e cidadãos.