

## Kalandula e os CACS Voz activa ou prestação de contas

Aslak Orre

**WP 2009: 11**



# Kalandula e os CACS

## Voz activa ou prestação de contas

Aslak Orre

**WP 2009: 11**

## **CMI Working Papers**

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

Tel: + 47 47 93 80 00

Fax: + 47 47 93 80 01

E-mail: [cmi@cmi.no](mailto:cmi@cmi.no)

[www.cmi.no](http://www.cmi.no)

Price: NOK 50

Printed version: ISSN 0804-3639

Electronic version: ISSN 1890-5048

Printed version: ISBN 978-82-8062-271-6

Electronic version: ISBN 978-82-8062-272-3

This report is also available at:

[www.cmi.no/publications](http://www.cmi.no/publications)

### **Indexing terms**

Public administration

Communities

Municipalities

Legal aspects

Angola

### **Project title**

Participation, representation and taxation in local governance

### **Project number**

28611

## Índice

<b>KALANDULA E OS CACS – VOZ ACTIVA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS?</b>	<b>1</b>
UMA VERSÃO IDIOSSINCRÁTICA DE UMA INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA	1
ENQUADRAMENTO LEGAL	3
O CACS PROVINCIAL EM MALANJE	4
OS CACS NOS MUNICÍPIOS DE MALANJE	4
<b>O CACS DE KALANDULA E O SEU CONTEXTO IMEDIATO</b>	<b>5</b>
MUNICÍPIO DE KALANDULA	5
A CULTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA	6
COMPOSIÇÃO	8
AGENDAS	10
ESTRUTURA	11
PARTICIPAÇÃO	11
TOMADA DE DECISÃO	11
ALARGAR O CACS?	12
<b>OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE REPRESENTATIVIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<b>13</b>
<b>ANEXO– OS PARÂMETROS LEGAIS</b>	<b>16</b>
<b>ANEXO – SUBSÍDIOS MENSAIS PARA AS AUTORIDADES TRADICIONAIS EM MALANJE, OUTUBRO DE 2008</b>	<b>17</b>
ENTREVISTAS	17
DOCUMENTOS CONSULTADOS	18
GLOSSÁRIO E ABREVIACÕES	18
LITERATURA	18



## Kalandula e os CACS - voz activa ou prestação de contas?

Este relatório<sup>1</sup> pretende apresentar algumas das conclusões do primeiro trabalho de campo no projecto de pesquisa do CMI-CEIC-ADRA sobre os *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS) em Angola.<sup>2</sup> A pesquisa teve lugar durante duas semanas no Município de Kalandula, província de Malanje, em Novembro de 2008. Discute as conclusões à luz de declarações de política e experiências internacionais com instituições similares. As conclusões e reflexões contidas neste documento constituem apenas resultados preliminares e pretendem estimular o debate em seminários e pesquisas em curso para experiências comparativas em outras províncias.

Antes de submeter os dados de Kalandula, apresentamos algumas breves secções sobre o contexto legal, político e institucional. Adicionalmente, são incluídas algumas reflexões teóricas baseadas em pesquisa comparativa sobre o assunto dos novos conselhos democráticos, dado que a ideia de um “conselho consultivo” a nível local não é uma invenção Angolana. Por isso, o documento pode também servir de base para posteriores discussões em Angola sobre os CACS e a governação local. Em Janeiro de 2007, o governo Angolano emitiu o Decreto-Lei 2/07 que estabelece o enquadramento legal para a organização e funcionamento dos governos provinciais e das administrações dos municípios e comunas.<sup>3</sup> O foco do presente relatório é os CACS ao nível de município, nível este que terá a responsabilidade mais importante na mudança durante os próximos anos.

### Uma versão idiossincrática de uma instituição participativa

Os CACS em Angola surgiram num contexto em que o governo pensou aumentar a participação e representação de actores não estatais na governação local, pelo menos nominalmente, e legalmente através da inclusão de CACS no Decreto-Lei 2/07. Estas acções, ou no mínimo declarações de política, podem ser vistas como uma forma de aumentar a legitimidade do processo de governação local através de inclusão (voz activa) e transparência (um pré-requisito da prestação de contas).

A abertura legal aos CACS e a sua activação *de facto*, se e quando consistentemente implementados, providencia novos espaços potenciais para a mudança política e social em Angola – naquilo que foi chamado a “esfera participativa”. Revendo experiências similares de muitas novas e velhas democracias, os pesquisadores Cornwall & Coelho concluíram que estes “novos espaços democráticos” são:

‘intermédios, situados como sendo a interface entre o estado e a sociedade; [...] canais para negociação, informação e permuta. Podem ser [...] considerados pelos actores do estado como o *seu* espaço para dentro do qual os cidadãos e os seus representantes são convidados. Podem ainda ser vistos como espaços conquistados pelas exigências de inclusão da sociedade civil (Cornwall e Coelho 2007:1) [tradução FA].

<sup>1</sup> O relatório foi elaborado em Inglês. Agradecemos ao Fernando Amorim (Maputo) pela tradução do documento.

<sup>2</sup> A pesquisa sobre os CACS em Kalandula faz parte de um projecto de pesquisa mais amplo envolvendo a colaboração entre o Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC), a ADRA e o Chr. Michelsen Institute. A equipa envolvida na investigação para este documento era constituída pelos investigadores do CMI Aslak Orre e Dr. Odd-Helge Fjeldstad, bem como por diversos membros do pessoal da ADRA em Kalandula e na cidade de Malanje. Os investigadores também agradecem a assistência essencial do Rui Roque, director da ADRA em Malanje, e do Dr. Gaspar Neto, vice-governador da província de Malanje.

<sup>3</sup> A lei regula as atribuições e esferas de operação e funções dos seus respectivos níveis administrativos, bem como dá alguns detalhes no que respeita à composição individual dos seus escritórios (tais como os governadores provinciais e os administradores dos municípios e comunas). A lei define também alguns aspectos importantes relativos à distribuição de itens financeiros como transferências centrais e taxas e emolumentos cobrados localmente.

Ou posta simplesmente, no primeiro caso, a questão parece ser quanta inclusão o estado está disposto a “dar” (aos cidadãos e aos seus representantes). No segundo caso, a questão é mais quanta inclusão os cidadãos anteriormente excluídos são capazes de “tomar” (quanto a *voz activa* e a *prestação de contas* podem ser asseguradas?). Na prática, esses serão habitualmente processos independentes. Esta exposição “teórica” das coisas é uma reformulação da situação encontrada hoje em Angola: o governo fala em “consulta” e “auscultação” enquanto as ONGs e os activistas da sociedade civil falam em “participação e transparência acrescidas” e por vezes até em prestação de contas. As expectativas são muitas e certamente não são iguais.

O que seria a esperar em Angola, onde o governo liderado pelo MPLA e o Presidente dos Santos foi e é habituado a uma governação sem correctivos sistemáticos nem da Assembleia Nacional (controlada inteiramente da liderança do MPLA) ou do sistema de governação local, já que todos os oficiais dos órgãos locais do estado – nos níveis da província, do município e da comuna – em vez de serem eleitos são nomeados pelo Presidente da República ou do Ministro da Administração do Território. Até recentemente, nenhum fórum de diálogo sistemático entre o governo (local ou central) e representantes da sociedade civil tem existido. A história do país, com vestígios particularmente autoritários trazidos pelo colonialismo e as guerras subsequentes, deixou pouco para criar um ambiente favorável a “consulta comunitária” ou à transparência e prestação de contas.

Na maioria dos outros países em desenvolvimento, o debate sobre o “aprofundamento da democracia” e a resultante criação de novas instituições na esfera participativa, tiveram lugar num contexto onde as instituições eleitorais estabelecidas e a garantia legal de certos direitos provaram ser decepcionantes ou, de outro modo, insuficientes – uma crise da democracia, digamos assim. A nova “esfera participativa” pode despertar o interesse dos activistas da sociedade civil e académicos como forma de melhorar a governação e ter um impacto positivo nas vidas da maioria dos cidadãos (pobres) através do “aprofundamento da democracia” por si próprio. Os casos típicos várias vezes referidos são de áreas afectadas pela pobreza na América Latina ou na Índia (Gaventa 2007:xii). O que distingue o processo actual de criação institucional na governação local em Angola é que as recentes reformas tiveram lugar num ambiente de governação local onde previamente não existiam sequer estruturas nominais de instituições eleitorais, e onde os líderes da governação local dificilmente tinham alguma vez tido motivos políticos, legais ou pessoais para prestarem contas aos cidadãos locais. Posto retoricamente: quando foi a altura de ficar desapontado com as eleições (locais) em Angola?

Está então Angola a tentar “saltar um degrau” na típica trajectória histórica da democratização local? Ou está a aplicar de forma efectiva as lições de outros contextos, evitando justificadamente instituições desacreditadas da liderança eleita localmente? O movimento para implementar os CACS é uma escolha estratégica para preparar o terreno para futuras eleições locais? Ou o actual processo em Angola é um caso de pôr o carro à frente dos bois, enquanto se espera que sejam implementadas as instituições autárquicas localmente eleitas?

Quando se investigam as instituições dos CACS em Angola, surge no pensamento uma série de questões fundamentais acerca da democratização da governação local em Angola. Por exemplo, o seu carácter embrionário leva à questão sobre o momento da sua concepção. Quem quis que os CACS fossem criados como eles são, e porque razões? A ideia foi dar aos cidadãos (rurais) locais mais *voz activa* na governação local, através de alguma forma de representação nos conselhos? Ou a ideia era dar mais um passo, em vez de simplesmente ouvir as opiniões dos conselheiros (‘representantes’), e criar um mecanismo onde os representantes da população local pudessem levar os burocratas do governo a prestar contas? Ou a inclusão dos CACS no Decreto-Lei 2/07 foi meramente *para Inglês ver*? Sejam quais forem as suas limitações de concepção, é *realista* que as pessoas com espírito democrático possam “agarrar a oportunidade” fornecida pela criação dos



conselhos e transformá-los radicalmente em verdadeiras ferramentas para assegurar que a governação local é exercida mais de acordo com as necessidades, desejos e interesses das pessoas comuns?

Nenhuma destas questões será totalmente respondida na exposição abaixo das conclusões de Kalandula, mas merecem ser tidas em mente para a análise da sua significância como um estudo de caso. Muitos activistas pela democracia em Angola hesitarão em considerar seriamente estas questões fundamentais, dado que parece sempre mais fácil trabalhar com e melhorar as estruturas existentes e as “regras do jogo”, estabelecidas pelo governo no poder, em vez de desafiar todo o edifício. Mais questões enfadonhas – como aquelas sobre a qualidade das reuniões e procedimentos, a representatividade dos membros e a relevância dos assuntos discutidos, todas tratadas no texto abaixo – serão relevantes nas mentes dos promotores dos CACS locais no futuro próximo.

Todavia, uma perspectiva mais ampla do processo provavelmente fornecerá respostas e ideias ocultadas pela luta no dia-a-dia por uma governação melhorada.

## Enquadramento legal

Antes de procedermos à apresentação de algumas das conclusões de Kalandula, é necessário dar um breve olhar ao que diz a lei sobre os CACS ao nível de município.<sup>4</sup>

O CACS é apresentado na lei como um corpo que pretende dar “apoio consultivo” ao administrador do município. Que o CACS seja apresentado ao longo das funções de apoio “técnico” e “instrumental” ao executivo, dá-lhe uma pequena autonomia preciosa, pelo menos de um ponto de vista de lei-escrita. É suposto apoiar a administração e ajudá-la na tomada de acções em assuntos de carácter político, económico e social. O administrador presidirá ao conselho, convocará as reuniões e estabelecerá a agenda.

O CACS *deve ser ouvido* em três momentos fulcrais da governação local: no desenho do plano de desenvolvimento municipal, no plano de actividades e no relatório sobre a execução das actividades da administração. Isto dá origem a novos níveis da assim chamada prestação de contas.

De acordo com a lei, os conselhos devem ser compostos por “membros” (há uma referência constante aos membros do conselho – dando-lhes claramente um sabor de permanência). Para além do administrador municipal, os membros do lado executivo são:

- a) o assistente do administrador municipal
- b) todos os administradores de comuna naquele município
- c) os chefes de repartição (da agricultura, da saúde e da educação, etc.)

Os *representantes* das categorias seguintes de pessoas fora da administração devem também ser membros dos conselhos (na sequência em que a lei os menciona):

- d) Autoridades tradicionais
- e) Sector de negócios público ou privado
- f) Associações de camponeses
- g) Igrejas registadas
- h) ONGs
- i) “Outros convidados”.

---

<sup>4</sup> Artigos 50 e 54 da lei. Ver o texto legal completo nos CACS municipais em anexo.

A lei não faz menção de como ou quais os mecanismos que devem decidir quem é seleccionado ou eleito como representante dos conselhos. Por fim, a lei estabelece que os conselhos devem reunir-se cada três meses.

Antes de nos aventurarmos a apresentar detalhes sobre o CACS em Kalandula, vale a pena mencionar o estatuto dos CACS na província de Malanje.

## O CACS provincial em Malanje

De acordo com a lei, foi estabelecido um CACS ao nível provincial, presidido pelo Governador da província de Malanje. Para além das entidades estipuladas na lei, foram convidados para o CACS provincial representantes dos partidos com assento parlamentar antes das eleições de Setembro de 2008. Isto significou que os líderes provinciais de alguns dos partidos estabelecidos que saíram do parlamento naquele ano tiveram também o seu assento no CACS provincial.

De acordo com vários membros do CACS, o único item que tinha sido posto à discussão fora a informação e revisão do programa do governo provincial. Contudo, um documento de convite para a reunião do CACS em 6 de Junho de 2008, que foi disponibilizado aos investigadores, trouxe alguns indicadores interessantes do processo.

Todos os três pontos da agenda foram apresentados como “informação” do governo ao conselho. O primeiro ponto da agenda era a feitura de um “balanço” das actividades do governo provincial no primeiro trimestre, em comparação com o seu programa. Essencialmente, o convite vinha acompanhado de um anexo onde as realizações do governo eram apresentadas por sectores. Ainda que não fosse informação fácil de escrutinar pelos membros do conselho, o convite mostrava seguramente um compromisso de transparência. Os últimos dois pontos da agenda versavam “informação” sobre o processo de registo eleitoral e a campanha de recolha de armas. Os líderes dos partidos da oposição – membros do conselho – lamentaram que o conselho se reunisse irregularmente, e só quando convocado pelo Governador (que, na altura, era também o 1º secretário do partido MPLA). No entanto, a Unita insistiu que o conselho tinha conduzido a uma maior prestação de contas e que as suas opiniões eram tomadas em consideração. Os outros partidos da oposição exprimiram o oposto.

## Os CACS nos municípios de Malanje

Provou-se ser difícil recolher certas informações sobre os CACS nos outros 14 municípios de Malanje, dado não existirem resumos escritos disponíveis publicamente sobre os CACS da província. Para os nossos fins analíticos, estamos interessados nos CACS que foram institucionalizados desde 2007, que tenham tido pelo menos duas reuniões convocadas regularmente e alguma semelhança com um número de membros estabelecido. Isto contrasta com o ponto de vista de alguns entrevistados no governo provincial de que os CACS existiam em todos os 14 municípios – o que nós tomamos como improvável, a menos que se considerem os CACS que apenas têm uma “existência no papel” nominal.

Fomos capazes de confirmar que no município da cidade de Malanje apenas tinha sido feita uma reunião do CACS, em Abril de 2008. O número de membros não tinha ainda sido fixado, nem tinham sido elaboradas actas. Aqueles que estiveram presentes na primeira reunião eram, aparentemente e para além de muitos líderes da administração: algumas autoridades tradicionais (regedores), algumas associações de camponeses, organizações religiosas, ONGs e alguns partidos políticos.

Uma das razões porque o CACS não reuniu antes, foi porque Malanje estava sem um administrador desde Agosto de 2007 – quando o último foi exonerado – até Abril de 2008, quando o novo administrador tomou posse. O período subsequente de transtornos – as eleições, os períodos de ausência do novo administrador, a chegada do novo Governador – foi apresentado como a razão para não ter havido mais reuniões.

À parte Kalandula, se algum de todo, apenas o município de Cacuso parece ter mantido reuniões regulares do CACS.

## O CACS de Kalandula e o seu contexto imediato

### Município de Kalandula

O município de Kalandula<sup>5</sup> fica localizado a noroeste da capital provincial de Malanje. Os seus 7.037 km<sup>2</sup> abarcam cerca de noventa mil habitantes, um facto espantoso dado que eram 140.000 antes da guerra. A pequena cidade de Kalandula dista cerca de 85 km de Malanje. A cidade de Kalandula está construída à volta da única rua principal vinda do tempo colonial. Esta rua principal alberga a recentemente construída administração municipal, o renovado palácio do administrador, o novo edifício da administração, o comando da polícia, umas quatro ou cinco lojas comerciais, um posto de combustível e o único hotel. Não há indústria no município. Kalandula é conhecida em primeiro lugar e principalmente por um fenómeno natural: as Quedas de Kalandula, cataratas que são ostensivamente as segundas em África depois das cataratas de Victoria.

Em 2007 o PNUD financiou a pesquisa e o desenvolvimento de um “perfil” do município de Kalandula. O trabalho foi organizado por consultores externos e impresso em cores brilhantes. Em princípio, o perfil devia – tendo tomado em conta os recursos humanos e naturais existentes, bem como as necessidades dos cidadãos e ambientais – dar origem a um plano de desenvolvimento do município. Foi fornecido aos pesquisadores um documento intitulado “plano de desenvolvimento”, mas dele pouco mais consta do que uma lista de actividades sem prazos, orçamento ou atribuição de responsabilidades.

O município está sub-dividido em 5 comunas (cidade de Kalandula, Kota, Kinje, Kateco Kangola, Kuale) e depois em regedorias. Cada comuna, excepto a da cidade, é chefiada por um administrador de comuna. As regedorias, cada uma das quais pode consistir em dezenas ou centenas de aldeias, são (na prática mas sem referência legal) chefiadas por regedores, que respondem perante um regedor comunal (o que significa, o regedor chefe da comuna) quem trabalha junto ao administrador comunal.

A Administração está, não diferentemente de muitos outros municípios, dolorosamente necessitada de pessoal qualificado. O município emprega apenas 38 trabalhadores, dos quais apenas 4 possuem o nível de técnico médio ou mais elevado (embora este número exclua alguns técnicos nos sectores de Saúde, Agricultura e Educação). Foi perante esta situação que a Administração investiu consideráveis recursos públicos na criação de casas melhoradas para atrair pessoal mais qualificado.

Em 2008, Kalandula foi escolhida entre 68 municípios em Angola – e entre quatro na província de Malange – para se tornar, pela primeira vez, uma unidade orçamental incluída no orçamento do estado. Isso tornou-o elegível para receber dos fundos do governo central um subsídio no montante

---

<sup>5</sup> Quando se discutem as estruturas do governo local em Angola, é preferível usar as denominações em Português de ‘municípios’ e ‘comunas’ em vez de se tentar traduzir para Inglês, dado que os corolários Ingleses ‘municipality’ e ‘commune’ podiam trazer associações injustificadas ao leitor.

equivalente a 5 milhões de Dólares Americanos. Até que ponto este montante foi disponibilizado para a administração local (e para os habitantes do município), é assunto que veremos abaixo.

Kalandula estava entre os poucos primeiros municípios que receberam apoio do PNUD como parte do seu programa de descentralização e desenvolvimento municipal. Este apoio data de 2004, quando a administração do município começou a receber formação e infra-estruturas administrativas como computadores, mobiliário e edifícios. O administrador foi convidado a efectuar viagens de estudo com colegas aos governos locais em Cabo Verde e Portugal. Vários dos membros do pessoal da administração receberam em Luanda formação de longa duração e diversos cursos de curto prazo. Adicionalmente, um jovem membro do pessoal do PNUD residiu por pouco tempo em Kalandula em 2006 e esperava-se que apoiasse o programa de desenvolvimento do município. Todavia, o quadro do PNUD deixou o município prematuramente e sem ter feito quaisquer realizações significativas. Como um precursor do CACS, a administração instituiu há alguns anos um conselho municipal, com reuniões irregulares.

A informação que se segue é retirada de observações directas e entrevistas durante os dez dias de trabalho de campo em Kalandula no princípio de Novembro de 2008. Foi transmitida muito pouca documentação escrita. Em particular, apenas uma das actas das reuniões do CACS foi disponibilizada à equipa, não obstante ser de particular interesse para este estudo.

Até Novembro de 2008 tinha havido três reuniões do CACS de Kalandula. A primeira teve lugar em Abril de 2008, a segunda em Julho e a última em 24 de Outubro. O “número de membros” do CACS foi variando, com os representantes do governo a fornecerem o elemento mais estável.

É justo dizer, como uma abertura global, que o CACS ainda era apenas embrionário em Novembro de 2008. Nenhum dos cidadãos com quem falámos casualmente tinha qualquer conhecimento sobre a existência de um CACS (muito menos acerca do seu complicado nome por extenso), ou sequer de um conselho qualquer. As pessoas de quem se podia esperar que estivessem relativamente bem informadas, como coordenadores das associações de camponeses, nada tinham ouvido acerca do CACS. Até um suposto membro do CACS não reconheceu ter participado num tal conselho.

## A cultura politico-administrativa

De acordo com diversas vozes, a administração do município de Kalandula era bastante “fechada” ou inacessível. Não obstante ter sido um município a que o PNUD dedicou uma atenção especial não há, em resumo, sinal que o projecto do PNUD tenha conduzido a mudanças fundamentais na cultura de governação ou transferido o poder de tomar decisões ou os recursos financeiros do nível provincial para o nível municipal (o investimento na infra-estrutura e “know-how” da Administração parece ter sido o principal resultado). Uma fonte atribuiu a culpa disto à falta de vontade política por parte das autoridades provinciais. Para a nossa investigação, não é certo se uma tal resistência emana da província ou, mais abaixo, do aparelho dos órgãos locais do estado.

Para explicar aquilo que muitos identificaram como “resistência” à mudança ou a durabilidade das velhas formas de governação, é-se tentado a realçar três características da cultura administrativa e relações de poder, já que estas foram factores limitativos em outras experiências com “espaços para a mudança” estado-cidadão. Segundo Cornwall e Coelho (2007:24):

“Os nossos estudos mostram que desigualdades espalhadas, no que respeita a conhecimento e culturas políticas interiorizadas, colocam desafios consideráveis à criação de fóruns deliberativos abrangentes. Os estudos sugerem que, mesmo nos casos onde existe uma vontade política considerável de assegurar a viabilidade

destas instituições, as desigualdades de poder e conhecimento e a tecnocracia interiorizada afectam as suas expectativas de democratização.” [tradução FA]

A característica que melhor define a governação local em Kalandula é, como na maior parte dos locais em Angola, as estreitas ligações entre a administração do estado e o partido MPLA no poder. Esta ligação era personificada pelo Administrador, que também actua como 1º secretário do MPLA no município de Kalandula. O 2º secretário do MPLA é o chefe do sector de educação. Há também ligações entre o partido MPLA e as pessoas no SINFO (serviços de informação do estado), a polícia e, por último, com as autoridades tradicionais (que, sendo pagas pelo estado/MPLA, tendem também a ser associadas com o poder do estado, exibindo frequentemente a bandeira do MPLA num mastro no exterior das suas cabanas).

Uma outra característica da cultura administrativa é o domínio contínuo do Administrador como pessoa, perpetuando uma cultura de “big man” [“homem grande”], ainda que – e queremos enfatizar isto – o administrador em Kalandula não pareça cultivar pessoalmente uma tal imagem. Com a descentralização financeira e a chegada dos 5 milhões de dólares ao município, a cultura de dependência da Administração intensificou-se, com todos os recursos que merecem ser mencionados a chegarem através do Administrador.<sup>6</sup> Ele, e um grupo de pessoal a ele ligado, criam o plano de investimento (depois de consultar os membros do CACS) e executam-no através de contratação; ele contrata mais pessoal do que qualquer outra pessoa no município; ele preside ao CACS; ele é o anfitrião de festas e celebrações nacionais e vive no palácio recentemente remodelado, uma vivenda considerável para uma cidade da dimensão de Kalandula. No quintal do palácio podia ver-se quatro geradores novos, três grandes tractores e três pequenos, e quatro moinhos trituradores – em resumo, uma quantidade de novos investimentos adquiridos pelo município. Pode ser que a maquinaria tenha sido colocada ali, se apenas temporariamente, por razões de conveniência, rapidez e segurança. Mesmo assim, cria uma manifestação visível das origens da maquinaria, e esta exibição do “cargo” pouco contribui para clarificar as coisas junto dos cidadãos – os quais desde o princípio têm vagas concepções da distinção entre a propriedade e recursos do estado e os dos “dirigentes” (uma expressão popular denominando numa palavra o elite do estado e do partido).

A terceira característica que merece ser mencionada é a estreita ligação entre a administração e as “autoridades tradicionais” – os regedores e os sobas. Quando perguntados sobre o papel dos sobas e regedores, eles apresentam-se sempre como uma espécie de “mensageiros” entre o governo e as “comunidades” (conforme eles dizem) bem como “controladores” das comunidades. Vêm-se a si próprios, confirmado por muitos outros, como simultaneamente representantes do governo nas “comunidades” e representantes das “comunidades” perante o governo. Esta posição de “intermediários” em Kalandula certamente não é única em Angola ou em outros países Africanos – é uma das características mais interessantes da organização sócio-política rural. Como autoridades locais, eles parecem exercer ainda um poder real em muitos aspectos da vida ao nível das aldeias, valendo-se de noções costumeiras de lei e normas, bem como da ordem legal do estado. Todavia, as centenas de sobas e regedores em Kalandula são pagas pelo estado, situação que faz com que estejam sempre mais próximas do aparelho administrativo, e os coloca numa posição de dependência.<sup>7</sup> A maioria dos sobas em Kalandula exhibe também no exterior das suas casas a bandeira do partido MPLA no poder. Consequentemente, a fronteira entre as “autoridades

---

<sup>6</sup> Uma possível objecção a esta primeira afirmação é que muitos trabalhos e recursos, incluindo a electricidade da cidade, são fornecidos pelo novo e grande hotel da cidade, ostensivamente propriedade do Sr. Kapunga – um homem de negócios rico e membro do parlamento pelo MPLA.

<sup>7</sup> A equipa de investigação observou duas sessões de cerimónias públicas envolvendo muitos sobas, bem como a administração do município: as comemorações do 11 de Novembro, bem como o dia seguinte quando cerca de 40 sobas e regedores do município sede convergiram para a administração para receberem os seus “subsídios” trimestrais. O comportamento deveras subserviente dos sobas frente à administração era infalível.

tradicionais” e o poder do estado e do partido é certamente pouco clara. Tem também o efeito de ser profundamente problemático – no mínimo – simplesmente retratar os sobas como representantes das suas comunidades (como acontece frequentemente nas discussões sobre o CACS).

Estas são características da cultura político-administrativa que o PNUD e o seu projecto não estavam em posição de alterar facilmente.<sup>8</sup> Isto não quer dizer que não tenham havido mudanças em Kalandula, ou que certamente o apoio do PNUD não tenha produzido resultado.

Devido a todos os seus esforços de formação e equipamento, a aptidão da administração de Kalandula para acolher um CACS é certamente a reforma institucional mais significativa. Com a instituição do CACS no princípio de 2008, foi a primeira vez que outros cidadãos, que não membros das entidades governamentais ou das autoridades tradicionais, foram convidados para um conselho formal perante a administração. Foi também a primeira vez que um programa de investimento público foi anunciado e posto à discussão “pública” – na medida em que os representantes do CACS possam ser vistos como o “público” – antes dos investimentos arrancarem. A administração apresentou aos membros do CACS um orçamento que estava algo detalhado, disponível para o município na sua totalidade, e também foi colocado à discussão. Este facto, por si só, plantou certamente uma semente de maior transparência.

O CACS tem o seu precursor no Conselho Municipal, de alguns anos atrás e claramente inspirado pela influência do programa do PNUD. Não ficou claro com que regularidade estes conselhos se reuniam. Acontecia com muito mais regularidade o administrador convocar o conselho das autoridades tradicionais (principalmente os regedores).

## Composição

A composição do CACS parece seguir a lei (2/07) no que ela estipula sobre composição. Os membros podem ser ordenados em cinco categorias, conforme referido na lei. Parece que os membros são apenas pessoas especificamente convidadas pelo Administrador, quer na sua capacidade individual ou como representantes de organizações.

Como ponto de partida, tomámos a lista de participantes na reunião extraordinária de 1 de Março de 2008, da qual foram obtidas as actas.

**ESTADO E GOVERNO:** a administração (isto é, o governo) é representada pelo administrador do município e o seu administrador assistente; os administradores das quatro comunas; um membro do secretariado da administração municipal; representantes locais dos ministérios nacionais, na pessoa do chefe de secção (director do sector) respectivamente dos sectores da indústria e comércio, agricultura, educação, saúde e habitação urbana; o chefe da organização de defesa civil (ODC); os serviços de segurança (SINFO) e, por último, o Comandante da Polícia.

**AUTORIDADES TRADICIONAIS:** na categoria da “autoridade tradicional”, foram convidados para a primeira reunião os regedores das quatro comunas, bem como o regedor do município.

**ONGS E IGREJAS:** na categoria não governamental – ou da “sociedade civil” –, apenas está representada a ADRA (Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente) como uma ONG – a única que opera em Kalandula. Há quatro igrejas, tendo cada uma delas um membro no CACS: a Igreja Católica, a Igreja Adventista do 7º Dia, a Igreja Metodista Africana, e a Igreja Bom Deus.

---

<sup>8</sup> Merece ser questionado se as consequências de tal análise foram significativamente consideradas e transportadas para o projecto do PNUD enquanto era concebido e executado.

SECTOR PRIVADO: não há associações de comerciantes ou sindicatos na cidade, mas as associações de camponeses são defendidas pelo representante da UNACA, uma organização governamental estabelecida para ajudar as cooperativas de camponeses. Foi muito difícil obter informação consistente sobre o representante dos comerciantes da cidade. Duas mulheres foram apontadas pela administração como os membros representantes dos comerciantes. Uma delas dificilmente se podia recordar de ter estado alguma vez numa reunião na Administração. A outra disse ter sido informada que, embora tivesse sido convidada, tinha sido “trocada” por outra pessoa, que viria a ser Monteiro Kapunga – o dono do hotel de Kalandula, um dos homens mais ricos de Malanje e, a partir de Setembro de 2008, membro parlamentar pelo MPLA.

Resumindo, a distribuição dos 25 membros (presentes) durante a primeira reunião, era a seguinte:

- 12 representantes do estado
- 6 autoridades tradicionais
- 3 representantes de ONGs e igrejas
- 4 representantes do “sector privado”

O que é que mudou nas reuniões posteriores? A assistência aumentou para cerca de 40 pessoas, de acordo com as declarações do Administrador<sup>9</sup>, sendo a maior parte do aumento explicada pelo convite feito a mais regedores (autoridades tradicionais). A Administração informou que nas reuniões posteriores o número de membros tinha sido alargado para incluir *todos* os dezoito regedores, para “evitar problemas”. Os regedores são normalmente assistidos por um “secretário” que, como é sempre mencionado, ajuda os regedores que são na maioria analfabetos. Tudo junto, a mesma fonte contou agora “quase 45” membros do CACS. Avançou também com explicações da razão para não convidar mais representantes das várias dúzias de associações no município. “Temos de encontrar uma solução para o problema do transporte, de forma que eles possam vir às reuniões”.<sup>10</sup>

Foi feito pelo Administrador um convite aos quatro partidos políticos presentes em Kalandula, – MPLA, Unita, PRS e PRD – cada um com uma representação local e um escritório. A liderança provincial dos últimos dois partidos desconhecia a, e duvidava da, participação de qualquer dos seus membros no CACS. Parece, porém, que o 1º secretário da Unita em Kalandula esteve, pelo menos uma vez, presente numa reunião. Os quadros da Unita que entrevistámos desconheciam o evento e duvidavam que o seu líder pudesse ter assistido a uma tal reunião sem o seu conhecimento. De acordo com um membro da Administração no CACS, o PRS e o PRD não tinham uma presença real na vila (eles apenas apareciam pouco antes das eleições, conforme foi dito) e assim apenas um membro da Unita apareceu numa reunião. Quando o membro local da Unita foi questionado acerca do CACS, não mostrou nenhum conhecimento sobre o CACS nem sobre qualquer convite para o mesmo. É razoável dizer que os vários partidos políticos têm um relacionamento desconfortável em Kalandula. Dado que o governo GURN tinha terminado, algumas pessoas exprimiram dúvidas que os representantes dos partidos políticos fossem convidados para as próximas reuniões.

E quanto ao sector privado? Alguns dos “empresários” que tinham operado na cidade foram convidados para as primeiras das poucas reuniões. Tiveram, todavia, de suspender a sua participação dado que já não tinham quaisquer contratos em Kalandula. Isto leva a questionar sobre a sabedoria de convidar pessoas não residentes como membros do conselho, o que também se refere ao dono muito rico do hotel.

---

<sup>9</sup> Lembre-se que não foram disponibilizados registos escritos ou actas das reuniões posteriores.

<sup>10</sup> Aqui deve-se ter em mente que algumas das comunas e aldeias estão localizadas a mais de uma hora de condução com um bom carro.

Um problema reconhecido era a fraca presença de mulheres. Na reunião de 1 de Março, o único membro feminino foi convidado como representante dos comerciantes da cidade (“sector privado”). Nas reuniões posteriores, parece ter tomado parte uma representante do Fórum da Mulher de Kalandula. A este respeito deve ser mencionado que diversos entrevistados confirmaram que o Fórum da Mulher tinha, na altura, de certa forma paralisado a sua existência, mas que era muito chegado à Administração e à organização do Partido. Isto não surpreende, já que a 1ª Secretária do Fórum era a mulher do Administrador (e 1º Secretário do MPLA) e a 2ª Secretária do Fórum era a mulher do 2º Secretário do MPLA. Um membro do pessoal da Administração explicou que a baixa percentagem de mulheres no CACS era devida ao baixo número de pessoal feminino na administração – algo que estava fora do controlo da Administração local. Contudo, muitas mulheres desempenhavam papéis activos e de liderança nas associações agrícolas e podiam ser potenciais membros sonantes.

## Agendas

As três reuniões tiveram agendas diferentes. Em resumo, a primeira reunião foi para “tomar conhecimento das actividades do governo”. A segunda foi para definir prioridades sobre como usar os 5 milhões de dólares alocados ao município.

Tivemos acesso à acta da primeira reunião do CACS de Kalandula, em 1 de Março de 2008 – curiosamente apresentada como uma reunião “extraordinária”. A acta merece ser citada com algum detalhe, por dar uma visão do trabalho do conselho e das relações de poder internas.

A acta refere que da agenda original constavam os seguintes pontos:

- 1) Recomendações da última reunião (provavelmente referindo-se ao precursor do CACS, o *Conselho Municipal*);
- 2) Aresentação da proposta para orçamento de 2008;
- 3) Aresentação do orçamento de 2008, *Hospital Municipal*;
- 4) Informação sobre o sector da educação, um seminário em Luanda, a vinda do Ministro das Obras Públicas e uma reunião provincial sobre os investimentos no sector de águas;
- 5) O aniversário da Policia Nacional.

A acta refere depois que a agenda foi posta de lado pelo Administrador que, em vez dela, propôs apenas dois pontos: 1) Informação sobre a composição do conselho em luz do Decreto Lei 2/07; e 2) o contracto sobre o programa do município entre [letras em negrito] o Administrador Municipal e o Ministro das Finanças.

Sobre o primeiro ponto, a acta refere que o Administrador fez uma “dissertação” sobre o que a lei diz acerca da composição do conselho:

*No tocante ao ponto um, o Sr. Administrador Municipal fez uma breve dissertação baseada na Seccão I do Capítulo IV do Decreto Lei nº 2/07 concretamente o seu artigo 54 que determina a sua composição.*

Sobre o segundo ponto da agenda o Administrador anunciou que tinha sido prometido o montante de 5 milhões de dólares para Kalandula, e que o dinheiro será aplicado na construção e reabilitação da infra-estrutura social e no combate à pobreza.

A convocação/convite para a reunião chegou por escrito a – pelo menos – alguns dos membros. Todavia, um membro do CACS frisou que os convites nunca foram acompanhados por uma agenda.



## Estrutura

O Administrador municipal é o presidente do CACS. Para além disso, pouca informação foi adiantada sobre a organização interna, mas todas as fontes explicaram que era o Administrador que exercia o papel dominante e que dirigia os procedimentos da reunião.

O CACS em Kalandula não tem sub-grupos permanentes, como grupos de trabalho. Isto é interessante na medida em que esses grupos de trabalho podiam ter sido os instrumentos necessários para formar os seus membros no escrutínio das acções da Administração.

Várias pessoas elogiaram o Administrador por assegurar o fornecimento aos membros de almoço e refrescos durante as sessões.

## Participação

Todos os entrevistados confirmam que é o presidente do CACS (o Administrador) quem mais fala. Depois seguem-se os regedores que manifestam as suas preocupações pelas suas próprias comunidades. Contudo, como disse um membro da administração, “os regedores ainda se comportam como pessoas convidadas”. No contexto de Angola, não seria ainda realista esperar, todavia, que mais do que uma minoria ultrapassasse rapidamente as antigas tradições de submissão e falasse abertamente. Um informador chave contou-nos que “a maioria dos membros vai lá mais para ouvir do que para dar a sua opinião” e que “a sociedade civil é ainda muito tímida”.

Não obstante, a acta da reunião de 1 de Março refere que houve uma sessão de discussão aparentemente para ouvir as “preocupações” dos representantes. As ideias surgidas correspondiam a uma “lista de desejos” para aquisições necessárias: tractores e outras máquinas, gado, material para apoio da reconstrução de infraestruturas sociais, bombas eléctricas (para irrigação), reabilitação de partes de estradas específicas, geradores para as comunas e moinhos trituradores para facilitar a carga de trabalho das mulheres.

Isto foi referido como uma discussão profunda antes da reunião emitir algumas recomendações, três das quais foram realmente tomadas como pontos de acção para a Administração no que respeita às novas aquisições, e duas como pontos de acção para as autoridades tradicionais – sendo ambas acções para promover a moral e a educação nas “comunidades”.

Na realidade, vários entrevistados da administração confirmaram que a reunião mais efervescente foi a primeira, que elaborou os projectos de investimento.

Entretanto, na abertura das entrevistas com os sobas sobre o CACS, todos começaram imediatamente por falar acerca da questão tractor (ver secção abaixo). Isto deixou a impressão de que os sobas viam em primeiro lugar o CACS como um mecanismo de libertação de um recurso tão precioso como a tracção mecânica para cultivar a terra. Foi bastante complicado conduzir uma discussão sobre o CACS a partir de qualquer outro ângulo.

## Tomada de decisão

Na reunião “constitutiva” do CACS em 1 de Março de 2008, a acta relata que o Administrador sublinhou que o CACS é meramente um órgão consultivo e não deliberativo:

*Por outro lado clarificou os participantes que o Conselho Municipal é um órgão de consulta e de apoio ao desempenho do Administrador da gestão da coisa pública e*

*não deliberativo, quer dizer não toma decisões respeitantes aos problemas globais do município.*

Referindo-se ao texto da lei, o Administrador confirmou esta opinião em entrevistas. Contudo, na reunião do CACS de 24 de Outubro, houve um exemplo em que o CACS tinha tomado uma decisão, em parte por si próprio. Depois de o Administrador ter anunciado que os três novos tractores adquiridos pela Administração “pertenciam” agora ao CACS, no sentido de deixar que o CACS gerisse o uso dos tractores, o CACS forneceu pelo menos alguma orientação quanto à sua gestão. O CACS decidiu então que os tractores seriam alugados, com motoristas, pelo preço de 15.000 kwanzas por hectare trabalhado. Este sistema tinha sido instituído a partir de Outubro,<sup>11</sup> mas foi aparentemente uma melhoria em relação a um anterior esquema de aluguer de tractores praticado pela empresa pública Mecanagro, que tinha causado alguma insatisfação.

A agenda da reunião que estava planeada para Dezembro de 2008 merece ser mencionada. O principal item da agenda seria a discussão e aprovação de um Código de Postura a ser implementado – de acordo com o Administrador – quase como um regulamento depois de ser aprovado pelo CACS. O Administrador tinha já esboçado um Código de Postura, inspirado em textos de Cabo Verde e de Portugal. O texto proposto é volumoso, contendo 182 artigos ao longo de 51 páginas. É principalmente uma colecção de ‘a fazer’ e um lote ainda maior de ‘a não fazer’, e a maioria dos artigos e sub-pontos incluem um cortejo de possíveis taxas e multas para as infracções. O Administrador explicou que estas taxas e multas trarão alguma receita para o município que este pode usar em seu próprio benefício, embora a função mais importante do Código fosse os seus efeitos reguladores no comportamento das pessoas.<sup>12</sup> Disse ainda que, não obstante o CACS não ser um órgão deliberativo, esperava que ele efectuasse alterações ao texto e reiterou que este só seria validado pela aprovação do CACS.

## Alargar o CACS?

Argumentámos acima que a associação do CACS em Kalandula é deficiente do ponto de vista de representação e prestação de contas. O modelo de representação adoptado em Angola é bastante “corporativista” – isto é, os representantes vêm de “grupos de interesse” ou apenas “grupos” pré-determinados, como as “comunidades”. Para já, este modelo corporativista de representação permanece, enquanto uma representação com base em eleição não estiver na agenda.

De que forma poderiam algumas destas deficiências ser colmatadas dentro dos parâmetros da actual lei?

Em primeiro lugar, é vital dar atenção à forma como os membros são seleccionados. Um comité de membros respeitadas tendente a sugerir métodos inovadores para a escolha de representantes – à falta de eleições por sufrágio geral – podia garantir melhorias. O comité podia aumentar o número de eleitores representados, e simultaneamente estabelecer alguma distância entre os membros e o Administrador (que convida os membros). Alternativamente, também é possível adoptar um modelo mais complicado de selecção/eleição dos membros do CACS ao nível do município, a partir de baixo para cima, numa estrutura hierárquica começando ao nível da comuna ou abaixo dele. Tais modelos foram experimentados em outros lugares de África (Uganda, Moçambique), com sucessos e com fracassos.

---

<sup>11</sup> Contudo, haviam já várias queixas de que os tractores tinham de algum modo sido “desviados” do benefício público.

<sup>12</sup> Uma vista de olhos dos investigadores pelo texto legal instilou em nós a percepção de que o mesmo devia ser revisto por juristas para assegurar a sua constitucionalidade. Um outro lado da questão é se é desejável importar para a Angola rural textos de lei desenvolvidos para um contexto urbano na Europa.

Em segundo lugar, membros mais permanentes (mesmo com mandatos periódicos) aumentariam a auto-estima dos membros, a sua confiança e conhecimento do processo de governo. Os membros permanentes estariam também melhor equipados para examinar cuidadosamente as acções do Governo, mesmo sendo convidados pelo Administrador.

Um grupo evidente a ser incluído seriam as associações de camponeses que a ADRA tem apoiado ao longo de muitos anos. De forma diferente dos sobas, embora complementar, os coordenadores das associações representam os interesses de muitas pessoas da vida rural.

## Observações finais sobre representatividade e prestação de contas

O governo é quem dirige os CACS. Talvez a sociedade civil seja ainda muito tímida. Mas não podemos esperar que os CACS sigam à frente dos desenvolvimentos do resto do país! Não podemos esperar que os CACS estejam mais avançados do que a situação em geral. Assim, se os CACS são fracos, isso resulta de outras fraquezas. Há uma tendência autocrática na governação. Mas eles têm de dar pelo menos algum ar de democracia, para criar a imagem de que somos uma democracia. Mas, pouco a pouco, estas novas instituições apertarão o laço à volta do pescoço do governo e a sociedade evoluirá.

*Funcionário público sénior, anónimo*

A instituição dos CACS trás um avanço institucional importante que é confirmado pelo estudo em Kalandula: tem um claro potencial para estimular uma cultura ou expectativa – isto é, institucionalização – que promove maior transparência de governação. Uma consequência podia ser também uma prestação de contas mais vertical (no sentido em que a Administração tem de ser aberta acerca dos seus planos e responder pelas suas realizações). Mesmo que apenas em sentido limitado, e ainda que o abismo de conhecimento e poder entre os representantes do estado e os outros membros torne o escrutínio da governação um alvo a longo prazo, as reuniões regulares do CACS lançaram sementes para que cresçam a transparência e a prestação de contas. Um bónus extra é que alguma prestação de contas horizontal é introduzida pelo convite para o conselho de muito pessoal dos vários órgãos do estado.

A institucionalização do CACS, frágil como é depois de apenas algumas reuniões, pôde provar que é um mecanismo que podia “libertar” as culturas politico-administrativas, as quais argumentámos que trabalham como forças de compensação para uma mudança rumo a uma governação transparente e responsável.

É importante notar, porém, que a identificação acima mencionada do potencial para aumentar a voz activa e a prestação de contas *não* significa automaticamente que o actual enquadramento institucional e legal venha expor todo o potencial considerado pelos discursos sobre descentralização democrática e governação local participativa. Assim, esta observação não deve ser tomada como uma confirmação de que a receita institucional certa foi encontrada em Angola, e de que se trata agora de uma mera questão de corrigir as práticas actuais.

Muito é feito no discurso público e do estado em Angola acerca da questão da governação participativa, que é alimentada em particular pelas organizações de desenvolvimento financiadas internacionalmente como o PNUD e pelo Fundo de Acção Social (FAS). Com excepção de algumas experiências no Brasil e na Índia (Heller 2001), não há muita evidência a indicar que a exportação

para contextos adversos de formas “participativas” de governação, por parte de agências de desenvolvimento, tenha realmente produzido muito em termos de empoderamento popular.<sup>13</sup>

Sem rejeitar as reformas de Kalandula, é preciso advertir que a participação está estreitamente ligada a questões de representação e prestação de contas. As questões sobre prestação de contas e representação são na verdade deveras complexas, cheias de dilemas e ambiguidades (Przeworski, Stokes et al. 1999). Este não é o lugar para uma discussão aprofundada sobre estes princípios complexos, mas algumas questões estabeleceriam o cenário:

- Quem está representado nas instituições supostamente participativas? Por outras palavras, que eleitorado da colectividade de cidadãos está representado? Em linguagem comum, um governo local não seria considerado “participativo” se apenas uma pequena minoria – como as elites locais – participasse.
- Os membros do CACS representam alguém para além deles próprios, se são convidados para o conselho em vez de eleitos por algum eleitorado (isto é, aqueles que pretensamente representam)? São responsáveis perante os seus supostos eleitorados? Partilham a informação sobre os procedimentos e decisões do conselho?
- Até que ponto os representantes participam significativamente na governação (isto é, exercendo pelo menos alguma influência sobre o executivo) se os poderes deliberativos são regulamentados *a priori*, como em Angola.<sup>14</sup>

O que se pode retirar do caso de Kalandula, no que respeita à representação, é que esta é fortemente dominada pelos agentes do estado, isto é, o pessoal da Administração e outras unidades por toda a parte associadas ao partido-estado. O domínio torna-se ainda mais claro se se considerar que os regedores, que são membros do CACS, fazem parte do complexo partido-estado. Os regedores situam-se, ao fim e ao cabo, na categoria das “autoridades tradicionais” estreitamente ligadas ao estado (como agentes pagos, e mais maioritariamente nomeados pelo Administrador). Além disso, é altamente problemático assumir simplesmente, como muitos claramente fazem em Kalandula, que as autoridades tradicionais representam as suas “comunidades”, uma interpretação muito simplificada do seu papel nas aldeias e situado entre as populações rurais e as administrações locais. O próprio conceito de “comunidade” tem também sido criticado como uma concretização abstracta de concentrações populares que são heterogéneas e dominadas por conflitos internos. Estes problemas foram amplamente discutidos em outros cenários Africanos (Buur e Kyed 2005; Kyed e Buur 2007).

Até alguns dos representantes da “sociedade civil” estão provavelmente muito ligados ao aparelho partido-estado (como no caso do deputado Monteiro Kapunga e da Representante das Mulheres). É profundamente problemático, de um ponto de vista de democratização, que haja no CACS uma tão alta concentração de elementos estreitamente associados ao estado e ao partido dominante.

Dito resumidamente, é teoricamente possível, embora geralmente improvável na prática, que um partido entrincheirado no executivo possa comunicar efectivamente com e representar os interesses de todos os sectores da sociedade. É tanto assim que, quando falamos de representantes numa assembleia participativa, estes representantes devem representar os interesses de alguém *perante* o

---

<sup>13</sup> Em Moçambique foram feitas algumas experiências muito interessantes, com reformas ambiciosas e engenharia institucional na área da governação local participativa e do planeamento e financiamento local – num contexto institucional de governo local bastante comparável ao de Angola. Contudo, depois de quase 15 anos de experiências, muitas realizações foram alcançadas, mas mesmo assim tornaram-se aparentes sérios obstáculos a uma participação popular crescente (Hodges e Tibana 2005; Åkesson e Nilsson 2006; Forquilha 2008; Forquilha 2008).

<sup>14</sup>Na realidade, a palavra surge apenas no Artigo 3 do Decreto-Lei 2/07, estabelecendo que os órgãos locais do estado são regidos pelos princípios de “desconcentração administrativa, legalidade, diferenciação, transferência de recursos, temporalidade, participação e colegialidade”. Não há outra referência sobre como – ou por quem – a participação na governação deve ter lugar.

estado – o que é paradoxal no caso de em simultâneo fazerem pessoalmente parte do aparelho de estado.

O mesmo dilema surge quanto às funções de prestação de contas do conselho. Se quase todos os membros estão muito ligados ao partido dominante e ao aparelho de estado, é improvável que eles actuem como vigilantes do estado.

Com fraca representação e fracas funções de prestação de contas do conselho, é também difícil ver de que forma o CACS podia contribuir bastante – por seu direito próprio – para que a governação *responda* aos interesses da população. Isto não equivale a uma acusação de que a Administração não responde de todo, já que há outros mecanismos – como a atenção pragmática dada à questão ou à ideologia, por exemplo – que podem assegurar essa resposta.

Numa breve conclusão, e para responder à questão em título, pode dizer-se que as observações das experiências do CACS em Kalandula indicam o seguinte: que foram lançadas na administração, bem como em algumas partes da sociedade civil na cidade de Kalandula, as sementes da expectativa de alguma inclusão e voz activa acrescida por parte dos representantes dos cidadãos locais. Todavia, a instituição do CACS é ainda embrionária e débil, e levará ainda muita institucionalização até que esta expectativa seja transformada em alavanca que impulse *de facto* a prestação de contas do governo local perante os cidadãos locais – se, na verdade, as instituições dos CACS na sua forma actual sobreviverem ao desenvolvimento político dos próximos anos.

## Anexo- os parâmetros legais

### **CAPITULO IV Organização em especial**

#### **SECÇÃO I Órgão de apoio consultivo**

##### **ARTIGO 54º. (Conselho Municipal de auscultação e concertação social)**

1- Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social, tem por objectivo apoiar a Administração Municipal na apreciação e tomada de medidas de natureza política, económica e social no território do respectivo Município.

2- Para efeitos de aplicação do disposto no nº.1 deste artigo, o Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social deve ser ouvido antes de aprovação do programa de desenvolvimento Municipal, do plano de actividades e do relatório de execução dos referidos instrumentos.

3- O Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social é presidido pelo Administrador Municipal e integra os seguintes membros:

- a) Administrador Municipal Adjunto;
- b) Administradores Comunaes;
- c) Chefe de Repartição Municipal;
- d) Representantes de Autoridades Tradicionais;
- e) Representantes do Sector Empresarial Público e Privado;
- f) Representantes das Associações de Camponeses;
- g) Representantes das Igrejas reconhecidas por lei;
- h) Representantes das ONG's.

4- Sempre que julgue necessário o Administrador Municipal pode convidar outras entidades não contempladas no número anterior.

5- Quanto às competências, organização e funcionamento, são aplicáveis as disposições do respectivo regulamento interno.

6- O Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social reúne-se ordinariamente de três em três meses e extraordinariamente sempre que o Administrador Municipal o convocar.

## Anexo - subsídios mensais para as autoridades tradicionais em Malanje, Outubro de 2008

Subsídios mensais	Nº.	Taxa AKZ	Total AKZ	Total USD
Soba grande ( <i>regedor</i> )	250	20.397	5.099 250	67.990
Soba grande assistente	248	13.032	3.231 936	43.092
Soba	1422	18.357	26.103 654	348.049
Soba assistente	1277	10.199	13.024 123	173.655
Sekúlo	1932	16.317	31.524 444	420.326
			78.983 407	1.053.112

AKZ/USD : 75/1

Fonte: Governo Provincial de Malanje

A coluna “Nº” refere-se ao número de autoridades tradicionais em cada categoria que recebem subsídios mensais. O termo “subsídio” é consistentemente utilizado para referir ao dinheiro dado às autoridades tradicionais, assim evitando o termo “salário” – termo que implicaria uma relação de emprego fixo ou contratual entre o estado e as autoridades tradicionais (que não é o caso).

### Entrevistas

Data	Nome	Posição
Out. 29	Rui Roque	Director da ADRA, Antena de Benguela
Out. 30	Domingos Issanzu	Pesquisa de Acção Social, com base em Kalandula (ADRA)
Out. 30	Lucas Lucamba	Coordenador, projecto Balamuka, ADRA Kalandula
Out. 30	Nelo Monteiro	Consultor para o Município de Kalandula, IEPALA
Out. 31	João Joaquim Pedro	Administrador Municipal de Kalandula
Nov. 03	Pinto Pedro Vunge	Oficial de projecto, Intermon Huambo, (anterior CDR em Kalandula)
Nov. 04	Pedro Dembue	Coordenador de projecto, ADRA Quela
Nov. 05	Gaspar Neto	Vice-Governador para a Área Económica, Malanje
Nov. 06	Alfredo Dala	Director Provincial de Apoio e Controlo às Administrações Municipais e Comunais, Malanje
Nov. 06	Angelina Diogo	Substituto do Delegado Provincial das Finanças, Malanje
Nov. 06	Cila Monteiro	Director Provincial de Plano, Malanje
Nov. 06	Jenuíno Roque	Coordenador do Programa de Descentralização, ADRA Kalandula
Nov. 06	Simão Paulo Domingos	Chefe da Secção das Finanças e Repartição Fiscal, Malanje
Nov. 08	Padre Viana	Missão Católica de Kalandula
Nov. 09	Regedor João Pascoal	Regedor da Área João Pascoal
Nov. 10	João da Cruz	Secretário da Área Administrativa, Unita Kalandula
Nov. 12	Joana Macudy	Comerciante, Kalandula
Nov. 12	Miguel Mangueira	Funcionário da Secretaria da Administração Municipal, Kalandula
Nov. 13	José Kalandula	Regedor adjunto, Kalandula de Baixo, Kalandula
Nov. 13	Tomé Dias de Sousa	Chefe da Secção de Agricultura, Kalandula
Nov. 14	Finesa Moyo	Coordenadora do programa HIV/SIDA, ADRA Kalandula
Nov. 14	Guilhermina Diva	Coordenadora adjunta do Fórum da Mulher, Kalandula
Nov. 14	Pedro Ngolome	SINFO, Kalandula

Nov. 15	André Futavula	Coordenador, Núcleo Representativo das Associações , Kalandula
Nov. 15	André Manuel Gaspar	Secretário do Regedor João Pascoal, Kalandula
Nov. 16	Benjamim Mendes	Comandante da Polícia, Kalandula
Nov. 16	Domingos Kangundo	Soba, Bairro Kazela, Kalandula (entrevista em grupo)
Nov. 16	Dona Laurinda	Comerciante, Kalandula
Nov. 17	Ernesto Manuel	Administrador Comunal de Kateco-Kangola
Nov. 17	Pedro Brandão	Chefe de Gabinete, Administrador Municipal, Malanje
Nov. 18	Filipe Windua	Secretário provincial do PRD, Malanje
Nov. 18	Santos Magalhães	Secretário provincial da Unita, Província de Malanje
Nov. 19	João Daniel	Secretário provincial do PRS, Malanje

## Documentos consultados

Administração Municipal de Kalandula, 2008. Acta nº 01/03/08 do Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social.

Administração Municipal de Kalandula, 2008. Plano de Desenvolvimento de Kalandula.

UNDP, 2007. Perfil do Município de Kalandula.

## Glossário e abreviações

ADRA	<i>ACÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AMBIENTE.</i> ONG ANGOLANA.
CACS	<i>CONSELHO DE AUSCULTAÇÃO E CONCERTAÇÃO SOCIAL</i>
COMUNA	ORGÃO LOCAL DO ESTADO AO NÍVEL INFERIOR AO MUNICÍPIO. CHEFIADO DO ADMINISTRADOR COMUNAL.
MECANAGRO	EMPRESA ESTATAL PARA PROMOVER A MECANIZAÇÃO DA AGRICULTURA
MUNICÍPIO	ORGÃO LOCAL DO ESTADO AO NÍVEL INFERIOR À PROVÍNCIA. CHEFIADO DO ADMINISTRADOR MUNICIPAL.
PALÁCIO	SOB TRADIÇÃO COLONIAL, UMA REFERÊNCIA À RESIDÊNCIA OFICIAL DO ADMINISTRADOR OU GOVERNADOR.
PROVÍNCIA	O TERRITÓRIO ANGOLANO É DIVIDIDO EM 18 PROVÍNCIAS, CADA UMA CHEFIADA POR UM GOVERNADOR PROVINCIAL NOMEADO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.
REGEDOR	CHEFE DOS SOBAS AO NÍVEL COMUNAL OU MUNICIPAL, NORMALMENTE NOMEADO PELO ADMINISTRADOR ESTATAL, EMBORA DO SEIO DOS SOBAS.
REGEDORIA	DIVISÃO TERRITORIAL ABAIXO DAS COMUNAS EM ALGUNS MUNICÍPIOS. REFERE-SE À JURISDIÇÃO (NÃO FORMAL) DE UM REGEDOR.
SOBA	TERMO GENÉRICO QUE SE REFERE AO TIPO MAIS COMUM DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS, NORMALMENTE AO NÍVEL DAS ALDEIAS.

## Literatura

Buur, L. and H. M. Kyed (2005). State recognition of traditional authority in Mozambique - the nexus of community representation and state assistance (Discussion Paper no. 28). Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet.

Cornwall, A. and V. S. Coelho, Eds. (2007). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. Claiming citizenship. London & New York, Zed Books.

Forquilha, S. C. (2008). Mecanismos de participação comunitária no contexto da governação local em Moçambique. Actores, oportunidades e desafios do processo da criação e funcionamento das IPCCs. (Documento para discussão). Maputo, Swiss Development Cooperation.



Forquilha, S. C. (2008). “Remendo novo em pano velho”: O impacto das reformas de descentralização no processo de governação local em Moçambique. Conferência inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Maputo.

Gaventa, J. (2007). Foreword. Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. A. Cornwall and V. S. Coelho. London & New York, Zed Books.

Heller, P. (2001). "Moving the state: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre." Politics & society **29**(1): 131-63.

Hodges, T. e R. Tibana (2005). A economia política do orçamento em Moçambique. Maputo e Cascais, Principia.

Kyed, H. M. and L. Buur (2007). Introduction: Traditional authorities and democratization in Africa. State recognition and democratization in sub-Saharan Africa : a new dawn for traditional authorities? L. Buur and H. M. Kyed. Houndmills Palgrave Macmillan.

Przeworski, A., S. C. Stokes, et al., Eds. (1999). Democracy, accountability and representation. Cambridge, Cambridge University Press.

Åkesson, G. and A. Nilsson (2006). National governance and local chieftaincy. A multi-level power assessment of Mozambique from a Niassa perspective. Maputo, SIDA.

## Sumário

Este relatório pretende apresentar algumas das conclusões do primeiro trabalho de campo no projecto de pesquisa do CMI-CEIC-ADRA sobre os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACs) em Angola.[1] A pesquisa teve lugar durante duas semanas no Município de Kalandula, província de Malanje, em Novembro de 2008. Discute as conclusões à luz de declarações de política e experiências internacionais com instituições similares. A pesquisa sobre os CACS em Kalandula faz parte de um projecto de pesquisa mais amplo envolvendo a colaboração entre o Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC), a ADRA e o Chr. Michelsen Institute. As conclusões e reflexões contidas neste documento constituem apenas resultados preliminares e pretendem estimular o debate em seminários e pesquisas em curso para experiências comparativas em outras províncias.

O plano de pesquisa foi elaborado em colaboração com Nelson Pestana (CEIC) e Idaci Ferreira (ADRA) que baseados no mesmo padrão realizarão pesquisa sobre os CACS em Uíge e Benguela em 2009/10. O relatório final será apresentado aos fins de 2010.

**Printed version: ISSN 0804-3639**

**Electronic version: ISSN 1890-5048**

**Printed version: ISBN 978-82-8062-271-6**

**Electronic version: ISBN 978-82-8062-272-3**

O Instituto Chr Michelsen é um centro independente de pesquisa em desenvolvimento internacional e políticas públicas com foco em países pobres. O Instituto conduz pesquisa básica e aplicada, nas áreas temáticas de direitos humanos, redução de pobreza, reforma do setor público, resolução de conflitos e manutenção de paz. Enfoque geográfico é dado a África do Norte e Sub-sahariana, Oriente Médio, Ásia Central e Sudeste Asiático, e América Latina.

A pesquisa realizada pelo CMI tem como objetivo informar e influenciar políticas públicas assim como contribuir para o debate sobre desenvolvimento internacional. O CMI trabalha com uma vasta rede de pesquisadores parceiros e em estreita cooperação com pesquisadores no Sul.

