

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A construção da política de segurança alimentar
e nutricional em Angola**

João Nuno da Silva Pinto

Setembro de 2008



UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA

JOÃO NUNO DA SILVA PINTO

Sob Orientação do Professor Doutor
Renato S. Maluf

Tese submetida como requisito parcial
para a obtenção do grau de **Mestre de
Ciências Sociais** em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade, Linha de
Pesquisa de Estado, Políticas Públicas e
Atores Sociais.

Rio de Janeiro
Setembro de 2008

363.809673
P659c
T

Pinto, João Nuno da Silva.

A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola / João Nuno da Silva Pinto, 2008.

158 f.

Orientador: Renato Sérgio J. Maluf.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 126-134.

1. Angola - Teses. 2. Segurança alimentar e nutricional - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Participação social - Teses. I. Maluf, Renato Sérgio J. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

JOÃO NUNO DA SILVA PINTO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/09/2008

Professor Doutor Renato S. Maluf
(CPDA/ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Professor Doutor Nelson Giordano Delgado
(CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Professora Doutora Luciene Burlandy
(Universidade Federal Fluminense)

Agradecimentos

Quero deixar o meu agradecimento a todos os que comigo partilharam estes anos no Rio de Janeiro e que resultaram no trabalho aqui apresentado.

Aos meus pais e à Rita por me apoiarem.

Aos colegas e professores do CPDA pela amizade e pelos muitos bons momentos que vivi: Maryanne, em especial, Ana Luiza, Karina, Cleyton, César, Claudio, Sílvia, Walter, Silvinha, Élia, Klénio, Betty, Sandro, Andreia e tantos outros que ficarão na memória.

Ao Renato pela sua orientação e amizade.

Um agradecimento particular à Maria do Socorro e ao Eduardo com quem partilhei casa durante tanto tempo.

À Ticha que me acolheu em Luanda.

Ao Francisco, Joana e Pierina por tudo.

RESUMO

PINTO, João Nuno da Silva. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola.** Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2008.

A presente pesquisa analisa o processo de construção da política de segurança alimentar em Angola do ponto de vista das políticas públicas existentes e dos atores envolvidos. No âmbito desse processo deu-se destaque à formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN) e à constituição da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar em Angola. Os principais resultados da pesquisa mostram que a entrada da segurança alimentar na agenda angolana se dá pela via do combate à pobreza num contexto de crescente estabilidade possibilitado pelo fim da guerra civil. Mostra também que a construção da política está assumindo traços de intersetorialidade, no encalço do enfoque adotado pelo Brasil, o que coloca uma série de limites e desafios obrigando o governo a adotar novos arranjos institucionais. Além disso, mostra como a articulação da sociedade numa rede temática de segurança alimentar pode abrir novas perspectivas com vista ao aumento da participação social nessa matéria.

Palavras-chave: Angola; Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas; Participação Social.

ABSTRACT

PINTO, João Nuno da Silva. **The construction of the food and nutrition security policy in Angola.** Dissertation (Master's Degree of Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Human and Social Sciences, Department of Development, Agriculture and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro, RJ, 2008.

The present research analyses the process of construction of the food security policy in Angola from the view of the existing public policies and of the actors involved. Within this process, the formulation of the National Food Security Programme (PNSAN) and the constitution of the Civil Society Network for Food Security in Angola were particularly analysed. The main results of this research show that the introduction of food security in the Angolan agenda happened through the combat to poverty in a context of growing stability, which was possible due to the end of the civil war. The research has also revealed that the construction of this policy is taking on an intersectoral character, following the approach adopted in Brazil, which creates several restrictions and challenges and imposes new institutional arrangements by the government. Moreover, this research has revealed how the articulation of civil society in a food security network can create new perspectives towards increasing social participation in this matter.

Key-words: Angola, Food and Nutrition Security, Public Policies, Social participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE: DO IMPÉRIO AFRICANO À ANGOLA INDEPENDENTE	15
INTRODUÇÃO	15
1. A ANGOLA DO IMPÉRIO AFRICANO	16
1.1 Economia e política do Império Africano	20
1.2 A sociedade colonial	22
1.3 Luta pela libertação nacional (1961-74)	25
1.4 Revolução dos cravos e transição para a independência (1974-75)	28
2. A ANGOLA INDEPENDENTE	30
2.1 I República: Estado de Partido Único	31
2.2 II República: Democratização e transição para o multipartidarismo	33
CAPÍTULO II – POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA.....	36
INTRODUÇÃO	36
1. POBREZA E DESENVOLVIMENTO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL.....	37
1.1 Pobreza como privação de capacidades	37
1.2 Desenvolvimento como expansão das liberdades	40
2. A ABORDAGEM DA SEGURANÇA ALIMENTAR	41
2.1 Evolução da discussão e construção do conceito	41
2.2 As múltiplas dimensões da segurança alimentar	44
2.3 O enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do Brasil	47
2.4 Direito Humano à Alimentação	54
2.5 Soberania Alimentar	56
3. A DIMENSÃO DA POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA	59
3.1 Panorama da pobreza e insegurança alimentar em Angola	59
3.2 A crise da agricultura numa economia com base no petróleo	63
3.3 A dificuldade de acesso a recursos: a problemática da terra	66

CAPÍTULO III – A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA DE ANGOLA	74
INTRODUÇÃO	74
1. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA ANGOLANA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	74
1.1 Análise do processo de <i>agenda-setting</i>	76
2. A INSTITUCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA	84
2.1 A segurança alimentar e nutricional no plano governamental	84
2.2 A segurança alimentar e nutricional no plano não-governamental	87
2.3. O processo de formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	91
CAPÍTULO IV - DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA	97
INTRODUÇÃO	97
1. A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ATRAVÉS DA ARTICULAÇÃO DE REDES DA SOCIEDADE CIVIL	98
1.1 Sociedade Civil: aproximação conceitual	98
1.2 A construção de redes da sociedade civil	102
2. A SOCIEDADE CIVIL EM ANGOLA	105
2.1 Trajetórias da sociedade civil em Angola	106
2.2 Grandes grupos de atores sociais	108
2.3 Especificidades da sociedade civil angolana	114
2.4. A constituição da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar em Angola	116
CONCLUSÕES	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
ANEXOS	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores básicos de pobreza e insegurança alimentar em Angola	60
Tabela 2 – Composição das exportações e importações de Angola	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Argumentos do Modelo da Soberania Alimentar em relação ao Modelo Neoliberal	56
Quadro 2 – Características de vulnerabilidade em Angola	62
Quadro 3 – Objetivos do UNDAF em Angola	88
Quadro 4 – Tipologia de organizações angolanas segundo critérios de força e credibilidade	113
Quadro 5 – Inquérito realizado no seminário de Angola	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentagem do PIB por setor de atividade em Angola	63
---	----

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de construção da agenda de segurança alimentar em Angola	83
---	----

INTRODUÇÃO

Depois de terminar a minha graduação na área da Agronomia em Coimbra e de alguns anos de actividade profissional, entendi que devia prosseguir os estudos, agora ao nível pós-graduado. A opção pelo CPDA surgiu pelos vários incentivos que recebi de colegas e amigos para procurar um mestrado na área das ciências sociais e de carácter multidisciplinar. O meu desejo sempre foi aprofundar o conhecimento sobre o tema da segurança alimentar e nutricional (SAN), em particular no âmbito da formulação de políticas públicas. O fato de nesta altura o Brasil assumir uma posição de destaque internacional no âmbito da formulação dessas políticas e de o CPDA abrigar um núcleo de pesquisa específico nesse campo – o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN) – justificou determinadamente a minha opção pelo Brasil e por este Mestrado de Ciências Sociais em desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Propus-me direccionar o meu foco de investigação para África com o intuito de conhecer e compreender o que estava sendo feito em matéria de SAN no espaço dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) onde, para além de Angola, se inserem também Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. Os PALOP apresentam várias similitudes em suas trajetórias que sempre me despertaram muito interesse. Mas o que verdadeiramente instigou a minha investigação foi o fato de todos esses países estarem a passar por processos semelhantes, embora em estágios diferenciados, de formulação e/ou implementação de políticas de SAN.

No início do Mestrado em 2006 apresentei-me com uma proposta de pesquisa através da qual pretendia refletir sobre as diferentes opções que se colocavam a esses países no sentido de aumentarem o seu nível de participação e controlo social sobre as políticas públicas de SAN.

No final de 2006, já com o curso em andamento, surgiu a oportunidade de conhecer e participar de algumas atividades do projeto *International Food Security Network* (IFSN), implementado pela ONG ActionAid International. O objetivo principal desse projecto é fortalecer redes nacionais e sub-regionais da sociedade civil dos países do Sul para trabalharem questões relacionadas com a SAN, a soberania alimentar e o direito à alimentação no sentido de facilitar e promover o diálogo com os governos. Essa oportunidade permitiu-me acompanhar de perto o processo de criação e fortalecimento de algumas dessas redes da sociedade civil no espaço dos PALOP, em particular de Angola e Moçambique, bem como contactar com inúmeros atores sociais o que me levou a perceber suas motivações, interesses e dificuldades para trabalharem e discutirem questões relacionadas com a SAN nos seus países.

Em 2007 tive a oportunidade de me envolver com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), participando em atividades de apoio ao processo de formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) de Angola. Essa oportunidade proporcionou-me o material empírico necessário para estruturar e conduzir a minha pesquisa, que entretanto passou a direccionar-se unicamente para Angola.

Propus-me, então, analisar o atual processo de construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola do ponto de vista das políticas públicas existentes e dos vários atores envolvidos, objetivo geral traçado para a pesquisa. Em conjunto com o orientador, entendemos que em termos mais específicos a pesquisa deveria contextualizar os principais marcos históricos, políticos e sociais da trajetória de Angola relevantes para a compreensão do atual contexto de formulação de políticas públicas no

país; descrever a institucionalidade da SAN em Angola percebendo de que forma as diferentes iniciativas (políticas, programas, estratégias) e os atores presentes (Estado, sociedade civil e organismos internacionais) se integram nesse processo de construção da política, em particular no que se refere ao PNSAN; e discutir algumas possibilidades que se colocam à sociedade civil angolana com vista a aumentar e melhorar a sua participação nessa política.

Angola é um país que saiu recentemente de uma longa guerra civil, a qual deixou um quadro dramático em que a maior parte das infra-estruturas foi destruída, a economia desestruturada e milhões de pessoas morreram ou foram deslocadas, arrastando o país para uma condição de devastação que significou fome e pobreza para milhões de angolanos. Com a chegada da paz definitiva em 2002 as esperanças renasceram e Angola encontra-se hoje a braços com a enorme tarefa de reconciliação e reconstrução do país que lhe permita encontrar o caminho do desenvolvimento. É no âmbito destes esforços de recuperação que o governo tem dado sinais cada vez mais claros de atenção aos problemas sociais, os quais no contexto da guerra haviam sido completamente esquecidos. Neste ainda curto período de paz, têm surgido vários instrumentos políticos (estratégias, planos, programas) que demonstram uma crescente preocupação por parte do governo com a melhoria das condições de vida da sua população numa clara tentativa de superação da fome e pobreza.

Em Angola é possível identificar várias iniciativas em curso no plano governamental que concorrem, por diferentes formas, para a promoção da SAN. São por exemplo os casos do Programa Merenda Escolar do Ministério da Educação, do Programa de Redução da Mortalidade Materno-infantil do Ministério da Saúde, do Programa de Extensão e Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, entre outros. Embora não assumindo especificamente essa designação, a SAN figura nominalmente entre os objetivos desses programas. O mesmo acontece também fora do plano governamental no que se refere às ações levadas a cabo por organismos internacionais, com destaque para a FAO e Programa Alimentar Mundial (PAM), mas também pelas várias ONGs nacionais e internacionais, que pelo teor das suas iniciativas têm contribuído para a promoção da SAN nos seus diversos níveis.

No entanto, é pela via do combate à pobreza que a questão da SAN se vem afirmando com mais clareza na agenda do governo, vinculada aos seus intentos de satisfazer as necessidades alimentares da população, isto é, combater a fome. Quando, em 2004, Angola definiu a sua Estratégia de Combate à Pobreza, a segurança alimentar apareceu como um dos eixos prioritários de intervenção do governo, evidenciando mais um claro sinal de vontade política para tratar essa questão. No final de 2005, o tema assumiu maior destaque quando o governo decidiu formular o PNSAN. Este programa encontra-se em formulação há dois anos e meio, mas apesar de estar praticamente concluído ainda não entrou na sua fase de implementação.

A decisão de Angola de formular essa política acompanha também as tendências de muitos outros países, que em decorrência dos compromissos internacionais assumidos na última década, em particular no âmbito das conferências de governos sobre alimentação e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, intensificaram a formulação de programas nacionais de combate à fome e pobreza. Na maior parte dos casos, incluindo Angola, a formulação desses programas é feita com suporte técnico da FAO.

Percebendo esse contexto, várias questões se colocaram para esta pesquisa: Como e quando a questão da SAN apareceu na agenda do governo de Angola? O que o governo de Angola está efetivamente fazendo em matéria de SAN e de que forma a essa questão está colocada nas políticas públicas? O que está sendo feito fora do âmbito do governo nessa matéria? Quem são os atores envolvidos e como se colocam na construção da política?

O que verificamos ao longo da pesquisa foi que a construção da política de SAN em Angola se está aproximando do enfoque brasileiro, o que levanta também uma série de questões, por exemplo, sobre os limites e/ou desafios que se colocam em decorrência dessa aproximação, uma vez que a política brasileira apresenta uma série de especificidades que obriga a pensar, entre outras, questões de intersectorialidade e participação social. É por essa razão que a experiência brasileira é integrada nesta dissertação para nos ajudar a refletir sobre Angola. O mesmo acontece com algumas chamadas pontuais que fazemos sobre Moçambique, pois que este país está passando por um processo semelhante ao de Angola, embora num estágio mais avançado mas também ele com claros traços de aproximação ao enfoque brasileiro.

Por outro lado, a sociedade civil de Angola, em particular as ONGs, tem procurado intervir na discussão dessa e de outras políticas, embora as limitações que encontra à participação ainda sejam enormes. No entanto, a recente criação de uma rede da sociedade civil em Angola para trabalhar o tema da segurança alimentar abre novas oportunidades e coloca vários desafios tendo em vista o aumento dessa participação social. Este processo será também analisado na dissertação e servirá de base às reflexões que apresentamos nas conclusões do trabalho.

Para desenvolver esta pesquisa fiz uma revisão bibliográfica sobre temas relacionados com a SAN e análise documental de estudos, relatórios, estatísticas, programas que recolhi ao longo da pesquisa. As circunstâncias nas quais desenvolvi a pesquisa, com relacionamento próximo com diversos actores governamentais, não-governamentais e internacionais existentes em Angola colocaram-me como ator dentro do próprio processo de construção da política. Por essa razão, considero que fui um observador participante. Porém, acredito que tal posição coloca também vários limites a esta pesquisa, começando pela discutível isenção do próprio pesquisador, mas também pela dificuldade que tive em conduzir uma análise sistematizada, por exemplo, utilizando roteiros de entrevistas previamente definidos. O que procurei fazer, em conjunto com o orientador, foi colocar questões/interrogações-chave de partida que orientaram a minha reflexão.

Em termos temporais esta pesquisa decorreu entre final de 2006 e meados de 2008. Findo esse período, considero que ainda muito ficou por explorar, desde logo porque a formulação do PNSAN ainda não tinha sido concluída limitando bastante os resultados da minha análise. Não obstante, acredito que o esforço empreendido e aqui materializado nesta dissertação contém alguns avanços na análise do processo de construção da política de segurança alimentar em Angola que um dia espero retomar.

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No primeiro, **POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE: DO IMPÉRIO AFRICANO À ANGOLA INDEPENDENTE**, fazemos uma descrição dos fatos e acontecimentos mais importantes que marcaram a trajetória de Angola. Entendemos que esse exercício é importante para compreender a Angola atual, particularmente no que se refere às circunstâncias sociais e políticas que o país atravessou e que hoje marcam o contexto no qual se definem as suas políticas. O capítulo encontra-se dividido em dois pontos principais: o primeiro refere-se à Angola do Império Africano no qual descrevemos a política, economia e sociedade do período colonial, sobretudo nos séculos XIX e XX; o segundo refere-se à Angola independente no qual destacamos os dois períodos políticos que marcaram o país após 1975.

No segundo capítulo, **POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA**, introduzimos alguns conceitos teóricos no início para em seguida apresentar o panorama da insegurança alimentar e pobreza no país, destacando também o fato de a economia angolana depender quase em exclusivo do petróleo, situação que compromete o desenvolvimento da sua agricultura tornando o país completamente dependente da importação de alimentos. Analisamos ainda com detalhe a problemática da terra, exemplo que constitui um caso paradigmático no país de como a dificuldade (incapacidade) de acesso a recursos compromete a SAN remetendo para a pobreza uma grande parcela da população.

No terceiro, **A SEGURANÇA ALIMENTAR NA AGENDA POLÍTICA DE ANGOLA**, descrevemos a institucionalidade da SAN em Angola identificando os principais atores envolvidos e as iniciativas políticas mais relevantes que dão corpo ao atual processo de construção da política de SAN, destacando em particular a formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

No quarto capítulo, **DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA**, caracterizamos a sociedade civil de Angola recuperando a sua trajetória, identificando os atores presentes e pontuando as suas principais especificidades. Descrevemos também o processo de criação da rede angolana de segurança alimentar e o seu envolvimento na rede mais ampla que engloba os outros PALOP.

No final apresentamos as conclusões e reflexões principais sobre o processo em curso discutindo alguns desafios e oportunidades que se colocam à sociedade civil no âmbito da sua participação na política de SAN.

CAPÍTULO I

POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE: DO IMPÉRIO AFRICANO À ANGOLA INDEPENDENTE

“É da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que neles se compreendam (...)”

Artigo 2º, Acto Colonial, 1930

“Angola é um país subdesenvolvido. Devemos ter uma profunda consciência do significado e consequências deste fato”

Agostinho Neto, discurso de independência a 11 de Novembro de 1975

INTRODUÇÃO

De um modo geral, Angola é um país pouco conhecido. Excetuando aqueles que direta ou indiretamente viveram ou partilharam parte do seu processo histórico, ou que na atualidade, por via das circunstâncias, se relacionam académica, profissional ou socialmente com Angola, poucos conhecem a realidade na qual o país se insere. Na maior parte dos casos existem três ou quatro fatos ou acontecimentos que de imediato se associam a Angola: antiga colônia de Portugal; os longos anos de guerra que assolaram o país; os importantes recursos naturais que possui (petróleo, gás, diamantes); e os elevados níveis de pobreza existentes. Porventura serão esses os mais marcantes mas não chegam para compreender o país ou para o caracterizar¹.

Daí que, tratando-se de uma dissertação sobre Angola, consideramos que devemos em primeiro lugar situar o leitor no país, oferecendo neste capítulo uma descrição dos fatos e acontecimentos mais importantes da sua trajetória numa perspectiva de *longue durée*. Tal exercício é fundamental para compreender a Angola atual, particularmente no que se refere às circunstâncias sociais e políticas que hoje marcam o contexto nacional no qual se definem as suas políticas.

O capítulo encontra-se dividido em dois pontos principais: o primeiro, refere-se à Angola do Império Africano e nele descrevemos a política, economia e sociedade do período colonial, sobretudo nos séculos XIX e XX quando a ocupação se tornou mais efetiva; o segundo, refere-se à Angola independente e nele destacamos os dois períodos políticos que marcaram o país após 1975.

¹ Uma caracterização básica de Angola incluindo um mapa com localização geográfica pode ser encontrado no Anexo A.

1. A ANGOLA DO IMPÉRIO AFRICANO

Os territórios que hoje compõem Angola fizeram parte de uma das colônias portuguesas em África que no seu conjunto se denominaram por *Império Africano*. Os historiadores da época colonial portuguesa distinguem de forma esquemática três grandes períodos históricos da expansão ultramarina de Portugal – que no seu computo global se estendeu por quase seis séculos desde a conquista de Ceuta em 1415 até à transferência oficial de Macau para a soberania chinesa em dezembro de 1999² – os quais correspondem a sucessivos “impérios”: o primeiro corresponde ao *Império do Oriente*, que se inicia com os Descobrimentos nos primórdios de 1500 declinando vertiginosamente nos finais do século XVI; o segundo corresponde ao *Império do Brasil*, que tem início na mesma altura prolongando-se até à independência do Brasil em 1822³; o *Império Africano* corresponde então ao terceiro momento dessa expansão colonial, a qual ganha maior consistência em África a partir do último quarto do século XIX, prolongando-se até 1975 quando as colônias africanas alcançam a independência⁴ (ALEXANDRE, 2000). É sobre este derradeiro período que nos deteremos a seguir para ressaltar determinados aspectos da colonização portuguesa na África, nomeadamente em Angola.

Existem registros que indicam que os territórios que hoje correspondem a Angola são povoados desde o paleolítico. No Continente Negro, berço da civilização, as sucessivas migrações de povos de diferentes expressões étnicas ao longo dos séculos originaram os inúmeros matizes culturais que hoje compõem esse vastíssimo território, conformando mais “*várias Áfricas*” – como lhe chama Braudel na sua *Gramática das Civilizações* – do que um continente homogêneo. Aos povos bosquímanos, nômades que viviam basicamente da caça e coleta e que possuíam uma profunda expressão cultural, seguiu-se a ocupação desses territórios pelos povos bantu, estes já dominando algumas técnicas agrícolas, siderurgia e ferro⁵.

Em 1484 os portugueses chegam à foz do Congo (ao Norte do território que hoje compõe Angola) sob o comando de Diogo Cão iniciando a partir daí a conquista dessa região africana. Porém, como veremos ao longo do capítulo, a presença de colonos foi extremamente reduzida e localizada até praticamente ao último quarto do século XIX, restringindo-se basicamente a pequenos núcleos como Luanda, Benguela e Moçamedes, a partir dos quais começaram a aproximar-se e a estabelecer acordos, parcerias e trocas comerciais com os soberanos dos reinos africanos aí existentes. Entre os principais

² Depois da *Revolução dos Cravos* de 25 de abril de 1974, Portugal reconheceu a independência de todas as colônias. A China recusou a transferência de Macau e por isso estabeleceram-se negociações entre os dois países que culminaram em 1987 com a assinatura da *Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a questão de Macau*, na qual este território foi considerado “território chinês sob administração portuguesa”, agendando-se sua transferência oficial para 20 de dezembro de 1999.

³ Não obstante, Portugal só reconheceria oficialmente a independência brasileira em 1825.

⁴ Não descurando os elementos de continuidade inerentes a qualquer processo histórico, vários investigadores deste período – por exemplo, Bethencourt, F. e Chandhuri, K. (1998) ou Alexandre (2000) – sugerem que esta esquematização sublinha a importância da ruptura entre os diversos sistemas coloniais, os quais apresentam especificidades próprias nas suas formas de organização política, estruturas econômicas e, obviamente, na sua base geográfica.

⁵ Para os nossos propósitos não interessa discorrer sobre este período. Aos interessados sugerimos, por exemplo, a magistral obra de António da Costa e Silva *A Enxada e a Lança: a África antes dos portugueses* que contém uma descrição aprofundada dos povos, etnias, religião, cultura, entre outros aspectos históricos desse período (SILVA, 1992).

reinos contam-se o Reino do Congo, que dominava a maior parte da região, sobretudo ao Norte, e os Reinos do Ndongo e o da Matamba, estes mais expressivos ao Sul. Curiosidade, o soberano do Reino do Ndongo, rei ‘Ngola’ Quissama, serviria de inspiração para o atual nome do país após a conquista desse reino pelos portugueses cerca de 1559 (ALENCASTRO, 2000).

A captura de negros no interior do território para o tráfico de escravos foi a característica central do colonialismo africano até muito perto do seu final. A história de Angola nesse longo período determina-se em grande medida a partir do Brasil, destino da maioria dos escravos africanos. O sistema colonial baseado no *trato dos viventes*⁶ formou a base da sociedade brasileira e permitiu a união econômica, política e social dessas duas margens de um *rio chamado Atlântico*⁷ através do tráfico negreiro, o qual constituiu, sem dúvida, o mais lucrativo negócio de que há memória na história.

Valendo-nos de novo da esquematização, simplista mas suficiente para nossos propósitos, podemos então dividir a época do *Império Africano* em quatro grandes fases: a primeira, *desde a perda do Brasil até aos anos 1870*, mantém como atividade principal o tráfico de escravos para as Américas – controlado quase integralmente por comerciantes estabelecidos no Brasil – e segue um sistema similar ao da época anterior com centralização na metrópole; a segunda, *até à década de 1920*, engloba a “partilha de África” pelas várias potências europeias e caracteriza-se pela ocupação administrativa e militar dos territórios com consideráveis transformações no campo econômico, social e político nas possessões coloniais; a terceira, *até 1945*, engloba a I República, Ditadura Militar e Estado Novo em Portugal⁸ e caracteriza-se pelo reforço do controle político, administrativo e econômico sobre os povos das colônias; por fim, a quarta fase decorre *entre 1945 e 1975*, coincidindo com o desenvolvimento da economia do império após a II Guerra Mundial até à sua crise final que teve como desfecho a independência de todas as colônias após a *Revolução dos Cravos* em Portugal (ALEXANDRE, 2000).

Com a perda do Brasil os portugueses começaram a olhar a África com outra perspectiva, virando-se de imediato para Angola que era a mais rica de todas as colônias africanas – “a jóia da coroa do Império”. Foi então sobre Angola que recaíram todas as expectativas de edificação desse novo Império, estabelecendo-se rapidamente no imaginário coletivo a possibilidade de reprodução de um novo Brasil, agora centrado em África. Porém, a localizada presença portuguesa nesta fase limitava o seu poderio

⁶ Designação de Luís Filipe Alencastro cuja obra argumenta e descreve minuciosamente como o Brasil se formou, em grande medida, a partir do tráfico de escravos estabelecido no Atlântico Sul (ALENCASTRO, 2000).

⁷ Designação de António da Costa e Silva para descrever a importância das relações históricas entre África e Brasil e *vice-versa* (SILVA, 2003).

⁸ A monarquia em Portugal foi deposta pela revolução liberal em 5 de outubro de 1910 dando lugar à *I República* (1910-1926); em 1926 um golpe militar derruba o regime republicano instalando uma *Ditadura Militar* (1926-1933) contra o liberalismo e o parlamentarismo; em 1928 António de Oliveira Salazar, então professor da Universidade de Coimbra, é convidado para Ministro das Finanças implementado uma dura política financeira com elevado aumento de impostos que consegue equilibrar as contas públicas; tal feito confere-lhe enorme notoriedade valendo-lhe a nomeação para primeiro-ministro em 1932. A partir de então, Salazar instala o *Estado Novo* (1933-1974) de caráter conservador, fascista e corporativista, ao jeito do regime de Mussolini na Itália, que só termina em 1974 com a *Revolução dos Cravos*. Note-se ainda que em 1968 Salazar é afastado do poder na sequência de uma queda que o deixa mentalmente debilitado, sendo substituído por Marcelo Caetano que mantém o mesmo regime político. Conhecida por Salazarismo, esta foi a mais longa ditadura da Europa Ocidental prolongando-se por quarenta e oito anos.

político na região, embora também não fosse necessário muito mais do que uma mera ação pontual para manter o exercício da soberania. Apesar disso, Portugal tentou politicamente reforçar as suas posições nos territórios africanos através da formação de companhias coloniais e do fomento da colonização. No entanto, essa política fracassou por completo pelos seguintes motivos principais: i) oposição e conflitos políticos internos na metrópole; ii) manifesta falta de recursos financeiros da colônia para essa empreitada; iii) resistência por parte das elites das colônias a essa política que incluía a ilegalização do tráfico de escravos devido às pressões da Inglaterra (ALEXANDRE, 2000).

A partir do momento em que a África deixa de poder fornecer mão-de-obra escrava - por conta da onda de abolições que se verificaram a nível internacional -, as potências imperialistas européias começaram a inclinar-se para a exploração das suas riquezas minerais ou agrícolas com maior intensidade. Em termos conjunturais, a entrada em jogo de novas potências (Alemanha, Bélgica, Itália) e a expansão do capitalismo industrial no sistema mundial acalentaram ainda mais o espírito de competição entre os vários “jogadores” sobre o “tabuleiro africano”.

Inicia-se aí a segunda fase do *Império Africano*, cuja característica principal reside na partilha do continente pelas várias potências européias com acirradas disputas pelo domínio dos territórios. Em termos globais, esta segunda fase corresponde quase *idem per idem* ao período denominado por E. Hobsbawm como a *Era dos Impérios* (1875-1914). Segundo Hobsbawm, a situação econômica global desse período justificou a repartição do mundo entre umas poucas potências porque estas necessitavam de novos mercados para escoar os seus produtos industriais e de matérias-primas das quais dependia o seu processo de desenvolvimento industrial. Como consequência, “essa repartição do mundo entre um pequeno número de Estados foi a expressão mais espetacular da crescente divisão do planeta em fortes e fracos, em ‘avançados’ e ‘atrasados’ que já observamos” (HOBSBAWM, 2006:91).

Em 1884-85 realiza-se por iniciativa da Alemanha a Conferência de Berlim que reúne as potências imperiais com o objetivo de regular o comércio em África, dividir os territórios pelos vários interessados e definir os princípios a seguir no âmbito das respectivas ocupações. Essa reunião foi seguida de várias negociações bilaterais pela disputa dos territórios africanos. Portugal manteve os seus territórios, mas iniciou contatos diplomáticos com vários países para negociar um alargamento das suas possessões. No seguimento, e alegando “direitos históricos de ocupação”, logrou um acordo com a França em 1886 e outro com a Alemanha no ano seguinte dos quais constava anexo o célebre *Mapa cor-de-rosa* que demarcava uma longa faixa transversal de território de influência portuguesa que ligava Angola a Moçambique⁹. Ao saber das intenções de Portugal, a Inglaterra teve uma reação imediata de recusa dessa delimitação geográfica por conta dos seus manifestos interesses na zona, reforçados pela proximidade com as suas colônias sul-africanas. Seguem-se fortes tensões diplomáticas nos anos posteriores entre as duas potências até então aliadas. O desfecho aconteceu a 10 de janeiro de 1890 com o *ultimatum* inglês: através dessa nota, a Inglaterra intima o governo português a retirar as suas forças dos territórios não reconhecidos entre Angola e Moçambique, ao que Portugal anui de imediato dado o seu incomensuravelmente menor poderio político, econômico e militar. Segundo Alexandre (2000), esse episódio abriu em Portugal uma profunda crise nacional deixando naquela geração um

⁹ Essa demarcação incluía, para além desses dois países, o território que hoje corresponde à Zâmbia, Zimbábue e Malawi.

sentimento de humilhação e espoliação, embora também tenha contribuído para dar um novo impulso ao nacionalismo imperial que a partir de então inicia campanhas militares para alargar e ocupar os territórios das suas colônias.

Sem dúvida que a configuração geográfica do território que hoje corresponde a Angola derivou em grande medida dos resultados da “partilha da África”, embora Neto (2000) alerte que esse processo de delimitação das fronteiras seja bem mais complexo. Defende a autora que no caso de Angola as fronteiras hoje existentes são também fruto de quatro décadas (1880-1920) de intensa atividade militar pelo controle do poder territorial¹⁰. De um modo geral, as fronteiras dos territórios africanos não teriam grandes alterações até ao término da I Guerra Mundial, altura em que as potências vitoriosas redefinem a geografia política da Europa e também do Continente Negro.

A essa expansão territorial seguiu-se a imposição do controle administrativo, político e económico que caracteriza a terceira fase do *Império Africano*. A publicação em Portugal do *Acto Colonial* (1930) e da *Carta Orgânica do Império Colonial Português* (1933) marcam decisivamente o rumo de colonização portuguesa, definindo as relações metrópole/colônia em termos económicos, políticos e sociais daí em diante. Na metrópole, o Estado Novo fez nos anos trinta uma intensa propaganda colonialista tendente a enraizar no povo português a importância do ultramar para o futuro do país. Essa propaganda serviu, sobretudo, para garantir o apoio da sociedade ao governo nos seus desígnios imperialistas, já que até então apenas demonstrara modestos resultados económicos, agravados pela crise mundial dos anos trinta e cujos reflexos se fizeram sentir também nas colônias. Só a partir desta altura, e em resultado da campanha do Estado Novo, começam a chegar com mais intensidade a Angola famílias de colonos brancos. Essa é a razão pela qual a “colonização efetiva” se consolida apenas na terceira e quarta fase do *Império Africano*.

Ao término da II Guerra Mundial os Impérios entram em crise e os ímpetus da descolonização aproximam-se. Começa então a última fase desse Império Africano, marcada pela firme resistência de Portugal nas suas colônias, já que delas necessitava para alimentar a sua pobre e atrasada economia. No ano de 1951 é abolido o *Acto Colonial* passando as colônias a designar-se por Províncias Ultramarinas em lugar de Colônias. Este subterfúgio serviu de contra-argumento à administração portuguesa para as pressões anti-colonialistas externas, nomeadamente por parte das Nações Unidas cuja carta de constituição de 1945 advogava logo no seu primeiro artigo “o respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos”. Porém, a onda anti-colonialista não parou de crescer ao longo da década de cinquenta acalutando os nacionalistas africanos que no ano de 1961 originaram a luta pela libertação nacional. A independência das colônias acontece apenas treze anos mais tarde, quando finalmente a Revolução dos Cravos derruba o regime fascista que há quarenta e oito anos governava Portugal abrindo também as portas para a autodeterminação das colônias.

Sem descurar o processo de dominação de séculos levado a cabo por Portugal em África, verificamos que a “ocupação efetiva” de Angola, como de resto nas outras colônias africanas portuguesas e europeias, teve lugar num período de tempo relativamente curto, quando comparado, por exemplo, com o Brasil ou com outras colônias europeias nas Américas. A mesma constatação é válida para a maior parte dos países africanos, como nos lembra E. Hobsbawm: “Pois é surpreendente que na maior parte da África a totalidade da experiência do colonialismo, da ocupação inicial à

¹⁰ Para uma descrição dos conflitos na definição das fronteiras de Angola ver Freudenthal (2001).

formação de Estados independentes, caiba no lapso de uma vida – digamos, na de Sir Winston Churchill (1874-1965)” (HOBSBAWM, 2006:118).

Essa ocupação efetiva assumiu traços de um “colonialismo tardio”, pois praticamente todas as potências europeias tinham já descolonizado os seus territórios africanos quando Portugal o fez. A colonização portuguesa em África assumiu também traços discriminatórios que deixaram marcas nos países atuais. São alguns desses traços que tentaremos apontar na próxima seção e que julgamos pertinentes para explicar várias das características sociais e políticas da Angola atual.

1.1 Economia Política do Império Africano

A perda do Brasil causou enormes danos a Portugal em termos econômicos fazendo abalar as estruturas políticas e sociais do Império. Foi neste contexto que se começou a discutir novas oportunidades para compensar essa perda e sustentar o sistema colonial vigente, agora necessariamente centrado na África. Em termos políticos e econômicos, o tráfico de escravos para o comércio transatlântico foi o ponto central da colonização entre meados dos séculos XVII e XIX. Por tal razão, a soberania dos territórios angolanos até à “partilha de África” limitava-se ao controle das possessões litorais de onde partiam os navios negreiros. Relativamente ao impacto do tráfico de escravos no território Dias (2000) ressalta os seguintes três pontos fundamentais: i) impacto demográfico – apesar da grande disparidade de números existentes¹¹ parece claro que o tráfico provocou uma enorme perda populacional; ii) impacto nas redes de comércio africanas – a grande afluência de mercadorias importadas que acompanhou a procura de escravos, em especial têxteis e armas de fogo, não só provocou uma expansão geográfica significativa dessas redes como também aumentou a produção de gêneros africanos para vender, nomeadamente produtos agrícolas, gado, objetos de ferro, sal ou artigos de tecelagem, reforçando-se assim as trocas locais e regionais já existentes; e iii) impacto nas relações políticas, familiares e culturais africanas – contribuiu para criar diferenciações entre as suas populações uma vez que formou novas elites locais que se associaram à presença portuguesa; por outro lado, as sociedades africanas mais diretamente envolvidas com o comércio atlântico sofreram também diferenciações, por exemplo, na sua estrutura social uma vez que aumentou o número de escravos necessários à produção agrícola (DIAS, 2000:72-73).

De acordo com Torres (1991), há indícios fortes indicando que os africanos tiveram também um papel ativo enquanto intervenientes no processo da colonização até finais do primeiro quarto do século XX. Tal deve-se às parcerias estabelecidas nas guerras e no controle das redes comerciais interiores, particularmente ao nível das redes de captura e comércio de escravos. Para Menezes (2000), no século XIX a economia colonial apresentava um caráter dual: por um lado, preocupava-se em extrair as riquezas conhecidas dos territórios (minérios, reservas naturais, algumas culturas); por outro, preocupava-se em vender mercadorias aos locais, através de acordos favoráveis aos produtos provenientes ou intermediados pela metrópole.

Após a Conferência de Berlim e a definição de novas regras entre as potências europeias para a ocupação do continente africano começam a ocorrer várias incursões

¹¹ Para detalhes a respeito da captura dos escravos na África e seu impacto nas sociedades africanas ver Silva (2002).

pelo interior do território, reforçando-se o controle administrativo, político e militar da colônia. Angola passa então de fornecedora de mão-de-obra escrava para produtora/fornecedora de matérias-primas nomeadamente açúcar, café, cera, borracha, algodão e sisal e, mais tarde, diamantes e petróleo.

A política comercial era determinada pela metrópole em função das suas próprias demandas internas e do mercado internacional. Uma vez que o mesmo se passava em relação às outras colônias portuguesas em África, acreditamos poder afirmar que entre o último quarto do século XIX e meados do século XX o *Império Africano* se constituiu como uma “economia-mundo”¹², no sentido braudeliano. Vejamos: a centralização econômica e política desta economia-mundo localizava-se na metrópole, pois apesar de existirem administrações coloniais em cada colônia era ela quem ditava as orientações a seguir; os territórios africanos eram descontínuos geograficamente – Angola, Cabo Verde, São Tomé, Moçambique e Guiné-Bissau –, constituindo-se como uma periferia do centro dessa economia-mundo; e ainda porque a quase totalidade das produções das colônias destinava-se ao comércio de longa distância ou ao abastecimento da metrópole.

O cenário muda com o início da II Guerra Mundial, uma vez que as cotações de alguns produtos explorados nas colônias (açúcar, café, milho, algodão, entre outros) sobem nos mercados mundiais permitindo um novo impulso comercial. Começava a fase do “colonialismo triunfante” português (NETO, 2000). A industrialização angolana apenas ganha maior expressão a partir de meados do século XX, intensificando-se nas décadas de 1960-70. Até essa altura ela era pouco significativa, como fica patente na seguinte descrição:

Até 1940 a vida industrial resumia-se à produção de derivados de peixe, açúcar, álcool e sabão. As dificuldades de importação durante a guerra levaram ao aparecimento de indústrias de salsicharia, laticínios, mobiliário, cerâmica, refrigerantes, massas alimentícias, curtumes, tintas e vernizes. Em 1946 foi autorizada em Luanda a primeira fábrica de cerveja. Mas o desenvolvimento industrial teria de esperar pela fase seguinte. Nas exportações, o café ultrapassou em valor os diamantes em 1946, para só em 1973 ser por sua vez ultrapassado pelo petróleo. A alta dos preços do café no pós-guerra teria consequências dramáticas no noroeste de Angola onde a obtenção abusiva de terras por imigrantes europeus criou graves tensões sociais e raciais (NETO, 2000:180).

Para Santos (2001), a maior abertura aos investidores portugueses e estrangeiros das décadas de 1960-70 transformou Angola num mercado interessante, mas também acentuou a dependência da colônia face ao capitalismo mundial pois as indústrias se orientavam basicamente para a exportação. O autor encontra aqui um dos motivos para a recusa de Portugal em conceder a independência às colônias uma vez que necessitava dessa modernização para o seu próprio capitalismo.

A economia de Angola conheceu nesta altura um desenvolvimento notável chegando ao quarto lugar em termos da produção mundial de café; segundo lugar em

¹² O conceito deriva da interpretação histórica de Fernand Braudel sobre a conformação do sistema capitalista mundial. Braudel distingue *economia mundial* – entendida como a economia do mundo globalmente considerada; e *economia-mundo* – a economia de uma porção do nosso planeta desde que forme um todo econômico. Esta última define-se por uma tripla realidade: i) ocupa um determinado espaço geográfico com descontinuidade de economias locais; ii) submete-se a um pólo, i.e., a um centro; e iii) essas descontinuidades territoriais estão interligadas pelo comércio de longa distância (BRAUDEL, 1985).

termos da produção mundial de sisal; entre outras importantes produções como algodão, cana-de-açúcar, tabaco (particularmente em Malange), óleo de palma e cítricos (no Sul). Para este esforço de industrialização também contribuiu a reivindicação dos movimentos nacionalistas entretanto formados, os quais atribuíam as causas do subdesenvolvimento à política econômica colonial que se guiava pelas necessidades da metrópole. Não obstante, Torres (2000) afirma que é necessário reconhecer que Angola herdou, à data da independência, uma das três maiores estruturas industriais da África Austral, se excluirmos o caso particular da África do Sul. No período colonial Angola era auto-suficiente em alimentos e muitas das culturas eram comercializadas tanto por colonos agricultores, como por pequenos camponeses que encontravam aí uma fonte de rendimento adicional para somar à agricultura de subsistência (HODGES, 2003).

1.2 A Sociedade Colonial

A implementação de sistemas coloniais pressupõe o estabelecimento de relações de dominação entre colonizador e colonizado. Na maior parte dos casos, tal dominação foi conseguida pelo uso da força e repressão. Excetuam-se nesta regra os casos em que a colonização incide sobre territórios inicialmente não-habitados, como foi o caso, por exemplo, de São Tomé e Príncipe (antes da introdução dos escravos) ou de Cabo Verde, para darmos exemplos mais próximos. A colonização de Angola assumiu várias formas de dominação, desde o uso explícito da força e repressão até modelos de coerção menos explícitos mas igualmente violentos, com o objetivo de conquistar territórios e explorar os seus recursos. Por essa razão, a sociedade angolana atual contém traços herdados da forma como o sistema colonial foi implementado, quiçá mais marcantes ainda pelo fato de a colonização ter sido tardia. Alguns traços dessa sociedade colonial, complementados com as opções políticas e econômicas referidas na seção anterior, ajudam-nos a compreender o verdadeiro “sentido da colonização” portuguesa. Fazemos esta leitura seguindo a proposta metodológica de Caio Prado Júnior segundo o qual todo o povo tem na sua evolução um determinado sentido:

Este [sentido] se percebe não nos pormenores e sua história, mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo. Quem observa aquele conjunto [...] não deixará de perceber que ele se forma numa linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação (PRADO JR., 2006: 19).

Em termos demográficos até muito perto do final a presença portuguesa em Angola foi sempre incipiente, pois as colônias africanas nunca atraíram muito a população da metrópole. O número de brancos ali instalados era por isso insignificante relativamente aos indígenas¹³. Ademais, essa presença foi muito localizada em núcleos específicos como Luanda, Benguela, entre outros, de onde controlavam o tráfico de escravos e exerciam atividades administrativas e comerciais. Em grande medida, isso aconteceu porque Portugal nunca necessitou de um grande esforço de administração até praticamente ao último quarto do século XIX. Conforme designação de Menezes

¹³ No contexto da colonização portuguesa em África, a classificação “indígenas” refere-se aos autóctones e a todos os indivíduos que não tinham o estatuto de portugueses.

(2000:119), a metrópole aplicou o princípio do “mínimo necessário” em termos de organização político-administrativa, mantendo o menor aparelho possível que possibilitasse a continuidade do fornecimento de escravos e a pilhagem dos recursos minerais que entretanto descobriam. Em termos quantitativos, estima-se que a população total nas primeiras décadas do século XIX rondava os 250.000 a 300.000 indivíduos, dos quais 3.000 eram mestiços e 2.000 brancos, sobretudo militares, comerciantes e degredados (DIAS, 2000:76).

Porém, a partir de meados do século XX a população branca começou a aumentar significativamente devido à chegada de novos colonos, embarcados no contexto das políticas de emigração de Portugal para as colônias. De acordo com Luansi (2003), entre os anos 1900 e 1910 a população portuguesa em Angola estimava-se em 9.000 habitantes dos quais 1.200 (900 homens e 300 mulheres) eram presos ou degredados. Na década de 1960, os contingentes de emigrantes para Angola aumentaram devido ao elevado crescimento econômico dessa província ultramarina, em contraste com o nível de desemprego urbano e miséria rural da metrópole. Esse fato provocou a maior onda de emigração que Portugal já conheceu. Este cenário é confirmado pelos números apresentados por Luansi (2003) referindo que em 1950 a população branca estava abaixo dos 100.000 habitantes, mas que entre esse período e 1973 aumentou para 600.000.

Em termos político-administrativos, à expansão territorial a partir da “partilha de África” seguiu-se a transferência de um aparelho mais pesado para a colônia e também a implementação de uma legislação altamente discriminatória na sociedade colonial. Um dos primeiros exemplos foi a imposição do chamado “imposto por palhota” em 1919 – mais tarde substituído por outros impostos cobrados aos indígenas – que representou mais de um terço das receitas ordinárias do orçamento da colônia (NETO, 2000:178-179). As novas relações entre a metrópole e a colônia foram definidas nos anos trinta com a promulgação do *Acto Colonial* (1930) e da *Carta Orgânica do Império Colonial Português* (1933). Estes decretos definem claramente distinções entre indígenas e portugueses, fato que viria a ser ainda mais marcante na legislação subsequente. Em termos administrativos colocam fim na autonomia financeira das colônias e proclamam a sua unificação administrativa que a partir de então se passa a processar através de um administrador ou governador que responde ao Governo da metrópole.

A partir da década de cinquenta agrava-se a diferenciação social. Em 1951, Marcelo Caetano¹⁴ define os *Princípios fundamentais da moderna colonização portuguesa* na nova *Lei Orgânica do Ultramar* que substitui o *Acto Colonial*. Com isso tenta incutir a necessidade de transformar todos os indígenas em “portugueses civilizados”. A tônica do discurso colonial incide assim sobre a “assimilação”, situação que ganha força de lei em 1954 através da publicação do *Estatuto dos Indígenas Portugueses de Angola, Moçambique e Guiné*. Com este decreto o nível de discriminação entre brancos, indígenas e assimilados acentua-se ainda mais. Por exemplo, o Art. 2º definia que:

Consideram-se indígenas das referidas províncias, os indivíduos de raça negra ou os seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente nelas, não possuam ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses.

¹⁴ Ver Nota 7.

A legislação mascarava-se naturalmente dos preceitos da “missão civilizadora”, já que concebia a possibilidade de “acesso pleno à cidadania” aos negros e mestiços que optassem pelo padrão ocidental, como revela o seu Art. 4º:

O Estado promoverá por todos os meios o melhoramento das condições materiais e morais da vida dos indígenas, o desenvolvimento das suas aptidões e faculdades naturais e, de maneira geral, a sua educação pelo ensino e pelo trabalho para a transformação dos seus usos e costumes primitivos, valorização da sua actividade e integração activa na comunidade, mediante acesso à cidadania.

Ao passarem a “assimilados”, os indígenas poderiam ter acesso à cidadania portuguesa e, teoricamente, beneficiar dos mesmos direitos. Para isso deveriam cumprir uma série de requisitos estipulados na lei que incluíam, dentre outros, falar corretamente a língua portuguesa, exercer profissão da qual auferiam rendimento para sustento da família, ter bom comportamento e demonstrar hábitos condizentes com os padrões portugueses. Esta possibilidade de passarem a um estatuto superior pela assimilação de valores e padrões portugueses servia de argumento para justificar a inexistência de práticas ou princípios discriminatórios no sistema colonial africano. Porém, como constata Neto (2000), a comprovação desses requisitos era feita administrativamente com provas e documentos entregues pelo requerente à administração colonial, podendo o mesmo ser alvo de averiguações na sua residência o que o sujeitava a freqüentes humilhações¹⁵.

A política colonial portuguesa sofreu duras críticas por teimar em explorar as colônias e não respeitar os princípios da autodeterminação dos povos e pela forma como a sociedade colonial lidava com os indígenas. Muitos viam nessa posição portuguesa um reflexo primitivo e abusivo de um colonialismo tardio, extemporâneo, como é o caso de Anderson (1966); outros sublinhavam as diferenças de práticas e modos relativamente às demais potências coloniais européias, cuja melhor expressão se encontra nas conhecidas teses do *lusotropicalismo* de Gilberto Freyre. Estes últimos argumentos evocavam os “brandos costumes” e algumas características como adaptabilidade, plasticidade social ou ausência de orgulho de raça¹⁶ para justificar uma outra forma de entender a colonização. No plano diplomático externo, o salazarismo respondia com estes argumentos para justificar a sua opção colonial de um Portugal multirracial e pluricontinental. Assim, a aptidão pelos trópicos e a tendência natural para conviver com outras raças em conjunto com a missão histórica dos portugueses para preservar os valores cristãos em África – o “fardo do homem branco” –, eram apresentadas ao exterior como justificação para a colonização sob a forma de sociedades multirraciais. Porém, para a população colonizada essas práticas resultaram em exclusão social, como demonstram os exemplos de Neto (2000):

A imigração europeia, que se acentuou nos anos cinquenta, não só veio retirar espaço econômico e social aos nativos (rurais e urbanos) como facilitou também o aumento da segregação racial um pouco por toda a parte, incluindo espaços de convivência das grandes cidades – cinemas, clubes, igrejas – com poucas exceções, alargando o fosso entre colonizados e colonizadores (NETO, 2000:186).

¹⁵ Outros exemplos referidos pela autora são a impossibilidade de acesso ao ensino secundário ou mesmo à carta de condução.

¹⁶ Como também o fez, por exemplo, Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil* (HOLANDA, 2005).

Note-se ainda que à semelhança do que acontecia na metrópole com o regime fascista e opressor, também nas províncias ultramarinas se reprimiam as manifestações cívicas, tais como partidos, associações, sindicatos ou qualquer manifestação contra o regime. Foi neste contexto que começaram a emergir fortes reivindicações por parte dos locais com maior formação que se sentiam à margem das oportunidades de ascensão social ou profissional. Na verdade, a abertura permitida pelo *Estatuto dos Indígenas* com a categoria de “assimilados” resultou apenas numa minoria irrisória, impedindo a maioria africana de adquirir a cidadania e beneficiar dos direitos universais consagrados desde 1948. Foi nessa altura que os círculos independentistas se começaram a manifestar provocando a ruptura total poucos anos depois com o início da Guerra Colonial.

A sociedade colonial sempre teve um carácter rural, como de resto o tinha a metrópole. A urbanização foi praticamente inexistente, com exceção de alguns núcleos coloniais, como tão bem caracteriza a afirmação “um mar rural com algumas ilhas de urbanidade” (SECCO, 2004:82). A sociedade estava também vincada por uma pequena burguesia instalada – classe dominante – que possuía sólidas raízes na metrópole. Essa burguesia, manifestamente composta por brancos imigrantes, não se atrevia a gerar qualquer movimento de ruptura com o sistema, pois dele dependiam seus interesses económicos na província africana.

Contudo, desde os finais da década de 1940 muitos dos filhos dessa burguesia e de alguns “assimilados” começam a perfilhar idéias renovadoras e críticas ao *status quo* da sociedade. As primeiras reivindicações nacionalistas surgem em finais da década de cinquenta, sobretudo com o argumento de que a metrópole dava pouca importância ao desenvolvimento das colónias, reivindicação à qual Gonçalves (2003) chama de proto-nacionalismo angolano. Os argumentos nacionalistas evoluem rapidamente para a reivindicação total pela autodeterminação e independência fazendo estalar a Guerra Colonial em 1961. Por essa altura Portugal elimina definitivamente todos os estatutos discriminatórios, numa clara tentativa de melhorar a aparência colonialista e o relacionamento com os africanos. Porém, a determinação dos nacionalistas africanos e a teimosia do Estado Novo seriam mais fortes desencadeando numa luta armada que se prolongou por treze anos.

1.3 Luta Pela Libertação Nacional (1961-74)

De acordo com Neto (2000), ainda antes da década de sessenta vários exilados das colónias portuguesas na Europa e de outros países na África começaram a preparar-se para a luta armada para o caso de Portugal se recusar a conceder-lhes a independência. A autora refere que muitos deles iniciaram a sua atividade política em Portugal, nomeadamente na Casa dos Estudantes do Império e do Clube Marítimo Africano, procurando também contatos com outras organizações clandestinas como o Partido Comunista Português, mesmo sob elevada repressão policial por parte da PIDE¹⁷. Neste processo foi central o papel dos vários intelectuais africanos, a maior parte deles

¹⁷ Nome da polícia política da ditadura salazarista criada em 1945 com o nome de *Polícia Internacional de Defesa do Estado*, tendo mudado mais tarde a sua denominação para *Polícia de Vigilância e Defesa do Estado*. Uma excelente descrição da intervenção da PIDE durante este período pode ser encontrada em Mateus (2004).

ausentes das colônias, que se constituíam mensageiros de alternativas de espírito revolucionário¹⁸.

Nas décadas de 1950 e 1960 formaram-se os movimentos nacionalistas que reclamaram a libertação das colônias¹⁹. Em Angola, provenientes de diferentes grupos étnicos, registram-se os seguintes: o *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), foi fundado em Luanda em 1956 com o apoio principal dos Mbundos, o segundo maior grupo étnico do país; a *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA), que derivou da *União das Populações Angolanas* (UPA), formada pelos Bacongós, o terceiro maior grupo étnico; e a *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA), criada em 1966 no seguimento da cisão de Jonas Savimbi com a FNLA em 1964, localizada fundamentalmente no centro do país entre os Ovimbundos, maior grupo étnico de Angola; houve ainda um quarto movimento, bastante menor, denominado *Frente de Libertação do Enclave de Cabinda* (FLEC), que objetivava a independência de Cabinda, enclave rico em petróleo e separado do resto do território (HODGES, 2003:24-25).

Ainda a propósito da origem social destes movimentos o escritor angolano José Eduardo Agualusa refere que a FNLA é o mais marcadamente étnico, representando desde a sua origem a aristocracia rural do velho Reino do Congo; o MPLA surgiu em Luanda no seio de uma sociedade crioula euro-africana integrando inicialmente apenas brancos e mestiços, embora rapidamente se tenha alargado também ao campo afirmando-se como força nacional; a UNITA foi fundada por homens de diferentes etnias angolanas, todos eles de origem camponesa e quase todos educados em missões protestantes²⁰ (AGUALUSA, 2004).

Com a sombra do regime salazarista, esta efervescência política e social só poderia resultar na clandestinidade, pois a repressão policial da PIDE impedia qualquer tipo de organização ou reivindicação popular. Para Neto (2000), os membros desses grupos não tinham experiência organizativa, o que facilitou a infiltração e o desmantelamento dessas redes clandestinas pela polícia política presente em Angola a partir de 1957 levando a uma sucessão de detenções políticas.

O conflito colonial em Angola explode em 1961²¹: em janeiro ocorre uma revolta camponesa em Malange onde o exército colonial foi chamado a intervir, aplicando durante um mês uma violência desproporcionada que causa centenas de mortes do lado africano e duas do lado europeu; a 4 de fevereiro acontece em Luanda uma revolta contra as prisões onde estavam os presos políticos que foi reprimida pela polícia causando várias mortes de revoltosos e de sete polícias; a partir de meados de março instala-se uma revolta no noroeste do país que se alastra por vários meses deixando centenas de mortos, tanto entre os insurrectos como entre os colonos (NETO, 2000:188-

¹⁸ Este é o caso, dentre outros, de Mário Pinto de Andrade (1928-1990) ou Agostinho Neto (1922-1979) em Angola, Amílcar Cabral (1924-1973) em Cabo Verde, ou Samora Machel (1933-1986) em Moçambique.

¹⁹ Dentre os vários movimentos de libertação nas outras colônias destacam-se na Guiné-Bissau o *PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde* (1959), liderado por Amílcar Cabral e em Moçambique a *FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique* (1962), liderada por Eduardo Mondlane e posteriormente por Samora Machel.

²⁰ Agostinho Neto foi também formado em missões protestantes até sua ida para a Universidade em Portugal.

²¹ Em Moçambique a Guerra Colonial começa em 1963 e na Guiné-Bissau em 1964.

190). Esta sucessão de acontecimentos seria a gota de água que levaria Salazar a ordenar o tristemente célebre “Para Angola, rapidamente e em força”, uma autêntica campanha de propaganda de elevado peso emocional e psicológico no início da Guerra Colonial²².

Para Portugal, agora a braços com a iminência da perda do Império, uma guerra travada em três países distantes do vastíssimo continente africano (Angola, Moçambique e Guiné) implicou um esforço humano e económico absurdo. Os resultados foram arrasadores para todos os lados do conflito, como o demonstram os números (sempre discrepantes nestas situações): com uma população de cerca de 10 milhões de habitantes, Portugal mobilizou quase um milhão de soldados; milhares morreram (números variam entre 9.000 e 14.000) e mais de 100.000 ficaram feridos; do lado africano os números chegam a apontar 300.000 mortes no conjunto dos três países. Em Angola, o desenrolar do conflito determinou a fuga em massa de refugiados para os países vizinhos, particularmente para o Congo, provocando enormes convulsões sociais.

Tudo isso deixou um quadro de destruição desolador, para além de inúmeros ódios e ressentimentos acumulados, tanto de africanos como de portugueses, ainda hoje demasiado perceptíveis nos olhos e nas palavras de alguns intervenientes diretos dos vários lados conflitantes. A “guerra de guerrilha” levada a cabo pelos movimentos nacionalistas dificultou qualquer solução diplomática ou política para o problema, ao que se somou a insistência do regime salazarista em manter “Portugal uno do Minho a Timor” não aceitando qualquer tipo de descolonização. A agravar a situação, os três movimentos nacionalistas angolanos nunca se uniram, preferindo manter suas discrepâncias ideológicas e étnicas que abriram caminho para a guerra civil após a independência, como veremos mais adiante.

Arrastado anos a fio sem fim à vista, estava claro que a solução para o conflito tinha de ser política e não militar, como várias vezes advogaram altas patentes militares do exército português, os que realmente conheciam a situação no terreno. À desmoralização do exército, acusado de fracos resultados militares, somavam-se os protestos da sociedade portuguesa contra a política imperialista e colonial que através do lema “Nem mais um soldado para as colónias!” exigiam o fim do conflito. Tornava-se claro que a solução só podia ser uma: a derrubada do regime salazarista e a implantação da democracia em Portugal com a conseqüentemente descolonização e reconhecimento da independência dos povos africanos. Isto significa que, para além da luta africana debaixo de fogo intenso, essa guerra colonial teve também frentes internas e externas em Portugal que contribuíram decisivamente para o processo de libertação das colónias: no primeiro caso, através dos movimentos de esquerda na clandestinidade contra a ditadura; no segundo caso, pela oposição da comunidade internacional, particularmente das Nações Unidas, contra o regime fascista, colonialista e imperialista que teimava em manter-se, pobre, atrasado e “orgulhosamente só”, ignorando os ventos de mudança que desde os anos sessenta cruzavam o globo. Para todos os lados em conflito a mudança tardou anos demais, mas a esperança finalmente surgiu na seqüência da *Revolução dos Cravos* em Portugal.

²² Notar que “Guerra Colonial” é a designação frequentemente usada em Portugal para designar o conflito travado com as então colónias enquanto que nos países africanos a designação mais freqüente é “Luta pela Libertação Nacional”.

1.4 Revolução dos Cravos e Transição para a Independência (1974-75)

Na manhã do dia 25 de abril de 1974, Lisboa acorda com um golpe de estado militar executado pelo Movimento das Forças Armadas²³ (MFA) que derruba o regime salazarista – a mais longa ditadura da Europa Ocidental. Na sequência, desfaz-se também o último império colonial da Europa. Esse golpe, conhecido como *Revolução dos Cravos*, abriu caminho para a independência das colônias. Para Secco (2004) a revolução portuguesa foi nacional, mas na sua conjuntura e na sua origem imediata ela foi marcadamente africana e atlântica. De acordo com o autor, devemos concordar que foi na África que a Revolução começou, uma vez que em termos ideológicos as idéias revolucionárias que circulavam pela metrópole e pelas colônias eram na essência as mesmas, ainda que interpretadas de maneira diferente, e os contatos entre os movimentos de esquerda africanos e portugueses eram por demais evidentes. Assim, foi a guerra em África e a resistência dos movimentos africanos que acelerou o golpe de Estado em Portugal.

Mesmo antes do golpe de Estado vários sectores advogaram a necessidade de conceder a independência às colônias, como foi o caso dos militares. Em fevereiro de 1974, o general António de Spínola publica o livro *Portugal e o Futuro* que abala Marcelo Caetano e faz tremer o regime. No seu livro, Spínola admite que a colonização estava num beco sem saída e defende que a solução teria de ser política e não militar. A sua proposta, muito discutível e por vezes pouco clara, passava por uma solução de carácter federativo que reconhecesse o direito dos povos à autodeterminação através de consulta popular e eleição democrática dos seus representantes com vista ao estabelecimento de uma “Comunidade Lusíada” (SPÍNOLA, 1974). Com base na sua experiência africana, o militar afirmava-se plenamente convencido de que essa seria a opção da maioria dos povos africanos e que seria absolutamente confirmada pelos resultados de um referendo livre e democrático em Portugal e nas colônias, que ele exigia. Em março, o Movimento das Forças Armadas (MFA) lança o seu primeiro documento político intitulado *O Movimento, as Forças Armadas e a Nação* no qual reconhece que “a solução política do problema ultramarino deve ter em conta a realidade incontroversa e irreversível da funda aspiração dos países africanos a se governarem a si próprios” (MFA, 1974).

No seguimento da Revolução a descolonização ganha impulsos irrefutáveis com o lema “Democratizar, Descolonizar, Desenvolver”, aprovando-se em meados de 1974 legislação sobre o *Direito das Colónias à Independência* (Lei 7/74 de 27 de julho). O processo de descolonização que se seguiu é ainda absolutamente controverso pois a maioria dos seus intervenientes está ainda presente, o que dificulta uma análise fria e menos emocional da história. As opiniões, tanto africanas como portuguesas, dividem-se sobre a forma e tempos em que tal processo decorreu, particularmente ao nível das transferências de poder²⁴. Se por um lado alguns consideram que o processo foi

²³ Na sua maioria formado por capitães, o movimento foi responsável pela planificação e execução do golpe de estado que depôs o Estado Novo bem como pela elaboração do programa político da revolução que foi instituído como Lei Fundamental até à promulgação da nova Constituição da República Portuguesa em 1976.

²⁴ Análises profundas desses processos podem ser encontradas, por exemplo, em Correia (1994) ou Santos, Almeida (2006: Vol. I e II).

extremamente rápido²⁵, outros consideram que está claro que Portugal não soube preparar a transição a seu devido tempo como o fizeram outras potências colonizadoras européias.

Esse processo pode justificar, em parte, o porquê de três países terem desembocado na guerra civil²⁶, para além das divergências e disputas políticas entre os movimentos nacionalistas, agravadas pelas diferenças étnicas e pelo apoio internacional dos dois blocos antagônicos da Guerra Fria.

No caso de Angola o processo de transferência de poder começa em janeiro de 1975, quando os três movimentos nacionalistas angolanos (MPLA, FNLA e UNITA) se reúnem com o governo português na vila algarvia de Alvor para definir a forma e o calendário dessa transição e o necessário cessar-fogo, pois esses movimentos já estavam em Guerra entre eles. No *Acordo de Alvor*, define-se que a “independência e soberania plena de Angola serão solenemente proclamadas em 11 de novembro de 1975” e que até lá “o poder passa a ser exercido por um Governo de Transição (...) constituído por representantes dos três movimentos” (ACORDO DE ALVOR, 1975). Porém, esse Governo de Transição entra imediatamente em colapso após a assinatura do acordo. Não sendo capazes de se entender e trabalhar em conjunto até à data marcada para a declaração de independência, os movimentos nacionalistas envolvem-se em novos confrontos na luta pelo poder. De acordo com Gonçalves (2004), a vontade de hegemonia de cada um dos movimentos e a intolerância que isso implicava criou um terrível clima antidemocrático abrindo o caminho para a guerra civil. Este conflito foi exacerbado pelas intervenções externas, particularmente pelas alianças internacionais estabelecidas entre os movimentos de libertação e os dois pólos da Guerra Fria: os Estados Unidos da América (EUA) apoiaram a UNITA e a FNLA e a União Soviética e Cuba apoiaram o MPLA.

A geopolítica internacional condicionava assim os vários lados em conflito tornando-os mais fortes e conseqüentemente mais devastadores. Outras intervenções vindas do exterior contribuíram também para acirrar essas disputas como os casos da invasão sulafricana e do exército do Zaire pelo Sul e pelo Norte do país, respectivamente. No entanto, com o forte apoio dos cubanos que entretanto chegaram a Angola, o MPLA consegue controlar parte significativa do país, incluindo a capital Luanda posicionando-se no dia 25 de novembro para a proclamar da independência da *República Popular de Angola* pela voz de Agostinho Neto.

²⁵ A Guiné-Bissau decretou a independência unilateral em setembro de 1973 e teve o reconhecimento oficial a 10 de setembro de 1974; no ano seguinte seguiram-se São Tomé e Príncipe a 12 de junho, Moçambique a 25 de junho, Cabo Verde a 5 de julho e por fim Angola a 25 de novembro.

²⁶ Angola (1975-2002), Moçambique (1976-1992) e Guiné-Bissau (1988-1989).

2. A ANGOLA INDEPENDENTE

“Em nome do Povo angolano, o Comité Central do MPLA, proclama solenemente perante a África e o Mundo a independência de Angola”.

Agostinho Neto, 11 de novembro de 1975

Angola alcança a independência, mas a paz ainda tardou a chegar. À exceção de poucos meses entre 1974-75 e dois brevíssimos interregnos de paz relativa (1991-92 e 1994-98), o país viveu mais três décadas de guerra que só terminou com o cessar-fogo de 2002. A respeito, Pacheco (2005) argumenta que, com rigor, não se pode falar de uma guerra em Angola, mas antes de várias guerras. O autor alerta para as alterações que se foram verificando nas suas diferentes fases em termos de objetivos, protagonistas, alianças internas e externas, recursos, meios envolvidos e níveis de destruição. Na sua análise, o autor distingue as seguintes cinco “guerras”: a primeira, descrita na seção anterior, durou entre 1961-1974 e foi movida pelos movimentos de libertação nacional com objetivo de alcançar a independência; a segunda, que durou apenas alguns meses durante 1975 e envolveu os três movimentos nacionalistas de libertação na luta pelo poder após o abandono dos portugueses e que culminou com a declaração da independência pelo MPLA no mês de novembro; a terceira, que corresponde à longa guerra civil (1975-1991) que opôs a UNITA ao governo do MPLA e que terminou com o acordo de paz que possibilitou a transição para um governo multipartidário; a quarta consistiu numa sucessiva vaga de agressões por parte do exército sul africano em apoio à UNITA contra as bases dos guerrilheiros da Namíbia e da África do Sul instalados no país e que culminou no final da década de oitenta; a última, e também a mais devastadora, decorreu entre 1992 e 2002 motivada pela recusa da UNITA em aceitar o resultado das primeiras eleições multipartidárias (1992) terminando apenas com a morte em combate do líder rebelde Jonas Savimbi e posterior desmantelamento do seu exército.

Após a independência, o país conheceu dois grandes períodos: o Estado de partido único de inspiração socialista com a economia centralmente planejada entre 1975 e início dos anos noventa; e a abertura democrática com transição para o multipartidarismo a partir da nova Constituição de 1991, que coincidiu também com uma maior abertura ao mercado. As próximas seções deste capítulo correspondem a cada um desses períodos e nelas tentaremos identificar algumas das principais mudanças, particularmente no que se refere às características do Estado e às sucessivas tentativas de alcançar a paz.

2.1 Primeira República: Estado de Partido Único

“Os órgãos do Estado da República Popular de Angola guiar-se-ão pelas directrizes superiores do MPLA mantendo-se assegurada a primazia das estruturas do Movimento sobre as do Estado.”

Agostinho Neto, 11 de novembro de 1975

Quando assumiu o poder o MPLA afirmou a ideologia marxista-leninista como filosofia política orientadora adotando um Estado de partido único, conforme declarado por Agostinho Neto no seu discurso no dia da independência. O governo do MPLA foi reconhecido internacionalmente – com exceção dos Estados Unidos – como tendo legitimidade para governar a Angola independente. No entanto, os restantes movimentos não reconheceram essa legitimidade e partiram para o conflito armado, afundando o país numa longa guerra civil. De resto, essa declaração de guerra foi explícita logo na data da independência quando a UNITA numa curta aliança com a FNLA proclama simultaneamente no Huambo a *Republica Democrática de Angola*, apesar de circunscrita regionalmente. A União Soviética e Cuba continuaram a apoiar fortemente o MPLA; a FNLA ficou militarmente destruída em 1975-76; a África do Sul continuou a apoiar fortemente a UNITA disponibilizando-lhe bases militares no Norte da Namíbia, instrução militar, armamento e apoio logístico (HODGES, 2003:28).

Este período, que cronologicamente corresponde à I República (1975-1991), caracterizou-se por um elevado peso do Estado na economia e por um monolitismo político, em que todas as decisões eram tomadas a nível central. Para Hodges (2003), a linha decisiva que marca esta tendência verifica-se em 1977²⁷ quando Nito Alves, antigo comandante da guerrilha do MPLA, desencadeia uma tentativa (falhada) de golpe de Estado orquestrada por grupos de extrema-esquerda nos bairros de Luanda. No seguimento, o I Congresso do MPLA realizado em dezembro desse ano transforma o movimento em partido político adotando a designação de MPLA – Partido do Trabalho (MPLA-PT) e inicia um sistema de planeamento centralizado visando garantir a segurança, a nacionalização dos bens (empresas e património) e normalizar o salário e o emprego (MENEZES, 2000:206-207). De acordo com este autor, o governo criou na altura um enorme sector público que tentou controlar preços e salários, adjudicar divisas e *inputs* a determinadas indústrias e empresas. Porém, a análise de Menezes (2000) indica que o governo objetivou mais a imediata revitalização da economia e a recolocação das instituições produtivas em funcionamento do que o estabelecimento de uma economia puramente “socialista”. Como exemplo, o autor refere a Lei de Intervenção do Estado de 1976 que formalizou a nacionalização das empresas privadas mas, por outro lado, aprova a Lei do Investimento Estrangeiro em 1979 que era necessária para o estabelecimento de *joint ventures* ligadas ao petróleo, possibilitando dessa forma alguma margem ao sector privado para entrar na economia.

Com a morte de Agostinho Neto em 1979 assume a presidência do partido e do país José Eduardo dos Santos, na qual se mantém até hoje. Os seguintes dois Congressos do MPLA-PT (1980 e 1985) reafirmaram a via da centralização económica para o socialismo angolano. No entanto, desde meados dos anos oitenta que surgiram

²⁷ O autor argumenta que essa é a linha de demarcação que inicia o período em causa, pois até essa altura (1975-76) o país conheceu um pequeno interregno de pluralismo, participação e mobilização popular – embora também o início da guerra civil.

vozes discordantes no seio do partido relativamente ao modelo de planeamento centralizado adotado pelo Governo, aparecendo José Eduardo dos Santos como uma das vozes que reconhecia o fracasso dos resultados económicos por via desse modelo.

A partir do final dos anos setenta a UNITA ganha força como principal opositora política e militar do MPLA, passando a ser o interlocutor natural para as negociações de paz que se seguiram a partir da década de noventa. De acordo com Birmingham e Meijer (2004), o MPLA mantinha o seu esforço de guerra e o governo sobretudo à custa das receitas provenientes do petróleo, ao passo que a UNITA controlava vastas áreas ricas em diamantes das quais obtinha as suas receitas principais.

O contexto internacional do final dos oitenta com a queda do muro de Berlim (1989) e a abolição da *apartheid* na África do Sul em 1990 abre caminho para as negociações entre as forças opositoras angolanas. O primeiro passo concreto foi dado em 1988 em Nova Iorque quando Angola, Cuba e África do Sul assinaram um acordo mediante o qual os cubanos se comprometiam a retirar as suas tropas com a contrapartida da retirada dos sul-africanos do Sul do país. A respeito, Messiant (2004) sustenta que na verdade esse acordo não pretendia resolver a dimensão interna do conflito, mas sim do conflito regional já que não possuía uma única cláusula sobre o fim do apoio da União Soviética e dos Estados Unidos a ambos os lados.

Segundo Meigjer e Birmingham (2004), este período de partido único foi marcado por elevados índices de corrupção no sector estatal. Neste sistema a iniciativa privada era restrita, com exceção das indústrias petrolíferas estrangeiras. Segundo os autores, também as manifestações religiosas organizadas, incluindo a Igreja Católica, bem como os meios de comunicação social e as organizações de massa (juventude, mulheres, trabalhadores e algumas profissões) tiveram intervenção limitada sendo altamente controladas pelo Estado. Acreditamos, por isso, que este período dificultou a emergência de uma sociedade civil organizada e participativa, conforme veremos mais adiante.

Durante a Primeira República o órgão máximo do Estado era o Conselho da Revolução, em lugar do parlamento, o qual foi conformado imediatamente após a independência. Mais tarde, esse órgão seria substituído pela Assembleia do Povo, embora esta não detivesse nenhum papel substantivo, dado que se reunia apenas duas vezes por ano para de imediato aprovar a legislação num quadro de partido único (HODGES, 2003).

O governo começa a reconhecer que a economia não havia crescido e alguns quadrantes do MPLA-PT sugerem uma mudança de rumo no sistema adotado. Um exemplo dessa inflexão apontado por Menezes (2000) é o Programa de Saneamento Económico e Financeiro lançado pelo governo em 1987 que previa um papel mais significativo do sector privado na economia, com flexibilidade de preços, uma ação mais descentralizada na planificação económica e mais autonomia de gestão para as empresas do sector público. Confirmando essa opção, o III Congresso (1990) aponta claramente uma mudança de rumo afirmando ser necessário melhorar as relações com o mercado e permitir uma maior descentralização da planificação e das decisões económicas.

O contexto internacional do final dos oitenta com o colapso do modelo socialista a varrer o mundo tem também implicações nessa mudança de rumo político e económico em Angola, que passa a direccionar-se de forma explícita para uma “economia de mercado”.

2.2 Segunda República: democratização e transição para o multipartidarismo

“A República de Angola é um Estado democrático de direito que tem como fundamentos a unidade nacional, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de expressão e de organização política e o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados.”

Lei de Revisão Constitucional, 1992

O início da década de noventa é marcado no plano militar pelos *Acordos de Paz de Bicesse* que tentam pôr fim ao conflito e no plano político pelas reformas constitucionais que abrem caminho para o multipartidarismo. As negociações que resultaram nesses acordos de paz (1990-91) foram as primeiras que envolveram o governo do MPLA e a UNITA. Estas negociações decorreram em Portugal e delas participaram também a União Soviética e os Estados Unidos na qualidade de “observadores”. Portugal procurou assumir protagonismo enquanto mediador por razões históricas; os restantes argumentaram a sua presença pela interferência direta no apoio aos respectivos lados em conflito durante a guerra; em todos, subjazem os óbvios interesses políticos e econômicos no país. Resumidamente, os principais tópicos constantes desse acordo foram: cessar-fogo total e definitivo em todo o território nacional, que seria fiscalizado pelas próprias forças conflitantes e supervisionado pela ONU; estabelecimento dos princípios fundamentais para a paz em Angola, que incluíam, entre outros pontos, o reconhecimento por parte da UNITA do Governo de José Eduardo dos Santos, o reconhecimento dos direitos humanos e o fim da concessão de armas de guerra por parte de países terceiros; a conformação de um novo exército nacional composto exclusivamente por angolanos – Forças Armadas Angolanas (FAA); a marcação de eleições parlamentares e presidenciais numa base multipartidária.

As eleições são marcadas para setembro de 1992, iniciando-se importantes reformas democráticas através das revisões constitucionais de 1991 (Lei nº 12/91) e de 1992 (Lei nº 23/92) que instituíram o Estado Democrático de Direito e introduziram um sistema político multipartidário. No seguimento, várias leis são adotadas acompanhando a mudança de rumo político no país e abrindo espaço legal para o reconhecimento de algumas garantias e liberdades fundamentais: Lei das Associações (Lei nº 14/91), Lei dos Partidos Políticos Independentes (Lei nº 15/91), Lei da Reunião Pacífica (Lei nº 16/91), Lei do Direito à Greve (Lei nº 23/91), Lei da Liberdade de Imprensa (Lei nº 25/91), entre outras. Em setembro de 1992 é aprovada nova Lei Constitucional (Lei nº 23/92) que altera a designação do país para *República de Angola* e introduz novos artigos que pretendem reforçar e reconhecer direitos fundamentais com base nos tratados internacionais que Angola ratificou²⁸. Foi neste clima que se verificou uma proliferação de partidos absolutamente excepcional²⁹, assim como a criação de novas

²⁸ Nomeadamente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Outros tratados ratificados por Angola podem ser vistos no Anexo A.

²⁹ Hoje, existe em Angola quase uma centena de Partidos Políticos legalmente reconhecidos e mais de três dezenas não reconhecidos ou em processo de reconhecimento. Não obstante muito poucos têm assento parlamentar sendo que apenas MPLA e UNITA polarizam o espectro político.

associações cívicas, sindicatos e ONGs, abrindo as portas para um clima democrático e de participação social até então inibido.

Nota importante a acrescentar neste novo período político é que as reformas democráticas da década de noventa reforçam determinantemente os poderes presidenciais. Tal significa que, para além de Angola conformar um sistema de governo presidencial, o poder detido pelo Presidente marca sobremaneira a agenda política, mantendo-se uma intervenção forte na gestão do executivo.

A nova esperança de abertura democrática proporcionada por essas reformas constitucionais ficou absolutamente comprometida com o desfecho das eleições de 1992. Estas foram supervisionadas pela ONU e os resultados deram a vitória por maioria absoluta³⁰ ao MPLA para a Assembleia Nacional e uma maioria relativa a José Eduardo dos Santos nas presidenciais, o que forçou uma segunda volta. A UNITA não reconheceu os resultados das eleições – apesar de terem sido reconhecidas oficialmente pela ONU como “livres e justas” – e parte de novo para os confrontos. De acordo com Hodges (2003), a UNITA rapidamente conseguiu tomar cinco das dezoito capitais provinciais (Caxito, Huambo, Mbanza Congo, Ndalatando e Uíge), ao mesmo tempo que submetia outras a cercos prolongados e bombardeamentos de artilharia (Cuíto, Luena e Malange). Esta nova fase da guerra prolongou-se por mais dois anos afundando definitivamente o país numa verdadeira “cultura do medo”, conforme descrição de Albuquerque (2002).

Nova tentativa de sanar a guerra acontece em novembro de 1994 na Zâmbia tendo como resultado o *Protocolo de Lusaka*. Este novo acordo baseava-se essencialmente no anterior introduzindo de novo a responsabilidade direta da ONU na fiscalização da aplicação do processo de paz e a definição dos princípios para a “reconciliação nacional” no âmbito do quadro jurídico, político e constitucional angolano. Embora os deputados da UNITA eleitos em 1992 tenham podido ocupar os seus lugares na Assembleia Nacional e os seus ministros tenham sido nomeados para o Governo em abril de 1997, a UNITA protelou a extensão da administração do Estado a muitas das áreas que se encontravam sob seu controle designando-as por “terras livres de Angola”. A recusa insistente da UNITA em cumprir as cláusulas dos acordos provocou várias sanções do Conselho de Segurança da ONU e nova crise no processo de paz. Em dezembro de 1998, o presidente José Eduardo dos Santos é reconduzido à frente do partido no IV Congresso do MPLA declarando que o único caminho para a paz é a guerra.

À medida que o conflito evolui, milhares de soldados da UNITA desertam indicando que o moral e a coesão do movimento da UNITA estavam a desgastar-se. (HODGES, 2003). A 22 de fevereiro de 2002 Jonas Savimbi foi morto em combate pelas FAA na província do Moxico levando as forças da UNITA a abandonarem as armas. As imagens do corpo são copiosamente divulgadas pelos meios de comunicação por todo o mundo numa clara alusão à possibilidade de paz que se abria com esse acontecimento. O fim definitivo das hostilidades no país chega com o *Memorando de Entendimento de Luena* assinado na província do Moxico em abril de 2002. Em outubro, a UNITA declarava-se um partido político democrático e totalmente desarmado e desde então tem procurado debater e apresentar suas propostas políticas alternativas, em sede própria, reconhecidas e respeitadas pelo MPLA. Desde então

³⁰ Para a Assembleia Nacional os resultados foram de 54% para MPLA, 34% para UNITA e 12% para restantes partidos menores; Para as presidências foram 49,6% para José Eduardo dos Santos e 40,1% para Jonas Savimbi (HODGES, 2003:31).

Angola conseguiu finalmente estabelecer a paz e vem tentando construir um caminho de progresso e desenvolvimento num ambiente de crescente abertura democrática.

Conhecemos agora um pouco mais sobre a longa trajetória de Angola. Ao longo deste capítulo procuramos identificar em cada uma das suas fases (Angola colonial e Angola independente) os principais traços políticos, econômicos e sociais que marcaram a trajetória do país e que consideramos fundamentais para melhor compreender a sua realidade atual.

Queremos agora sublinhar os dois pontos principais a extrair deste capítulo para os propósitos desta dissertação. O primeiro ponto refere-se ao fim da guerra, na sequência da assinatura do *Memorando de Entendimento de Luena* em 2002. Consideramos que esse foi o fator mais decisivo que possibilitou (está a possibilitar) a estabilidade necessária para que Angola entrasse no caminho do desenvolvimento. É por essa razão que consideramos o ano de 2002 como um marco de transição em Angola também na área da segurança alimentar e nutricional (SAN), pois foi a partir desse momento que se estabeleceu um clima favorável tanto para o crescimento econômico, como para o estabelecimento de políticas públicas de cariz social nas quais se insere a política de SAN, nosso objeto de estudo.

O segundo ponto refere-se à abertura democrática. Esse processo, iniciado na década de noventa, tem vindo paulatinamente a consolidar-se com o novo clima de paz abrindo novas oportunidades para a participação social em torno das políticas públicas.

Desde 2002 notam-se significativos esforços por parte do governo para reverter a dramática situação de insegurança alimentar e pobreza na qual o país se encontra. Esse quadro será analisado com detalhe no capítulo seguinte, como forma de colocar o problema para o qual as opções políticas que estão sendo construídas no campo da SAN procuram encontrar resposta.

CAPÍTULO II

POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA

INTRODUÇÃO

A situação de pobreza e insegurança alimentar ao término da guerra em Angola assumiu proporções dramáticas. Desde então o país encontra-se a braços com a enorme tarefa de reconstrução e reconciliação, notando-se nos últimos anos esforços consideráveis por parte do governo para melhorar as condições de vida da população, nomeadamente em garantir a sua segurança alimentar. As políticas públicas existentes em Angola nesse campo serão analisadas com detalhe no capítulo seguinte, em particular o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

As opções políticas de promoção da segurança alimentar no caso de Angola inserem-se no campo das medidas de combate à fome e pobreza, tendo em vista o desenvolvimento do país. Por essa razão, necessitamos em primeiro lugar de clarificar com que concepções de pobreza e desenvolvimento trabalharemos na nossa análise. Por outro lado, precisamos também de compreender em que consiste a abordagem da segurança alimentar, assim como perceber a real dimensão do problema da insegurança alimentar e pobreza no país para o qual tais políticas procuram encontrar resposta. São estes os objetivos deste capítulo.

O capítulo encontra-se dividido em três pontos principais, seguido de breves notas finais nas quais pontuamos o essencial da nossa exposição. No primeiro ponto apresentamos a concepção de pobreza e desenvolvimento proposta por Amartya Sen, autor que coloca a ênfase na privação de capacidades e na expansão das liberdades humanas. Optamos por essa concepção por considerarmos que nos auxilia na colocação do problema no caso de Angola e na reflexão sobre a condução das políticas nesse campo.

No segundo ponto apresentamos a abordagem da “segurança alimentar”, destacando a evolução da discussão e a construção do conceito no plano internacional, mas também a construção do enfoque brasileiro da “segurança alimentar e nutricional”, o qual apresenta algumas peculiaridades que o diferenciam da primeira abordagem. Esse exercício torna-se fundamental para que no capítulo seguinte possamos compreender o processo de construção da política angolana nessa matéria, verificando como se está a aproximar-se do enfoque brasileiro.

No terceiro ponto descrevemos o panorama da insegurança alimentar e pobreza no país e destacamos também o fato de a economia angolana depender quase em exclusivo do petróleo, situação que compromete o desenvolvimento da sua agricultura tornando o país completamente dependente da importação de alimentos. Para fechar esse ponto analisamos com detalhe a problemática da terra, exemplo que constitui um caso paradigmático de como a dificuldade (incapacidade) de acesso a recursos compromete a promoção da segurança alimentar remetendo para a pobreza uma grande parcela da população.

1. POBREZA E DESENVOLVIMENTO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

As concepções sobre a pobreza têm evoluído ao longo dos anos acompanhando as crescentes preocupações internacionais com esse problema e a complexidade que se vem reconhecendo nesse fenômeno. Existem várias abordagens possíveis para pensar a pobreza, uma vez que se torna difícil encontrar uma definição cabal e ajustada a todas as situações. Por essa razão é necessário fazer opções quando se pretende refletir sobre esse fenômeno. A nossa opção recai pelo enfoque das capacidades proposto por Amartya Sen que pontuaremos de forma breve em seguida.. Na segunda seção deste ponto apresentamos a concepção de desenvolvimento como expansão das liberdades proposta por esse autor para apoiar a nossa reflexão

1.1 Pobreza como privação das capacidades

A concepção da *pobreza absoluta* interpreta o fenômeno como privação das condições de subsistência, considerando como pobres aquelas pessoas cuja sobrevivência esteja em causa por não serem atendidas as suas necessidades mínimas vitais (ROCHA, 2006:11). Por isso mesmo, os critérios de mensuração utilizados nessa concepção estão relacionados com fatores biológicos como, por exemplo, a satisfação de necessidades nutricionais mínimas, a mais básica das necessidades vitais. Para Amartya Sen essa concepção apresenta pelo menos três limites importantes: i) existem variações significativas relacionadas com características físicas, condições climáticas e hábitos de trabalho; ii) a tradução das necessidades nutricionais mínimas em necessidades mínimas de alimentos depende da escolha de bens de consumo; e iii) é difícil especificar as necessidades mínimas para produtos não-alimentares (SEN, 1999: 27-28). Não obstante, Sen sugere que essa abordagem não seja completamente abandonada, nomeadamente se aplicada a casos extremos de pobreza onde as necessidades de alimentação são um imperativo imediato.

A existência de situações de privação onde as questões de sobrevivência não estão necessariamente colocadas levou a considerar a concepção de *pobreza relativa*. Significa isso que se define a pobreza de acordo com as necessidades que devem ser satisfeitas em função do modo de vida predominante numa determinada sociedade (ROCHA, 2006:11). Neste caso, as condições de privação são comparadas entre indivíduos, grupos ou padrões de vida de uma dada sociedade.

Outra concepção é a *pobreza como insuficiência de renda*, que continua sendo a mais utilizada ainda hoje. Esta se baseia em converter para termos monetários o custo de atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população (ROCHA, 2006:12). Tal concepção revela-se útil pois permite definir um indicador monetário (nível de renda) abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres: chama-se “linha de indigência” ao limiar abaixo do qual as pessoas não conseguem satisfazer as suas necessidades nutricionais; ou “linha de pobreza” quando esse limiar se refere a um conjunto mais amplo de necessidades³¹ (ROCHA, 2006:12). Existem vários métodos para determinar estas linhas, cada um com suas vantagens e desvantagens tais como a

³¹ Neste caso, o índice de pobreza e o índice de indigência correspondem à fração da população considerada pobre ou indigente.

determinação de “cestas básicas de referência” (alimentos e/ou outros produtos)³², salário mínimo nacional ou determinada percentagem da renda *per capita* de um dado país³³. Um trabalho de revisão elaborado por Machado (2007) identifica duas críticas fundamentais a esta concepção: i) não leva em conta diferenças regionais; ii) o valor real dos salários [e dos bens de consumo] pode sofrer variações ao longo do tempo. Outra crítica apontada por Rocha (2006) é que esta concepção desconsidera a autoprodução e outros consumos não-monetários que podem ter relevância na vida das pessoas, particularmente em países mais pobres. Sen (2001) argumenta ainda que a definição de linhas de pobreza não permite identificar diferenças de renda entre os pobres, os quais podem estar mais ou menos afastados desse limiar de pobreza.

Quando, a partir dos anos 1970, se começou a perceber que a superação da pobreza não estava diretamente relacionada com o crescimento econômico, ou seja, que a renda não era o único fator capaz de enfrentar o problema, a academia e vários organismos internacionais começaram a direcionar o foco da pobreza para uma concepção baseada nas *necessidades básicas*. De acordo com Rocha (2006), tal concepção inova ao abandonar a renda como indicador-chave da análise mudando o foco nas seguintes três direções: i) introduz novos parâmetros de qualidade de vida como serviços básicos de saúde, água potável, saneamento, educação, habitação, vestuário, entre outros; ii) estabelece objetivos para a sociedade como um todo (por exemplo, os indicadores passam a ser analisados para o conjunto da população e não apenas para os pobres), o que permitiu a comparação entre países e monitorizar progressos ao longo do tempo; e iii) coloca ênfase no aspecto multidimensional da pobreza reconhecendo inter-relações entre diversas carências.

A principal dificuldade centrou-se na definição de um indicador adequado que incluísse esses vários parâmetros. Esforços consideráveis na definição de indicadores mais adequados e completos surgiram a partir dos anos 1990 com o lançamento anual do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Dentre os vários indicadores simples e sintéticos entretanto formulados, o mais conhecido é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que dá conta de várias dimensões da pobreza ponderando a esperança de vida à nascença, o nível de educação e o PIB *per capita*, sendo utilizado para comparar e ordenar os países num *ranking* internacional.

A incorporação de outras variáveis para além da renda nas análises do problema da pobreza deve-se, em grande medida, às contribuições teóricas de Amartya Sen. Pese embora o fato de Sen ter contribuído para a formulação de vários indicadores utilizados no RDH, entre os quais o IDH, o autor vem defendendo há longo tempo uma mudança de foco na concepção de pobreza: uma mudança das realizações finais (necessidades básicas dos indivíduos) para os meios necessários para alcançar essas realizações. A sua proposta consiste em considerar a pobreza como *privação das capacidades*.

Os principais argumentos de Sen a favor dessa concepção são os seguintes: i) concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes, em contraste com o nível de renda que é importante apenas instrumentalmente; ii) além do baixo nível de

³² Uma discussão metodológica sobre a definição de linhas de indigência e pobreza pode ser encontrada em Rocha (2000); para uma discussão sobre exemplos de cestas básicas de referência, ver Lavinias e Garcia (2004: Cap. 1).

³³ Por exemplo, o *International Standard of Poverty Line* (ISPL), adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) define a linha de pobreza relativa como equivalente a 50% da renda *per capita* do país.

renda existem outras influências sobre a privação das capacidades e, portanto, sobre a pobreza real; iii) a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (SEN, 2000:110). É justamente neste último ponto que o autor encontra maior sustentação na sua proposta, fortalecendo o seu argumento com a diversidade intrínseca ao ser humano, tanto em termos individuais como circunstanciais.

Para Sen, viver pode ser visto como um conjunto de “modos de ser e fazer” (*beings and doings*) que podem ser denominados por funcionamentos (*functionings*). Nesse sentido, as realizações (*achievements*) de uma pessoa podem ser concebidas como vetores dos seus funcionamentos. Os funcionamentos relevantes podem variar desde coisas elementares como estar bem nutrido, possuir saúde, estar livre de doenças, etc., ou até realizações mais complexas como ser feliz ou participar na vida comunitária (SEN, 2001:79). Outro conceito importante nesta concepção é a capacidade (*capability*). Trata-se da capacidade para realizar esses funcionamentos que reflete as várias combinações de vetores de funcionamentos (modos de ser e fazer) que uma pessoa pode ter. Por essa razão, Sen defende que a capacidade reflete a liberdade de uma pessoa para escolher determinado tipo de vida: “Tal como o assim chamado conjunto orçamentário no espaço de mercadorias, o conjunto capacitário (*capability set*) reflete, no espaço dos funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis” (SEN, 2001:80). Nesta concepção o foco centra-se naquilo que as pessoas podem fazer (meios) para alcançar as suas realizações (fins), sendo a capacidade definida pelas oportunidades reais existentes. A qualidade de vida ou bem-estar humano é representada pelas realizações individuais que as pessoas consideram importantes e valiosas que derivam da sua capacidade para realizar os seus funcionamentos.

Vejamos agora o ponto central que distingue esta concepção relativamente à das necessidades básicas. Para Sen esta última coloca várias incertezas, nomeadamente quanto à forma de especificar tais necessidades básicas. Frequentemente elas são definidas em termos de necessidades de certas quantidades mínimas de mercadorias essenciais como alimentos, vestuário, saneamento, moradia, etc. O autor considera que a utilidade dessa perspectiva é comprometida pela variabilidade da conversão de mercadorias em capacidades, devido à variabilidade interpessoal e circunstancial (SEN, 1993:322). A proposta de Sen é, assim, mudar o foco do espaço dos “meios”, na forma de mercadorias ou recursos, para o espaço de funcionamentos, que são concebidos como elementos constitutivos do bem-estar humano, tornando possível levar em consideração o conjunto de vetores alternativos de funcionamentos a partir do qual uma pessoa pode fazer suas escolhas. Por tal razão, Sen considera que a perspectiva das capacidades na análise da pobreza melhora a compreensão sobre as suas causas reais, pois a adequação dos meios, sobretudo econômicos, não pode ser julgada independentemente das possibilidades reais de conversão de recursos (incluindo a renda) em capacidades para realizar os funcionamentos (SEN, 2001:174). Citando Kerstenetzky (2000), esta concepção indica um deslocamento valorativo do espaço do *ter* para o do *fazer* e, de forma mais abrangente, o do *ser*.

Quando no terceiro ponto deste capítulo apresentarmos o panorama da pobreza e insegurança alimentar em Angola, verificaremos como a dificuldade de acesso a recursos, em particular do acesso à terra, constitui um sério entrave ao desenvolvimento do meio rural limitando as oportunidades e as escolhas das famílias para se dedicarem à agricultura. Em última instância, a utilização dessa concepção para refletir sobre políticas de erradicação da pobreza e combate à fome está vinculada à perspectiva de

ampliar as oportunidades reais que as pessoas têm razão para valorizar em função das suas escolhas num contexto de expansão de liberdades.

1.2 Desenvolvimento como expansão das liberdades

Amartya Sen propõe uma concepção de desenvolvimento considerando-o como um processo de expansão das liberdades que as pessoas desfrutam dadas suas circunstâncias pessoais e sociais (SEN, 2000). Na sua perspectiva, a liberdade é considerada o fim primordial e o meio principal do desenvolvimento, situações que Sen chama, respectivamente, de “papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento.

O papel constitutivo relaciona-se com as “liberdades substantivas” (que incluem as capacidades básicas para evitar privações como a fome, subnutrição, morte prematura, etc.) e o papel instrumental relaciona-se com as liberdades instrumentais³⁴ (que incluem, por exemplo, a participação social e política, liberdade de expressão, etc.). As liberdades substantivas são determinantes para o enriquecimento da vida humana e as liberdades instrumentais para a capacidade geral das pessoas viverem mais livremente, com a particularidade de terem um efeito complementar umas às outras. A isso Sen chama de encadeamentos entre os diferentes tipos de direitos, oportunidades e titularidades (*entitlements*)³⁵ que contribuem para a expansão da liberdade humana (SEN, 2000:52-55).

Para Sen, o desenvolvimento “consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente a sua condição de agente” (SEN, 2000:10). Desde esse ponto de vista, o processo de expansão das liberdades depende da remoção das principais fontes de privação.

Entre as principais fontes de privação da liberdade estão a fome e a pobreza, geralmente associadas à privação de acesso a recursos como água, saneamento, educação, serviços de saúde, pouca longevidade, negação de direitos, etc.³⁶.

Sen considera que aumentos da renda individual ou do Produto Nacional Bruto (PNB) são também importantes para expandir as liberdades humanas, mas defende que esses dependem de outros determinantes, como disposições sociais, econômicas ou direitos civis. Alguns exemplos desses determinantes são os serviços básicos de saúde e educação (disposições econômicas e sociais) ou a liberdade de participar de discussões ou averiguações públicas (direitos civis). Sublinhe-se, porém, que tais direitos se encontram já consagrados em vários instrumentos internacionais como a “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (1948), o “Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (1966), o “Pacto Internacional sobre Direitos Civis e

³⁴ O autor sublinha que existe uma grande diversidade de liberdades instrumentais embora particularize cinco desses tipos: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora. Para detalhes sobre cada uma delas, ver Sen (2000:54-55).

³⁵ Tal como foi definido por Sen (1999) o termo se reporta ao conjunto de pacotes alternativos de bens e mercadorias sobre os quais uma pessoa tem controle e é capaz de escolher. Ver também N. T. das obras (SEN, 2000:54 e SEN, 2001:235).

³⁶ Outros exemplos de privação da liberdade são a tirania, opressão, carência de oportunidades econômicas, negligência de serviços públicos, intolerância, etc.

Políticos” (1966), entre outros, e que por isso a sua observância constitui uma responsabilidade dos Estados nacionais.

Um ponto fundamental na concepção de desenvolvimento proposta por Sen é o “aspecto da condição de agente” (*agency aspect*). Na sua concepção as pessoas são vistas como alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, agindo como membros públicos e como participantes das ações econômicas, sociais e políticas (SEN, 2000:33). Sen chama a atenção para o fato de não usar o termo “condição de agente” no sentido em que uma pessoa está agindo em nome de outra, isto é, acionada por um “mandante”, mas sim de alguém que age e ocasiona mudanças enquanto membro público e participante, interagindo nas várias esferas da sociedade (SEN, 2000:33). Assim, fica patente que a concepção proposta por Sen mostra uma perspectiva de desenvolvimento em que o envolvimento das pessoas/famílias é determinante para a valorização das suas capacidades individuais e oportunidades que dispõem.

2. A ABORDAGEM DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Queremos agora apresentar a abordagem da segurança alimentar. Começaremos por mostrar na primeira seção como essa noção foi se construindo no plano internacional: Na segunda, destacamos as múltiplas dimensões que lhe estão associadas e que devem ser tidas em conta na formulação das políticas a respeito; Na terceira seção introduzimos o enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN) construído no Brasil, destacando as peculiaridades que o diferenciam da abordagem construída no plano internacional. O Direito Humano à Alimentação e a Soberania Alimentar são duas questões importantes que permeiam a discussão da segurança alimentar e que foram incorporadas como princípios fundamentais no enfoque brasileiro. Nas duas últimas seções discutiremos em que consistem esses dois princípios.

2.1 Evolução da discussão e construção do conceito

A abordagem da segurança alimentar tem evoluído consideravelmente ao longo dos tempos, fruto dos diferentes contextos econômicos, sociais e políticos nos quais foi trabalhada, mas também das novas contribuições que entretanto lhe foram incorporadas. Por se relacionar intimamente com graves problemas sociais como a fome, pobreza ou desigualdade social, a segurança alimentar tem sido pautada por enormes disputas em torno da melhor definição a utilizar, particularmente no âmbito da definição de políticas públicas. Por exemplo, um trabalho de Maxwell e Smith (1992) sobre uma revisão conceitual do termo identificava no início dos anos noventa cerca de duzentas definições diferentes em textos oficialmente publicados. Por tal razão, afirmamos que o conceito se encontra num processo de permanente construção para o qual contribuem diferentes posições e interesses, não raras vezes conflitantes, entre governos, sociedade civil e organismos internacionais. Vejamos então alguns dos marcos principais dessa evolução no plano internacional.

Retrospectivamente, podemos situar as primeiras utilizações do termo *segurança alimentar* no contexto da I Guerra Mundial. Nesta altura, o conceito assumia um significado estritamente ligado à auto-suficiência alimentar a nível nacional, ou seja, à garantia estratégica de produção de alimentos para abastecer a população a fim de evitar crises provocadas por cercos militares ou boicotes políticos (ADAS, 2004). Percebe-se, pois, que as formulações iniciais do conceito têm uma origem militar, destacando-se a capacidade de produzir e controlar a provisão de alimentos como estratégia fundamental para salvaguardar a segurança nacional. Excluía-se assim qualquer referência aos planos individual ou familiar.

A histórica *Conferência sobre Agricultura e Alimentação* realizada no contexto da II Guerra Mundial em Hot Springs (EUA) no ano 1943, pode ser considerada a primeira iniciativa internacional em torno da questão da segurança alimentar, definida na altura como “o fornecimento de alimentos seguro, adequado e sustentável” (WEINGARTNER, 2005). No seguimento do estabelecimento das Nações Unidas em 1945 o tema ganha relevância mundial, principalmente após a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), organismo que assume como missão principal combater a fome e aumentar os níveis de nutrição dos povos. Com a aprovação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* em 1948 a alimentação é consagrada como direito humano fundamental.

Na década de sessenta, a ajuda alimentar ganha destaque como via para erradicar a fome através da distribuição de alimentos e assistência humanitária, o que resultou na criação do Programa Alimentar Mundial (PAM) em 1963. Contudo, é apenas a partir da década de setenta que o conceito surge de forma mais consistente em decorrência das discussões sobre a crise alimentar mundial que se viveu: os estoques mundiais de alimentos começam a diminuir drasticamente devido a quebras acentuadas na produção em vários países – entre os quais a União Soviética, a Índia, a China e a Austrália –, o que origina elevações abruptas dos preços de cereais e uma conseqüente crise alimentar à escala global. Na sequência, a FAO organiza em 1974 a primeira *Cimeira Mundial da Alimentação* (CMA) da qual resulta um consenso sobre a necessidade de assegurar uma disponibilidade de alimentos suficiente para toda a população do globo levando os líderes mundiais a aceitarem, pela primeira vez, a responsabilidade comum de acabar com a fome e desnutrição³⁷. Não obstante, o entendimento sobre o conceito mantém o seu foco na capacidade de produção agrícola como forma de assegurar a disponibilidade e a estabilidade dos preços dos alimentos básicos ao nível internacional e nacional (CLAY, 2002). Esta perspectiva criou também as bases para o fortalecimento da Revolução Verde como solução para erradicar a fome através do aumento generalizado da produção de alimentos. Em decorrência da intensificação da produção agrícola através da mecanização e uso massivo de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), os estoques mundiais de alimentos efetivamente aumentaram. No entanto, apesar desse aumento da produção, os problemas da fome e insegurança alimentar não desapareceram, antes se agravaram, assim como se agravaram também os problemas ambientais e sociais decorrentes desse modelo produtivo.

No início da década de 1980 começa a enfraquecer a idéia de que a disponibilidade de alimentos resultante de incrementos na produção agrícola poderia resolver os problemas da fome. O foco da segurança alimentar começa a incidir mais sobre o lado da demanda, ou seja, sobre a capacidade de acesso aos alimentos pelos

³⁷ Desta Cimeira resulta a *Declaração Universal para Eliminação Definitiva da Fome e da Desnutrição*, aprovada por unanimidade pelos 130 países participantes.

grupos mais vulneráveis. Nesta década, os trabalhos desenvolvidos por Amartya Sen influenciaram decisivamente a mudança de enfoque da segurança alimentar: defendeu o economista que a tradicional abordagem da fome incidindo no abastecimento (disponibilidade) de alimentos se revelou infundada e equívoca nas políticas seguidas, apresentando em alternativa um método de análise baseado nas titularidades (*entitlements*) de acesso aos alimentos e a recursos básicos (SEN, 1981). No seguimento, e em consonância com essa proposta teórica, a FAO e o Banco Mundial publicam trabalhos que marcam novo avanço no conceito contribuindo para que a abordagem da segurança alimentar no final da década se baseasse na disponibilidade de alimentos a nível nacional e regional e no acesso estável a nível local (FAO, 1983; BANCO MUNDIAL, 1986). A preocupação centrava-se assim na compreensão dos sistemas alimentares, sistemas de produção e outros fatores que influenciam a disponibilidade e o acesso a alimentos de forma permanente (FRANKENBERGER; MACCASTON, 1998).

A evolução da discussão a partir do início da década de noventa acrescenta outras perspectivas à abordagem da segurança alimentar, quais sejam as componentes de nutrição, saúde, cultura, qualidade e inocuidade. Tais perspectivas surgem pelo fato de se compreender que a disponibilidade e acesso ao alimento *per se* não são suficientes para garantir uma situação de segurança alimentar. Percebe-se que a composição e variedade da dieta, assim como a qualidade (química, biológica, física) e inocuidade dos alimentos são também determinantes fundamentais. Além disso, atenções especiais começam a ser dadas às preferências alimentares dos indivíduos, o que é particularmente importante quando se trabalha no âmbito da ajuda alimentar pois que esta deve levar em conta o contexto cultural e religioso a que se destina. Nesta década, passam ainda a ser consideradas questões de saúde como determinantes da segurança alimentar, particularmente no que se refere aos cuidados e serviços de saúde materno-infantis. Com a incorporação das novas perspectivas de saúde e segurança dos alimentos (*food safety*), o foco da abordagem da segurança alimentar passa a olhar também para o indivíduo, e não apenas para o contexto nacional ou familiar. Esse foco leva a considerar pelo menos duas questões: i) a forma como a alimentação é distribuída dentro do agregado familiar, evitando o acesso desigual aos alimentos pelos diferentes membros da família; e ii) a utilização biológica dos alimentos por parte dos indivíduos, levando em consideração a forma como os alimentos são assimilados pelo organismo e transformados em energia necessária para satisfazer as necessidades dietéticas mínimas (HODDINOTT, 1999).

Resumindo, verificamos que a abordagem da segurança alimentar evoluiu consideravelmente, sobretudo a partir dos anos setenta. Nas primeiras formulações mais consistentes o foco encontrava-se apenas na disponibilidade como forma de garantir a oferta de alimentos básicos a nível internacional e nacional. Depois, outras dimensões foram sendo incorporadas, tais como o acesso aos alimentos, a utilização biológica dos alimentos, questões de saúde dos indivíduos, a educação alimentar e a inocuidade dos alimentos, a sustentabilidade e a estabilidade da produção e as preferências alimentares relacionadas com questões culturais ou religiosas. Foram ainda incorporados vários níveis de análise (internacional, nacional, familiar, individual) e se consumou a sua relação direta com a satisfação de outras necessidades básicas e com as escolhas e preferências dos indivíduos num quadro de garantia da segurança humana e dos direitos fundamentais.

A definição mais comum actualmente resultou da CMA realizada em Roma no ano de 1996:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, de forma permanente, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável (PLANO DE AÇÃO DA CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO, 1996).

Esta concepção tem sido veiculada internacionalmente pela FAO, razão pela qual o seu uso tomou maior amplitude. Analisando a definição anterior, verificamos que essa concepção comporta muitas das considerações que acompanharam a evolução da discussão, embora não seja totalmente completa. Por exemplo, essa definição não faz referência à questão da alimentação como um direito fundamental de forma explícita, nem define de forma clara as condições de garantia da disponibilidade dos alimentos, abrindo assim as portas para a perspectiva neoliberal que pretende subordinar a agricultura e a segurança alimentar às leis do mercado. Por essa razão, o seu marco conceitual não mudou quando as negociações agrícolas foram integradas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Outra crítica que podemos apontar é que essa noção não define em que condições se devem incrementar a produção de alimentos, abrindo as portas para o agronegócio e marginalizando a agricultura de base familiar. Poderíamos ainda apontar o fato de essa definição não relacionar a promoção da segurança alimentar com a concomitante satisfação de outras necessidades básicas, sem as quais não se garante uma situação de segurança alimentar. Não obstante essas críticas, vários autores advertem que essa questão tem vindo a ganhar complexidade, razão pela qual se torna difícil formular uma definição que dê conta de todas as suas componentes e dimensões. Por exemplo, Maxwell e Smith advertem que não é útil, nem é provavelmente possível, formular uma definição que englobe todas as perspectivas que caracterizam a segurança alimentar (MAXWELL e SMITH, 1992); a mesma preocupação é manifestada por Maluf (2007) a propósito da construção da noção no Brasil, quando afirma que a incorporação de outros adjetivos que resultaram das dinâmicas políticas e sociais que deram origem à expressão “Segurança Alimentar e Nutricional”, como sejam “sustentável” ou “equitativa”, tornariam a noção de difícil uso e aplicação. Conheceremos a trajetória dessa noção mais adiante.

Afirmamos que a evolução da noção comportou um aumento da sua complexidade, tornando-a multidimensional. São essas múltiplas dimensões que vamos apresentar em seguida.

2.2 As múltiplas dimensões da segurança alimentar

Na concepção da FAO as seguintes quatro dimensões assumem destaque particular na abordagem da segurança alimentar: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (FAO, 2006). A *dimensão da disponibilidade* refere-se à existência de uma quantidade suficiente de alimentos de qualidade adequada para atender às necessidades de consumo da população, sendo fornecida através da produção doméstica, das importações ou da ajuda alimentar³⁸; para estimar a disponibilidade é necessário levar em conta as perdas pós-colheita e as exportações de alimentos. A *dimensão do acesso* refere-se à capacidade dos indivíduos para adquirir alimentos apropriados a uma dieta nutritiva por meio de recursos adequados; a falta de acesso pode ser determinada por

³⁸ Sobre os impactos da ajuda alimentar na segurança alimentar a nível micro, meso e macro ver o estudo recente de Barret (2006); sobre a mesma questão ao nível da política de assistência alimentar da União Europeia ver Andrews (2005).

razões econômicas – quando as pessoas não conseguem produzir os seus próprios alimentos nem comprá-los no mercado (por falta de rendimentos); ou por razões físicas – quando simplesmente não existem alimentos disponíveis onde são necessários para consumo. A *dimensão de utilização* refere-se ao ato de alimentação em si mesmo e ao uso que o organismo faz dos alimentos com vista ao cumprimento dos requisitos nutricionais mínimos. Relaciona-se por isso com os hábitos alimentares³⁹, incluindo o processo de escolha e preparação dos alimentos e sua distribuição no interior do agregado familiar; diz também respeito à utilização dos alimentos através de uma dieta adequada, variada e balanceada, incluindo água potável, condições de saneamento e cuidados de saúde adequados para atingir um estado de bem-estar nutricional em que todas as necessidades fisiológicas são satisfeitas. A *dimensão da estabilidade* refere-se ao acesso permanente a uma alimentação adequada a fim de evitar situações de insegurança alimentar; atinge-se mantendo mínima a probabilidade de queda do consumo por deficiência de abastecimento devido a variações na oferta.

No entanto, para além dessas quatro dimensões outras devem ser consideradas. A *dimensão espacial*, que se refere ao nível de análise considerado: i) nível macro (mundial, regional, nacional); ii) meso (comunitário, de província, distrito, cidade); e iii) micro (familiar, individual) (WEINGARTNER, 2005). A *dimensão temporal*, que se refere à estabilidade em termos de disponibilidade, acesso e consumo dos alimentos distinguindo-se: i) insegurança alimentar crônica – quando a incapacidade para satisfazer as necessidades alimentares ocorre por um período continuado de tempo; e ii) insegurança alimentar aguda ou transitória – quando a incapacidade para satisfazer as necessidades alimentares ocorre num curto período de tempo; esta última pode ainda ser dividida em duas categorias: i) cíclica – quando existe um padrão regular de carência, por exemplo, devido à sazonalidade da produção agrícola; e ii) temporária – quando é resultado de choques exógenos como secas ou cheias, ou mesmo guerras e conflitos (HODDINOTT, 1999). A *dimensão de segurança dos alimentos (food safety)*, garantindo qualidade física, química e biológica e segurança em termos de sanidade e inocuidade para evitar riscos de contaminação de doenças pela alimentação (CCE, 2000; FAO, 2002). A *dimensão cultural* que evidencia o caráter antropológico da alimentação⁴⁰ salvaguardando as especificidades culturais de cada povo em termos de costumes, tradições ou credos religiosos que se manifestam no consumo de alimentos. A *dimensão de sustentabilidade* que se refere, sobretudo, ao processo de produção de alimentos a fim de evitar os custos ambientais resultantes do rápido crescimento da produção agrícola, na maior parte dos casos através de métodos depredadores do ambiente e da biodiversidade⁴¹.

³⁹ A este respeito vale a pena referir a proposta apresentada por Oliveira e Thébaud-Mony, A. (1997) segundo a qual o consumo de alimentos necessita de ser compreendido através de uma abordagem multidisciplinar que englobe as seguintes perspectivas: *Perspectiva Económica* (relação entre oferta e demanda, abastecimento, preços dos alimentos e renda familiar); *Perspectiva Nutricional* (constituintes dos alimentos indispensáveis à saúde e bem-estar, carências e relações entre dieta e doença); *Perspectiva Social* (associações entre alimentação e organização social do trabalho, diferenciação social do consumo, ritmos e estilos de vida); *Perspectiva Cultural* (gostos, hábitos, tradições culinárias, representações, práticas, preferências, repulsões, ritos, tabus); *Perspectiva Histórica* (processo pelo qual os hábitos alimentares se formam num dado contexto e período).

⁴⁰ Sobre este assunto ver, por exemplo, as seguintes três contribuições recentes: Romanelli (2006), Menasche (2007) ou Miranda e Cornelli (2007).

⁴¹ O marco regulatório internacional (acordos, tratados, convenções) sobre biodiversidade, recursos genéticos e biossegurança, tanto de cunho ambiental como comercial, tem implicações diretas na questão da segurança e soberania alimentar e por isso é objeto de enormes disputas e controvérsias. Uma análise

Para que se verifique uma situação de segurança alimentar todas as suas dimensões têm de estar simultaneamente presentes. Quando tal não acontece, verifica-se uma situação de insegurança alimentar, conformando-se um estado que pode assumir manifestações com menor ou maior gravidade. Entre as manifestações menos graves encontram-se, por exemplo, as situações de malnutrição, que podem ser causadas tanto por deficiências nutricionais continuadas (situação de subnutrição), como pelo seu excesso (situação de sobrenutrição); as manifestações mais graves correspondem à condição de desnutrição e a fome (SOFI, 2000).

A desnutrição pode ser definida como a forma clínica da fome, resultando de uma subnutrição grave que impede as pessoas de manterem os seus níveis corporais adequados como crescimento, gravidez, lactação, atividade física, função cognitiva ou resistência a doenças (WFP, 2006). Desnutrição e fome são termos frequentemente utilizados indistintamente, pois são associados empiricamente com estados graves de carências nutricionais, como a indigência ou miséria. No entanto, apesar de possíveis controvérsias, existem assinaláveis diferenças entre os dois conceitos o que justifica algum cuidado na sua aplicação. Por exemplo, Amartya Sen distingue muito claramente “carência alimentar” de “fome” (coletiva), considerando a primeira num sentido amplo no qual as pessoas vivem sem uma alimentação adequada; e a segunda como uma manifestação particularmente grave que causa a morte generalizada⁴² (SEN, 1999:65). Uma possível distinção entre desnutrição e fome é que no primeiro caso se assume uma clara conotação clínica, enquanto que no segundo se vinculam também considerações sociais, económicas, históricas, políticas ou culturais⁴³.

Outro conceito importante e diretamente relacionado com esta abordagem é o de vulnerabilidade. Esta pode ser definida como o resultado de um acúmulo de situações ao longo do tempo que diminuem a capacidade de resposta dos indivíduos a determinados riscos. Os riscos podem ser definidos como situações, tendências ou fatores estruturais que ameaçam as várias dimensões da segurança alimentar, e que variam consoante o tipo (riscos económicos, sociais, ambientais, políticos, saúde ou relacionados com o ciclo de vida), consoante o nível no qual se manifestam (micro, meso, macro), consoante a frequência (transitórios, tendenciais, estruturais), consoante a duração (choques repentinos ou continuados), ou consoante a severidade com que se manifestam (LOVENDAL e KNOWLES, 2005). Dito de outra forma, a vulnerabilidade é a propensão das pessoas a se situarem abaixo do limiar da segurança alimentar durante um determinado período de tempo. De acordo com esses autores, enquanto a vulnerabilidade se refere à probabilidade *ex ante* de cair ou permanecer abaixo de um

desse marco regulatório no caso de África encontra-se em Castelli (2005) e no caso da América Andina e Central em Castelli (2007).

⁴² O que se verifica neste caso particular é uma dificuldade de correlação direta entre termos da língua inglesa e portuguesa: por exemplo, se é possível encontrar correlações diretas entre os termos malnutrição (*malnutrition*), subnutrição (*undernourishment*) ou desnutrição (*undernutrition*), tal torna-se mais complicado para o termo fome (*hunger*). Alternativas possíveis são: inanição (*starvation*), um estado extremo de desnutrição que leva o indivíduo a morrer de fome; e fome coletiva (*famine*), um estado extremo de desnutrição que provoca a morte em massa.

⁴³ Veja-se, por exemplo, o trabalho de Freitas (2002) cujo estudo revelou que do ponto de vista sócio-antropológico a fome se revela na vida quotidiana através de diversos saberes e práticas relacionados ao corpo e à comida. Para a autora, os sentidos e significados da fome são produtos expressos da dimensão histórica, mas também são representados por valores simbólicos. Ou seja, os diferentes significados de fome atribuídos pelos indivíduos (sociedades) podem transcender a imagem corpórea da carência de alimentos, indo ao encontro de outras concepções sustentadas por um sistema de símbolos e geradas pela insegurança concreta de alimentar-se.

limiar específico, a insegurança alimentar refere-se à situação atual ou *ex post* relativamente a esse limiar. Nesse sentido, defendem que para alcançar a segurança alimentar importa compreender não apenas quem está numa situação de insegurança alimentar no presente, mas também identificar os grupos vulneráveis que podem entrar nessa situação negativa no futuro.

Os grupos vulneráveis variam consoante o país ou região, embora seja comum encontrar estes problemas entre a população de baixa renda (particularmente agricultores pobres e população rural), mulheres (sobretudo em período de gestação ou lactação), crianças (sendo a faixa etária mais problemática até aos cinco anos de idade), idosos e outros grupos populacionais (populações tradicionais, minorias étnicas)⁴⁴.

No plano internacional o Brasil tem assumido um considerável protagonismo em matéria de segurança alimentar. Esse protagonismo deve-se, em grande medida, à determinação e empenho político com que o presidente Lula da Silva assumiu essa questão desde a sua eleição em 2002, mas também à visibilidade conferida ao Programa Fome Zero, sua principal política nesse campo. Em vista disso, inúmeros países estão neste momento de olhos postos no Brasil, tentando conhecer a sua experiência e retirar dela indicações para a formulação das suas políticas. De resto, um dado novo na discussão de segurança alimentar é que a própria FAO – que, como vimos, contribuiu decisivamente para a construção da abordagem no plano internacional –, vem tentando encaminhar os países a adotar o enfoque do Brasil por considerá-lo um “caso de sucesso” que deveria ser seguido⁴⁵.

Porém, o enfoque do Brasil assume algumas peculiaridades que o diferenciam da abordagem construída internacionalmente, embora integre também as dimensões básicas explicitadas nesta seção. Dessa forma, tais peculiaridades obrigam a refletir sobre determinadas questões no âmbito da formulação de políticas, o que coloca vários desafios para os países que tentam se aproximar do seu enfoque, como é o caso de Angola. É por essa razão que consideramos oportuno apresentar os principais traços da experiência brasileira e algumas particularidades do seu enfoque a fim de subsidiar a reflexão que faremos no Capítulo III.

2.3 O enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do Brasil

O enfoque de segurança alimentar e nutricional (SAN) hoje existente no Brasil é fruto de uma longa caminhada de luta e disputa em torno do próprio conceito, das opções de sucessivos governos e de um amplo movimento da sociedade na sua construção. Já na década de 1930 os trabalhos pioneiros de Josué de Castro⁴⁶ trouxeram contribuições

⁴⁴ Cabe ainda ressaltar que a obesidade, sobretudo no caso dos países desenvolvidos, tem-se revelado um grave problema de saúde pública no campo alimentar.

⁴⁵ Vários exemplos poderiam ser dados a respeito desse interesse crescente. Um deles é a recente iniciativa “América Latina e Caribe sem Fome 2025” lançada em vários países sob coordenação da FAO cuja formulação foi inspirada no programa Fome Zero e que toma como referência alguns programas sociais de segurança alimentar e nutricional do governo brasileiro com o objetivo de incentivar ações semelhantes em outros países com vistas à institucionalização do direito humano à alimentação e à elaboração de políticas públicas nesse campo.

⁴⁶ Josué de Castro [1908-1973] médico, geógrafo, cientista social e político, nasceu em Pernambuco tendo dedicado toda a sua vida à questão da fome no Brasil e no Mundo. Em 1946 publica *Geografia da Fome* apresentando um estudo em que revela o problema da “fome oculta” provocada pela falta permanente de

importantes para a compreensão do problema da fome e evolução do próprio enfoque. Para ele, a fome não era mais do que a manifestação biológica de um problema social – o subdesenvolvimento –, razão pela qual a denuncia enquanto um tema tabu (proibido) e a analisa com base num complexo jogo de manifestações simultaneamente biológicas, econômico-sociais, culturais e políticas (JOSUÉ DE CASTRO, 1967 *apud* CASTRO, 2003:77).

Várias ações e experiências se verificaram nas décadas seguintes, mas é a partir de meados da década de oitenta, no bojo do processo de democratização⁴⁷, que surgem iniciativas mais decisivas, sobretudo relacionadas com a mobilização e participação popular e que marcam o enfoque de SAN contemporâneo. A primeira vez que o objetivo da segurança alimentar aparece como um dos elementos definidores de uma proposta política de abastecimento alimentar é no ano de 1986 quando, a convite do Ministério da Agricultura, uma equipe de técnicos formula o documento *Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome*, embora tal ação tenha tido muito poucas conseqüências práticas (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996:67). Como sublinham os autores, até essa altura a utilização da noção de segurança alimentar se limitava apenas a avaliar o controle da situação nutricional dos indivíduos, particularmente a desnutrição infantil, através da Vigilância Alimentar e Nutricional.

A mobilização social intensifica-se na década de 1990, altura em que ocorreram várias iniciativas que colocam o combate à fome e a promoção da segurança alimentar definitivamente na agenda política do governo (PESSANHA, 2002). De acordo com a autora, o “Governo Paralelo” – uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT) liderada por Lula –, lançou em 1991 uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar trazendo a SAN e o conteúdo das suas políticas para o campo da luta político-partidária. Em termos de conteúdo, o documento coloca a segurança alimentar como princípio norteador de políticas públicas e afirma a alimentação como um direito elementar do cidadão, ressaltando a necessidade de respostas urgentes por via de ações emergenciais e de políticas estruturantes para o sector da produção, distribuição, comercialização e consumo de alimentos (PESSANHA, 2002). Durante o Governo Collor (1990-92) surge o Movimento Pela Ética na Política – que mais tarde levaria ao *impeachment* do próprio presidente –, colocando o combate à fome como uma das suas principais prioridades. A proposta do “Governo Paralelo” foi aceita posteriormente pelo Governo Itamar Franco (1992-95), levando também à instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993 (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996). Este conselho, vinculado à Presidência da República, assume funções de articular os vários organismos do governo em conjunto com a participação da sociedade civil. No mesmo ano é criada a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) que lança o livro

determinados elementos nutritivos, colocando esse tema definitivamente livre dos preconceitos que o tornavam “um tema proibido”. Muitos outros livros se seguiram como *Geopolítica da Fome* (1951), *O livro negro da fome* (1960), *etc.*, alguns deles traduzidos em mais de 25 idiomas. Para além de membro e fundador de inúmeras organizações ligadas ao tema, assumiu a presidência da FAO entre 1952-54.

⁴⁷ Vale referir que, no caso particular do Brasil, a sociedade civil foi profundamente marcada pela experiência autoritária do Regime Militar (1964-85), experimentando um significativo ressurgimento apenas a partir da década de setenta e consolidando-se com a abertura manifestada pela Constituição de 1988. Como lembra Dagnino (2002), com a volta da vigência das instituições democráticas formais básicas – eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa, *etc.* –, a sociedade civil avança definitivamente para o processo de construção democrática, o que contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que se definiam e expressar visões diferenciadas no seio da sociedade. Para um aprofundamento do tema sobre o processo de construção democrática na América Latina veja-se, por exemplo, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Segurança Alimentar: uma abordagem do Agribusiness no qual propõe que essa questão seja considerada uma responsabilidade também dos agentes econômicos envolvidos no sector do “agronegócio”⁴⁸. Ainda no nível da mobilização social cabe a importante referência à Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, movimento social fortemente impulsionado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) que mobilizou milhares de pessoas e amplos sectores da sociedade brasileira sob o lema “A fome não pode esperar” e criou milhares de comitês de solidariedade espalhados pelo país (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996). Em julho de 1994 realiza-se em Brasília a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN) com o apoio do CONSEA que contou com cerca de duas mil pessoas provenientes de todos os estados do Brasil, para além de convidados e observadores internacionais. Em termos políticos, a CNSAN emite a *Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar* e o documento programático *Condições e requisitos para a segurança alimentar e propostas para uma política de segurança alimentar* (CONSEA, 1994). Contudo, a experiência do CONSEA foi muito curta e com êxitos limitados, durando apenas até final de 1994. De acordo com Maluf (2007:84), foram quatro os principais fatores que contribuíram para essa curta duração: i) a novidade do tema da SAN; ii) o caráter de transição do Governo Itamar; iii) a zelosa resistência dos controladores da política econômica; e iv) a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto os oriundos do governo como da sociedade civil.

Em 1995, o novo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) lança o Programa Comunidade Solidária pretendendo articular e coordenar as ações do governo na área social através de uma ação conjunta e integrada das diferentes instâncias governamentais com a colaboração da sociedade (PESSANHA, 2002). Segundo a autora, uma das iniciativas que importa reter nesse âmbito é a constituição do Comitê Técnico Interministerial, que conta com participação da sociedade civil para analisar a atuação do governo na área da SAN e articular novas ações com outras já existentes em torno de uma política nacional. Esse Comitê participou também da elaboração do documento brasileiro para a CMA de Roma em 1996, apresentando contribuições importantes para a conformação do enfoque de SAN contemporâneo (BRASIL, 1996). Outra iniciativa que merece destaque no campo da mobilização social é a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional⁴⁹ (FBSAN) em 1998 congregando dezenas de entidades de todo o país no sentido de ampliar e descentralizar

⁴⁸ Mais recentemente o Instituto Ethos e a Associação Apoio Fome Zero lançaram instrumentos de referência que tentam impulsionar o empresariado brasileiro a investir em ações de promoção de SAN na óptica da “responsabilidade social”. Ver a respeito Moisés (2003) e Filho e Galiano (2003).

⁴⁹ O FBSAN é hoje uma importante articulação de entidades, indivíduos, movimentos sociais e instituições que se ocupam da questão da SAN. Ao longo da sua atuação, o Fórum inseriu-se em redes mundiais relacionadas com o tema, como por exemplo: Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa; Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional; Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação – FIAN; Rede Interamericana de Agricultura e Democracia – RIAD; e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos – WANAHR). Estas redes articulam a sociedade civil e, em alguns casos, promovem ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais. Dentre os principais objetivos do FBSAN destacam-se: i) Mobilizar a sociedade em torno do tema da SAN e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a esta perspectiva; ii) Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em SAN e Direito Humano à Alimentação; iii) Inserir a temática na agenda política nacional, estadual e municipal e colaborar para o debate internacional sobre o tema; iv) Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da SAN; v) Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social; e v) Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto a violações ao direito à alimentação.

a discussão. A discussão pública teve algum abrandamento na segunda metade dos anos noventa e a própria mobilização social perdeu alguma força só voltando a ficar na linha da frente com a entrada do novo milênio.

A retomada em força dessa questão na agenda política no início dos anos 2000 está relacionada com os seguintes dois fatores: por um lado, pelo agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias, em particular nas grandes cidades, situação que foi aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final da década de 1990; por outro, pelas iniciativas dos organismos internacionais (FAO, ONU e Banco Mundial) que passaram a desenvolver ações mais coordenadas de combate à pobreza e segurança alimentar (BELIK, SILVA e TAKAGI, 2001). Em 2001 é lançado publicamente pelo Instituto da Cidadania o documento *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, base do atual Programa Fome Zero, elaborada com ampla participação de ONGs, movimentos sociais, sindicatos, institutos de pesquisa e diversos especialistas. Este documento, cuja apresentação vem assinada por Lula, assume a alimentação como um direito humano e apresenta uma proposta conjugada de políticas estruturais (redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária), com políticas de caráter emergencial ou compensatórias⁵⁰ (PROJETO FOME ZERO, 2001). Em termos institucionais, o projeto propõe que essa política esteja diretamente vinculada à Presidência da República, para além de solicitar a reposição do CONSEA, o que viria a acontecer dois anos depois com a primeira eleição do Governo Lula.

Ao assumir a presidência, Lula da Silva abraça de forma categórica o combate à fome: “O Fome Zero envolve praticamente todos os ministérios, os governos estaduais, as prefeituras municipais, as entidades da sociedade civil organizada, as empresas e a população. Todos terão um papel a desempenhar nesse histórico desafio”, declarava o Presidente em janeiro de 2003 na cerimônia de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA⁵¹. Para Belik e Del Grossi (2003), o programa Fome Zero inovou ao estabelecer um desenho híbrido que garante o direito universal à alimentação, ao mesmo tempo em que dirigiu esforços para responder às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias, tendo na sua base três objetivos principais: i) avaliar a situação dos programas de combate à fome diante dos compromissos firmados pelo país na CMA de 1996; ii) retomar a mobilização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar; e iii) envolver governos federal, estaduais, municipais, ONGs e sociedade civil em uma proposta factível para combater a fome.

⁵⁰ Esse projeto propôs também um conjunto de ações para acompanhar essas políticas: *Ações Estruturais* (Geração de Emprego e Renda, Previdência social universal, Incentivo à Agricultura Familiar, Alfabetização de Adultos, intensificação da Reforma Agrária, Bolsa Escola e Renda Mínima), *Ações Específicas* (Programa Cupom de Alimentação, Doações de cestas emergenciais, Manutenção de estoques de segurança, Segurança e Qualidade dos alimentos, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à desnutrição infantil e materna, Ampliação da Merenda Escolar, Educação para o Consumo e Educação Alimentar), e *Ações Locais* (Áreas Rurais – Apoio à Agricultura Familiar e Produção para Autoconsumo; Pequenas e Médias Cidades – Banco de Alimentos, Parceira com Varejistas, Modernização dos equipamentos de abastecimento, Novo relacionamento com supermercados, Agricultura Urbana; Metrôpoles – Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Parcerias com varejistas, Modernização dos equipamentos de abastecimento, Novo relacionamento com as redes de supermercados) (PROJETO FOME ZERO, 2001).

⁵¹ Discurso do Presidente Lula da Silva na Cerimônia de lançamento do Fome Zero, janeiro de 2003.

Hoje, o programa Fome Zero é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e consiste em mais de trinta programas complementares divididos em quatro eixos articuladores: Eixo 1 – Acesso aos alimentos; Eixo 2 – Fortalecimento da Agricultura Familiar; Eixo 3 – Geração de Renda; Eixo 4 – Articulação, Mobilização e Controle Social⁵². O programa tem sido assumido como um conceito em evolução, cuja definição ainda está por se consolidar no interior do tripé formado pela erradicação da fome, enfrentamento da miséria e desigualdade social e promoção da SAN, havendo, contudo, que diferenciar os enfoques correspondentes a fim de adequar e coordenar os instrumentos de implementação e monitoramento das suas ações e políticas públicas (MALUF, 2007:93).

A II CNSAN que teve lugar em Olinda em março de 2004 constitui outro marco importante dessa caminhada. Precedida de uma ampla mobilização nacional para a sua preparação, retoma a tônica da primeira metade dos anos 1990 e lança bases importantes para a formulação de políticas relacionadas. Neste âmbito, deve ainda referir-se a ampla discussão que se gerou, através da qual se elaboraram vários textos de referência que incidem sobre diversas áreas e que contribuem de forma significativa para a abordagem de SAN hoje utilizada no Brasil.

O ponto alto desta caminhada acontece em setembro de 2006 quando a *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* (LOSAN)⁵³ é sancionada pelo Presidente da República. A aprovação da LOSAN coloca definitivamente a SAN no campo dos direitos e institui mecanismos de promoção da intersetorialidade e participação social através da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), seu maior desafio neste momento.

Por fim, cabe uma última referência para a III CNSAN realizada em Fortaleza em julho de 2007 que contou com o envolvimento de mais de setenta mil pessoas em todo o seu processo. Com o lema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, o evento lança novos desafios e novas prioridades⁵⁴, tanto para a implementação do SISAN como em direcção à tão almejada Política Nacional de SAN.

Como ficou demonstrado anteriormente, o enfoque de SAN hoje no Brasil é fruto de intensas disputas que, a despeito de seus consideráveis avanços e consensos,

⁵² Alguns exemplos desses programas são: Eixo 1 (Bolsa Família, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Cisternas, Alimentação Escolar); Eixo 2 (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar); Eixo 3 (Qualificação social e profissional, Organização produtiva de comunidades, Microcrédito produtivo orientado); Eixo 4 (Mutirões e doações, Parcerias com empresas e outras entidades, Casa das famílias). Para informações detalhadas sobre estes e outros programas consulte www.fomezero.gov.br. Para além das referências citadas, algumas análises e reflexões sobre o programa *Fome Zero* podem ser encontradas, entre outros, em Silva, Belik e Takagi (2002), Yasbeck (2004), Frei Betto (2004), FAO (2006) ou Takagi, Del Grossi e Silva (2006).

⁵³ Lei Orgânica de SAN (Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006).

⁵⁴ Das deliberações finais da conferência resultaram seis diretrizes integradoras dos diferentes setores de governo e da sociedade civil: i) promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; ii) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; iii) instituir processos permanentes de educação e capacitação em SAN e DHAA; iv) ampliar e coordenar as ações de SAN para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais; v) fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de SAN; vi) promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional (DECLARAÇÃO FINAL DA III CNSAN).

continuam pautando sua agenda, particularmente no campo dos movimentos sociais. A definição atualmente em uso no Brasil foi consagrada na II CNSAN e posteriormente incorporada na LOSAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º, Lei Nº 11.346/2006).

Podemos verificar que o enfoque brasileiro possui também um caráter multidimensional, tal como veiculado pela noção construída no plano internacional que apresentamos anteriormente, embora assuma algumas peculiaridades cuja relevância sobressai quando aplicado no plano das políticas públicas. Tal como se encontra definida, considera-se que a SAN deve ser interpretada como um objetivo de políticas públicas no campo das medidas de combate à fome, pobreza e desigualdade social que deve ser buscado de forma permanente (MALUF, 1995; 2007). Defende-se que, colocada dessa forma, a SAN orienta ações e políticas de caráter público, sejam elas de iniciativa governamental ou não-governamental, que se relacionam com os alimentos e alimentação e que têm por base os princípios fundamentais do direito à alimentação e da soberania alimentar (MALUF, 2007).

A subordinação do enfoque brasileiro da SAN a esses dois princípios constitui a primeira peculiaridade que queremos destacar. Enquanto elemento básico da existência humana, a promoção da SAN recai no plano dos direitos fundamentais como expressão do direito humano à alimentação, na medida em que a condição humana do indivíduo não lhe permite, independentemente da sua vontade, abdicar da alimentação enquanto necessidade básica à vida (VALENTE, 2002). Ao inscrever-se no campo dos direitos universais, a SAN refere-se à garantia do direito de todo o indivíduo estar seguro em relação aos alimentos e alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e desnutrição), qualidade (prevenção de males associados com a alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais) (MALUF, 2007:20). Por outro lado, considerando que os países estão inseridos numa ordem internacional, surge inevitável incorporar uma questão de soberania à definição das políticas de SAN, o que requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e alimentação que não comprometam a soberania de outros países (MALUF, 2007: 22-23).

Outra peculiaridade assumida por esse enfoque diz respeito ao caráter intersetorial conferido à política de SAN e que se expressa pela necessidade de desenvolver ações articuladas e coordenadas entre os vários setores por forma a gerir os recursos de modo mais eficiente e assegurar as múltiplas dimensões relacionadas com a questão alimentar. Por exemplo, a utilização do epíteto nutricional exprime essa intersetorialidade a qual conjuga a perspectiva socioeconômica com a de saúde e nutrição. Este requisito de intersetorialidade coloca o enorme desafio de aproximar os diferentes setores de governo envolvidos com a SAN, levando à necessidade de criar adequados mecanismos institucionais a essa situação. Como exemplo desta institucionalidade no Brasil encontramos o CONSEA⁵⁵ a nível supraministerial, e a Câmara Interministerial de SAN

⁵⁵ Hoje, o CONSEA é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Sempre presidido por um representante da sociedade civil, possui um caráter consultivo e dá assessoria ao Presidente da República na formulação de

proposta pelo SISAN que congrega Ministros de Estado e Secretários especiais com pastas relacionadas com essa questão.

A tentativa de colocar a SAN como eixo estratégico de desenvolvimento tem acompanhado a discussão dessa política no Brasil, razão pela qual consideramos também este posicionamento uma peculiaridade do seu enfoque. Na base dessa colocação está o argumento de que é importante reconhecer que existe uma questão alimentar inerente aos processos de desenvolvimento dos países, o que se deve aos seguintes três fatores: i) a alimentação constitui um direito humano básico enquanto condição vital para a nossa existência; ii) o sistema alimentar, i.e., o conjunto das atividades ligadas à produção, distribuição e consumo de alimentos, desempenha um papel central na configuração econômica, social e cultural dos países; e iii) as questões relacionadas com a alimentação são uma fonte constante de mobilização social e objeto permanente das políticas públicas (MALUF e MENEZES, 2000:5). Defende-se que este posicionamento estratégico da política pretende “descolar” a SAN do objetivo único de erradicar a fome e combater a desnutrição – trazido pelos enfoques mais convencionais –, assumindo, assim, ações de caráter assistencial ou emergencial em conjunto com políticas estruturais e setoriais (MALUF, 2001). Por outro lado, essa proposta não coloca sua tônica unicamente na questão da disponibilidade de renda como determinante único do acesso aos alimentos, uma vez que devemos reconhecer que a promoção da SAN mantém uma relação de mão-dupla⁵⁶ com a equidade social e que essa equação contribui para a configuração dos padrões de desenvolvimento do país (MALUF, 2001:147). Dessa forma, argumenta-se que a incorporação da SAN entre os objetivos que orientam as escolhas estratégicas de um país contribui para implementar processos de qualidade superior em termos da combinação de resultados econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural (MALUF, 2007:11).

Por fim, consideramos ainda que a elevada mobilização e participação social que acompanhou (e acompanha) a construção dessa política no Brasil constituem outra peculiaridade da sua experiência. Como vimos anteriormente, a experiência brasileira continua sendo intensamente marcada por um elevado nível mobilização e participação da sociedade. Na verdade, a manutenção da SAN na agenda do governo depende, em grande medida, da capacidade de mobilização da sociedade civil, razão pela qual a consideramos um requisito das políticas de SAN. Por outro lado, deve ser reconhecido que a promoção da SAN é uma responsabilidade coletiva, tanto do Estado como de toda a sociedade, em que nenhuma das partes de forma isolada pode conseguir esse objetivo. Por isso mesmo, a SAN necessita de ações conjuntas e coordenadas com a participação da sociedade nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas, o que implica envolver as várias esferas de governo e os atores sociais presentes promovendo um maior controle social. A participação social é também um requisito de construção da intersectorialidade (MALUF, 2007), sendo fundamental, nesse

políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação, assim como procura estimular a sociedade a participar da formulação, execução e acompanhamento de políticas de SAN. O Conselho é constituído por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil, escolhidos de acordo com os critérios aprovados na CNSAN, para além de observadores convidados.

⁵⁶ Esta relação de mão-dupla (*equidade social* ⇔ *questão alimentar*) evidencia-se da seguinte forma: por um lado, uma maior equidade social, i.e., diminuição da desigualdade, aumento do nível de emprego, melhores salários, igualdade de oportunidades, é pré-condição para garantir segurança alimentar; por outro, a questão alimentar participa também da construção da equidade social (MALUF, 2001:147).

âmbito, a intensificação dos esforços de constituição de espaços institucionais – como fóruns, redes, conselhos ou outras articulações – que funcionem como espaços de negociação para gerar concertação entre atores diferenciados.

2.4 Direito Humano à Alimentação

A alimentação é um processo básico da existência humana, razão pela qual se inscreve no quadro dos direitos consagrados internacionalmente através da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* assinada pelos povos do mundo em 1948. Este instrumento internacional define no seu Artigo 25º que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, saúde e bem-estar, especialmente alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários [...]. Como questão do campo dos direitos fundamentais, a alimentação assume-se como condição inalienável, indivisível e independente de qualquer situação ou legislação (VALENTE, 2002).

O quadro jurídico internacional do direito à alimentação assim como a especificação do que significa exatamente esse direito têm evoluído ao longo dos anos. Em 1966, reafirmam-se internacionalmente os direitos consagrados na Declaração Universal com a assinatura do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (PIDCP) e do *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC). O primeiro reforça os chamados direitos de primeira geração, individuais, vinculados à questão da liberdade; o reforça os chamados direitos de segunda geração, sociais, vinculados à questão da igualdade. É neste último instrumento que se enquadra o direito à alimentação⁵⁷.

Em 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) aprovou o conhecido Comentário Geral Nº 12 no qual esclarece o conteúdo normativo do Artigo 11º do PIDESC anteriormente citado, como forma de clarificar o que se entende por Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) definindo-o da seguinte forma: “O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinhos ou em conjunto, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (COMENTÁRIO GERAL Nº 12, 1999).

O significado de *adequação* presente nessa definição diz-nos que devem ser levados em conta vários fatores para determinar se os alimentos ou as dietas específicas

⁵⁷ O Artigo 11º do PIDESC define que: “Ponto 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de qualquer pessoa a um nível de vida adequado para si e a sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação adequados, e a uma melhoria contínua das condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional fundamentada no livre consentimento.” e “Ponto 2 - Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de qualquer pessoa a estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante a cooperação internacional, as medidas, incluídos os programas concretos, necessárias para: a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e o aperfeiçoamento ou a reforma dos regimes agrários de forma a alcançar uma exploração e utilização mais eficazes das riquezas naturais; b) assegurar uma distribuição equitativa dos alimentos mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas existentes tanto nos países que importam produtos alimentícios como nos que os exportam.” (PIDESC, 1966).

podem ser considerados os mais apropriados para cada circunstância. Por exemplo, saber se os alimentos são seguros (livres de contaminação), têm qualidade nutritiva, oferecem uma dieta diversificada, são obtidos através de práticas produtivas sustentáveis, respeitam a diversidade cultural e religiosa, etc. É por isso que esse Comentário Nº 12 alerta para a importância de não interpretar o direito à alimentação em sentido estrito, ou seja, apenas como “um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos”.

O significado de *sustentabilidade* alerta para dois requisitos fundamentais de longo prazo: o primeiro é a disponibilidade dos alimentos, que deve ser em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura; o segundo é o acesso aos alimentos, que deve ser sustentável e sem interferir com a fruição de outros direitos humanos.

Através desses instrumentos os direitos humanos encontram-se vinculados juridicamente no plano internacional, cabendo aos Estados nacionais um conjunto de obrigações para garanti-los por todos os meios possíveis ao seu alcance. Quando tal não acontece, verificam-se situações de violação de direitos que poderão ser objeto de sanções a nível internacional. A supervisão da proteção destes direitos cabe ao CDESC da ONU através de relatórios apresentados pelos Estados nacionais. Contudo, também as organizações da sociedade civil podem apresentar os seus próprios relatórios a esse comitê sempre que acharem conveniente e assim denunciar casos de violação.

A garantia do direito à alimentação impõe três tipos de obrigações aos Estados nacionais: i) a *obrigação de respeitar* significa que não podem adotar nenhuma medida que resulte na privação do acesso aos alimentos por parte da população⁵⁸; a *obrigação de proteger* significa que têm que adotar medidas de proteção para que outros Estados, empresas ou indivíduos não violem esse direito privando a população de acesso a alimentos⁵⁹; e a *obrigação de satisfazer* que tem duas dimensões: significa, por um lado, que os Estados devem envolver-se de forma proativa (*facilitar*) na definição de políticas públicas para garantir esse direito assegurando que a população tem acesso a recursos e a meios de subsistência adequados e, por outro lado, significa que os Estados têm a obrigação de garantir (*prover*) o direito à alimentação sempre que um indivíduo ou grupo esteja impossibilitado de usufruir desse direito com seus recursos próprios (COMENTÁRIO GERAL Nº 12, 1999).

Em 2004 a FAO propôs as *Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação* que contêm um conjunto de referências para apoiar os esforços dos países a alcançar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada. Essas diretrizes não estabelecem obrigações que vinculem juridicamente os Estados, mas são um instrumento prático que se baseia nos direitos humanos para ajudar a realizar o direito à alimentação em cada país. Por conseguinte, o seu seguimento e adoção pelos países devem ser levados em conta ao nível da elaboração das estratégias, programas, políticas e leis no campo da segurança alimentar. Elas conformam um conjunto de deveres que os Estados, em parceria com a sociedade civil, devem ter em atenção na luta contra a fome.

⁵⁸ Isso significa estar atento não apenas à questão alimentar, pois existem políticas ou ações de outros sectores que podem incapacitar o acesso aos alimentos, como por exemplo, políticas económicas que gerem desemprego, a construção de infra-estruturas que levem à deslocação de populações, impedimento de acesso à terra, entre outras.

⁵⁹ Por exemplo, promovendo legislação e regulamentação adequada de produção, distribuição e comercialização de alimentos, criando instituições reguladoras dos vários sectores, etc.

No entanto, vale lembrar que essas diretrizes são também uma importante ferramenta para a sociedade civil exigir responsabilidades aos governos em matéria de direito à alimentação.

2.5 Soberania Alimentar

A soberania alimentar é uma noção que vem crescendo desde os anos noventa impulsionada por um vasto conjunto de movimentos sociais, ONGs, redes e outras organizações em todo o mundo. Introduzida a debate pela Via Campesina, a soberania alimentar tem vindo a afirmar-se como um modelo que contrapõe as teses neoliberais, reivindicando o direito soberano de definir as políticas alimentares e incorporando o direito à alimentação. O quadro seguinte mostra alguns dos argumentos que vêm sendo colocados em contraposição ao modelo neoliberal:

Quadro 1 – Argumentos do Modelo da Soberania Alimentar em relação ao Modelo Neoliberal

Tema	Modelo Dominante (Neoliberal)	Modelo da Soberania Alimentar
Comércio	Livre Comércio	Alimentos e Agricultura fora dos Acordos Comerciais
Prioridade produtiva	Exportação	Mercados Locais
Preço dos produtos agrícolas	“Lei do Mercado” (não mexer nos mecanismos que impõem preços baixos)	Preços justos que cubram os preços de produção e permitam aos agricultores uma vida digna
Acesso a mercados	Acesso a mercados externos	Acesso a mercados locais; fim do deslocamento dos agricultores dos seus próprios mercados devido à indústria agropecuária
Subsídios	Enquanto se proíbem no Terceiro Mundo, são permitidos nos EUA e UE (mas apenas aos grandes agricultores)	Os subsídios que não prejudiquem outros países (através do <i>dumping</i>) são aceitáveis. p. ex.: garantir que sejam apenas para agricultores familiares, para comercialização direta, apoio de preços, conservação do solo, agricultura sustentável, investigação, etc.
Alimentos	Uma mercadoria	Um Direito Humano
Produzir	Uma opção para os mais eficientes	Um direito dos povos rurais
Fome	Fruto da baixa produtividade	Um problema de acesso e distribuição; Fruto da pobreza e desigualdade
Segurança Alimentar	Consegue-se importando alimentos de onde sejam mais baratos	Aumenta quando a produção de alimentos está nas mãos dos pobres e quando os alimentos se produzem localmente
Controle sobre os recursos produtivos (Terra, Água, etc.)	Privado	Local; Controlado pela comunidade
Acesso a terra	Através dos mercados	Através da Reforma Agrária
Sementes	Uma mercadoria alvo de patentes	Uma herança comum dos povos ao serviço da humanidade
Crédito e investimentos rurais	Do sector privado	Do sector público, dirigidos à Agricultura Familiar
Dumping	Não é um problema	Deve proibir-se
Monopólio	Não é um problema	A raiz da maior parte dos problemas. Os monopólios devem ser proibidos

Sobreprodução	Não existe, por definição	Conduz à queda dos preços e leva os agricultores à pobreza. São necessárias políticas de manejo da oferta nos EUA e UE
Organismos Geneticamente Modificados (OGMs)	São o futuro	Perigosos para a saúde e Meio Ambiente. Uma tecnologia desnecessária. Devem ser proibidos.
Tecnologia agropecuária	Industrial; monocultura; agrotóxicos; OGMs	Métodos agroecológicos e sustentáveis. Não usa OGMs.
Agricultores	Anacronismos; O ineficiente irá desaparecer	Guardiães da biodiversidade; administradores de recursos naturais; Depositários de conhecimento.

Fonte: Adaptado de Rosset (2003).

Em vários momentos a sociedade civil tem promovido a discussão em favor desses argumentos, procurando avançar na construção da noção e na proposição de alternativas. Em 1996, à margem da CMA de Roma, 1200 organizações de oitenta países participaram num fórum de discussão chegando a um consenso sobre a necessidade de implementar um modelo alternativo capaz de assegurar a segurança alimentar. Na declaração final desse fórum destacam-se os seguintes elementos-chave:

1. A capacidade das famílias rurais, incluindo as populações indígenas, mulheres, e jovens, juntamente com os sistemas alimentares locais e regionais, deve ser reforçada.
2. A concentração da riqueza e do poder deve ser revertida e devem ser tomadas iniciativas para prevenir mais concentração, em particular a Reforma Agrária e a não consideração dos recursos genéticos como um assunto de Propriedade Intelectual.
3. A agricultura e os sistemas de produção de alimentos que se baseiam nos recursos não renováveis e que afetam negativamente o meio ambiente devem ser alterados em direção a um modelo baseado nos princípios da agroecologia.
4. Os governos nacionais e locais e os Estados têm a responsabilidade primeira de garantir a segurança alimentar. A sua capacidade para cumprir esse papel deve ser reforçada e devem ser fomentados mecanismos que assegurem a *accountability*.
5. A participação das organizações sociais e das ONGs deve ser reforçada e aprofundada em todos os níveis.
6. A lei internacional deve garantir o Direito à Alimentação, assegurando que a Soberania Alimentar seja considerada em primeiro lugar, antes de políticas macroeconômicas e da liberalização do comércio. Os alimentos não podem ser considerados *commodities* devido à sua dimensão social e cultural. (Declaração final do Fórum da Sociedade Civil pela Segurança Alimentar, Roma, 1996)

Em 2001 realiza-se em Cuba o *Fórum Mundial pela Soberania Alimentar* que afirma a soberania alimentar como “a via para erradicar a fome e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável dos povos” definindo-a da seguinte forma:

A soberania alimentar é o direito dos povos de definirem as suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação para toda a sua população, com base na pequena e média produção, respeitando as suas próprias culturas e a diversidade dos modos de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais de camponeses, pescadores e

indígenas, nos quais as mulheres desempenham um papel fundamental. (Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, 2001).

Esse fórum mundial afirma que a soberania alimentar implica o “reconhecimento da multi-ethnicidade das nações e a valorização das identidades originais dos povos, bem como o controle autônomo dos seus territórios, recursos naturais, sistemas de produção e gestão do espaço rural, sementes, conhecimento tradicional e formas de organização”. Reconheceu-se ainda a necessidade das organizações sociais se mobilizarem e promoverem a discussão a nível nacional e internacional para pressionar as entidades oficiais.

Em junho de 2002, novamente em Roma, a sociedade civil volta a reunir-se em paralelo à *Cimeira Mundial da Alimentação: cinco anos depois* (CMA:+5), propondo que se adote o conceito de soberania alimentar como “guarda-chuva” sob o qual se possam definir ações e estratégias mais eficazes para eliminar a fome. A definição apresentada foi a seguinte:

Soberania alimentar é o DIREITO dos países e povos de definirem as suas próprias políticas de agricultura, emprego, pesca, alimentação e de terra para que sejam ecológica, social, económica e culturalmente apropriadas às suas circunstâncias únicas. Isto inclui o verdadeiro Direito à Alimentação e a produzir alimentos, o que significa que todos os povos têm direito a alimentos são, nutritivos e culturalmente apropriados, bem como aos recursos para a sua produção, e à capacidade para se sustentarem a si mesmos e às suas sociedades (Declaração Política do Fórum das ONG/OSC para a Soberania Alimentar à CMA: +5, Roma, 2002).

Em 2007 realiza-se no Mali novo fórum mundial no qual se reafirmam os princípios que vinham pontuando esta perspectiva, não se notando grandes alterações na definição proposta:

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas (Declaração de Nyélény, Mali, 2007).

Em suma, olhando para as definições apresentadas podemos extrair os seguintes pontos principais na perspectiva da soberania alimentar: direito a definir políticas alimentares de forma soberana; prioridade à produção e comércio locais através de formas agroecológicas e mais “justas”; alimentos e agricultura fora dos acordos comerciais; acesso e controle sobre recursos por parte dos agricultores; participação e controle popular nas políticas públicas.

3. A DIMENSÃO DA POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM ANGOLA

Neste ponto apresenta-se o panorama geral da pobreza e insegurança alimentar em Angola como forma de colocar o problema que levou à proposição de acções no campo da segurança alimentar. A colocação desse quadro geral será feita na primeira seção, com base na análise dos principais indicadores disponíveis. Na segunda seção mostramos como a economia angolana se foca apenas no petróleo, relevando os demais setores de atividade, em particular a agricultura, colocando o país completamente dependente da importação de alimentos. Por fim analisamos o problema da terra em Angola mostrando como a dificuldade de acesso a esse recurso remete parte considerável da população rural para a pobreza e insegurança alimentar.

3.1 Panorama da pobreza e insegurança alimentar⁶⁰

A situação da pobreza e fome em Angola é dramática, pois a maioria da sua população (68%) vive abaixo da linha da pobreza e um quarto (26%) vive na pobreza extrema ou indigência⁶¹. A situação é ainda mais gritante nas zonas rurais onde 94% da população vive na pobreza, enquanto nos meios urbanos essa situação é vivida por 57% das famílias. Cabe alertar, no entanto, que em termos absolutos o número de pobres na capital corresponde a 51% do total de pessoas abaixo da linha da pobreza, o que se explica pela distribuição da população que se tem concentrado nos “musseques” (favelas) de Luanda. O país apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano baixíssimo que o coloca na posição 162 do *ranking* mundial do IDH num total de 177. Os principais dados de pobreza e insegurança alimentar resumem-se no quadro seguinte:

⁶⁰ Salvo indicação em contrário, o exercício que fazemos nos parágrafos seguintes baseia-se nos dados disponibilizados no Relatório de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2007/2008), no Relatório do Desenvolvimento Humano de Angola (PNUD/ANGOLA, 2005) e no Relatório de Progresso sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PNUD/ANGOLA, 2005). Nos dois últimos casos, e acreditamos que também no primeiro, a maior parte dos dados apresentados baseia-se no *Inquérito de Múltiplos Indicadores* e no *Inquérito aos Agregados Familiares sobre Despesas e Receitas* realizados pelo Instituto Nacional de Estatística em 2001. Estas são também as fontes predominantemente utilizadas nos diagnósticos precedentes da maior parte dos programas em curso em Angola. A precariedade dos dados que referimos no início da seção é sublinhada pelo Relatório de Progresso dos ODM de 2005 que justifica com isso a impossibilidade de monitorar de forma adequada várias das metas dos ODM.

⁶¹ O Relatório de Desenvolvimento Humano é omissivo quanto a estes dados. As percentagens apresentadas baseiam-se em dados dos inquéritos do INE de 2001 que colocou a linha de pobreza em 1,70 USD/dia e a linha de pobreza extrema em 0,75 USD/dia.

Tabela 1 – Indicadores básicos de pobreza e insegurança alimentar em Angola

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	
<i>Posição</i>	162
<i>Valor</i>	0,446
Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	
<i>Ordem</i>	89
<i>%</i>	40,3
Índice de Gini	<i>Sem dados</i>
Esperança média de vida à nascença (anos)	41,7
Taxa analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)	32,6
Taxa fertilidade (nascimentos por mulher)	6,8
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nados vivos)	154
Prevalência HIV/Sida (%15-49 anos)	3,7
População subnutrida (%)	
<i>1990/92</i>	58
<i>2002/04</i>	35
Crianças (< 5 anos) com peso a menos para a idade (%)	31
Crianças (< 5 anos) com altura a menos para a idade (%)	51
População sem acesso a uma fonte de água melhorada (%)	47
População sem acesso a saneamento melhorado (%)	69
Médicos por 100.000 pessoas	8

Fonte: HDR (2007/2008).

A taxa de mortalidade infantil é uma das mais elevadas do mundo, estimando-se que ocorram 150 óbitos de crianças menores de cinco anos por cada 1000 nascidas vivas⁶². As principais causas apontadas são a malária (23%), diarreias (18%) e infecções respiratórias agudas (15%). Note-se que as diarreias e infecções se relacionam intimamente com os elevados níveis de desnutrição infantil, situação que é apontada como a principal causa de morte das crianças pelo Hospital Pediátrico de Luanda⁶³. O elevado nível de desnutrição das mães agrava essa situação uma vez que não conseguem amamentar os filhos de forma conveniente. Muitas delas acabam por morrer durante a gravidez, parto ou amamentação, tanto pela falta de acompanhamento médico, como pela debilidade da sua condição física. As elevadas taxas de fertilidade (6,8 crianças/mulher) e a reduzida esperança média de vida (41,7 anos) justificam o fato de praticamente metade da população (46,4%) ter menos de 15 anos. A média de idade da população angolana é de vinte anos, o que demonstra sérios desequilíbrios na estrutura etária criando um enorme esforço e dependência da população ativa.

O nível educacional é igualmente preocupante. Um terço da população adulta é analfabeta (32,6%), e entre as crianças com menos de onze anos 34% nunca freqüentaram a escola (nos meios rurais esse valor situa-se nos 42%). A debilidade da rede de ensino (estrutura e funcionamento) aliada às condições de pobreza da maioria

⁶² Sublinhe-se que os dados do INE de 2001 apontavam que uma em cada quatro crianças morria antes de completar os cinco anos de idade, ou seja, 250 óbitos por 1000 crianças nascidas vivas.

⁶³ Em abril de 2007 tive a oportunidade de conversar com o diretor desse hospital, Dr. Luís Bernardino, o qual me confirmou que 90% das crianças que chegam a esse serviço de saúde apresentam sintomas de desnutrição extrema; por essa razão, o clínico afirmou veementemente que a desnutrição é a real causa de mortalidade infantil, pois debilita severamente o estado de saúde do indivíduo permitindo a ocorrência de outras doenças como diarreias e infecções de forma violenta que levam à morte em pouco tempo.

das famílias agrava os parâmetros educacionais que revelam níveis muito baixos de aproveitamento escolar e altíssimos índices de abandono escolar⁶⁴.

A infra-estrutura habitacional é absolutamente precária pois quase 70% da população não tem acesso a saneamento e praticamente metade (47%) não tem acesso a água potável. Estes dois fatores têm sérios reflexos nas condições de segurança alimentar das famílias, quer pelas deficientes condições físicas e de higiene em que vivem, quer diretamente pela alimentação (incluindo a água para consumo). Isso provoca freqüentes problemas de diarreias, desinteria, cólera, febre tifóide, meningites, entre outras. As casas das populações rurais são majoritariamente construídas de palha, madeira e chão de terra, enquanto que nos musseques urbanos o cimento e placas de zinco compõem a paisagem habitacional degradada, na maior parte dos casos sem sistemas de esgoto, abastecimento de água ou energia. Esta última deficiência determina que a recolha de lenha e carvão sejam atividades diárias obrigatórias, estimando-se que 83% da população total e 96% da população rural recorra a estas fontes de energia.

Apesar dos números disponíveis indicarem melhorias, a situação nutricional da população angolana continua em níveis preocupantes uma vez que mais de um terço da população (35%) encontra-se subnutrida, ou seja, a quantidade de alimentos que ingere é insuficiente para satisfazer continuamente as suas necessidades de energia. A manifestação mais grave dessa situação é a desnutrição, situação que no caso das crianças se manifesta de forma aguda para um terço (31%) e de forma crônica para metade da população infantil (51%). Entre as principais causas de insegurança alimentar em Angola, podemos apontar: a baixa produção de alimentos a nível interno; dificuldade de acesso a alimentos, tanto pelos baixos níveis de renda das famílias, como pelo elevado preço dos alimentos nos mercados; dificuldade de acesso a recursos para a produção de alimentos (terra, insumos, sementes, ferramentas); debilidade do estado de saúde dos indivíduos (particularmente HIV/AIDS, malária e tuberculose); problemas no abastecimento de água potável e condições de saneamento fracas ou ausentes.

Em Angola existe um grupo de trabalho designado Grupo Nacional de Análise de Vulnerabilidade que é liderado pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) e envolve vários sectores do Governo e ONGs a nível central e provincial para acompanhar a evolução da insegurança alimentar e vulnerabilidade no país. Nas suas análises, esse grupo utiliza uma escala própria para caracterizar os grupos populacionais de acordo com o seu estado nutricional. De acordo com essa escala os grupos populacionais são divididos da seguinte forma:

Insegurança Alimentar - Os grupos populacionais não são capazes de ter acesso físico e económico aos alimentos básicos e outros bens de consumo, nem tão pouco são capazes de gerar rendimentos que lhes permitam ter acesso aos serviços sociais básicos para a sua subsistência. Regra geral, estes grupos passam longos períodos do ano sem acesso a uma alimentação adequada e a serviços básicos, levando um modo de vida de sobrevivência;

Vulnerabilidade Elevada - Existe uma elevada probabilidade (acima de 50%) dos grupos populacionais passarem no curto prazo para uma situação insegurança alimentar, caso ocorram alterações/perturbações no seu sistema de sustento;

⁶⁴ Por exemplo, de 100 alunos matriculados na 1ª classe, apenas 30 alcançam a 4ª classe e 15 a 6ª classe.

Vulnerabilidade Moderada - A probabilidade dos grupos populacionais passarem para uma situação de insegurança alimentar está abaixo de 50%. Apesar das famílias enfrentarem dificuldades no acesso físico e econômico aos alimentos e outros bens consumo e serviços básicos são capazes de garantir ao longo ano (de forma sazonal) o mínimo necessário para a sua subsistência;

Vulnerabilidade Baixa - Os grupos populacionais são capazes de garantir durante quase todo ano acesso físico e econômico aos alimentos, bens de consumo e serviços básicos. No entanto, perturbações bruscas no sistema de sustento das famílias podem fazê-las passar para uma situação de insegurança alimentar em consequência da perda da capacidade de resposta.

O quadro seguinte resume as principais características estruturais da vulnerabilidade nas diferentes regiões de Angola.

Quadro 2 – Características de vulnerabilidade em Angola

<i>Escala de vulnerabilidade</i>	<i>Província</i>	<i>Características principais de vulnerabilidade</i>
Elevada	Planalto Central (Huambo, norte da Huíla e partes do Bié)	• Colheitas geralmente reduzidas devido ao excesso de pluviosidade, solos empobrecidos, práticas agrícolas pobres sem insumos agrícolas. • Pobreza, poucos bens produtivos ou domésticos ao nível do agregado familiar. • Grande sensibilidade aos riscos. • Poucas opções de diversificação da renda. • Grande densidade populacional localizada, resultando num acesso limitado a terras agrícolas.
Moderada	Moxico, Kuando Kubango, partes do Bié	• Falta de acesso a serviços e infra-estruturas básicas. • Poucas opções de diversificação de renda devido a oportunidades limitadas de trabalho ocasional.
Baixa	Malange	• Retornados recentes. • Pouco acesso a serviços básicos.
Mínima	Bengo, Kuanza Sul, Uíge, Benguela, Huíla	• Algumas bolsas localizadas de grupos populacionais vulneráveis isolados. • Relativamente bom acesso a mercados e serviços. • Relativamente boa diversificação de renda.

Fonte: PAM (2004).

Os principais grupos vulneráveis identificados por esta equipa de trabalho são os seguintes: *Pessoas Internamente Deslocadas*, que incluem famílias que deixaram as suas áreas de origem; *Retornados*, que incluem ex-deslocados ou ex-refugiados que regressaram às suas áreas de origem; *Reassentados*, que incluem ex-deslocados ou ex-refugiados que se fixaram fora das suas áreas de origem; e *Grupos sociais vulneráveis*, que incluem idosos, crianças, órfãos e viúvas de guerra, minorias étnicas, agricultores de baixa renda, crianças de rua, incapacitados (inválidos de guerra).

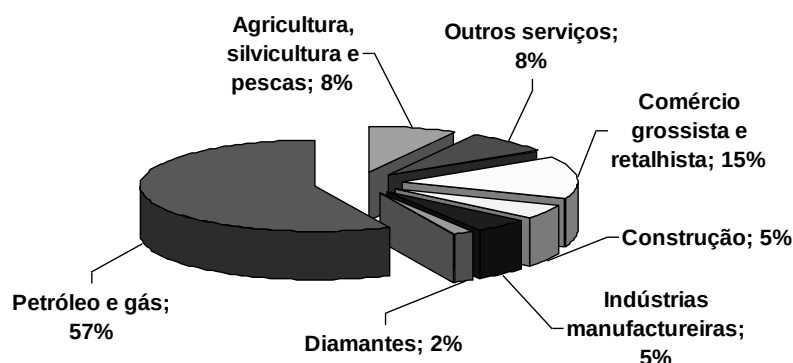
3.2 A crise da agricultura numa economia com base no petróleo

O petróleo domina o quadro econômico do país e apresenta-se como o principal inimigo da agricultura.

Fernando Pacheco, Agrônomo angolano

Ouvimos freqüentemente que Angola é um dos países com maior potencial de desenvolvimento do continente africano, sobretudo devido aos importantes recursos naturais que possui como reservas de petróleo, diamantes e outros minerais (ouro, cobre, zinco, volfrâmio, chumbo, estanho, etc.). Nos últimos anos a economia angolana tem obtido crescimentos extraordinários atingindo os 19,8% em 2007, o que se deve exclusivamente às receitas provenientes do petróleo; as expectativas para 2009 revelam um abrandamento para os 5,1%, metade do previsto para 2008, devido às quotas de produção impostas pela Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) de 1,9 milhões de barris/dia (AfDB/OECD, 2008). A inflação atingiu níveis elevadíssimos no início do milênio (300% em 1999; 100% em 2002), mas o governo tem vindo a controlar esse problema que neste momento se encontra estabilizado nos 12%, com perspectivas de baixar para 10% em 2009. Hoje Angola é o quarto produtor mundial de petróleo e o segundo da África Subsaariana, depois da Nigéria. A exploração deste recurso no país é exclusiva da companhia angolana Sonangol na qual o Estado detém maioria na participação. Na análise do PIB por sector de atividade verifica-se que, à exceção do petróleo, a contribuição dos outros setores para a economia do país é muito reduzida.

Gráfico 1 – Percentagem do PIB por setor de atividade em Angola



Fonte: Elaboração própria com dados de AfDB/OECD (2008).

De acordo com Hodges (2003), as principais razões para o fato de Angola depender sobremaneira do petróleo e ainda não ter sido capaz de dinamizar os sectores não-petrolíferos são as seguintes: i) o estado de insegurança que se viveu no país devido à instabilidade social causada pela guerra até anos muito recentes; ii) a enorme falta de mão-de-obra qualificada; iii) instabilidade e incerteza macroeconômica; iv) apesar da transição para a economia de mercado substituir o regime de economia centralmente

planejada, a recuperação econômica continuou a ser travada pelas políticas governamentais que distorciam a atribuição de recursos a outros setores e limitavam a concorrência; e v) a prolongada deterioração das infra-estruturas físicas e dos serviços que aumenta significativamente os custos de outras atividades econômicas. Noutro texto este autor sustenta que as exportações de minério fizeram subir o valor da moeda local, debilitando a competitividade do resto da economia, como a agricultura e a indústria, uma vez que as importações se tornaram mais baratas (HODGES, 2004).

Relativamente ao comércio exterior, verifica-se pela análise da tabela 1 uma elevadíssima participação do petróleo na pauta de exportações do país, logo seguido dos diamantes, comprovando mais uma vez o peso desses recursos na economia nacional. Os produtos exportados possuem um valor agregado muito baixo (o melhor exemplo é a elevada participação do petróleo em bruto) evidenciando limitações ao nível do parque industrial.

Tabela 2 – Composição das exportações e importações de Angola

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006
Exportações (milhões USD)					
Petróleo Bruto	7.538,7	8.530,4	12.441,9	22.583,2	29.928,6
Refinados de Petróleo	95,5	138,5	147,6	241,8	294,6
Gás	10,0	15,7	30,4	29,5	259,8
Diamantes	638,4	788,1	789,6	1.092,0	1.154,6
Café	0,4	0,8	0,3	0,3	0,3
Outras exportações	44,9	34,6	65,2	162,7	224,2
TOTAL EXPORTAÇÕES	8.327,8	9.508,1	13.475,0	24.109,4	31.862,2
<i>Petróleo</i>	<i>7.644,1</i>	<i>8.684,6</i>	<i>12.619,9</i>	<i>22.854,4</i>	<i>30.483,1</i>
<i>Não-petróleo</i>	<i>683,6</i>	<i>823,5</i>	<i>855,1</i>	<i>1.255,0</i>	<i>1.379,1</i>
Importações (milhões USD)					
Mercadorias	3.760,1	5.480,1	5.831,8	8.353,2	8.777,6
Bens de Consumo Corrente	2.192,5	2.927,9	3.305,0	5.101,0	5.228,7
Bens de Consumo Intermédio	437,0	671,3	856,3	866,8	1.026,8
Bens de Capital	1.130,6	1.880,9	1.670,5	2.385,5	2.522,1

Fonte: Banco Nacional de Angola.

Angola continua a depender significativamente das importações, nomeadamente de bens de consumo correntes, onde se incluem os alimentos, revelando uma enorme necessidade de aumento da produção interna.

Os longos anos de conflito já haviam impedido o desenvolvimento da agricultura, mas essa situação piorou com a política econômica seguida que apenas deu primazia ao petróleo. Em razão disso, a agricultura angolana encontra-se altamente debilitada, embora a maioria da sua população viva no meio rural. Os números não se conhecem com exatidão, mas existem estudos que apontam para uma população rural na ordem dos 60 a 70% (FAO/PAM, 2004) e outros mais modestos que indicam 54% (PEDR, 2004). A agricultura do tipo familiar é a base da subsistência a milhares de famílias, que para além dessa atividade se dedicam ainda à recolha de lenha, carvão e pesca nas águas

interiores para garantirem uma receita adicional e alguns alimentos durante os períodos de escassez.

De acordo com o último relatório do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MINADER) referente à campanha agrícola 2005/2006, existem no país cerca de 2.300.000 famílias rurais que praticam agricultura, com maior incidência nas províncias do Huambo, Uíge, Bié, Huíla e Malange (MINADER, 2006). No mesmo estudo podemos observar que a área total plantada (com culturas alimentares) é de aproximadamente 3 milhões de hectares, ou seja, cerca de 4,8% da área considerada apropriada para a agricultura, o que representa apenas 2,6% da área total do país⁶⁵. A pequena propriedade é predominante pois cada família trabalha em média apenas um hectare.

No Norte e Leste do país a base da alimentação é a mandioca, enquanto no Centro e Sul a base é o milho, juntamente com outros cereais como o massango e massambala. No entanto, para o país no seu conjunto é possível identificar nove culturas alimentares principais que são o milho, massambala, massango, arroz, feijão, amendoim, mandioca, batata-doce e batata comum. Algumas análises indicam que cerca de 96% da área total plantada é dedicada a estas culturas, das quais os cereais e as leguminosas (incluindo o amendoim) representaram aproximadamente 60% (FAO/PAM, 2004). A pecuária, atividade predominante no Sul do país, tem uma expressão modesta em relação ao seu potencial. O pescado é um importante recurso alimentar estimando-se que na campanha em referência se tenham capturado 125.000 toneladas das quais 47.000 provêm da pesca industrial, demonstrando que também a pesca artesanal é uma atividade relevante (MINADER, 2006).

O nível de mecanização agrícola é insignificante o que leva os agricultores a usarem apenas instrumentos rudimentares e tração animal nas suas atividades. O acesso a insumos básicos é também muito limitado. Para tentar melhorar a situação o MINADER vem distribuindo aos agricultores “Kits Agrícolas” – normalmente constituídos por sementes (milho, feijão vulgar, feijão macunde, outros vegetais, amendoim, girassol, soja), ferramentas (enxadas, catanas, limas, machados, sachos, foices, baldes, ancinhos, regadores) e adubos. Porém, nos contatos que mantivemos com dirigentes de associações de agricultores e ONGs no Huambo e Huíla verificaram-se queixas frequentes pelo fato de esses apoios serem insuficientes e não chegarem para as demandas existentes em todas as províncias. De resto, o próprio Gabinete de Segurança Alimentar (GSA) nos confirmou que apesar dos enormes esforços que vêm fazendo ainda não conseguem atender a todas as necessidades existentes nível nacional.

Apesar da dificuldade em encontrar dados confiáveis em Angola, devido à debilidade dos setores estatísticos, tudo indica que o número de famílias a dedicar-se à agricultura esteja aumentando anualmente, o que se deve ao retorno da população deslocada durante o período da guerra que agora está tentando incorporar-se no processo produtivo. No entanto, a dificuldade de acesso à terra ainda constitui um sério entrave à integração dessas famílias, conforme veremos na seção seguinte.

⁶⁵ A área total de Angola é de 1.246.700 quilômetros quadrados, incluindo os 7.270 quilômetros quadrados do enclave de Cabinda.

3.3 A dificuldade de acesso a recursos: a problemática da terra em Angola

Para os 400 milhões de pobres africanos a terra é a única certeza de continuidade de que dispõem, nela produzem a comida de que se alimentam e os poucos excedentes ou culturas industriais que conseguem, nela dialogam com os espíritos dos seus antepassados, nela encontram a lenha e as estacas para a construção das suas casas, nela deixam comer o gado e procuram as ervas com que se curam, nela se identificam na origem da vida que a água dos rios transporta. A terra é um bem da família, da linhagem e da comunidade, em cuja habilidade para sustentar as intervenções exógenas reside a sustentabilidade do seu uso na luta contra a pobreza e pelo aumento da riqueza.

José Negrão, economista moçambicano

Enquanto recurso básico para a produção de alimentos, o acesso à terra é condição fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional e sustento para as famílias rurais. No entanto, em Angola a questão da terra tem suscitado problemas graves pela falta de mecanismos eficazes de regulamentação do uso e posse deste recurso produtivo. Mais ainda, nos últimos anos têm-se verificado vários conflitos originados pela disputa por terra ou por desentendimentos quanto à sua titularidade, o que constitui uma evidência da dimensão desse problema até mesmo para a manutenção da estabilidade social e da paz. Este recurso tem sido usurpado pelas elites angolanas, que assim promovem a sua concentração e a marginalização das famílias rurais dispostas a trabalhar no campo. Essa situação compromete sobremaneira a sua capacidade para produzir alimentos e obter outros recursos (lenha, carvão, produtos coletados nas florestas, etc.), agravando a sua condição de pobreza e insegurança alimentar.

Tal como vimos no início do capítulo com o enfoque proposto por Amartya Sen, a privação do acesso a recursos constitui uma fonte de pobreza na medida em que as famílias perdem a capacidade de realizar os seus funcionamentos, quer se trate da produção de alimentos, como de qualquer outra das funções relatadas por José Negrão na epígrafe inicial.

Talvez possamos compreender melhor a importância do acesso a recursos como forma de superar a pobreza através do esquema analítico proposto por Bebbington (1999). Este esquema baseia-se no enfoque das capacidades de Sen e na abordagem das “trajetórias de reprodução”⁶⁶ (*livelihoods*) proposta por Chambers e Conway (1991). Estes autores definem as trajetórias de reprodução como:

[O conjunto de] capacidades, atividades e recursos (tanto materiais quanto sociais) necessários para o sustento das pessoas. Uma trajetória de

⁶⁶ É comum encontrar na literatura a tradução do termo *livelihoods* como “modos de vida”, “meios de vida” ou “condições de vida”. O termo traz também implícita a noção de sustento, sobrevivência, subsistência. Neste texto optamos por seguir a proposta de Basso, Delgado e Neto (2003) que defendem que como as *livelihoods* são dinâmicas e diferem em função da composição social, econômica e cultural dos diferentes grupos, podem também ser consideradas como “trajetórias de reprodução” ou, no caso de nos referirmos ao meio rural, “trajetórias de reprodução rurais”. Este enfoque das *livelihoods* ganhou força na década de 1990 começando a ser adotado e incentivado por vários organismos de desenvolvimento em particular pelo DFID (*Department for International Development*, Reino Unido) que o começou a usar nos seus programas e políticas de combate à pobreza. Para uma revisão exaustiva sobre a evolução do conceito e, particularmente, sobre a evolução da política do DFID a respeito, ver Solesbury (2003).

reprodução é sustentável quando pode enfrentar e recuperar-se de tensões ou impactos, mantendo ou expandindo sua capacidade e seus ativos, tanto no presente, quanto no futuro, sem prejuízo para os recursos naturais que lhe servem de base. (CHAMBERS e CONWAY, 1991:6)

A proposta de Bebbington coloca o foco na questão do acesso a recursos e na capacidade das famílias para transformarem e combinarem esses recursos em determinados “ativos de capital” a fim de comporem as suas trajetórias de reprodução. Cinco tipos particulares de ativos de capital são considerados pelo autor: i) *Capital produzido* – recursos materiais, como bens de produção e recursos financeiros; ii) *Capital natural* – recursos naturais, como terra, água, biodiversidade, etc.; iii) *Capital humano* – educação, saúde, estado nutricional, etc.; iv) *Capital cultural* – conjunto de práticas, costumes, crenças, valores, hábitos, etc.; e v) *Capital social* – normas e redes que facilitam a ação coletiva e benefício mútuo.

Para o autor, estes ativos de capital são simultaneamente os recursos (*inputs*) que tornam possível as trajetórias de reprodução, como os resultados (*outputs*) que tornam essas trajetórias de reprodução com significado para as famílias. Em linha com a proposta de Sen, são os ativos que dão às pessoas ou famílias a capacidade de ser e de agir. Conseqüentemente, a dificuldade de acesso a e/ou a incapacidade de transformar esses recursos em ativos de capital impedem as famílias de compor as suas trajetórias remetendo-as para a pobreza.

A questão da terra em Angola tem suscitado debates acirrados a nível nacional, particularmente pelo envolvimento de organizações da sociedade civil que têm procurado discutir e colocar este tema na agenda do governo, embora as dificuldades de participação sejam objeto de reclamações frequentes. Também os organismos internacionais, nomeadamente a FAO, têm prestado apoio em termos de revisão da legislação.

O problema da terra em Angola, como noutros países, tem as suas raízes no período colonial. Algumas mudanças na regulamentação das terras foram introduzidas em 1992 e a nova legislação aprovada em 2002 produziu mais alguns avanços em relação ao passado. No entanto, existem ainda muitos constrangimentos presentes nessa legislação que criam dificuldades de implementação.

Fernando Pacheco, conhecido dirigente da Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA), a maior ONG angolana, tem se manifestado muito ativo na discussão sobre a questão da terra. A sua contribuição tem sido muito importante para a compreensão do problema e apresentação de soluções que adéqüem a revisão da lei de terras à realidade rural do país. Pacheco afirma que para compreender a essência do problema em Angola é necessário conhecer o contexto e os antecedentes que resultaram na continuidade de um sistema desigual de distribuição e acesso a recursos ao longo da história de Angola. Seguindo sua indicação, tentamos em seguida recuperar a evolução da legislação fundiária e os pontos nos quais essa desigualdade se fundou.

No capítulo I analisamos detalhadamente o impacto social resultante do discriminatório *Estatuto dos Indígenas*⁶⁷ que vigorou até 1961. Vejamos agora como a questão da terra se inscrevia nessa legislação causando diferenciação na forma de aceder a este recurso. De acordo com essa legislação, a administração colonial concedia aos

⁶⁷ A última versão corresponde ao Decreto-Lei nº 39.666 de 20 de maio de 1954.

autóctones (classificados como indígenas pela legislação) o direito de utilizarem terras para agricultura e habitação:

Aos indígenas que vivam em organizações tribais são garantidos, em conjunto, o uso e a fruição na forma consuetudinária das terras necessárias ao estabelecimento das suas povoações e das suas culturas e ao pascigo do seu gado (Artigo 35º).

Porém, o direito de propriedade sobre essas terras não lhes era reconhecido uma vez que “a ocupação realizada de harmonia com o corpo do artigo não confere direitos de propriedade individual e será regulada entre os indígenas pelos respectivos usos e costumes”. Isso criou desde cedo uma situação de discriminação que limitou as oportunidades das pessoas de acederem aos recursos produtivos, configurando um quadro de total incapacidade para transformarem esses recursos em ativos de capital.

A rigor, a legislação até abria a possibilidade de conceder o direito de posse de terra aos “indígenas”, mas apenas numa situação particular: tornarem-se “civilizados”:

O Estado reconhece e favorece direitos individuais de indígenas sobre prédios rústicos e urbanos. Os indígenas que tenham optado pela lei comum, em matéria de propriedade imobiliária podem adquirir o direito de propriedade ou outros direitos reais sobre bens imóveis por herança, legado, doação ou compra. Na falta de opção, os indígenas podem adquirir direitos sobre bens imóveis, com as limitações constantes dos artigos seguintes (Artigo 37º).

Caso não optassem por essa “lei comum”, isto é, não se tornassem “portugueses”, apenas teriam direito a usufruir da terra nas seguintes condições: a) Concessão do Governo da província; b) Concessão ou sub-concessão feita por particulares, devidamente autorizada, nos termos legais; c) Transmissão de harmonia com o Artigo 46º deste diploma⁶⁸; e d) Posse de boa fé, contínua, pacífica e pública durante dez anos, pelo menos, de terrenos anteriormente vagos ou abandonados, onde se prove tratamento de árvores ou cultura permanente realizados pelo possuidor (Artigo 39º).

Como sublinha Pacheco (2003), foi neste quadro que se deu a ocupação das terras dos autóctones durante todo o século XX, tanto por portugueses como por outros estrangeiros que nessa altura se dedicaram à agricultura nas colônias, motivados pelo aumento dos preços do café, algodão, tabaco, sisal, entre outros produtos no mercado internacional. Durante essas ocupações agravaram-se a exploração econômica e as expropriações de terra, excluindo completamente as populações locais do processo produtivo. O *Estatuto dos Indígenas* é revogado em 1961, no seguimento das reformas aceleradas pela administração colonial por conta das pressões externas e, sobretudo, pelas revoltas contra os colonos que se iniciaram por todo o território. Logo em setembro desse ano é aprovado o *Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas* que tenta garantir mais direitos às populações locais, entre os quais a posse da terra. Estabelece-se, assim, a possibilidade de titularidade de terras pelos autóctones, tanto para a agricultura como para habitação, através da definição, reconhecimento e proteção de “áreas de reserva”. Mas os benefícios para os europeus

⁶⁸ Os prédios rústicos e urbanos dos indígenas são impenhoráveis e insusceptíveis de servir de garantia a obrigações, salvo quando estas forem assumidas perante organismos de crédito ou de assistência econômica estabelecida por lei a favor dos indígenas (Artigo 46).

continuam, pois a estes era concedida a titularidade da terra que até então tinham ocupado caso se comprometessem a trabalhá-las por um período de vinte anos. Esta nova regulamentação definia três tipos de terras: i) *Terras de primeira classe*: terras urbanas e suburbanas, sob o controle direto das Câmaras Municipais; ii) *Terras de segunda classe*: terrenos demarcados para atribuição conjunta a populações a fim de serem por elas ocupadas e utilizadas de harmonia com os seus usos e costumes; iii) *Terras de terceira classe*: terrenos vagos não compreendidos na primeira ou na segunda classe.

As “áreas de reserva” destinadas às populações locais correspondiam assim às terras de segunda classe, já que as de terceira classe (as que se encontravam vagas) continuaram a ser ocupadas e exploradas pelos europeus. Sobre as implicações na aplicação deste regulamento, Fernando Pacheco argumenta que esse poderia ter permitido a proteção dos interesses das populações rurais e a redução dos desequilíbrios e tensões existentes, caso tivesse sido convenientemente aplicado. Porém, o que aconteceu foi que essa legislação não passou de uma resposta do colonialismo português às pressões políticas internas e externas, pois não foram tomadas as medidas necessárias para a sua implementação, não foram demarcadas quaisquer “áreas de reserva” para os africanos, assim como não foi preparado o pessoal para a execução da lei nem foi feita a necessária divulgação da legislação. Como consequência:

[...]a situação no início da década de 1970 era extremamente gravosa para os camponeses angolanos: 6412 agricultores empresariais detinham nas vésperas da independência (1975) quase 4,5 milhões de hectares de terra, das quais eram utilizadas, em média, apenas cerca de 11%, o que lhes conferia uma situação extremamente confortável em termos de segurança e futuro. Em contrapartida, cerca de um milhão de agricultores familiares ocupavam pouco mais de 4,3 milhões de hectares e utilizavam, em média, quase 50% das terras disponíveis, o que se afigurava negativo para a produtividade e para o equilíbrio ecológico visto que diminuía, de forma grave, os pousios sem que houvesse inovação tecnológica. Apesar disso, salvo raras exceções, as produtividades entre os dois sectores não revelavam diferenças significativas (PACHECO, 2003:3).

No ano de 1973 foi aprovada pelo regime colonial uma nova Lei de Terras que mantinha o mesmo princípio de preservação das áreas ocupadas pelos camponeses. Porém, de acordo com Pacheco (2000), nunca ocorreu qualquer identificação ou demarcação dos terrenos comunitários, tal como previa a lei, como de resto já havia sucedido com as “terras de segunda classe” do regulamento anterior.

Dois anos depois Angola alcança a independência e o regime de terras muda radicalmente. Quando o MPLA assume o Governo em novembro de 1975 é aprovada a *Lei Constitucional da Republica Popular de Angola* através da qual a propriedade privada é abolida e a terra passa a ser propriedade do Estado, em linha com as orientações marxistas-leninistas afirmadas pelo novo regime do país: “todos os recursos naturais existentes no solo e no subsolo são propriedade do Estado, que determinará as condições do seu aproveitamento e utilização” (Artigo 11º). Nesta altura, o Governo estabelece Agrupamentos de Unidades de Produção (AUP) nas áreas que entretanto foram abandonadas pelos portugueses mas não estabelece nenhuma regulamentação a respeito do uso da terra para fins agrícolas. De acordo com a interpretação de Pacheco (2003), a política agrícola adotada nessa altura não encorajou a atividade privada nem mesmo a familiar – que se viu reduzida quase à subsistência – tendo as áreas efetivamente agricultadas sido drasticamente reduzidas levando a um aumento de terras

“vagas”. Como consequência, as comunidades camponesas deixaram de ter problemas com a falta de terras, possibilitando a recuperação das áreas que haviam perdido e que agora estavam disponíveis para cultivar. No entanto, a abundância relativa de terras aconteceu a par da retração do desenvolvimento agrário – por conta da guerra civil e da disfunção da economia – e da ausência de uma legislação fundiária esclarecedora nos primeiros anos da Angola independente (PACHECO, 2000).

A abertura de mercado impulsionada a partir de meados dos anos oitenta conduziu a um processo generalizado de privatização que favoreceu apenas as elites instaladas e prejudicou os pequenos agricultores. No caso particular da questão da terra, a onda de privatizações levou a que políticos, militares e altos funcionários adquirissem propriedades e pequenas empresas agrícolas sob a forma de favores políticos, muitas vezes apenas por montantes simbólicos ou inteiramente sem custos (HODGES, 2003:181). Tal situação continua sendo noticiada ainda hoje, o que revela a tendência para a concentração da propriedade e exclusão das famílias rurais que se manteve assim desde o período colonial. A insegurança provocada pelo conflito armado não permitiu que essas elites “tomassem conta” das suas propriedades, que assim foram sendo ocupadas por camponeses, embora as demarcações de terras em benefício dos privados continuassem nos anos noventa.

A *Lei sobre a Concessão de Titularidade, do Uso e Aproveitamento da Terra* de 21 de agosto de 1992 (Lei nº 1-C/92) é a primeira em matéria de regulamentação de terras na Angola independente, uma vez que desde 1975 e até esta data não existia legislação específica sobre essa questão. Esta lei consagra especificamente os direitos das populações rurais em quatro pontos do seu Artigo 15º o que constitui um passo significativo na salvaguarda dos seus interesses:

1. Nas áreas abrangidas por povoações rurais não podem ser concedidas quaisquer licenças para uso e aproveitamento de terra, salvo em caso ponderoso do interesse nacional e mediante decisão fundamentada do Conselho de Ministros.
2. O incumprimento do disposto no número anterior implica a nulidade da delimitação e da demarcação e faz incorrer os responsáveis de tal prática em responsabilidade disciplinar, civil e criminal nos termos da legislação vigente.
3. As áreas referidas no nº 1 são delimitadas de modo a garantir às respectivas populações o direito aos terrenos por elas ocupados e explorados com habitações e culturas, visando-se preservar os sistemas tradicionais de utilização da terra aí praticados.
4. Para efeitos de delimitação das áreas de povoações rurais a entidade competente pela delimitação deve ouvir obrigatoriamente as autoridades administrativas e tradicionais locais, bem como as respectivas populações (Artigo 15).

Para Groppo (2001), essa legislação de 1992 abriu novas oportunidades no que diz respeito à proteção dos direitos tradicionais de acesso à terra pelas comunidades rurais, mas Hodges (2003) sublinha que na prática essa proteção foi viciada pelo fato de terem falhado os registros e a documentação relativos aos direitos comunais, bem como pela falta de conhecimento que as comunidades tinham acerca dos seus direitos legais somado ao débil sistema judicial existente. Pacheco (2004) argumenta que essa legislação manteve o conflito entre as “práticas costumeiras”- frequentes em toda a África - e o direito positivo, para além da própria implementação da lei ter sido feita de

forma desorganizada e pouco transparente o que resultou em numa série de consequências preocupantes:

- As terras comunitárias destinadas às povoações rurais continuaram por definir, o que conferiu grande vulnerabilidade às famílias rurais;
- Os beneficiários dos títulos são, fundamentalmente, dirigentes do MPLA, governantes ou ex-governantes, altos oficiais das Forças Armadas, altos funcionários do estado, empresários, enfim, os grupos que hoje se podem conotar com as elites existentes ou em processo de formação, mas são também aqueles que, não fazendo parte das novas elites, conhecem o caminho das instituições, deixando de fora, sobretudo, as populações desfavorecidas e desinformadas, o que reforça a sua exclusão;
- As terras concedidas estão geralmente improdutivas, mas não são retirados os títulos como prevê a lei;
- Começa a aparecer, ainda que de forma embrionária, um mercado de terras que pode conduzir ao empobrecimento e aumento da vulnerabilidade das famílias;
- Surgem alguns sinais de conflito social devido ao confronto de interesses entre os sectores empresarial e familiar;
- O regresso de populações deslocadas às suas áreas de origem, com medo de verem as suas terras ocupadas;
- Uma maior preocupação das populações com os títulos, pelo que eles representam em termos de segurança, mas também pelo reconhecimento gradual da primazia do direito positivo e escrito sobre o direito costumeiro.

Apenas uma década depois, com a chegada da paz, o Governo recomeçou a discussão pública de uma nova proposta de lei para melhorar as lacunas existentes na regulamentação então em vigor. O *Anteprojeto da Lei de Terras* foi apresentado a público em abril de 2002 sendo objeto de profunda análise e discussão por parte de vários quadrantes da sociedade que se beneficiaram das mudanças constitucionais entretanto introduzidas que permitiam a conformação de associações e outras formas organizativas e abriam espaço para discussão.

É no âmbito desse processo de discussão que surge a *Rede Terra*, um grupo de ONGs angolanas e estrangeiras que se juntou para debater e contribuir com propostas para a nova legislação. As principais iniciativas desenvolvidas pela Rede Terra para promover esse debate incluíram, entre outras, a elaboração de um guia de discussão onde se abordavam os tópicos que deviam ser alterados, ilustrando-os com exemplos concretos vividos pelas comunidades, ações de capacitação, estudos de caso e grupos de discussão com a participação das comunidades e governantes locais. Contudo, a maior parte das propostas apresentadas pela sociedade civil não foram incorporadas na legislação. Sobre o conteúdo dessa proposta de 2002, Fernando Pacheco encontra as seguintes limitações:

- Não prevê alterações profundas relativamente à lei atual;
- Não está sustentado numa política de terras ou de desenvolvimento rural previamente definida;

- Não resultou de nenhum trabalho de pesquisa, quer relativa aos costumes e práticas, quer às implicações dessas práticas e da aplicação da lei atual;
- Mantém-se o caráter “dualista” e não se faz alusão à forma como se devem harmonizar os diferentes interesses e objetivos, que se podem tornar conflituosos ou mutuamente exclusivos;
- Não se faz nenhuma menção aos direitos da mulher (que vive em situação de grande vulnerabilidade devido às arbitrariedades da lei costumeira);
- Sobretudo, a forma como o Governo vai tratar da questão fundamental que se coloca neste momento não fica clara, ou seja, saber se o reconhecimento e proteção dos direitos das comunidades se estenderão às terras reclamadas por elas como parte do seu território e que agora se encontram na “posse” (ou poderão passar para a “posse”) de novos empresários.

De todo o modo, em 2004 foi aprovada a atual *Lei de Terras de Angola* (Lei 9/04 de 9 de novembro de 2004), que mesmo assim introduziu importantes avanços do ponto de vista de ordenamento e gestão do território até então desprezados ou tratados de forma muito superficial. Não obstante as limitações existentes, se nota, por exemplo, um considerável esforço para legislar sobre os direitos consuetudinários, ponto central quando o contexto incide sobre sociedades rurais africanas. Os “Terrenos Rurais Comunitários” são definidos da seguinte forma:

1. Os terrenos rurais comunitários são os terrenos utilizados por uma comunidade rural segundo o costume relativo ao uso da terra, abrangendo, conforme o caso, as áreas complementares para a agricultura itinerante, os corredores de transumância para o acesso do gado a fontes de água e a pastagens e os atravessadouros, sujeitos ou não ao regime de servidão, utilizados para aceder à água ou às estradas ou caminhos de acesso aos aglomerados urbanos.
2. A delimitação dos terrenos rurais comunitários é precedida da audição das famílias que integram as comunidades rurais e das instituições do Poder Tradicional existentes no lugar da situação daqueles terrenos (Artigo 23º).

A intervenção dos organismos internacionais na problemática da terra em Angola tem sido veiculada sobretudo pela FAO, quer através de apoio na revisão da legislação, como pela execução de projetos localizados. Basicamente assumem-se com um papel de intermediário sendo as suas ações orientadas no sentido de fornecer apoio técnico e facilitar a comunicação entre os governos nacional, provinciais e locais. As organizações da sociedade civil, em particular a Rede Terra, têm participado em conjunto com a FAO na facilitação de diversas ações de sensibilização envolvendo vários níveis de governos (central e provincial), organismos internacionais e sociedade civil. O esforço de procurarem mecanismos de diálogo participativos e negociados em relação à delimitação das terras está presente nos seus discursos, mas a realidade angolana ainda não permite a suficiente abertura para que tais práticas se institucionalizem.

Como vimos ao longo do capítulo, os longos anos de guerra que assolaram Angola deixaram o país numa situação muito difícil no que se refere à dimensão da pobreza e insegurança alimentar. Com a chegada da paz definitiva em 2002 as esperanças renasceram e Angola encontra-se hoje a braços com a enorme tarefa de reconciliação e reconstrução do país que lhe permita encontrar o caminho do desenvolvimento. É no âmbito destes esforços de recuperação que nos últimos anos o governo tem vindo a adotar um conjunto de medidas (estratégias, planos, programas) direcionadas para a superação da pobreza, melhoria das condições de vida da população e promoção da segurança alimentar. No próximo capítulo vamos analisar a principal medida no campo da segurança alimentar percebendo como essa política se está tentando aproximar do enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN) adoptado pelo Brasil. Por essa razão, adotamos a a partir de agora a designação de SAN para nos referirmos a essas iniciativas.

CAPÍTULO III

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA DE ANGOLA

“Anunciei no Luena, logo depois da conquista da paz, que terminada que estava a guerra a primeira prioridade do governo é erradicar a fome.”

José Eduardo dos Santos, Presidente da República de Angola⁶⁹.

INTRODUÇÃO

Uma vez colocado o problema e explicitadas algumas referências conceituais estamos agora em melhores condições de poder analisar o processo de construção da política de SAN em Angola. Olhando para as iniciativas políticas em curso no país é possível perceber que vários dos programas iniciados nos últimos anos, inclusive em diferentes setores, contemplam a SAN entre os seus objetivos. Contudo, verificamos que a SAN assumiu maior relevância a partir de 2004, quando passou a figurar como um eixo estratégico prioritário na *Estratégia de Combate à Pobreza* (ECP) aprovada pelo governo. No final de 2005, o governo tomou a decisão de formular o *Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PNSAN) confirmando um quadro político no qual a SAN definitivamente se vem consolidando.

O objetivo deste capítulo é analisar a institucionalidade da SAN em Angola do ponto de vista dos atores envolvidos e das iniciativas políticas em curso. Começaremos por analisar o processo de conformação da agenda (*agenda-setting*) que levou à entrada desse tema na agenda política do governo e depois discutiremos como a SAN se coloca no plano governamental e não-governamental. Por fim analisaremos com detalhe o processo de formulação do PNSAN.

1. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA ANGOLANA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O exercício que fazemos neste e no próximo ponto insere-se no âmbito da análise de políticas públicas. O referencial analítico que utilizamos é o proposto por Frey (2000) segundo o qual o interesse da análise não se restringe unicamente ao conhecimento sobre planos, programas ou projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas intersetoriais, mas também a analisar as inter-relações entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política.

Assumindo esta postura, três dimensões básicas da política devem ser destacadas e explicitadas: i) a dimensão institucional (*polity*), que se refere à ordem do sistema

⁶⁹ Discurso pronunciado pelo Presidente da República de Angola a 11 de novembro de 2004.

político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; ii) a dimensão processual (*politics*), que se refere ao jogo político, frequentemente de caráter conflituoso, relacionado com a imposição de objetivos e tomadas de decisão; e iii) a dimensão material (*policy*), que se refere aos conteúdos concretos, ou seja, à configuração dos programas políticos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000: 216-217).

Dentre os vários modelos desenvolvidos para tentar explicar e compreender os processos relacionados com as políticas públicas, entendemos que o “modelo do ciclo da política pública” (*Policy Cycle*) nos fornece bons *insights* analíticos para o caso específico deste estudo. A razão principal para esta opção é que este modelo vê a política pública como um ciclo deliberativo formado por vários estágios que conformam um processo dinâmico, o que nos permite destacar alguns desses estágios em particular.

A divisão mais comum é composta por formulação, implementação e avaliação. Porém, Frey (2000) sustenta que do ponto de vista analítico uma divisão um pouco mais sofisticada parece ser pertinente pelo que propõe as seguintes fases: i) *percepção e definição de problemas*, que se refere ao processo de transformação de um dado tema (*policy issue*) numa questão relevante que merece tratamento político-administrativo; ii) *agenda setting*, que se refere ao processo de entrada do tema na agenda política; iii) *elaboração de programas e de decisão*, que se refere à escolha das alternativas de ação mais apropriadas; iv) *implementação de políticas*, que se refere à colocação em prática da decisão e do conteúdo da política pública; e v) *avaliação e correção da ação*, na qual se apreciam e avaliam as ações implementadas em termos dos seus impactos efetivos.

O que pretendemos evidenciar na nossa análise são as fases decisórias precedentes à elaboração da política – dado que o PNSAN ainda não entrou na sua fase de implementação – e também a institucionalidade da SAN em Angola do ponto de vista dos atores e das políticas públicas existentes.

No caso particular da construção da agenda (*agenda-setting*), a nossa análise tomará como referência algumas sugestões propostas pelo “Modelo de Múltiplos Fluxos” (*Multiple Streams Model*), o qual tem sido considerado por vários autores como um bom referencial para analisar os estágios pré-decisórios da formulação das políticas públicas⁷⁰ (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2005; FARIA, 2003; CALIFE, 2005). Resumidamente, e de acordo com Capella (2005), esse modelo considera que a definição da agenda política resulta da convergência de três fluxos, ou processos que decorrem de forma relativamente independente: “fluxo de problemas” (*problem stream*), “fluxo de soluções” (*policy stream*) e “fluxo político” (*politics stream*).

O *fluxo de problemas* informa-nos como determinadas “questões” são reconhecidas como “problemas” e por isso se tornam relevantes para o governo. Um ponto importante nesse processo é a distinção entre questão e problema: questão refere-se a uma determinada situação social percebida pelo público, mas que não desperta uma ação em contrapartida por parte do governo; porém, quando essa questão toma relevância para o governo, porque este decide enfrentá-la, então ela se constitui como um problema. O *fluxo de soluções* corresponde ao processo de geração de alternativas,

⁷⁰ Não temos qualquer intenção de testar ou aplicar esse modelo. De resto, sabemos que na maior parte dos casos tais modelos foram desenvolvidos para analisar determinados contextos particulares (o modelo referido foi desenvolvido por John Kingdon para analisar o modelo federal norte-americano), pelo que não necessariamente a sua transposição para outras realidades coincide com os seus pressupostos teóricos. Contudo, consideramos que as suas referências podem ajudar a encaminhar a nossa análise, razão pela qual fizemos essa opção.

ou seja, à apresentação de diferentes propostas de ação para resolver determinado problema. O *fluxo político* corresponde ao processo dinâmico do jogo político incluindo não só o posicionamento dos diversos atores, mas também a “disposição nacional” (*national mood*), ou seja, o ambiente político, econômico, social, institucional que levou à formulação de determinada política pública.

Segundo este modelo, quando ocorre convergência desses três fluxos (problemas, soluções e dinâmicas políticas) gera-se uma oportunidade para formar ou modificar a agenda política, situação que corresponde ao momento em que um determinado problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para que um tema entre na agenda originando uma política pública.

Este modelo sugere que se deva prestar também atenção a outro componente fundamental que é a ação dos “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*). Estes são atores internos ou externos ao governo que estão dispostos a investir os seus recursos (tempo, energia, dinheiro, reputação, etc.) ou que desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. Podem por isso ser considerados negociadores, pois conseguem manter conexões políticas para defender suas idéias e aproveitar determinadas oportunidades para propor ao governo a formulação de políticas públicas.

1.1 Análise do processo de agenda-setting

O propósito desta seção é descrever de que forma a SAN vem sendo colocada na agenda política do governo angolano. Para isso fomos tentar perceber quando, como e porquê essa questão entrou na agenda, procurando compreender em particular quais as razões que levaram o governo a formular o PNSAN.

Em Angola é perceptível que a colocação da SAN na agenda do governo acontece apenas depois de alcançada a paz, pois só a partir desse momento identificamos instrumentos políticos (estratégias, programas, ações) nos quais essa questão aparece refletida. O contexto de guerra determinou que a formulação de políticas de caráter social, onde se inclui a SAN, estivesse ausente da agenda do governo, embora tal não signifique que essa questão não fizesse parte das suas preocupações. Porém, uma vez que não identificamos nenhuma política pública onde essa questão estivesse refletida consideramos que ela estava fora da “agenda de decisão”.

Durante o período de guerra verificou-se que foi que as ações no campo da SAN se inseriam no âmbito da ajuda alimentar de emergência, sobretudo levada a cabo pelas agências internacionais e algumas ONGs, embora o governo tivesse apoiado e colaborado com esses atores facilitando a sua intervenção humanitária no país. Fimado esse período, verificou-se o reconhecimento “político” de determinados problemas que se inserem no campo da SAN, como sejam a fome e a pobreza, os quais despertaram ações em contrapartida por parte do executivo.

Esse reconhecimento político dos problemas inicia-se com a chegada da paz, quando o combate à fome e pobreza é colocado como prioridades na agenda política. Logo na assinatura do acordo de paz em 2002 o Presidente Eduardo dos Santos afirmou que o combate à fome seria a primeira prioridade do governo (citação na epígrafe deste capítulo). Desde então, essas prioridades vêm sendo reafirmadas no plano político, como se comprova pela análise das opções do executivo nos últimos anos, em particular dos Planos de Governo propostos a partir de 2002. Por exemplo, o documento

programático para o biênio 2003-2004 colocava como objetivo central “combater a fome, a pobreza e promover a estabilidade social”; para o biênio 2004-2005 destaque especial era concedido à “consolidação da paz e da reconciliação nacional e a edificação de bases para uma economia nacional e integrada com vista à erradicação ou redução substancial da fome e da miséria”; para o biênio 2005-2006 de novo a consolidação da paz no topo das prioridades, assim como especial atenção à “reintegração social e produtiva dos desmobilizados e das pessoas deslocadas durante a guerra, erradicação da fome, revitalização da economia rural e o aumento da produção interna de bens e serviços”.

Ao longo da nossa análise percebemos que, além da fome e da pobreza, também o retorno em massa dos milhões de deslocados durante a guerra e a insuficiência na produção de alimentos são apontados como “principais problemas” que demandam resposta no campo da SAN. A correlação entre fome e pobreza não suscita dúvidas quanto à sua vinculação no plano da SAN e por isso essa colocação do governo não nos surpreendeu. Já na questão do retorno dos deslocados a situação não era tão evidente. Porém, depois de percebermos (conforme referimos no Capítulo II) que os deslocados correspondem a um dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar, a relevância dessa associação surge inevitável. A incapacidade do país em responder à demanda interna de alimentos foi também apontada como outro dos problemas a resolver no campo da SAN, justificando o porquê dessa questão em Angola aparecer institucionalmente vinculada ao Ministério da Agricultura. Não obstante, apesar da responsabilidade pela formulação de políticas nessa área ter sido atribuída a esse ministério, é possível observar que a SAN se encontra inserida também nos objetivos de alguns instrumentos políticos de outros sectores.

Vejamos agora a partir de que momento esses problemas foram reconhecidos pelo governo possibilitando o surgimento de alternativas políticas para lhes dar resposta, processo que designamos por construção da agenda.

Foi a partir de 2004, com a aprovação da *Estratégia de Combate à Pobreza* (ECP), que a SAN apareceu com mais clareza na agenda do governo. No âmbito deste instrumento estratégico foram identificadas dez áreas de intervenção prioritárias, sendo uma delas a segurança alimentar: Reinserção Social; Segurança e Proteção Civil; **Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural**; VIH/SIDA; Educação; Saúde; Infra-estruturas básicas; Emprego e Formação Profissional; Governação; Gestão Macroeconómica. Apesar de as áreas de intervenção identificadas serem naturalmente genéricas, e por essa razão abrangerem a quase totalidade dos sectores do governo, não é de todo irrelevante que uma delas incluía precisamente a segurança alimentar. A sua associação com o combate à fome está bem evidente na forma como foi incorporada nos objetivos da ECP:

i) Apoiar o regresso e a fixação dos deslocados internos, refugiados e desmobilizados para zonas de origem ou reassentamento integrando-os de forma sustentável na vida económica e social;

ii) Garantir as condições mínimas de segurança física do cidadão através da desminagem, do desarmamento e da garantia da lei e ordem por todo o território nacional;

iii) **Minimizar o risco de fome, satisfazer as necessidades alimentares internas e relançar a economia rural como sector vital para o desenvolvimento sustentável;**

iv) Controlar a propagação do VIH/SIDA e mitigar o impacto nas pessoas vivendo com VIH/SIDA e suas famílias;

v) Assegurar o acesso universal ao ensino primário, eliminar o analfabetismo e criar as condições para a proteção e integração de adolescentes, jovens e pessoas com necessidades educativas especiais, garantindo sempre a equidade de gênero;

vi) Melhorar o estado de saúde da população, em especial através do aumento do acesso a cuidados primários de saúde de qualidade e do controlo da propagação do VIH/SIDA;

vii) Reconstruir, reabilitar e expandir as infra-estruturas básicas para o desenvolvimento económico, social e humano;

viii) Valorizar o capital humano nacional, promover o acesso a emprego e auto-emprego e dinamizar o mercado de trabalho garantindo a proteção dos direitos dos trabalhadores;

ix) Consolidar o Estado de Direito, tornar mais eficiente a prestação da Administração Pública, aproximando-a mais do cidadão e das suas necessidades, e assegurar transparência e responsabilização na formulação de políticas e na gestão dos recursos públicos;

x) Criar um ambiente de estabilidade macroeconómica que evite desequilíbrios nos mercados (prejudiciais para os mais pobres) e estimule o crescimento económico assegurando uma redução sustentável da pobreza.

A ECP foi apresentada pelo governo como um quadro de referência nacional para orientar a definição de programas setoriais no âmbito dos esforços do país para superar a pobreza, agora num contexto de paz. Exemplo disso são os dois outros importantes instrumentos que o governo está elaborando com base nas propostas avançadas na ECP, os quais orientarão as ações de desenvolvimento país. Trata-se do *Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo 2009-2013* e da *Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo – Angola 2025*. Estes instrumentos ainda se encontram em fase de formulação, mas percebe-se que o seu intuito é materializar em diversos programas as orientações veiculadas pela ECP.

No caso particular da SAN, a relevância da ECP para o processo de construção da agenda está no fato de esse instrumento ter dado indicações explícitas sobre a necessidade de elaborar um programa nacional nessa matéria, tendo em vista a redução da fome e o relançamento da economia rural para aumentar a produção interna de alimentos. Ou seja, verificamos que foi no âmbito desta estratégia que pela primeira vez surgiu a opção de formular uma política específica de SAN, razão pela qual a consideramos um marco fundamental na pontuação da agenda. Por outro lado, percebemos que a ECP foi também apresentada pelo governo como a resposta de Angola aos compromissos assumidos no plano internacional em matéria de combate à fome e pobreza, em particular aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs), demonstrando que a construção da agenda angolana de segurança alimentar também é pautada pela evolução da agenda internacional. Retomaremos esse assunto mais adiante. Antes, permitam-nos um breve parágrafo-parêntesis para tecer mais alguns comentários sobre a ECP, dado tratar-se de um importante instrumento político do país.

Em Angola percebemos que a ECP tem sido alvo de críticas, sobretudo por parte da sociedade civil. Tais críticas centram-se no fato de que não são visíveis ações concretas para materializar essa estratégia, razão pela qual muitas ONGs a consideram unicamente como “um documento de boas intenções”, dado não ter conseguido na prática implementar a maioria das suas propostas. Fernando Pacheco, dirigente da ADRA, manifestou também essa preocupação afirmando que a ECP entra em contradição com outras medidas tomadas pelo governo as quais claramente não beneficiam os pobres (PACHECO, 2006:2). O governo responde a estas críticas com o argumento de que é necessário tempo para que as diferentes propostas setoriais possam ser formuladas e implementadas, para além de assumir a ECP como um esforço que trará resultados no médio-longo prazo e por isso podem não ser visíveis logo no imediato. Por certo haverá razões válidas em ambos os argumentos, mas mais certo ainda é que a situação em Angola não permite que os pobres e famintos esperem pelo médio-longo prazo para serem atendidos.

Por outro lado, percebemos também que a ECP de Angola, enquanto instrumento político, não é diferente de planos similares adotados em outros países. Por exemplo, Moçambique avançou com um instrumento de igual teor designado de Plano de Ação de Redução da Pobreza⁷¹ (PARPA) o qual vai já numa segunda versão. Vale referir que, na maior parte dos casos, a definição destes instrumentos surge por exigência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) no âmbito das negociações do perdão da dívida externa dos países, e de suas ações de financiamento, sendo vulgarmente conhecidos pela sua sigla inglesa PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*). Em termos gerais, esses documentos limitam-se a descrever políticas e programas macroeconômicos estruturais e sociais de promoção de crescimento e redução da pobreza, assim como a identificar as necessidades financeiras externas a eles associadas com a finalidade de obterem financiamentos internacionais. Note-se, contudo, que no caso de Moçambique a segurança alimentar aparece colocada no atual PARPA de uma forma mais abrangente que em Angola e tendente a uma intervenção multisetorial associada aos seguintes desafios principais: i) redução dos elevados níveis de desnutrição crônica e aguda no país; ii) estruturação de uma intervenção multisetorial nas três dimensões da segurança alimentar e dirigida aos grupos mais vulneráveis; e iii) estabelecimento da segurança alimentar como um elemento central para a redução da pobreza absoluta em Moçambique (PARPA II, 2006).

Voltemos então ao processo de construção da agenda angolana. Do nosso ponto de vista, a evolução da agenda internacional e regional africana em matéria de segurança alimentar e o posicionamento assumido por Angola nesses níveis contribuiu também influenciar as opções políticas no plano interno. Exemplo disso foi a posição assumida pelo Presidente Eduardo dos Santos no final da *Conferência Mundial da Alimentação* (CMA) realizada em Roma em 1996, quando afirmou que:

Com a chegada da paz duradoura, o Governo angolano comprometeu-se firmemente a resolver o mais rapidamente possível o problema da segurança alimentar, dando alta prioridade a programas de desenvolvimento económico em sectores produtivos, tais como a agricultura e as pescas, a indústria, as comunicações e a construção, enquanto ao mesmo tempo,

⁷¹ Os seus objetivos principais são a redução dos níveis de pobreza e promoção de um crescimento económico rápido e sustentável, concentrando suas prioridades em áreas similares às de Angola: desenvolvimento do capital humano na educação e saúde; melhoria na governação; desenvolvimento das infra-estruturas básicas, da agricultura, do desenvolvimento rural; e melhoria na gestão macroeconómica e financeira.

dando alta prioridade aos vários sectores sociais. (Discurso do Presidente de Angola na CMA, Roma, 1996)

Contudo, essa paz duradoura não chegou e Angola continuou submersa num conflito que se agravava a cada dia, adiando assim a esperança para milhões de angolanos, razão pela qual a segurança alimentar só apareceria na agenda depois da chegada da paz. Naturalmente podemos questionar a profundidade da afirmação, dado que este tipo de reuniões coaduna-se, na maior parte dos casos, com a leitura de discursos circunstanciais de aprovação e consentimento com as decisões tomadas. No entanto, se levarmos em linha de conta o elevado peso político do presidente angolano, tanto no plano nacional como regional africano, tal manifestação não pode ser considerada de todo irrelevante enquanto pontuação da agenda angolana. Além disso, a CMA de 1996 constituiu um marco político muito importante na agenda internacional da segurança alimentar, pois pela primeira vez foi assumida pelos governos uma meta quantitativa em termos de redução da fome no mundo. A importância da CMA de 1996 como marco político internacional impõe que façamos um breve comentário a respeito.

Nessa reunião os representantes de 185 países mais a Comunidade Europeia assumiram “o objectivo imediato de reduzir o número de pessoas desnutridas pela metade dos seus níveis actuais [1990-92] o mais tardar até ao ano 2015”. Além disso, os governos comprometeram-se a seguir um conjunto de recomendações que constaram da conhecida “Declaração de Roma” e do seu correspondente “Plano de Acção”, assinados no final da reunião⁷². No entanto, tais recomendações foram objeto de algumas críticas subseqüentes, particularmente pela sociedade civil, que as considerou demasiado ambíguas, o que tornaria difícil o acompanhamento da sua execução. Porém, duas excepções a essa ambiguidade devem ser sublinhadas do ponto de vista do comprometimento político subjacente a esta conferência: por um lado, o objectivo da redução pela metade do número de pessoas subnutridas referido anteriormente vinculou os países a uma meta quantitativamente mensurável; por outro, o comprometimento com a formulação de políticas de segurança alimentar (detalhada nos compromissos 2 e 3), responsabiliza os governos com a definição de instrumentos próprios, tais sejam

⁷² Sete compromissos constam do Plano de Acção, cada um deles acompanhado de objetivos e ações a pôr em prática: **1)** Garantiremos um ambiente político, social e económico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa plena e igualitária participação de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos; **2)** Implementaremos políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e económico de todos, e a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente; **3)** Prosseguiremos políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, de pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial produtivo, as quais são fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos a nível familiar, nacional, regional e global, assim como para combater as pragas, a seca e a desertificação, considerando o carácter multifuncional da agricultura; **4)** Esforçar-nos-emos em assegurar que os alimentos e as políticas comerciais agrárias e comerciais em geral contribuam a fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado; **5)** Empenhar-nos-emos a prevenir e a estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como a fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos de maneira a que encorajem a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer as necessidades futuras; **6)** Promoveremos a distribuição e a utilização de investimentos públicos e privados para fazer progredir os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais duradouros e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial; **7)** Executaremos, monitoraremos e daremos prosseguimento a este plano de acção, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional (PLANO DE ACÇÃO..., 1996).

programas, estratégias ou acções, para fazer frente a esses problemas. Esta CMA reafirmou também a pobreza como a principal causa de insegurança alimentar, considerando imperativa a sua erradicação como fator primordial para melhorar o acesso aos alimentos.

Angola reafirmou o seu comprometimento com a erradicação da fome e da pobreza alguns anos depois quando participou e subscreveu as decisões da *Cimeira do Milénio* do ano 2000. A relevância política desta reunião centra-se no seu nível de participação – pois a presença de 147 chefes de Estado e de Governo e de 191 países tornou-a na maior reunião de sempre de dirigentes mundiais –, mas também na visibilidade conferida aos compromissos assumidos pelos países com os conhecidos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*⁷³ (ODMs). A declaração do milénio coloca o combate à pobreza e fome no topo das prioridades internacionais e incorpora a meta definida na CMA de 1996 no seu ODM 1. A África foi particularmente visada nessa cimeira tendo a comunidade internacional considerado que a região possui “necessidades especiais” que justificam um empenho acrescido pela erradicação da pobreza e integração do continente na economia mundial. Para o efeito, os líderes mundiais comprometeram-se a apoiar as estruturas políticas, nomeadamente das democracias emergentes, a fomentar mecanismos de prevenção de conflitos, cancelamento da dívida, melhoria de acesso a mercados, aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento e do fluxo de investimentos directos estrangeiros, entre outros compromissos.

Por altura da *Conferência Mundial da Alimentação: cinco anos depois* (CMA:+5) realizada em Roma no ano 2002, Angola voltou a reafirmar os seus compromissos no plano internacional. Na altura, o Ministro da Agricultura presente na conferência sublinhou que:

No caso concreto de Angola as nossas fragilidades devem-se à fragilidade do sector agrícola. Pensamos que esta é a causa principal da pobreza e reconhecemos que sem a resolução dos problemas da agricultura será difícil aspirar a uma vida melhor e ao desenvolvimento. Nesse sentido, é portanto imperioso que a agricultura consiga produzir suficientemente, não só para satisfazer as necessidades das populações, mas também para constituir uma reserva alimentar a fim de se tornar um motor de alívio da pobreza. (Discurso de Angola proferido por Gilberto Buta Lutucuta, Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de Angola, Roma, 2002).

A sua declaração mostra como a aproximação à questão da segurança alimentar surge fortemente associada ao aumento da produção de alimentos, razão pela qual a agricultura é considerada o motor do alívio da pobreza.

A principal razão para a realização desta nova reunião internacional prende-se com o facto de todos os diagnósticos produzidos desde a CMA de 1996, incluindo os da própria FAO, enfatizarem que o objectivo de acabar com a fome estava longe de ser

⁷³ O ODM 1 - “Erradicar a pobreza Extrema e a Fome” – coloca como metas a redução pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção de pessoas que vive na pobreza absoluta (cujos rendimentos são inferiores a 1 dólar por dia) e da proporção de pessoas que sofre de fome. Os demais ODM são: ODM 2 - Atingir o ensino primário universal; ODM 3 - Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres; ODM 4 - Reduzir a mortalidade infantil; ODM 5 - Melhorar a saúde materna; ODM 6 - Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; ODM 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental; ODM 8 - Criar uma parceria global para o desenvolvimento.

alcançado caso se mantivesse o baixo ritmo de redução. Com o intuito de reforçar uma vez mais os compromissos assumidos, a CMA:+5 solicita uma intervenção global sob os auspícios de uma “Aliança Internacional contra a Fome” no sentido de articular os diversos atores num esforço concertado a nível internacional. Diversos países começaram a conformar Alianças Nacionais Contra a Fome (ANCF), surgidas tanto por iniciativa governamental como não-governamental, com o objectivo de criarem mecanismos de diálogo, ambiente político mais favorável e facilitar o financiamento para a execução de erradicação da fome e da pobreza. Em Angola, desde 2006 que o governo vem afirmando disponibilidade para constituir uma ANCF que englobasse sociedade civil, igrejas, comunicação social, sector privado e organismos internacionais, mas a verdade é que essa decisão tem sido sucessivamente adiada.

No plano regional africano, a colocação da pobreza e da fome na agenda política tem sido também veiculada pela *Organização da União Africana* (OUA)⁷⁴, particularmente no âmbito da *Nova Parceria para o Desenvolvimento da África* (NEPAD)⁷⁵ e pela *Comunidade do Desenvolvimento da África Austral* (SADC)⁷⁶, organizações que Angola integra. Para além dos seus programas estratégicos assumirem clara prioridade no combate à fome, alguns eventos recentes procuraram incentivar os países a adoptarem políticas específicas de segurança alimentar. Um exemplo foi a “Cimeira de Maputo sobre Desenvolvimento Agrícola e Segurança Alimentar” realizada em Moçambique no ano 2003 sob os auspícios da SADC, a qual propôs um quadro para acelerar o desenvolvimento agrícola tendo em vista a promoção da segurança alimentar em África, além de propor especificamente a adopção de políticas públicas nessa matéria. Outro exemplo, mais recente, foi a “Cimeira sobre Segurança Alimentar” realizada em Abuja (Nigéria) no ano 2006 sob os auspícios da OUA, pois na sua resolução final solicitava explicitamente “o reforço das capacidades dos Estados Membros para a implementação dos programas de segurança alimentar e nutricional”.

Os organismos internacionais presentes em Angola têm assumido um claro papel de agentes de pressão na conformação da agenda de desenvolvimento do país procurando ajustá-la aos compromissos assumidos no plano internacional. Um exemplo forte a respeito ilustra essa situação: a elaboração da ECP que referimos anteriormente contou com significativa intervenção do PNUD, podendo facilmente ser observado que os seus objectivos se encontram claramente em linha com os propostos pelos ODMs.

A nossa análise permitiu verificar que a intervenção dos organismos internacionais, em particular da FAO, foi determinante na conformação da agenda de SAN em Angola. Isso acontece porque no âmbito dessa discussão este ator desfruta de uma posição privilegiada junto do governo enquanto principal interlocutor técnico e político para a definição de políticas na área da segurança alimentar. A sua intervenção no processo foi solicitada pelo governo no sentido de reforçar as medidas em curso no que concerne à luta contra a fome e promoção da segurança alimentar. Foi aqui que

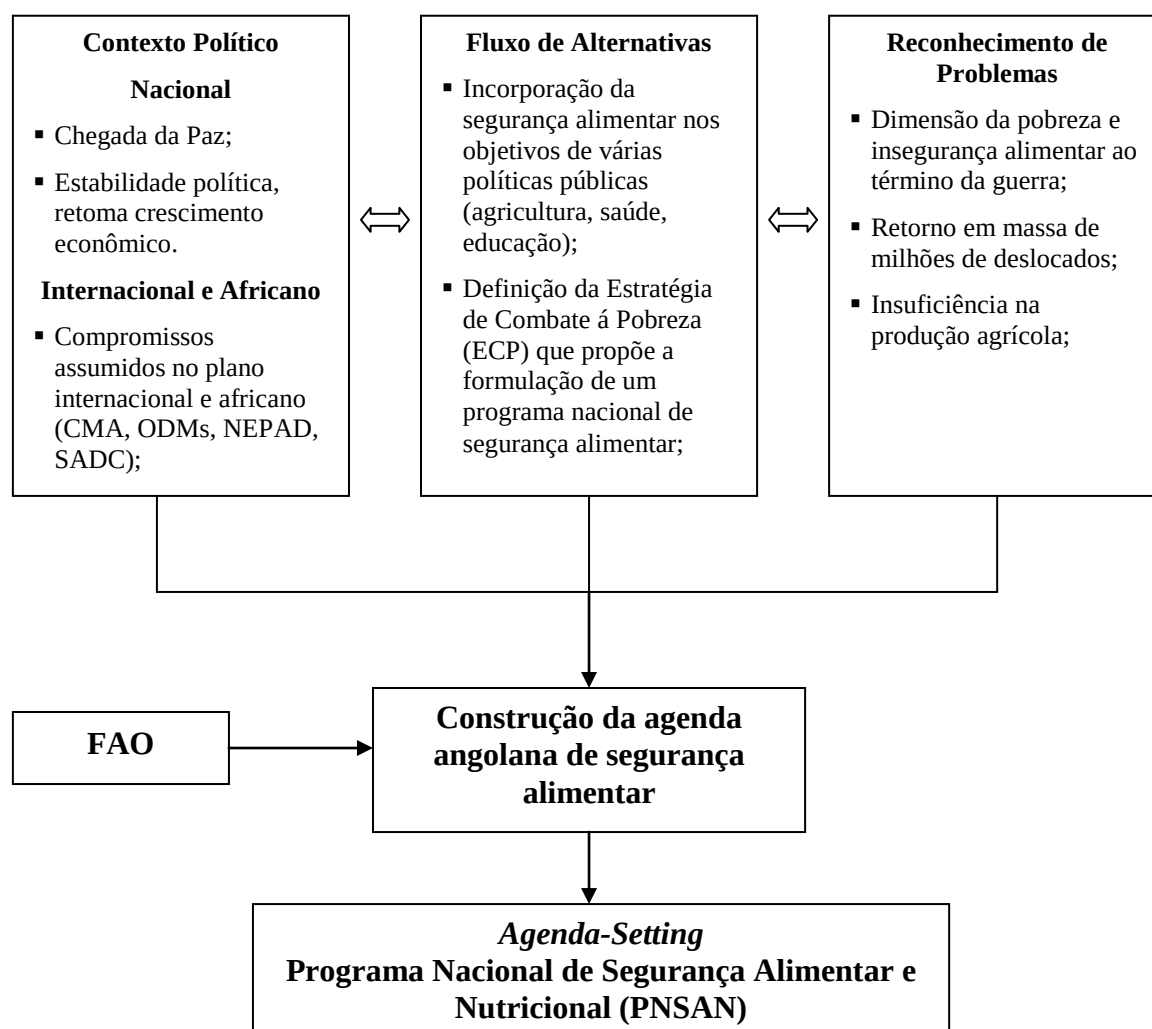
⁷⁴ A Organização da União Africana (OUA) integra, neste momento, 53 estados africanos com o objetivo de promover a unidade, solidariedade e coesão dos povos da África bem como acelerar a integração política e económica do continente.

⁷⁵ A NEPAD é um programa estratégico da OUA que tem como objetivo principal erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento no continente, ao mesmo tempo que consolida a paz, a estabilidade e a democracia.

⁷⁶ Vulgarmente conhecida pela sua sigla em inglês SADC – Southern Africa Development Community, essa é uma organização sub-regional que integra países da África Austral entre os quais Angola e Moçambique.

surgiu a opção de formular o PNSAN, apresentada pela FAO como um instrumento fundamental para acelerar o cumprimento das metas internacionais e responder de forma mais eficaz aos problemas de insegurança alimentar do país. No final de 2005 o governo decide avançar com essa proposta e solicita formalmente à FAO apoio técnico para a elaboração dessa política. Por conseguinte, afirmamos que foi a intervenção deste ator no processo de definição das políticas nacionais de segurança alimentar que condicionou a agenda nacional desse tema em Angola, direccionando o governo para a formulação de uma política específica. Em termos esquemáticos podemos representar da seguinte forma o processo de construção da agenda angolana de segurança alimentar:

Figura 1 – Processo de construção da agenda de segurança alimentar em Angola



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, a nossa análise permitiu-nos perceber que a agenda angolana de SAN se está construindo desde a chegada da paz e que esse processo está sendo determinado tanto por fatores internos como externos. No plano interno, o clima de crescente estabilidade política e a retomada do crescimento económico proporcionado pelo fim da guerra civil desencadearam um ambiente favorável ao reconhecimento “político” de problemas que recaem no âmbito da SAN, levando à formulação de políticas públicas,

nessa como noutras áreas. No plano externo, os compromissos assumidos por Angola em matéria de combate à fome e pobreza, tanto a nível internacional como regional, contribuíram também para que a SAN ganhasse maior relevância na agenda política do governo.

Verificamos também que a entrada da SAN em Angola se dá pela via do combate à pobreza, ganhando maior expressão com a definição da ECP. Foi no âmbito da ECP que pela primeira vez se afigurou a possibilidade de elaborar uma política pública específica em matéria de SAN, o que viria a ser confirmado depois com a decisão de formular o PNSAN. Este programa surge por isso na agenda do governo no âmbito de um processo que já estava em curso, embora essa decisão tenha sido determinada pela intervenção da FAO que procurou ajustar as opções governamentais à agenda internacional.

2. A INSTITUCIONALIDADE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA

Neste ponto iremos analisar a institucionalidade da SAN em Angola olhando tanto o plano governamental como não governamental e dando destaque particular à formulação do PNSAN. Por certo esse programa exprime a crescente relevância que a SAN vem assumindo em Angola, conformando uma nova dinâmica para tratar essa questão, agora através de uma política pública específica. No entanto, percebe-se que a SAN assume diferentes interpretações, consoante o setor do governo em questão e que mesmo antes da formulação do PNSAN é possível identificar várias iniciativas em curso que por diferentes vias concorrem para a promoção da SAN.

2.1 A Segurança alimentar e nutricional no plano governamental

Do ponto de vista institucional a SAN em Angola aparece vinculada ao Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MINADER), assumindo-se por isso como uma questão sectorial. Nesse ministério, a estrutura responsável por essa questão é o Gabinete de Segurança Alimentar⁷⁷ (GSA), um órgão de apoio técnico com poucas competências executivas⁷⁸. Entre as suas atribuições figura a “definição e implementação de políticas e estratégias de segurança alimentar” bem como uma série de tarefas técnicas, tais como a realização de estudos sobre normas de controle da qualidade dos alimentos; estimativa de deficits alimentares no sentido de alertar o ministério sobre a magnitude da situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade através de um sistema de alerta rápido; o acompanhamento das importações de produtos alimentares, incluindo as ajudas alimentares; e realizar estudos sobre a utilização das reservas alimentares em casos de emergência. Vinculados ao GSA estão ainda o

⁷⁷ Incluído no Estatuto Orgânico do MINADER conforme Decreto-lei nº 7/2003, seção II, Artigo 14º.

⁷⁸ Outras estruturas com o mesmo estatuto de apoio técnico que o GSA são o Gabinete Jurídico, que se ocupa da assessoria jurídica do ministério, a Secretaria-geral, ao nível das questões administrativas, o Gabinete de Estudos, Planeamento e Estatística, responsável pelo acompanhamento das políticas e realização de diagnósticos do sector, e o Gabinete de Inspeção, que acompanha e fiscaliza o funcionamento dos serviços do ministério.

Departamento de Alerta Rápida, o Departamento de Mercados e Preços e o Departamento de Monitoria e Segurança Alimentar que assessoram o seu diretor. O GSA é uma estrutura executiva central, mas neste momento encontra-se a tentar implementar Grupos Provinciais de Segurança Alimentar que funcionem como extensão ao nível das várias províncias.

Esta vinculação sectorial da SAN ao ministério da agricultura é comum em vários países, o que evidencia uma clara apropriação da questão pela dimensão da disponibilidade de alimentos⁷⁹. Como exemplos, e para nos cingirmos ao espaço dos PALOP, refiram-se os casos de Moçambique e Cabo Verde, cuja institucionalidade assume a mesma configuração sectorial que Angola: no primeiro através do *Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional* (SETSAN) e no segundo através da *Directoria dos Serviços de Segurança Alimentar*, ambos vinculados aos respectivos ministérios da agricultura.

No plano governamental, a expressão “segurança alimentar e nutricional” assume distintas aproximações consoante o sector de governo onde é aplicada. Esta situação é perfeitamente perceptível nos discursos, tanto dos técnicos como dos governantes, assim como nas ações que se levam a cabo com esse propósito. No entanto, pese embora as diferentes apropriações do conceito, nos casos dos sectores da agricultura e saúde a SAN é, em última instância, vinculada ao “combate à fome”, o que naturalmente tem que ver com o panorama no qual o país se encontra. Vejamos então como essa questão é colocada nos diferentes sectores do governo angolano.

No âmbito do MINADER a SAN aparece nos diálogos associada com a “satisfação das necessidades alimentares” e vinculada ao aumento da produção agrícola, situação vista como garantia da capacidade do país para atender à demanda de alimentos pela população. Nesse sentido, as propostas apresentadas por esse ministério para alcançar a SAN passam, sobretudo, pela questão do fornecimento de insumos, ferramentas, sementes e serviços de extensão rural, considerados fundamentais para a revitalização da agricultura. Daí que o monitoramento das campanhas agrícolas – área e volume de produção, rendimento das culturas, condições climáticas – seja uma das funções principais do GSA, pois que isso os informa sobre a capacidade produtiva do país.

Este posicionamento fica também claro quando observamos o foco de algumas políticas do MINADER consideradas pelo Ministério como “promotoras de segurança alimentar”. Esse é o caso, por exemplo, do *Programa de Desenvolvimento Rural do Povo e Combate à Pobreza*, que coloca como objectivo o combate à fome e pobreza através do desenvolvimento rural das comunidades, ou do *Programa de Desenvolvimento Comunitário*, que visa o abastecimento de água potável, saúde pública, educação e formação profissional no meio rural. Porém, o que se verifica é que as ações se limitam a intervenções muito localizadas sob a lógica de implementação de pequenos projectos visando, por exemplo, a melhoria de infra-estruturas ou a distribuição de insumos, mas sem apresentarem uma linha de continuidade.

Mais expressivo é o *Programa de Extensão e Desenvolvimento Rural* (PEDR), sem dúvida a maior aposta do MINADER para aumentar a capacidade de produção de alimentos. Este programa está sendo implementando desde 2005 pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA), uma estrutura autónoma em termos administrativos, jurídicos e financeiros tutelada pelo MINADER com responsabilidade na execução das

⁷⁹ Ver seção 3.2 do Capítulo II.

políticas e estratégias de desenvolvimento agrário e rural⁸⁰. O PEDR terá a duração de cinco anos e o propósito da sua criação foi o de contribuir para a redução da pobreza e para a integração das comunidades rurais no desenvolvimento econômico e social do país para o qual se definiram os seguintes objetivos específicos: i) organizar a produção das comunidades rurais; ii) aumentar a produção e produtividade das empresas agrícolas familiares; e iii) melhorar as condições de vida das comunidades abrangidas. As principais ações enquadradas no PEDR incluem a reestruturação dos departamentos nacionais e provinciais do IDA, capacitação do pessoal e dos parceiros locais, legalização de associações de camponeses, fornecimento de ferramentas, insumos agrícolas, micro-crédito e assistência técnica, dinamização de pequenas empresas e indústrias locais, pesquisa e experimentação. Por intermédio destas ações espera-se alcançar os seguintes resultados: i) reorganização e melhoria do serviço das instituições de apoio ao campo; ii) criação e reforço das associações de camponeses; iii) acesso das empresas agrícolas familiares aos *inputs* agrários; iv) acesso dos camponeses aos serviços técnicos de apoio à produção; v) introdução de novas tecnologias de produção; e vi) melhoria dos serviços da esfera social prestados à população. De acordo com dados recentes do MINADER, desde o início da execução do programa foram distribuídas cerca de 5 milhões de toneladas de estacas de mandioca, 7.765 toneladas de sementes de cereais, 3.184 toneladas de leguminosas (feijão) e 1.260 toneladas de amendoim que deverão ter assistido directamente quase 2 200 000 de famílias rurais.

No âmbito do Ministério da Saúde a SAN também permeia os discursos e ações em curso, embora neste sector a aproximação à questão surja pelo lado da “melhoria dos níveis de nutrição”, associada à prestação de cuidados e serviços de saúde primários bem como ao fornecimento de suplementos nutricionais. Veja-se, por exemplo, o caso do *Programa de Redução da Mortalidade Materno-Infantil*, em curso desde 2004, que colocou como uma das suas metas a redução em 30% da taxa de desnutrição de crianças menores de 5 anos⁸¹. As prioridades incidem sobre a saúde das crianças e das mães, no primeiro caso mediante ações voltadas para garantir alimentação suplementar, prevenir carências nutricionais (vitamina A, ferro, e iodo) e doenças de alta prevalência (malária, diarreias, doenças respiratórias); e no segundo no que se refere às condições de aleitamento dos filhos e da saúde das grávidas.

Outros exemplos de ações no sector da saúde que integram a SAN entre os seus objetivos são o *Programa de Iodização do Sal*, que visa suprir as carências nutricionais de iodo; o *Programa de Suplementação com Micronutrientes*, que visa combater as carências nutricionais de vitamina A, ferro, ácido fólico, entre outros, de crianças até aos 5 anos e das mães; o *Programa de Aleitamento Materno*, que visa garantir o aleitamento aos recém-nascidos até aos seis meses; ou ainda o *Programa de Vigilância Nutricional*, que visa melhorar a desnutrição das crianças e mulheres grávidas via assistência nutricional nos centros de saúde. Deste modo podemos perceber como a SAN neste sector surge pelo lado da saúde e do estado nutricional da população, sendo o monitoramento centrado no acompanhamento de indicadores antropométricos, em particular nas crianças.

⁸⁰ Outras estruturas com estatuto equivalente são o Instituto de Investigação Agronómica; Instituto de Investigação Veterinária; Instituto de Desenvolvimento Agrário; Instituto de Desenvolvimento Florestal; Instituto Nacional de Café; Instituto Nacional dos Cereais; Serviço Nacional de Sementes; ou os Serviços de Veterinária;

⁸¹ As outras duas metas deste programa são reduzir em 50% a taxa de mortalidade em crianças até aos 5 anos e reduzir em 30% a taxa de mortalidade materna.

Também no Ministério da Educação aparecem referências à promoção da SAN, designadamente através do *Programa Merenda Escolar* implementado em conjunto com o PAM e cujos objetivos são aumentar a taxa de matrícula e a permanência de alunos na sala de aulas melhorando a capacidade de concentração das crianças através do seu alívio da fome. Para isso as crianças contam com pelo menos uma refeição distribuída na escola, embora o programa não atinja ainda todas as províncias.

Ainda um outro exemplo onde aparecem referências à SAN no plano do governo é o Ministério do Comércio. Neste caso, essa questão surge associada às normas gerais de higiene e qualidade dos alimentos definidas através de regulamentação sobre rotulagem, certificação e fiscalização dos produtos alimentares pelo Codex Alimentarius.

Queremos agora sintetizar o essencial desta seção destacando três pontos principais que caracterizam a institucionalidade da SAN no plano governamental: o primeiro é o carácter setorial que o Estado angolano imprimiu à segurança alimentar, tendo como órgão responsável pela condução da política do governo nessa matéria o GSA, estrutura vinculada ao Ministério da Agricultura; o segundo é que não obstante o carácter setorial que essa questão assume no seu aparato institucional, ela está claramente presente noutros sectores, com destaque para o ministério da saúde, pois que tanto nos discursos como nas ações ela aparece como um objetivo a ser alcançado; o terceiro é que no plano governamental a SAN é entendida com diferentes aproximações, como ficou patente pela perspectiva da produção agrícola veiculada pelo Ministério da Agricultura, pela vertente nutricional associada pelo Ministério da Saúde ou pela vertente da qualidade e inocuidade veiculada pelo Ministério do Comércio

Mas a SAN em Angola vem sendo trabalhada também fora do plano governamental, razão pela qual se torna necessário perceber de que forma os outros atores abordam essa questão.

2.2 A segurança alimentar e nutricional no plano não governamental

No plano não governamental existem três grupos de atores que necessitam ser referenciados quando queremos analisar a construção da SAN em Angola, a saber: as agências do sistema das Nações Unidas, a Comissão Européia (CE) e as ONGs.

As Nações Unidas desempenham um papel ativo no país desde o início da década de oitenta devido ao alastrar do conflito armado. Durante todo o período de guerra as suas ações centraram-se na ajuda humanitária e de emergência, particularmente no que se refere à distribuição de alimentos, proteção da população e prestação de cuidados básicos saúde. A respeito, Hodges (2003) refere que em meados da década de noventa Angola chegou a deter a maior intervenção de ajuda alimentar a nível mundial desenvolvida através do PAM.

Desde a celebração do acordo de paz em 2002 as intervenções humanitárias vêm diminuindo, pois a ONU considera que desde essa altura o país vive um período de transição caminhando progressivamente de uma fase de emergência para um período de desenvolvimento. Neste contexto, as principais ações agora em curso centram-se na reintegração social e económica das populações deslocadas (interna e externamente) que regressam às suas áreas de origem, na reconstrução de infra-estruturas e na dinamização da atividade produtiva.

As atividades da ONU são estruturadas através do *Quadro de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento* em Angola, vulgarmente conhecido pela sigla UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*), que define as prioridades e áreas de intervenção das diversas agências. O atual quadro de intervenção (2005-2008) começou a ser preparado em 2003 com base no diagnóstico fornecido pela Avaliação Comum do País de 2002 que apresentava a situação do país ao término da guerra. O atual UNDAF propõe-se a apoiar o governo na implementação da ECP e na persecução das metas dos ODMs em Angola através dos seguintes objetivos:

Quadro 3 – Objetivos do UNDAF em Angola

Objetivo 1 Desenvolvimento Económico, Governança Democrática e Descentralização	Objetivo 2 Meios de Subsistência Sustentáveis	Objetivo 3 Reconstruir os Setores Sociais
Apoiar a promoção do desenvolvimento económico equitativo e governação democrática de acordo com as normas internacionalmente aceites, através do reforço das capacidades nacionais a todos os níveis, dotando as comunidades e os cidadãos dos poderes para aumentar a sua participação nos processos de tomada de decisão.	Contribuir para o desenvolvimento de meios de subsistência sustentáveis para a maior parte da população através do aumento de rendimentos domésticos e segurança alimentar sustentáveis.	Reforçar a capacidade nacional para a prestação de serviços básicos e sustentar os processos de participação social, no intuito de: (a) reduzir a mortalidade das crianças menores de 5 anos, bem como a das mulheres, e reduzir a morbilidade resultante das doenças consideradas prioritárias; (b) contribuir para o acesso universal das crianças ao ensino primário de qualidade.
Contribuição para os Objetivos ii), ix) e x) da ECP.	Contribuição para os Objetivos iii) e viii) da ECP.	Contribuição para os Objetivos iv), v) e vi) da ECP.

Fonte: United Nations Development Assistance Framework 2005-2008.

As diversas agências adéquam os seus programas com base nestes três objetivos e a sua intervenção baseia-se em quatro eixos principais: i) Apoiar o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais (revisão ou definição de novos instrumentos); ii) Reforçar as capacidades nacionais (assessoria, assistência técnica); iii) Advocacia (sobretudo no âmbito dos direitos humanos); e iv) Capacitação (participação comunitária).

Neste quadro de intervenção, a segurança alimentar aparece no âmbito do Objetivo Nº 2, deixando por isso de estar vinculada à assistência alimentar de emergência para passar a integrar programas e projetos focados na melhoria dos meios de subsistência da população. Destaque particular é atribuído à FAO no âmbito deste objetivo, cujas atividades principais podem ser divididas em dois tipos: i) implementação de projetos de apoio às comunidades; e ii) assistência ao governo em termos institucionais e formulação de políticas. No primeiro caso, trata-se de projetos localizados de fomento da produção agrícola que incluem trabalho com comunidades (diagnósticos, organização da produção, micro-crédito, capacitação) e fornecimento de insumos (sementes, ferramentas, etc.). No segundo caso, trata-se de assessoria e assistência técnica ao governo na elaboração de estudos, estatísticas, organização do sector e formação de pessoal, mas também na formulação das suas políticas, em particular do Ministério da Agricultura. A formulação do PNSAN que analisaremos no

ponto seguinte insere-se neste quadro de assistência da FAO como resposta à solicitação de apoio técnico por parte do governo a esta agência para elaborar a sua política nesse campo.

A segurança alimentar faz também parte da intervenção da CE em Angola que canaliza os seus apoios financeiros nesta área através dos seguintes dois mecanismos: i) Financiamento de projetos no terreno através de ONGs; e ii) Apoio técnico e institucional ao Ministério da Agricultura, sector ao qual a segurança alimentar está vinculada. No primeiro caso, as transferências de recursos são feitas mediante a apresentação de propostas de projetos pelas ONGs à delegação da CE de acordo com prioridades previamente definidas e que atualmente incluem as seguintes temáticas: Apoio à organização e/ou reforço das associações de camponeses; Produção agrícola e diversificação; Comercialização agrícola; Tração Animal; Prestação de serviços; As infra-estruturas rurais; e HIV/SIDA. No segundo caso, o apoio ao governo ocorre, sobretudo, por intermédio do *Programa de Relançamento da Segurança Alimentar*, aprovado em 2004, cujas atividades se estruturam nos seguintes dois componentes: i) Apoio institucional, que visa melhorar os serviços do ministério a nível central e provincial através de capacitação técnica e administrativa e reabilitação das infra-estruturas; Modernização dos serviços e registro de propriedade da terra, que incluem a implementação de sistemas de registro mais adequados e a promoção do diálogo entre o ministério e os beneficiários locais.

No plano das ONGs a preocupação com a SAN tem sido incorporada por diferentes vias no âmbito dos projetos que desenvolvem. Durante o período de guerra, muitas delas foram parceiras da ONU nas tarefas de ajuda humanitária que as utilizavam como meios de canalização da ajuda externa, embora, até ao início da década de noventa, muitas ONG internacionais tivessem sua intervenção limitada, pois poucas estavam autorizadas pelo governo a entrar no país (HODGES, 2002). As reformas democráticas iniciadas em 1991/92 abriram maior espaço de trabalho para estas organizações, período que coincidiu também com o surgimento de um número muito significativo de ONGs nacionais. No entanto, os parceiros privilegiados das agências das Nações Unidas sempre foram as ONGs internacionais, consideradas como mais experientes (HODGES, 2002).

A SAN é tratada pelas ONGs sobretudo numa lógica de projetos com comunidades, quer em parceria com agências internacionais, quer isoladamente via financiamento de doadores. Na generalidade, é visível uma manifesta ausência de intervenções mais políticas, por exemplo em termos de pressão junto do governo para a formulação de políticas públicas. A atual dinâmica do governo, pouco receptiva a propostas exteriores, também não permite uma atuação mais forte no plano político por parte das ONGs, embora se notem esforços de uma crescente abertura democrática e participativa. Discutiremos com detalhe este assunto da participação da sociedade civil no plano político, em particular no domínio da segurança alimentar, no próximo capítulo.

Entre as ONGs angolanas que trabalham com a segurança alimentar a ADRA – Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente⁸² é a mais significativa. Pelo lado das

⁸² A ADRA foi criada em 1990 e hoje é a mais reconhecida ONG angolana. Uma análise da sua intervenção centrada nos desafios da participação social pode ser encontrada numa recente tese de doutorado defendida no CPDA (PAIN, 2007).

ONGs internacionais podemos destacar a World Vision, CARE, Acción Contra el Hambre e OIKOS. Os seguintes dois exemplos podem ajudar a perceber a forma como os projectos nesta área são implementados pelas ONGs.

A ADRA implementa projetos de segurança alimentar em várias províncias do país, entre as quais o Huambo, na região do Planalto Central. O foco do *Projeto de Segurança Alimentar* nessa província assenta nas seguintes cinco linhas principais: i) Apoio à produção agro-pecuária, que consiste basicamente na distribuição de insumos necessários à produção como sementes, fertilizantes, ferramentas; ii) Apoio a atividades não-agrícolas, cujo objetivo é promover a dinamização de outras atividades que gerem rendimentos às famílias (pequenos negócios); iii) Promoção do crédito, que pretende conceder prestações financeiras sob a forma de micro-crédito para a constituição de fundos comunitários cuja gestão passa a ser feita pelas comunidades; iv) Fortalecimento do associativismo, apoiando o surgimento de associações locais; e v) Promoção dos direitos fundiários dos camponeses, apoiando os camponeses na obtenção de títulos de uso e aproveitamento da terra.

A sua atuação baseia-se em metodologias freirianas de desenvolvimento comunitário, entendidas pela organização como modelos de educação não-formal de interação entre mulheres, homens, crianças e as equipas de terreno, visando o desenvolvimento das comunidades, autonomia, empoderamento e o exercício da cidadania pelos seus membros. Com isso a ADRA tenta aumentar o envolvimento e a participação dos membros das comunidades nos projetos de forma progressiva passando pelas seguintes fases: informação, consulta, co-gestão e auto-gestão. Numa entrevista que realizamos a técnicos da ADRA em junho de 2007 percebemos que os principais constrangimentos na área da SAN são: a grande dependência de financiamentos externos para a implementação dos projetos e o fato de na maior parte dos casos os financiadores não compreenderem os ritmos e as dinâmicas sociais das comunidades; e as deficiências em termos de mecanismos de articulação e concertação entre os diferentes atores intervêm no meio rural, nomeadamente entre as ONGs, doadores e governo.

Outro exemplo, agora de uma ONG internacional, é o *Projecto de Estudo e Apoio à Reabilitação da Segurança Alimentar* (PEARSA) levado a cabo pela ONG internacional Acción Contra el Hambre. Trata-se de um projeto financiado pela Comissão Europeia e desenvolvido nos municípios de Chicomba e Chipindo, província da Huíla, que tem como beneficiários as populações desses municípios, agrupamentos e associações de produtores, os concelho comunitários de decisão, prestadores locais, a Direcção Provincial da Agricultura e outros operadores do desenvolvimento da zona. O projeto conta com o envolvimento de vários atores – governo provincial, outras ONGs e Universidade – e o seu principal objetivo é participar na reabilitação de condições favoráveis a uma melhoria e a uma gestão sustentável da segurança alimentar através de uma abordagem participativa e do reforço das capacidades locais. A sua filosofia de atuação consiste em propor um apoio adaptado às necessidades e capacidades de cada família beneficiária, esperando obter a sustentabilidade do sistema participativo de planificação da segurança alimentar; a formulação de propostas e de recomendações em termos de desenvolvimento agrícola e rural; a reabilitação e o reforço dos sistemas de produção e atividades não agrícolas das populações. A metodologia de base usada pelo projeto consiste na realização de diagnósticos participativos do estado social, económico e agrário de cada comunidade, no estudo das realizações prévias e das organizações que intervêm na zona, na realização de uma planificação participativa e no financiamento combinado com capacitação. As principais componentes do PEARSA

incluem formação, apoio à comercialização, demonstrações e multiplicação de sementes, melhoria nos sistemas de armazenamento de alimentos e irrigação e diversificação das atividades agro-pecuárias. De acordo com o coordenador do projeto que entrevistamos em junho de 2007, os principais constrangimentos identificados até hoje foram o excessivo controle das autoridades tradicionais, pois que isso dificulta a participação de todos os sectores da sociedade local; a desconfiança inicial da parte dos camponeses em relação ao projeto, a falta de coordenação/intercâmbio entre os vários atores e as más condições das vias de acesso que limitam a atuação dos agentes e o funcionamento das atividades. Até ao momento os principais resultados obtidos foram a realização de vinte e cinco diagnósticos participativos nas comunidades, apoio financeiro direto para sete comunidade (mais vulneráveis) e a realização de capacitação em técnicas agrícolas.

Pelo exposto, percebe-se que fora do plano governamental a SAN aparece presente nos planos de trabalho de vários atores, embora as intervenções realizadas nessa matéria assumam focos diferenciados. Podemos verificar que com a mudança do contexto angolano da situação de guerra para a paz, o foco de intervenção dessa questão passou de ações humanitárias de emergências via ajuda alimentar para ações que visam a melhoria dos meios de subsistência das populações. Hoje, pela parte das ONGs, o trabalho com a SAN centra-se no desenvolvimento de projetos nas comunidades, procurando um maior envolvimento dos beneficiários através de metodologias participativas, a melhoria dos seus sistemas de produção, acesso a recursos (crédito, terra, insumos) e a geração de renda via diversificação das atividades.

A execução de projetos localizados também está presente nas atividades das agências, nomeadamente da FAO e CE, e tanto nestas como nas ONGs nota-se claramente que a preocupação é o aumento da produção agrícola, o que significa uma aproximação à questão pela dimensão da disponibilidade de alimentos. Para além dessas intervenções, verifica-se que pelo lado das agências estas possuem um papel ativo de colaboração com o governo – o mesmo é dizer Ministério da Agricultura –, tanto ao nível do apoio institucional visando melhorias na gestão e capacitação de recursos humanos, como no âmbito da formulação de políticas.

Procuramos neste primeiro ponto do capítulo conhecer a institucionalidade da SAN em Angola, analisando de que forma essa questão foi incorporada na agenda e como vem sendo tratada, tanto pelo governo como pelos outros atores presentes. Neste cenário verificámos que a formulação do PNSAN constitui a iniciativa mais relevante no campo das políticas públicas governamentais, processo no qual a intervenção da FAO teve um papel central. É sobre este processo que nos deteremos detalhadamente na próxima seção.

2.3 O processo de formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

No seguimento da decisão de formular o PNSAN no final de 2005, o governo de Angola solicitou oficialmente à FAO apoio técnico para a elaboração dessa política. A FAO posicionou-se enquanto facilitador desse processo tendo para o efeito celebrado um acordo de cooperação técnica com o governo no marco do seu *Programa Especial de Segurança Alimentar* (PESA). A implementação do PESA em Angola foi financiada

pelo governo espanhol que canalizou recursos através da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECIDI).

Esta dinâmica da FAO de apoiar os governos na formulação de políticas nacionais (ou regionais) de segurança alimentar através da iniciativa PESA é comum em inúmeros países. O seu principal objetivo é contribuir para a persecução do ODM 1 em cada contexto nacional, notando-se uma clara intervenção no sentido de ajustar as agendas dos países às recomendações por eles assumidas no plano internacional, em particular no que se refere à formulação de políticas específicas nesse campo. Neste momento a iniciativa PESA encontra-se em atuação em mais de 100 países, agora incluindo também Angola.

Além do apoio técnico, a FAO procura através dos PESA intervir junto dos governos e outros parceiros internacionais no sentido de obter compromissos políticos fortes e proporcionar sinergias com doadores para a obtenção de financiamentos para as fases de formulação e execução das políticas. Tal verificou-se também em Angola com a canalização de recursos através da AECIDI.

Por norma, para além do apoio na formulação das políticas nacionais, os PESA desenvolvem também intervenções piloto de pequena escala, simples e de baixo custo que incluem, por exemplo, a diversificação da produção agrícola, uma melhor gestão de água, fornecimento de insumos, capacitação, entre outras atividades.

A lógica de intervenção do PESA em Angola seguiu também este esquema de atuação estruturando-se através de duas componentes principais: uma componente territorial, através da qual se desenvolvem experiências junto das comunidades mais vulneráveis com o objetivo de melhorar os seus sistemas de produção e o acesso aos alimentos; e uma componente nacional, que consistiu em apoiar o governo na formulação do PNSAN.

Em relação à primeira componente estão sendo desenvolvidas duas ações. A primeira ação consiste na identificação, documentação e disseminação de “Boas Práticas de Segurança Alimentar” ao nível das comunidades como forma de divulgar e partilhar experiências exitosas a nível local dirigidas às famílias mais vulneráveis; no fundo, trata-se de identificar aquelas práticas a nível micro (processos, metodologias, tecnologias, etc.) que contribuam para minimizar os riscos de insegurança alimentar por melhorarem o acesso aos alimentos e que sejam acessíveis, de baixo custo e facilmente transferíveis. A segunda ação refere-se à introdução de uma metodologia participativa designada por “Escolas de Campo para Agricultores”⁸³ (ECAs) como forma de incrementar a auto-estima dos grupos locais e melhorar os seus meios de vida e sistemas de produção. As ECAs são constituídas por grupos de agricultores e agricultoras que se reúnem semanalmente ao longo do ciclo vegetativo das culturas para discutirem e analisarem em conjunto soluções para os vários problemas numa lógica de valorização do conhecimento local. Durante esse processo são acompanhados por um facilitador que estimula a auto-aprendizagem com base na observação. Os temas abordados nas ECAs incidem principalmente sobre práticas agronômicas, embora outros temas possam também ser incorporados de acordo com as demandas ou necessidades dos grupos,

⁸³ Conhecida internacionalmente como *Farmer Field School*, trata-se de uma metodologia de aprendizagem participativa que envolve diferentes áreas que vão desde o manejo integrado de pragas ou de uma cultura, a gestão de recursos naturais ou a criação de pequenos animais, até temas de caráter mais social como são a nutrição, a saúde, o HIV/SIDA ou a alfabetização. A metodologia surgiu na Ásia na década de 1980 como resposta aos problemas ambientais causados pela dependência de produtos químicos para combate a pragas e doenças e desde então tem sido difundida noutras regiões.

como por exemplo questões de gênero, educação nutricional ou ambiental, saúde familiar, prevenção de HIV/AIDS, etc.

A segunda componente é a que nos interessa analisar com mais detalhe. Trata-se da formulação do PNSAN que se iniciou oficialmente em junho de 2006, altura em que o PESA começou as suas atividades. A orientação política desse processo ficou a cargo do Ministério da Agricultura através do Gabinete de Segurança Alimentar (GSA), embora este possua mais competências técnicas do que executivas, conforme vimos anteriormente.

O processo de formulação do PNSAN foi marcado por quatro etapas principais: o primeiro momento consistiu na discussão sobre o tipo política a elaborar; o segundo momento correspondeu à definição do quadro institucional necessário para formular o programa; o terceiro momento correspondeu à elaboração dos conteúdos propriamente ditos; por fim, um quarto momento no qual se realizaram consultas públicas (seminários) para apresentar o PNSAN e receber contribuições da sociedade civil.

Durante o primeiro momento o GSA e a FAO estabeleceram uma série de contatos institucionais com possíveis atores interessados no sentido de informá-los que se estava a iniciar a formulação de uma política específica de SAN e sensibilizá-los para participarem no processo. No seguimento desses contatos foi organizada uma primeira reunião em novembro de 2006 na qual se definiu um plano de trabalho e se discutiram os elementos-chave a ter em conta durante a formulação. A convite do MINADER, participaram dessa reunião também outros setores do governo (saúde, pescas, assistência e reinserção social, comércio e finanças), agências das Nações Unidas (FAO e PAM) e sociedade civil (ADRA, FONGA - Fórum das ONGs Angolanas e UNACA – União Nacional dos Camponeses). Da discussão resultou um consenso sobre os seguintes pontos que deveriam ser levados em consideração durante a formulação:

i) *Forte compromisso político por parte do governo*: Sublinhou-se a necessidade do MINADER envolver na coordenação do processo outros ministérios com implicações na promoção da segurança alimentar e também a necessidade de garantir recursos públicos para a implementação do programa.

ii) *Promover a participação social*: Sublinhou-se a importância da participação da sociedade civil na definição da política.

iii) *Definir um quadro institucional para a formulação*: Concluiu-se que o governo deveria formar um “Comité de Orientação” composto por representantes dos vários ministérios com a função de acompanhar o processo de formulação; nomear uma “Equipa Técnica de Formulação (ETF)” com caráter interministerial composta por técnicos de diferentes setores, sociedade civil e Universidade que seria responsável pela elaboração dos conteúdos do programa.

iv) *Adotar uma abordagem intersetorial e interdisciplinar*: Entendeu-se que o PNSAN deveria refletir um entendimento de segurança alimentar mais amplo, que fosse além da mera produção de alimentos de forma a englobar questões de acesso, nutrição, educação e comercialização.

v) *Definir um adequado enquadramento do PNSAN*: Concluiu-se que era necessário levar em consideração os diferentes programas já em curso para que não houvesse sobreposição de objetivos e duplicação de recursos.

Desde início houve consenso entre os diversos atores intervenientes sobre a necessidade do PNSAN assumir um enfoque intersectorial, conforme se percebe pelas recomendações saídas dessa primeira reunião. Em matéria de intersectorialidade a referência presente sempre foi o Brasil, cuja política despertava muito interesse e era apontada como um “bom exemplo” do qual se deveriam extrair orientações para o PNSAN de Angola. Esta proposta de aproximação ao enfoque brasileiro parte do próprio governo, embora a FAO tenha desempenhado um importante papel nesse sentido, uma vez que a política brasileira tem sido apresentada por este organismo como um exemplo de sucesso que deveria ser seguido pelos demais países no âmbito da formulação das suas políticas.

A definição do quadro institucional marcou a segunda etapa deste processo. Contudo, o Comité de Orientação que deveria integrar representantes de alto nível dos diferentes ministérios para orientar a formulação da política não chegou a ser conformado e a ETF apenas começou as suas atividades em maio de 2007, quase meio ano depois de se ter tomado essa decisão. A justificativa por parte do MINADER para a não conformação do Comité de Orientação durante a formulação do PNSAN foi por considerar mais oportuna essa estrutura para a fase de implementação, a qual deveria adquirir os moldes de um Conselho Nacional à semelhança do CONSEA do Brasil.

A constituição da ETF foi feita por nomeação governamental, após solicitação do Ministro da Agricultura aos seus homólogos para indicarem um técnico para essa equipa, uma vez que se definiu que o PNSAN deveria assumir um carácter interministerial. Verificou-se que a sociedade civil ficou de fora da ETF, situação que foi justificada pelo governo com o argumento de que a participação social deveria antes ser promovida através da realização de consultas públicas (seminários de discussão) sobre a versão final do PNSAN, uma vez que esse método tinha alcançado bons resultados em experiências anteriores⁸⁴. A sociedade civil acolheu a decisão posicionando-se para participar apenas nas consultas públicas.

Os técnicos dos diferentes ministérios foram sendo integrados na ETF ao longo do ano 2007, uma vez que a sua nomeação estava dependente da aprovação pelos respectivos ministros, o que foi feito em tempos diferentes. No final, dez ministérios foram envolvidos na formulação do PNSAN: Agricultura e Desenvolvimento Rural; Assistência e Reinserção Social; Comércio; Educação; Família e Promoção da Mulher; Pescas; Planeamento; Saúde; Finanças e Urbanismo e Ambiente. A FAO apoiou os trabalhos da ETF através da colocação de um técnico nacional a tempo integral na equipa e do envio de consultores externos ao país em alguns momentos pontuais.

Como assinalamos na primeira seção deste capítulo, a SAN assume distintas interpretações nos vários setores de governo, situação que se refletiu nos trabalhos da ETF criando alguma dificuldade na definição dos conteúdos do programa. Para solucionar essa situação a FAO apoiou a equipa com capacitação sobre o tema e partilha de experiências de formulação de políticas similares levadas a cabo em outros países.

Vejamos agora os principais conteúdos do PNSAN com base no documento final que será colocado à discussão pública. O seu objetivo principal definiu-se da seguinte forma:

⁸⁴ Esse método de discussão pública através de seminários foi promovido, por exemplo, durante a elaboração da Estratégia de Combate à Pobreza e da Lei Florestal.

“Garantir que todos os angolanos tenham a todo o momento, disponibilidade de alimentos com qualidade e variedade adequada, acesso físico e económico aos alimentos necessários, fundamentalmente através da produção interna e que as pessoas possam ser capazes de utilizar os alimentos, de modo a assegurar que cada membro receba e absorva os nutrientes adequados às suas necessidades, para que tenham uma vida activa e saudável que lhe permita contribuir para o desenvolvimento humano, económico e social de Angola”.

Esse objetivo baseia-se na definição veiculada pela FAO e representa um quadro amplo no qual as várias dimensões da segurança alimentar estão presentes. Em termos mais específicos definiram-se os seguintes objetivos:

▪ **Objetivo Específico 1** – Aumentar e diversificar a produção agro-pecuária e pesqueira de forma sustentável para melhorar os níveis de abastecimento alimentar da população e as condições de vida no meio rural.

▪ **Objetivo Específico 2** – Garantir a disponibilidade e estabilidade da oferta de produtos alimentares, restaurando o mercado interno com vista à interligação entre as zonas com excedentes e as de maior poder de consumo.

▪ **Objetivo Específico 3** – Melhorar as condições de acesso aos alimentos através de garantias de proteção social para os grupos mais desfavorecidos.

▪ **Objetivo Específico 4** – Diminuir os níveis de desnutrição da população através da melhoria das condições de saúde, educação e saneamento básico.

▪ **Objetivo Específico 5** – Criar e implementar sistemas nacionais e locais de alerta rápido e sistemas de monitoração da segurança alimentar.

▪ **Objetivo Específico 6** – Garantir a segurança sanitária e a qualidade dos alimentos e da água para consumo com vista à proteção da saúde pública e do consumidor.

A visão estratégica proposta pelo programa foi a de articular as ações já em curso nos vários ministérios que concorrem para a promoção da SAN com novas medidas para atender às necessidades ainda existentes. Como se verifica pelos objetivos definidos, o PNSAN inovou ao proporcionar uma visão da SAN mais completa, na qual os diferentes setores são chamados a intervir de forma conjunta, ao invés de continuarem a desenvolver ações de forma isolada como acontecia até então. Foram definidos quatro eixos de intervenção principais para orientar a intervenção dos diferentes ministérios:

1. Incremento, diversificação e sustentabilidade da produção agro-pecuária e pesqueira.
2. Fortalecimento e consolidação da capacidade organizativa e produtiva dos camponeses e pequenos produtores, incluindo apicultores, aquícultores e da pesca continental.
3. Apoio às competências familiares, promover a educação alimentar e nutricional comunitária e reforçar a assistência a crianças em idade escolar e a grupos vulneráveis.

4. Fomento da investigação científica aplicada e assegurar a saúde e o saneamento ambiental.

No PNSAN fica definido que o Ministério responsável pela coordenação das intervenções do programa será o MINADER, embora seja proposta a criação de um Conselho Nacional com sugestão de tutela pela Presidência da República para orientar a condução da política. Encontra-se prevista a participação da sociedade civil nessa estrutura mas ainda não se definiu os moldes exatos da sua intervenção, nomeadamente o número de lugares e os atores a integrar.

Ao término da nossa pesquisa o processo de formulação do PNSAN ainda não tinha terminado, uma vez que faltava ainda a realização das consultas públicas com a sociedade civil. De acordo com o previsto, estas seriam realizadas através de quatro seminários provinciais de forma a permitir a participação de atores sociais de várias províncias. O fato de não podermos acompanhar esta fase limitou a nossa pesquisa pois nos impediu de perceber como foi a receptividade do PNSAN no seio da sociedade civil, o teor das suas propostas e as disputas geradas com essa discussão. Acreditamos que também os objetivos e os eixos estratégicos possam ainda ser ajustados dependendo do teor das contribuições da sociedade civil durante as consultas públicas.

verificamos que a colocação da segurança alimentar na agenda política revela um importante sinal de empenho do governo tendo em vista a redução da fome e a superação da pobreza. Nesse novo cenário, a sociedade civil encontra-se perante um grande desafio que é o de ser capaz de colaborar nesse processo, sobretudo no que se refere à sua participação na construção e implementação da política. Como pudemos verificar, a sociedade civil não participou diretamente na formulação do PNSAN, tendo o governo reservado a sua intervenção para seminários provinciais de apresentação pública do programa. No entanto, acreditamos que as iniciativas recentes por parte da sociedade civil que caminham no sentido da criação de uma rede de organizações para trabalhar o tema da segurança alimentar, podem constituir uma boa oportunidade para melhorar o seu posicionamento face à nova política que em breve se iniciará. O próximo capítulo discute os desafios que se abrem para o aumento da participação social através da constituição de redes da sociedade civil.

CAPÍTULO IV

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA

Um dos aspectos mais atractivos do processo de elaboração do novo ante-projecto foi a possibilidade de consulta à sociedade, o que constituiria uma oportunidade de sensibilização e educação sobre a problemática da terra em Angola a todos os níveis. Contudo, a falta de experiência de todos os atores envolvidos não tem permitido que tal processo tenha o êxito previsto. O Governo acusa as ONG de incapacidade de entenderem o problema e de conseguirem obter e produzir informação adequada. As ONG, por seu lado, criticam o Governo por ser demasiado autoritário e procurar apenas legitimar as suas opções. Afinal, o que se pode concluir é que o país não estará preparado para tal tipo de práticas, mas, apesar disso, deve seguir esse caminho pois só com experiências concretas se poderá avançar.

Fernando Pacheco, dirigente da ADRA

INTRODUÇÃO

Embora ainda demasiado fechado, como refere Fernando Pacheco na epígrafe, o governo angolano tem dado mostras de maior abertura à participação social, possibilitando, ainda que pontualmente, que as organizações sociais apresentem propostas e discutam as opções de políticas públicas que estão sendo formuladas. Apesar de ainda demonstrarem grandes limitações, as organizações angolanas estão também assumindo um crescente protagonismo e intervenção na vida pública e política, posicionando-se como atores disponíveis e interessados em participar das opções de desenvolvimento do país. Nesse contexto, a recente iniciativa de constituição de uma rede da sociedade civil em Angola para trabalhar a questão da segurança alimentar pode abrir novas oportunidades tendo em vista o aumento da participação social nessa política.

Este capítulo encontra-se dividido em dois pontos principais: no primeiro pretendemos caracterizar a sociedade civil de Angola, para o que nos propomos recuperar a sua trajetória, identificar os atores presentes e pontuar as suas principais especificidades; no segundo descrevemos o processo de criação da rede angolana de segurança alimentar, procurando discutir alguns desafios e oportunidades que se abrem no âmbito da política de segurança alimentar.

1. A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ATRAVÉS DA ARTICULAÇÃO DE REDES DA SOCIEDADE CIVIL

Em anos recentes temos assistido a uma crescente complexidade de formas de articulação da sociedade civil, de que são exemplo os inúmeros fóruns, coalizões ou redes de atores sociais. Estas inovações organizacionais baseiam-se em metodologias de trabalho conjuntas que proporcionam uma maior interação entre membros com características diferenciadas e até distanciados geograficamente, como é o caso das redes internacionais.

De modo geral, temos assistido a uma intervenção cada vez maior da sociedade civil nos processos democráticos e a uma conseqüente redefinição do papel do Estado, o que tem implicações na definição e implementação das políticas públicas, mas também, e em primeiro lugar, na própria interpretação do conceito de sociedade civil à luz da teoria política. É certo que existe muita confusão relativamente a esse termo, nomeadamente pela forma como é aplicado a diferentes contextos e análises. É por essa razão que nos parece útil pontuar em primeiro lugar algumas das suas interpretações para em seguida introduzir a discussão sobre as redes da sociedade civil.

1.1 Sociedade civil: aproximação conceitual

Sabemos que o conceito de sociedade civil remonta ao mundo clássico e medieval sendo comum os trabalhos de revisão conceptual atribuírem a Aristóteles a sua origem com base na sua *Política*. A expressão *koinonia politike*, traduzida para o latim como *societas civilis*, corresponde a uma “comunidade pública ético-política”, possuidora de um ethos compartilhado pelos membros que a constituem (GOHN, 2005:62). Até ao século XVIII, a sociedade civil é expressão comum no pensamento político, sendo-lhe atribuído um sinónimo de Estado para ressaltar todo domínio político em oposição ao “estado de natureza” (KUMAR, 1996). Apesar das nuances presentes nas várias interpretações, podemos afirmar que a sociedade civil se caracterizava por uma comunidade política de carácter “civilizado”.

Na doutrina do jusnaturalismo, a exemplo de Hobbes, Locke e Kant, a sociedade civil é entendida em uma situação de oposição à natureza (GOHN, 2005:62). Essa autora refere ainda que para Hobbes e Locke a sociedade civil tem o duplo aspecto de “sociedade política” e “sociedade civilizada”, ao contrário de Rousseau, para quem a sociedade civil corresponde à sociedade civilizada, no sentido de não barbárie, mas sem implicar, necessariamente, sociedade política.

De acordo com Kumar (1996), a segunda metade do Século XVIII trouxe uma inovação, derivada do pensamento social britânico de Locke, A. Smith e Ferguson, a qual rompeu com a equação histórica de sociedade civil equivalente ao Estado, passando a primeira a ser vista como uma esfera distinta do segundo e organizada através de princípios próprios.

É com Hegel que o conceito de sociedade civil evolui para se aproximar daquele que hoje é mais comumente apreciado. Na sua *Filosofia do Direito* (1821) a sociedade civil é a esfera da vida ética interposta entre a família e o Estado (KUMAR, 1996:718). Para esse filósofo, essa sociedade civil era constituída pelas associações, comunidades ou corporações que desempenham um papel determinante nas relações entre os indivíduos e o Estado. Uma das grandes diferenças nesta abordagem está em interpretar

as instituições sociais e cívicas independentes que regulam a vida econômica e assumem um papel de mediador entre os indivíduos e o Estado.

Com Marx a sociedade civil é vista como a esfera da produção, distinguindo claramente a propriedade privada (autônoma) do domínio das relações do Estado e nas quais ele encontra a emergência das duas classes antagônicas da burguesia e proletariado.

“A sociedade civil é a forma de intercâmbio determinada pelas forças produtivas existentes em todas as fases históricas que se sucederam até hoje, e que, por sua vez, as determina [...]. A sociedade civil abrange todo o conjunto das relações materiais dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase de desenvolvimento e, neste sentido, transcende o Estado e a nação, ainda que, por outro lado, tenha novamente de se afirmar perante o exterior como nacionalidade e de se organizar perante o interior como Estado” (MARX *apud* BOBBIO, 2003:54).

Ainda no século XIX, Alexis de Tocqueville deu também um contributo importante para a evolução do conceito de sociedade civil ao estudar a democracia nos Estados Unidos. De acordo com Whitehead (1999:18), Tocqueville foi o primeiro teórico a apresentar a sociedade civil – na qual as associações voluntárias são o cerne – como uma contrapartida indispensável para uma democracia estável e vigorosa, ao invés de uma alternativa a ela. De fato, Tocqueville ficou impressionado com a profusão de associações cívicas que ele considerou fundamentais para as instituições políticas dos Estados Unidos pois levariam os indivíduos a cooperar para propósitos coletivos. A partir da segunda metade do século XIX o termo sociedade civil caiu em desuso vindo depois a renascer ao longo do século XX, nomeadamente a partir das interpretações dos trabalhos de Gramsci.

Antes de prosseguir, vale a pena resumir os cinco pontos fundamentais apresentados por Bobbio (2003: 49-54) a propósito da evolução do conceito:

- i) Em toda a tradição jusnaturalista, a expressão *societas civilis*, em vez de designar a sociedade pré-estatal, como irá ocorrer na tradição hegeliano-marxista, é sinónimo de sociedade política, ou seja, Estado;
- ii) Na tradição jusnaturalista os dois termos de antítese não são – como na tradição hegeliano-marxista – sociedade civil/sociedade política, mas sim natureza/estado civil;
- iii) A inovação de Hegel com relação à tradição jusnaturalista é radical [...] ele decide chamar de sociedade civil a sociedade pré-política⁸⁵, i.e., a fase da sociedade humana até então chamada de sociedade natural;
- iv) A inovação terminológica de Hegel ocultou o verdadeiro significado de sua inovação substancial, que não consiste, de fato, na descoberta e na análise da sociedade pré-estatal⁸⁶, mas sim de que a sociedade civil não é mais o reino de uma ordem natural, devendo ser regulado, dominado e anulado na ordem superior do Estado⁸⁷;

⁸⁵ Os seus predecessores imediatos chamavam *sociedade civil* a *sociedade política*.

⁸⁶ Segundo Bobbio essa análise já havia sido introduzida pelo menos desde Locke, ainda que sob o nome de estado de natureza ou sociedade natural (BOBBIO, 2003:52).

⁸⁷ Bobbio chama também atenção de que o conceito de sociedade civil em Hegel é, simultaneamente, mais amplo e mais restrito do que o conceito que será acolhido na linguagem Marx-engelsiana: amplo,

v) É em Marx que ocorre a fixação do significado de sociedade civil como algo que se estende a toda a vida pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas e que precede e determina o momento político.

O conceito de sociedade civil hoje é *lugar-comum* nos discursos, análises ou argumentos expressados tanto no meio acadêmico como nos *media* ou na política. É por demais evidente que a sociedade civil assumiu hoje um novo protagonismo, sendo quase um tema da moda, o que é fruto da emergência de novos atores e de renovados processos de intervenção. Como argumenta Marco Aurélio Nogueira, o uso excessivo desse conceito tem levado a alguma perda de precisão na sua aplicação (Nogueira, 2003: 186). É por isso que esse autor, entre outros, afirma que não existe uma compreensão única e consensual do termo, mas antes convivemos com diferentes conceitos estruturados a partir de distintos programas e de ação e influências teóricas. Além disso, tanto os discursos como as práticas ou as formas, comportam, no mais das vezes, concepções distintas que são apelidadas da mesma maneira e que poderíamos designar *mutatis mutandis* por uma situação de “confluência perversa”⁸⁸.

Para Nogueira (2003: 187-188), a recomposição e larga difusão do conceito tiveram na base um processo objetivo e estruturado por quatro vertentes principais que aqui resumimos da seguinte forma:

i) A complexificação, a diferenciação e a fragmentação das sociedades contemporâneas, subproduto mais expressivo do desenvolvimento capitalista das últimas décadas, onde as sociedades ficaram mais diversificadas e individualizadas; assistiu-se a uma diminuição do peso relativo do grande sujeito da modernidade capitalista, a classe operária, projetando-se agora um amplo conjunto de novos sujeitos que nem sempre querem ou conseguem unificar-se; e ainda, a mundialização e expansão dos mercados, que antes eram fator de agregação e estruturação de ações coletivas e agora permitem a proliferação de interesses mais particulares e desagregados.

ii) O conceito foi impelido pela constituição de um mundo mais interligado e integrado economicamente, submetido tanto a redes de comunicação informação, como a dinâmicas estruturais que relativizaram o poder dos Estados nacionais, onde as sociedades passaram a entrar mais em contacto umas com as outras.

iii) A difusão do conceito foi também impulsionada pela crise da democracia representativa e pelas transformações socio-culturais associadas

porque inclui não só a esfera das relações econômicas e a formação das classes, mas também a administração da justiça e o ordenamento administrativo e corporativo; e restrito, porque inclui o momento intermediário entre a família e o Estado e, portanto, não inclui todas as relações e instituições pré-estatais, aí incluída a família (BOBBIO, 2003:52).

⁸⁸ Termo usado por Evelina Dagnino para se referir às diferenças existentes entre três projetos políticos antagônicos no Brasil – *Democratizante, Participativo e Neoliberal* – os quais comportam deslocamentos de sentido nas noções de sociedade civil, participação e cidadania (DAGNINO, 2006) existindo, portanto, uma “confluência” no uso das mesmas referências para afirmar projetos distintos; a designação “perversa” é utilizada pela autora para se referir a um fenômeno cujas consequências contrariam a sua aparência e cujos efeitos não são imediatamente evidentes, revelando-se antes distintos do que se poderia esperar (DAGNINO, 2004).

à globalização, que fizeram com que a política se tornasse bem mais “espetacular”, bem mais mediática e bem menos controlada pelos tradicionais operadores políticos o que reforçou o protagonismo de organizações e movimentos autônomos; tal provocou, de forma particular, impactos negativos no funcionamento e identidade dos partidos políticos de esquerda que viram a dificuldade de reprodução dos sujeitos sociais clássicos e a diminuição das grandes utopias políticas.

iv) A expansão da cultura democrática em geral e da cultura participativa em particular gerou um impulso para o ativismo comunitário e para os novos movimentos sociais o que contribuiu para a “redescoberta” da sociedade civil; com isso, a expressão sociedade civil ficou vinculada à “terceira esfera”⁸⁹ para a qual foi transferida toda a ação democrática de luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada no Estado, mas assentada no livre associativismo dos cidadãos.

No século XX Gramsci recupera o conceito de sociedade civil tomando como base a concepção marxista e hegeliana, mas dando-lhe uma outra orientação. O conceito de sociedade civil neste autor surge intimamente ligado ao conceito de hegemonia como parte da estratégia política pensada por Gramsci a respeito das transformações que se estavam a operar com o avanço do capitalismo. A estratégia proposta por Gramsci centra-se no conceito de *hegemonia*, i.e., a conquista de consenso como forma de conseguir a transição para o socialismo. De acordo com a interpretação de Coutinho, a condição para conquistar a hegemonia passava pelo abandono da mentalidade corporativista por parte do proletariado, a qual se expressaria no reformismo, deixando de defender apenas os seus interesses imediatos e convertendo-se numa classe nacional⁹⁰ (COUTINHO, 2003:68).

“A hegemonia é isto: determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo (...). Colocar o problema da hegemonia operária significa, para Gramsci, colocar o problema da função nacional da classe operária”. (GRUPPI *apud* COUTINHO, 2003:68).

Para Gramsci, seria justamente a sociedade civil a portadora material da função de hegemonia, como esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado (COUTINHO, 2003:121). Nos *Cadernos do Cárcere* Gramsci desenvolveu então esse conceito que para ele se referia ao “*conjunto de organismos vulgarmente designados como ‘privados’ [...]*” (GRAMSCI, 2001:20) e que correspondem aos “aparelhos privados de hegemonia” como instâncias de participação política compostos pelos

⁸⁹ O autor refere-se à expressão usada por Leonardo Avritzer para se referir ao terreno no qual se enraizaram as organizações e que já não é regulamentado de modo estatal, mas antes está desvinculada dos partidos, das regras institucionais e dos compromissos formais.

⁹⁰ Importante referir a chamada de atenção de Coutinho ao lembrar que, nesta altura, Gramsci já não afirmava que a fábrica era o “território nacional” da classe operária (como o fez ao teorizar sobre os Conselhos), mas está convencido de que para se tornar classe dirigente o proletariado não se pode limitar a controlar a produção econômica mas também deve exercer a sua direção político-cultural sobre o conjunto das forças sociais.

partidos políticos, igrejas, sindicatos, meios de comunicação social, etc. Como lembra Nogueira (2003), na concepção gramsciana a sociedade civil não se sustenta fora do campo Estado, nem tão-pouco como oposição dicotômica Estado *versus* Sociedade. Na verdade, a sociedade civil para Gramsci articula-se com Estado, onde este comporta duas esferas principais: a *sociedade política*, que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os mecanismos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração/difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (Coutinho, 2003:127), de onde resulta a conhecida fórmula *Estado = Sociedade Política + Sociedade Civil* que resulta no tal “Estado ampliado”.

Numa outra perspectiva, Norberto Bobbio considera que “a sociedade civil, em Gramsci, não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura” pois defende que é precisamente na identificação da natureza da sociedade civil e da sua colocação no sistema que são introduzidas as inovações da teoria gramsciana. Argumenta o autor que, para além das relações económicas, a sociedade civil compreende também suas formas de organização espontâneas e voluntárias. Bobbio defende que a sociedade civil que Gramsci tem em mente não é a do momento inicial, no qual se verificam as contradições que o Estado terá de dominar, mas a do momento final em que, por meio da organização e da regulamentação dos diversos interesses – as corporações –, são fixadas as bases para a passagem ao Estado (BOBBIO: 1999:57-58).

Outra perspectiva sobre a sociedade civil é apresentada por Habermas que coloca a ênfase nas dinâmicas sociais, o que ele designa por “mundo da vida”. Central neste autor é o conceito de “esfera pública” que corresponde a um espaço de debate e embate entre os vários actores da sociedade, visto como uma arena de discurso e autónoma em relação ao sistema político. Dessa forma a sua perspectiva amplia o âmbito da atividade política que passa a ser marcada pela importância da ação comunicativa proveniente da sociedade civil (VIEIRA, 2001).

Ainda numa outra perspectiva surge a visão neoliberal que olha a sociedade civil de uma forma mais passiva e não em contraposição com o Estado. A sociedade civil é vista como um complemento e não como espaço reivindicativo, sendo vulgarmente designada por Terceiro Setor para diferenciá-la do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor). O que subjaz desta visão é uma proposta de descentralização na qual os atores da sociedade civil desempenhariam também funções públicas reduzindo assim o poder do Estado, criando espaços alternativos de produção de bens e serviços (MONTAÑO, 2007).

1.2 A construção de redes da sociedade civil

De acordo com Scherer-Warren (2006), as redes da sociedade civil são formas de articulação inter-organizacionais que procuram relacionar-se entre si para o “empoderamento” das organizações no sentido de ganharem visibilidade e produzirem impacto na esfera pública. O trabalho em rede pode contribuir para que as organizações sociais participem ativamente na escolha das propostas de

desenvolvimento e na discussão das políticas aumentando o seu poder (empoderamento) de intervenção na vida política, social e econômica. Esta questão do “poder” é muito importante para pensar a intervenção das redes e por isso gostaríamos de destacar aqui, ainda que de forma resumida, algumas concepções teóricas a respeito.

Na matriz weberiana o poder é entendido como “a capacidade de impor a própria vontade sobre o comportamento do outro”, a qual tem implícita a questão fundamental da “dominação”. Esta é entendida como um sistema de coação presente em todas as esferas da vida comunitária, sob variadas formas, em que o “dominador” influi sobre as ações dos “dominados” exercendo o seu poder e criando relações de obediência (WEBER, 1991).

Ao invés, Hannah Arendt designa a concepção weberiana de poder por “violência” e baseia-se no modelo comunicativo para esgrimir sua concepção. De acordo com Habermas, a concepção de poder nessa autora origina-se no entendimento recíproco fruto da ação comunicativa – a qual tem por base a persuasão –, materializando-se em espaços públicos enquanto fontes de poder ou de sua legitimação (HABERMAS, 1980).

Desde outro ponto de vista temos a interpretação de Nicos Poulantzas, de cunho marcadamente marxista, que olha o poder como “a capacidade de uma classe social realizar os seus interesses objetivos específicos (POULANTZAS, 1977). Na sua visão é determinante a questão dos “interesses” no seio da luta de classes, entendidos como algo objetivo e não apenas motivacional (ou psicológico), que se situam no campo das práticas em relação a esferas políticas, econômicas, ideológicas, *etc.*

De acordo com a concepção de Foucault, o poder deve ser analisado como “algo que circula e que só funciona em cadeia”, i.e., não está localizado nas mãos de alguém nem pode ser apropriado como uma riqueza ou um bem: “o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles” (FOUCAULT, 1979:183).

Por último, para fechar este resumo tópico sobre algumas concepções de poder, cabe ainda lugar à concepção de Bourdieu, particularmente sua definição de “campo de poder”. Trata-se de um espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital⁹¹ ou, mais precisamente, entre os agentes que estão suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para estar em posição de dominar o campo correspondente (...) (BOURDIEU, 1996).

A questão do poder é importante para refletiremos sobre possíveis estratégias de fortalecimento da sociedade civil através da articulação em rede, uma vez que esse é o ponto central do processo de empoderamento. A abordagem do empoderamento sugere que é possível o aumento das capacidades das organizações sociais no sentido de alterar as suas relações de poder no âmbito das várias esferas sociais: mercados, Estado e a sociedade civil⁹². Vejamos um pouco melhor em que consiste essa abordagem do empoderamento.

⁹¹ O espaço social é integrado por vários campos de poder (econômico, social, político, cultural, etc.) que são permeados por disputas e conflitos. Cada campo de poder gera um capital (econômico, social, político, cultural, etc.) (BOURDIEU, 2001).

⁹² Note-se que as três esferas referidas constituem, de acordo com Claus Offe, os modos ideais-típicos nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações. Cada um deles ativa, e de certa forma se baseia em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no meio social: razão, interesse e paixão. (OFFE, 1999:128).

As primeiras concepções de empoderamento, sobretudo as vinculadas ao movimento feminista, tinham como idéia força a concepção de “poder sobre”⁹³ – igualmente veiculada pela matriz weberiana – em que uma pessoa ou grupo de pessoas é capaz de controlar de alguma forma as ações de outros. Assim, as estratégias de empoderamento visavam romper com a situação de dominação, com vistas à conquista de espaço nas estruturas econômicas e políticas da sociedade (IORIO, 2003:22).

A partir da década de oitenta, os novos esforços analíticos focalizaram a análise nos processos – em lugar dos resultados – passando o poder a assumir outras formas para além da idéia de “poder sobre”, como “poder para”, “poder com” e “poder de dentro”: o primeiro é visto como um poder generativo ou produtivo que cria possibilidades e ações sem dominação; o segundo, orientado pela conhecida máxima “a união faz a força”, envolve o sentido de que o todo é maior que as partes reportando para o enfrentamento dos problemas pelo grupo, conjuntamente; a terceira refere-se à força espiritual intrínseca ao ser humano e que conduz à aceitação e respeito dos outros como iguais (IORIO, 2003:23).

Sistematizando as considerações fundamentais sobre empoderamento temos que:

- i) *É um processo de conquista de poder* – esse processo envolve a dimensão de controle sobre recursos (físicos, humanos, financeiros, etc.) e ideologias (crenças, valores, atitudes, etc.) e a dimensão de transformação interior que gera autoconfiança e auto-estima possibilitando o aumento da capacidade e da habilidade para controlar os recursos. Ambas as dimensões se reforçam mutuamente;
- ii) *As pessoas e as organizações empoderam-se a si mesmas* – o empoderamento não é algo que possa ser feito a alguém por outra pessoa, i.e., não assume caráter de dádiva. Assim, não são os governos, agências multilaterais ou as ONG que outorgam poder, embora possam funcionar como catalisadores criando ambientes favoráveis para tal;
- iii) *Não é um processo neutro* – na medida em que implica mudanças nas relações de poder em favor dos menos empoderados, ele pode gerar significativas convulsões sociais;
- iv) *Não é um jogo de soma-zero* – dependendo das situações, existem “vencedores e vencidos”;
- v) *É um processo de transformação de pessoas e grupos* – a transformação dos indivíduos é fundamental mas, em determinados casos, a ação em grupo pode fortalecer o processo (SEN, G., 1997).

A construção de redes da sociedade civil pode contribuir para expandir as capacidades – no sentido proposto por Amartya Sen⁹⁴ – das pessoas e das organizações da sociedade civil, funcionando como catalizadores de processos de empoderamento que lhes permitam “ganhar poder” e, conseqüentemente, aumentar o acesso e controle sobre os recursos.

A mobilização de recursos é particularmente relevante no caso da segurança alimentar, na medida em que engloba várias matérias transversais como água, terra, sementes, biodiversidade, mercados, saúde, educação, saneamento básico, etc., o que justifica uma ação concertada dos vários atores sociais para melhor fazerem passar a sua mensagem e reivindicarem políticas adequadas.

Mas o trabalho em rede fomenta também o associativismo e as formas voluntárias de cooperação entre diferentes atores numa base de confiança e interesse mútuo que

⁹³ Nesta concepção o poder se apresenta como uma substância transferível, tomável e finita – que pode ser delegado e retirado - ou seja, se uns ganham poder, outros perdem, como num jogo de soma zero (IORIO, 2003:22).

⁹⁴ Ver ponto 1 do Capítulo II.

possibilita a promoção de capital social facilitando a ação coletiva. Em termos teóricos, podemos encontrar respaldo neste argumento na contribuição de autores como Putnam (2006), o qual chama atenção para a confiança, normas e cadeias de relações que se estabelecem no seio de uma comunidade, enquanto componentes de um bem público – capital social – fundamental para a democracia. Este autor, ao estudar as diferenças relativas à vida cívica nas várias regiões da Itália, baseou-se nos dilemas da ação coletiva e no oportunismo deles resultante para explicar que o capital social pode contribuir para aumentar as formas de cooperação voluntárias e melhorar o desempenho das instituições, com vista à criação de uma comunidade cívica, conseqüentemente, mais democrática. Ademais, argumenta que na base do capital social estão regras de reciprocidade, confiança e solidariedade que aumentem a participação cívica, a cooperação e a coordenação em benefício mútuo⁹⁵ (PUTNAM, 2006).

Outro autor, ao examinar as dinâmicas políticas nas regiões rurais do México concluiu que o capital social pode ser “co-produzido” pelas interações e sinergias criadas entre o Estado e os atores sociais locais (FOX, 1996). O quadro que este autor propõe para analisar a “construção política” do capital social baseia-se em três pontos centrais: i) *oportunidades políticas* – o Estado e/ou os agentes sociais externos podem determinar incentivos (ou entraves) à ação coletiva e à capacidade de organização social; ii) *idéias e energia social* – deve ser dada particular atenção aos atores sociais, suas idéias e motivações na forma como respondem às várias oportunidades (ameaças); e iii) *“scaling up”* – evidencia a importância daquelas organizações cujos esforços criaram oportunidades a outras induzindo a uma ação coletiva (FOX, 1996:1090-92).

Na mesma linha de argumentação Peter Evans argumenta sobre a importância das relações de sinergia entre atores públicos e privados, afirmando que governos ativos e comunidades locais mobilizadas podem reforçar-se mutuamente através de esforços cooperativos mútuos e complementares (EVANS, 1996).

Colocadas algumas referências teóricas, queremos agora entrar no caso de Angola para percebermos então que sociedade civil existe neste país e conhecermos o processo que deu início à constituição da rede angolana da sociedade civil.

2. A SOCIEDADE CIVIL EM ANGOLA

A sociedade civil em Angola parece começar a emergir de forma mais consistente a partir do início da década de 1990, quando a abertura democrática e a conseqüente transição para o multipartidarismo possibilitaram novas formas de associação e organização social. O que nos propomos em seguida é compreender quais são as características da sociedade civil angolana, que atores estão presentes e quais as suas dinâmicas de participação. Isso nos permitirá conhecer com mais detalhe que tipo sociedade civil existe no país.

⁹⁵ A abordagem de Putnam é interessante e traz contributos muito importantes para a interpretação do capital social. Porém, algumas dúvidas e interrogações subjazem a seu texto, particularmente, a forma de promover o capital social e o argumento de que regiões (comunidades) que não possuam dotação inicial desse tipo de capital – por razões históricas, sociais, econômicas, ou outras – dificilmente conseguirão emergir da situação ou criar condições para aumentos de sua dotação.

2.1 Trajetórias da sociedade civil em Angola

É freqüente as análises sobre a sociedade civil angolana referirem que esta emergiu a partir do início dos anos noventa, justificando-se esse fato com a proliferação de ONGs e outras formas organizativas que surgiram no bojo do processo de democratização e transição para o multipartidarismo. Tal constatação possui efetivamente um fundo de verdade, mas não a verdade toda, pois acaba subestimando a importância até essa altura da intervenção individual e coletiva no campo cívico e político – cuja maior expressão corresponde à luta pela libertação nacional –, sem a qual fica incompleta a análise do seu percurso. Por isso mesmo, o exercício que fazemos nos próximos parágrafos pretende reconstituir essa trajetória, cujo marco divisório é o processo democratizante do início dos noventa.

Como afirma Nelson Pestana, a sociedade civil angolana possui uma história antiga e uma recente: a primeira, que se circunscreve ao movimento associativo das associações culturais, movimentos cooperativos e mutualistas de Angola que desde meados do século XIX e ao longo de todo o século XX reivindicaram pelo direito à cidadania e autodeterminação dos africanos e que desembocou nos movimentos de luta pela independência, mas que foi sonegada por estes durante a guerra civil e o período da I República; e a segunda, que abarca o período mais recente desde início dos noventa no qual os movimentos associativos afirmaram a sua autonomia e legitimidade de intervenção (PESTANA, 2003:3).

Para além dos exemplos apontados por Pestana (2003) para o primeiro período, Marques Guedes (2005) ressalta ainda as ações e participações em “movimentos culturais organizados” no período pré-independência com óbvios objetivos de intervenção política junto do Estado colonial. Como exemplo, o autor refere os vários casos de movimentos de intelectuais e, sobretudo, grupos musicais, cujas mensagens exortavam sentimentos nacionalistas. Mais tarde essas manifestações se agravaram desembocando nos movimentos de luta pela independência e partidos políticos. Esse autor considera assim que esses movimentos culturais organizados constituíram o germe de uma futura sociedade civil angolana (MARQUES GUEDES, 2005:36). Também Conceição Neto recorda os vários atores que surgiram nesse período precursores dos movimentos pela independência:

“Desde meados dos anos cinquenta crescia a reivindicação da independência, nascendo dentro e fora do território organizações diversas, mais ou menos efémeras, muitas vezes sem qualquer ligação entre si, outras vezes interpenetrando-se, associando-se ou cindindo em novos agrupamentos. Em Angola, a forçosa clandestinidade agravava as forçosas desconfianças derivadas de diferentes origens sociais e meios culturais. É difícil identificar todos esses grupos que se formaram, mas tanto em Luanda como noutras regiões, os laços de vizinhança e de parentesco, os contatos profissionais ou académicos, as igrejas e grupos religiosos, as actividades desportivas e culturais, foram os principais canais através dos quais circularam as ideias e documentos e se formaram as embrionárias organizações. Entre elas contam-se o PLUAA (Partido de Luta Unida dos Africanos de Angola) e o MINA (Movimento para a independência Nacional de Angola) cujos militantes irão convergir para o MPLA. A UPA (União dos Povos de Angola) (...) tinha também apoiantes seus em diversas zonas do território, incluindo Luanda.” (NETO, 2000:186-87).

A autora salienta também a diversidade de meios de origem e de campos de atuação oriundos desses movimentos:

“A já citada UPA nasce em 1958, mas deriva da anterior UPNA (União dos Povos do Norte de Angola), de 1954, ligada a um projecto de restauração do reino do Congo. Também em 1954 surge a UNTA (União Nacional dos Trabalhadores Angolanos) que mais tarde se associará ao MPLA, constituindo o seu “braço” sindical. Em 1957, o “profeta” Simão Toco cria a Associação Mútua dos Originários do Zombo (ASSOMIZO), mas um grande número de originários daquela área preferem congregar-se na ALIAZO (Aliança dos Zombos), cujo primeiro presidente foi André Massaki, da Igreja Baptista, editor do Jornal Sikama (Despertar). A ALIAZO evoluiu para Partido Democrático Angolano e veio a fundir-se com a UPA em 1962, formando a FNLA sob a presidência de Holden Roberto. Menos conhecida são as actividades dos emigrantes do leste de Angola nas regiões do Katanga e da (futura) Zâmbia, mas sabe-se que no final dos anos 50 existia uma associação dos Cokwe (a UWC, Ukwashi wa Chokwe), da qual pelo menos um dos líderes, Smart Chata, virá mais tarde a integrar a UNITA (...)” (NETO, 2000:188).

É neste contexto que Marques Guedes (2005) afirma que a conformação da sociedade civil angolana assumiu traços de *pluralidade, disseminação e fungibiliade*. Essas características já são bem visíveis nos excertos supracitados, os quais evidenciam as inúmeras formas organizativas (movimentos, partidos, associações, sindicatos, entidades culturais) e diversas proveniências (étnicas e geográficas).

A chegada da independência trouxe de imediato a guerra civil e a instalação do regime de Partido Único que obstruiu a participação política da sociedade. Conforme esclarece Nelson Pestana, a política de exclusão de carácter totalitário não concebeu qualquer espaço político para além do partido:

“(...) o povo era representado (pensando) como a massa que não tem vontade separada da vontade da direcção da vanguarda revolucionária [MPLA]. Não havia lugar, na sociedade assim representada, para qualquer relação horizontal. Todas as relações eram pensadas e concretizadas como relações verticais (de cima para baixo). Não havia lugar a uma qualquer contradição ou mesmo qualquer diferença de interesses, ainda que circunstancial, no seio do corpus social que não fosse entendida como a expressão antagónica da “luta de classes”, ou seja, de uma ação ofensiva e exterior ao corpo social revolucionário. Agostinho Neto defendia um regime onde não houvesse lugar a uma qualquer autonomia da sociedade face ao partido único e da sua ditadura: “*aqui quem comanda é o MPLA. Nós não queremos uma democracia burguesa*”. (PESTANA, 2003:6-7, Grifos no original).

Tal postura é confirmada também por Pacheco (2001) e Marques Guedes (2005), afirmando que a sociedade civil que então despontava foi silenciada pelo Estado pois apenas permitiu a intervenção das organizações de massa diretamente ligadas ao partido. Relativamente a este período os autores são unânimes em considerar que a incipiente sociedade civil que até aí se conformava regrediu durante a Primeira República (1975-1990). Marques Guedes (2003) refere-se a essa quinzena de anos pós-independência como um período de “*atomização*” da sociedade civil, pois as organizações foram reprimidas tanto pelo Estado-MPLA, como pela UNITA que também nas suas “*terras livres de Angola*” não permitia qualquer tipo de movimentação ou associação que escapasse ao seu controle.

Mas essa repressão não conseguiu impedir totalmente que outras formas reivindicativas despontassem durante este período, através das quais a sociedade

exprimiam indignação e crítica ao sistema vigente, conforme se percebe pela descrição seguinte:

“(…) no *Vida & Cultura*; no *Centro Cultural Universitário* que organizou os primeiros debates semanais, exemplo retomado pela *UEA* com as célebres *‘Makas à quarta-feira’*; na Faculdade de Medicina, através do seu jornal mimeografado *‘O Broncoscópio’*, que viria a ser encerrado depois de ter denunciado que o magnífico Reitor ia buscar comida à cantina dos estudantes para dar ao seu cão; do seu *Grupo de Teatro* (posteriormente transformado em *Elinga-Teatro*) com a peça *‘Alfredo’* que era uma clara crítica à guerra civil e aos seus efeitos sociais e humanos destrutivos; através das tertúlias *Ohondanji* e *Canteiro Novo* (que publicou a revista literária *‘Archote’*); do movimento cultural *Kiximbula*, do *Grupo Universitário Católico* (GUC); do *Instituto de Ciências Religiosas de Angola* (ICRA); dos grupos de juventude metodista e outros clubes de reflexão. Todos, sem que houvesse uma estratégia de conjunto nem necessariamente uma intenção de militância política mas apenas uma comunhão de pensamento pela sua inconformidade com o pensamento único oficial e a busca de uma forma de identidade, de afirmação cidadã e de renovação da sua espiritualidade, contribuíram para a formação desse espaço autónomo (…).” (PESTANA, 2003: 14-15).

Com o advento da democratização e a transição para o multipartidarismo no início dos noventa iniciou-se uma proliferação de ONGs nacionais, razão pela qual é comum identificar-se o processo de emergência da sociedade civil angolana com a constituição da II República. Contudo, como se percebeu pela descrição anterior, a sociedade civil antes da democratização teve uma intervenção muito significativa. Hoje a sociedade civil em Angola é composta por diversos grupos cujos atores assumem diferentes formas organizativas. Ainda que correndo o risco da superficialidade, tentaremos em seguida sistematizar e caracterizar esses grandes grupos identificando neles os seus principais atores.

2.2 Grandes grupos de atores sociais

O exercício de sistematização que fazemos em seguida através de uma classificação por ‘grandes grupos’ não tem a pretensão de avançar com nenhuma tipologia da sociedade civil angolana. Porém, consideramos que isso nos ajuda a compor um quadro geral para melhor identificarmos e compreendermos quem são os diversos atores presentes, que formas organizativas existem.

Os *partidos políticos* compõem um desses grandes grupos. À semelhança das ONGs nacionais, a proliferação de partidos políticos após a transição para o multipartidarismo foi absolutamente extraordinária. Hoje encontram-se legalmente registrados e reconhecidos em Angola uma centena de partidos políticos e identificados mais três dezenas cuja legalidade não foi reconhecida pelo Tribunal Constitucional. Estes números são sintomáticos da diversidade e facilidade com que se criam (mais também se extinguem) partidos políticos no país. De qualquer modo, sublinhe-se que desses, apenas uma dúzia tem assento parlamentar na Assembleia Nacional, dos quais apenas o MPLA e UNITA⁹⁶ efetivamente disputam programas num quadro ainda

⁹⁶ Recorde-se, como referimos no Capítulo I, mesmo a FNLA teve apenas 2% de votos nas eleições de 1992.

hegemônico por parte do primeiro. A respeito, Pacheco (2004) refere que ainda não houve condições para que um terceiro partido se pudesse afirmar, pois considera que existe uma manifesta falta de visão, estrutura, crise de idéias, valores e projetos e ainda enormes fragilidades na implantação territorial, situação que na globalidade o autor descreve como “*crise de legitimidade*”.

Outro grande grupo presente é constituído pelas *confissões religiosas*. A República de Angola assume-se como um Estado laico, com separação entre este e as igrejas, onde a liberdade de culto e religião é uma garantia constitucional regulamentada pela legislação em vigor, como por exemplo, a *Lei Nº 2/04 do Exercício da Liberdade de Consciência, de Culto e de Religião*. Contudo, nos últimos anos Angola tem sido um meio fértil para a proliferação de centenas de igrejas e confissões religiosas diversas, fato que tem suscitado vários debates na sociedade e no governo. Em 2004, a Assembleia Nacional noticiava que “em Angola estão reconhecidas 83 confissões religiosas (igrejas) e cerca de 700 aguardam por reconhecimento, número considerado exagerado”⁹⁷. A preocupação pela proliferação desenfreada dessas instituições se deve, segundo os deputados, ao fato de “muitas igrejas, além de exercerem ilegalmente as suas atividades, portanto sem nenhuma autorização, funcionam como verdadeiras empresas - arrecadando grandes receitas da contribuição dos fiéis, com a agravante de as transferirem para o estrangeiro, fraudulentamente”⁹⁸. Recentemente, o *Instituto Nacional dos Assuntos Religiosos* (INAR) noticiou que existiam cerca de 800 igrejas por reconhecer oficialmente no país⁹⁹. As Igrejas tiveram um papel determinante nas iniciativas de construção da paz, continuando ainda hoje a ter um papel muito ativo e reconhecido (sobretudo a Igreja Católica) na sociedade angolana. A Igreja Católica é representada pela *Conferência Episcopal de Angola e São Tomé* (CEAST) e as principais igrejas protestantes (metodista, baptista, congregacional, etc.) são representadas pelo *Conselho das Igrejas Cristãs de Angola* (CICA) e a *Aliança Evangélica Angolana* (AEA). Segundo Comerford (2004), até 1999, data da formação do *Comité Inter-Eclesial para a Paz em Angola* (COIEPA) pelas três instituições anteriores em conjunto com cidadãos e outras organizações sociais, cada uma delas preferia agir em favor da paz de forma individual. A importância da Igreja enquanto ator da sociedade civil encontra-se, desde logo, na sua força de mobilização (fiéis, crentes) e, por conseguinte, na capacidade para veicular as suas mensagens. No entanto, muitas dessas organizações, nomeadamente as estruturas de cúpula que congregam instituições religiosas, voluntários e outras organizações sociais, desenvolvem também projetos e trabalhos com comunidades (em diversas áreas como saúde, educação, juventude, etc.), bem como promovem debates através de seminários, palestras ou jornadas promovendo assim a discussão sobre os mais diversos assuntos. Outra área privilegiada de intervenção das Igrejas diz respeito à proteção e promoção dos direitos humanos (sociais, políticos, culturais), como observa o relatório de uma ONG internacional (HRW, 1999) que aponta trabalhos de educação cívica e de resolução de conflitos, incluindo projetos de educação sobre direitos humanos.

A *comunicação social* constitui outro grupo que pode ser diferenciado no seio da sociedade civil angolana. Até a abertura democrática todos os meios de comunicação durante o regime de Partido Único estavam sob controle do Estado, à exceção da conhecida *Voz da Resistência do Galo Negro* que emitia através das zonas controladas

⁹⁷ Fonte: Assembleia Nacional da República de Angola, Notícia de 29/02/2004.

⁹⁸ *op. cit.*

⁹⁹ Fonte: ANGOP, 10 de setembro 2007.

que era controlada pela UNITA. Durante o período da Primeira República viveu-se uma instrumentalização político-militar dos órgãos de comunicação que eram utilizados para mobilização pública e troca de acusações entre os lados em conflito. No bojo do processo de democratização também os órgãos de comunicação beneficiaram de considerável desenvolvimento. Atualmente a comunicação social angolana encontra-se perante enormes desafios para se afirmar e contribuir como garante da liberdade de expressão. No entanto, subsistem ainda alguns entraves para a veiculação da informação como sejam a baixa densidade de rádios e televisores por família devido aos baixos rendimentos e falta de eletricidade em muitas áreas rurais¹⁰⁰. O Estado detém o monopólio da Televisão Pública de Angola (TPA) e a imprensa regional tem ainda fraca expressão. O *Jornal de Angola*, conotado com o governo, é o único diário e também o órgão de imprensa escrita com maior expressão. Para além da televisão, estão ainda sob alçada do Estado a *Rádio Nacional de Angola* e a agência noticiosa oficial ANGOP. Por parte da imprensa privada destacam-se a *Rádio Ecclésia* da Igreja Católica considerada a mais independente e credível e os semanários *Agora*, *Angolense*, *Folha 8* e *Jornal dos Desportos*, dentre outros¹⁰¹.

Os sindicatos e associações profissionais assumem também cada vez mais importância enquanto atores sociais. Se até a abertura democrática apenas existia a *União Nacional dos Trabalhadores Angolanos* (UNTA-CS), sob orientação do MPLA, hoje esta organização sindical divide espaço com a *Central Geral dos Sindicatos Livres e Independentes de Angola* (CGSLIA) e com dezenas de outras organizações sócio-profissionais. Neste âmbito destaca-se a *Ordem dos Advogados* que, em contraste com a *Ordem dos Médicos de Angola*, *Ordem dos Engenheiros de Angola*, *Sindicato dos Professores Angolanos* ou *Sindicato dos Jornalistas Angolanos*, por exemplo, tem tido um papel activo de intervenção no campo político e social. Pelo lado dos camponeses a *Confederação das Associações de Camponeses e Cooperativas Agro-Pecuárias de Angola* (UNACA), afirma-se como a mais representativa, com presença nas 18 províncias do país e com ligações à *Via Campesina* no plano internacional¹⁰². Também aqui poderíamos incluir as várias associações profissionais que representam os interesses do sector privado como a *Associação Industrial de Angola* (AIA), *Câmara de Comércio e Indústria de Angola* (CCIA) ou as várias *Câmaras de Comércio bilaterais* (com Brasil, Portugal, Estados Unidos, etc.).

Para além desses grandes grupos podemos ainda referir a presença de várias associações cívicas enquanto atores expressivos da sociedade civil angolana. Alguns exemplos são o *Amplio Movimiento de Ciudadãos* (AMC) que é uma formação política

¹⁰⁰ Em conversa mantida em abril de 2007 em Luanda com Enrico Muratore, director do *Integrated Regional Information Network* (IRIN), soubemos da intenção deste organismo da ONU de alargar a sua iniciativa de distribuição de “Rádios Manivela” (que funcionam sem necessidade de eletricidade ou bateria) nas comunidades como forma de facilitar o acesso a informação em zonas sem eletricidade.

¹⁰¹ Embora cada vez mais diminutas, houve notícias em anos recentes de caos de violação da liberdade de imprensa. Alguns exemplos podem ser encontrados nos registos da HRW (1999) e Hodges (2003: 131-137).

¹⁰² Fundada em 1990 com a designação de *União Nacional dos Camponeses Angolanos*, mudou para a designação atual em 2005 e hoje afirma representar 4.788 associações de camponeses num total de 508.971 associados (dos quais 266.773 são mulheres), 966 cooperativas com 162.290 membros (dos quais 90.730 são mulheres). No caso de Moçambique, a sua congénere *União Nacional dos Camponeses de Moçambique* (UNACA) constitui o braço mais forte da *Via Campesina* em África e encontra-se bem mais ativa no seu contexto nacional e regional, como pude perceber em conversa recente que manteve com o seu carismático líder Ismael Ossemane.

que reúne alguns intelectuais conotados como à esquerda do MPLA, ou a *Associação Justiça Paz e Democracia* (AJPD) que atua na área da justiça e direitos humanos. Ainda outro exemplo deste tipo de associações, porventura mais significativo, é a *Associação Cívica de Angola* (ACA) que foi formada logo em 1991 e é tida por muitos como a precursora deste amplo movimento cívico. A *Fundação Eduardo dos Santos* (FESA), que foi idealizada pelo atual Presidente, assume-se com um caráter filantrópico, mas em Angola esta instituição é vista como uma extensão do próprio governo.

Vejamos agora o grupo constituído pelas ONGs e suas articulações, onde se incluem atores que tomaram a iniciativa da constituição da rede de segurança alimentar que descreveremos mais adiante. Já referimos que houve uma significativa proliferação de ONGs, nacionais e estrangeiras a intervir em Angola a partir da década de 1990. Um estudo realizado pelo PNUD em 1999 sobre o papel da sociedade civil na reconstrução do país referia que 61% das organizações presentes tinham o estatuto de ONGs, 16% Organizações Religiosas, 11% Associações Culturais, 4% Associações Profissionais e 3,5% Sindicatos (PNUD, 1999). No início de 2001, a *Unidade Técnica de Coordenação de Assistência Humanitária* (UTCAH)¹⁰³ tinha registrado 365 ONGs nacionais e 95 internacionais (UE, 2002). Estas ONGs são muito diferenciadas, tanto em temas de atuação (direitos humanos, HIV/SIDA, ambiente, desenvolvimento rural, segurança alimentar, gênero, crianças, saúde, etc.), como em número ou tipo de representados e metodologias de atuação. O nosso exercício de mapeamento de ONGs nacionais e internacionais hoje existentes em Angola encontra-se no Anexo B. Vale referir, contudo, que no meio desta amálgama de organizações algumas se destacam. No caso das nacionais, destaca-se amplamente a *Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente* (ADRA), em intensa atividade desde 1990. No caso das internacionais destacam-se a *Open Society Institute*, suportada pela Soros Foundation, que teve um importante papel enquanto dinamizador do movimento cívico pela paz; a *Development Workshop* (DW), a *Agency for Cooperation and Reserach in Development* (ACORD), *Counciliation Resources* (CR), *World Vision* e *CARE* (nomeadamente no Huambo), *Fundação Ebert Friedrich*, *Cooperação Técnica Alemã* (GTZ), e algumas ONGs portuguesas com destaque para a *OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento*. A maioria destas ONGs, tanto nacionais como internacionais tem sua sede na capital, Luanda, e nas províncias do Huambo e Lubango.

Hoje em Angola é também possível identificar outras formas de articulação como são o caso das redes. As duas principais estruturas de cúpula no domínio das ONGs em Angola são o *Comité de Organizações Não Governamentais Internacionais de Angola* (CONGA) e o *Fórum de ONGs Angolanas* (FONGA)¹⁰⁴. O primeiro surgiu em 1990¹⁰⁵ como espaço de concertação de atividades entre as ONGs nacionais e internacionais com intervenção em Angola com o objetivo de ampliar o espaço de diálogo entre os membros. Contudo, a existência de conflitos de interesse entre as ONGs nacionais e

¹⁰³ Órgão tutelado pelo Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS) responsável, entre outras funções, pelo registro das ONGs.

¹⁰⁴ Informação adicional, estas organizações de cúpula estão presentes em todo o espaço lusófono de que são exemplo a *Associação Brasileira de ONG* (ABONG), a *Plataforma das Organizações Não Governamentais de Cabo Verde* (PONG's), a *Plataforma de Concertação das ONGs Nacionais e Estrangeiras na Guiné-Bissau* (PLACON-GB), o *Fórum de ONGs de Moçambique* (LINK), a *Plataforma Portuguesa das ONGD* e a *Plataforma de ONGs de São Tomé e Príncipe* (FONG).

¹⁰⁵ Na realidade a organização iniciou a sua atividade em 1989 sob a designação de COANG, apenas integrando ONGs internacionais. No ano seguinte adotam a designação CONGA e abrem espaço também às ONGs nacionais.

internacionais no seio do CONGA levaram a uma ruptura entre as organizações resultando no surgimento do FONGA em 1991, este admitindo tanto organizações nacionais como internacionais. Neste momento o CONGA congrega quase uma centena de ONGs internacionais e o FONGA tem atualmente cerca de 365 ONGs que atuam em diferentes sectores como água e saneamento, saúde, educação, formação profissional, micro-crédito, direitos humanos, agricultura, segurança alimentar, ambiente, minas, HIV/SIDA, entre outras. Para além destas duas estruturas de cúpula, existem ainda outras redes ativas em Angola que desenvolvem trabalhos em determinadas áreas temáticas como terra, mulheres, HIV/SIDA, Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) ou cidadania e eleições. Um desses exemplos é a *AngoNet – Rede Humanitária de Angola*, organização que surgiu em 1989 como resultado de um projeto promovido pela ONG internacional Development Workshop (DW) e conta com financiamento do PNUD. Esta rede tem como principal objetivo fortalecer e aumentar as capacidades das ONGs angolanas ao nível do uso das TIC, bem como melhorar as comunicações e troca de informação entre os seus membros. A sua intervenção foi muito importante na medida em que disponibilizou serviços de rede (Internet e correio eletrónico) sem fins lucrativos para as ONGs, constituindo-se durante vários anos o único fornecedor deste tipo de serviços em Angola. Segundo Alain Caine, um dos facilitadores da rede, hoje a rede apóia organizações humanitárias e da sociedade civil na reconstrução do país e desenvolve projetos em comunidades; afirmando possuir já 400 membros associados, refere que pretendem apostar também na educação à distância em áreas como desenvolvimento rural e urbano, meio ambiente, água, saneamento, energia, micro-finanças, entre outros¹⁰⁶. Na mesma linha do anterior, o *Projecto Nova Visão* (rede de informação de ONGs) também visa apoiar organizações com necessidades ao nível de recursos informáticos e de comunicação (computadores, telefone e Internet) garantindo assim um maior acesso à informação e disponibilizando capacitação nos domínios informáticos aos técnicos e funcionários das ONGs. Hoje este projeto reúne 108 ONGs e é dinamizado pela *Associação Juvenil para o Desenvolvimento Comunitário de Angola* (AJUDECA) através de financiamento da *Cooperação Técnica Alemã* (GTZ). Tanto esta rede como a anterior desempenham, assim, um papel muito importante tendo em conta as enormes carências de recursos (humanos e técnicos) com as quais a grande maioria das ONGs angolanas trabalha. Ainda outro exemplo é a *Rede Terra* que surgiu em 2002 no contexto da discussão sobre o Anteprojecto da Lei de Terras lançado pelo Governo e hoje reúne uma dúzia de ONGs nacionais e estrangeiras em torno da temática da terra. Estas organizações desenvolvem atividades de lobby e advocacy nessa temática, estudos de caso e sessões de capacitação e esclarecimento técnico (por exemplo, sobre delimitação de terras nas comunidades), entre outros, através de financiamentos de ONGs e organizações internacionais. Também a *Rede Mulher-Angola* constitui um movimento cívico de reivindicação pelos direitos das mulheres que, em conjunto com a *Organização da Mulher Angolana* (OMA) – criada em 1962 como ala feminina do MPLA¹⁰⁷ –, a *Rede de Mulheres Ministras e Parlamentares* e o *Grupo de Mulheres Parlamentares* se afirmam empenhadas em desenvolver ações que promovam a integração das mulheres na sociedade e na política bem como salvaguardar os princípios da igualdade de gênero. Outro exemplo de rede temática é a *Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/SIDA* (RNP+Angola) que desenvolve grupos de ajuda mútua, fóruns e encontros, buscando o fortalecimento, e a melhoria da qualidade de vida das pessoas vivendo com HIV/SIDA.

¹⁰⁶ Fonte: “Redes em Angola: Sobrevivendo à Guerra e enfrentando as suas crises”. Notícia publicada online em 17/04/2004 na “La Insignia”.

¹⁰⁷ Em 1973 foi também criada a *Liga Independente de Mulheres Angolanas* (LIMA), a ala feminina da UNITA.

Para além da proteção e apoio a pessoas que sofrem desse problema, a rede procura também intervir no plano político (contribuindo para a discussão e formulação de políticas públicas) e no plano social (defendendo os direitos das pessoas com HIV/SIDA e noticiando casos de discriminação). Estes são, do nosso ponto de vista, os exemplos mais significativos de articulações entre organizações da sociedade civil. Com exceção das duas primeiras organizações referidas (FONGA e CONGA), verifica-se que as restantes assumiram um campo temático específico, às quais se poderia juntar ainda a *Rede Eleitoral*, no âmbito da promoção da educação cívica e cidadania¹⁰⁸, a *Rede Criança*, com intervenção específica em problemas infantis, a *Rede de Defesa de Direitos Humanos* ou a *Rede Angola do Sector Multi-Empresarial*.

Com esta descrição pretendemos mostrar a diversidade de atores e formas organizativas existentes em Angola. Porém, Pacheco (2001) afirma que esses atores são muito distintos entre si em termos de credibilidade e força representativa. A sua leitura levou-o a sugerir uma tipologia para classificar essas organizações baseando-se nos seguintes dois critérios: i) a “*força*” de cada organização, avaliada em termos de capacidade de intervenção e influência na sociedade estreitamente ligada à capacidade financeira; e ii) a “*credibilidade*” de cada organização, avaliada em termos de representatividade e da representação que a opinião pública tem dessas organizações no que respeita ao cumprimento das regras estatutárias e das leis, à transparência de gestão, à democracia interna, etc. A sua proposta é a seguinte:

Quadro 4 – Tipologia de organizações angolanas segundo critérios de força e credibilidade

Organizações com força e com credibilidade - Ligadas a algumas igrejas, principalmente à Católica (Ex.: Universidade Católica, Rádio Ecclésia, Caritas, Centro Cultural, Mosaiko, Instituto de Ciências Religiosas); - Outras como a OMA, o SINPROF, a Ordem dos Advogados Organizações com força e com pouca credibilidade - Ligadas aos círculos do poder, que manifestam relativamente elevada capacidade financeira e de intervenção, podendo influenciar instituições públicas e privadas a vários níveis, mas com gestão opaca ou desconhecida (Ex.: FESA, Fundação Fundanga, AJAPRAZ, Movimento Espontâneo. Organizações com pouca força e com credibilidade - Movimentos pacifistas, imprensa privada, certas ONG, certas associações e grupos recreativos e culturais, certas associações empresarias e profissionais. Organizações com pouca força e pouca credibilidade - A maioria das ONG nacionais, associações do tipo “naturais e amigos de”, a maioria das associações empresariais, a maioria dos sindicatos. <i>Fonte: Pacheco (2001)</i>

Pelo exposto se percebe de forma muito clara e inequívoca que existe uma sociedade civil em Angola e que, não obstante os altos e baixos ao longo da sua trajetória, ela se está afirmando cada vez mais assumindo diferentes formas

¹⁰⁸ Ou ainda, no mesmo campo temático, a recentemente criada (2005) *Plataforma Nacional da Sociedade Civil Angolana Para as Eleições* que pretendeu unir todas as ONGs que trabalham na questão eleitoral mas a *Rede Eleitoral* que trabalha em várias províncias não tenha reconhecido credibilidade nessa liderança.

organizativas. Na próxima seção tentaremos identificar algumas especificidades que caracterizam essa sociedade civil angolana.

2.3 Especificidades da sociedade civil angolana

Sobre a crescente afirmação da sociedade civil em Angola, Pacheco (2005) não tem dúvidas em afirmar que essa constitui o segmento de maior crescimento e dinamismo desde o início da transição multipartidária, baseando a sua afirmação no seguinte conjunto de fatos:

- Contribui para que se alcançasse a paz e para uma mudança progressiva nos modos de produção do político, provocando a ruptura da bipolarização entre os dois grandes partidos que caracterizou a cena política angolana praticamente desde 1975;
- Desenvolveu uma reflexão teórica sobre a democracia e cidadania mais avançada do que a dos partidos políticos e teve um papel decisivo na mudança operada em Angola na promoção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, na defesa dos direitos das mulheres e de um equilíbrio de gênero, na construção de uma cultura democrática e de um espaço público com mais qualidade, na educação cívica dos cidadãos e na influência sobre algumas políticas públicas (pobreza, terras, imprensa, educação);
- Contribuiu para a criação de espaços de diálogo, concertação e planificação conjunta entre as Administrações Locais do Estado e os cidadãos em alguns dos municípios e comunas, contribuindo para a construção do capital social que pode permitir para influenciar políticas públicas e para a emergência de um poder local mais democrático e pluralista;
- Contribuiu para a conquista de um espaço político que se manifesta sob diversas formas, como, por exemplo, [a intenção] criação de um Fórum Social Angolano à imagem do que acontece noutras paragens e de um Observatório Político-Social que pretende ser um espaço pluralista de debate entre organizações da sociedade civil, partidos políticos e instituições do Estado, enquanto atores fundamentais do processo de construção da democracia, quer na vertente formal (com os partidos), quer na fundamental (com o Estado), quer ainda na substancial (com os cidadãos, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil).

Não obstante o crescente protagonismo e os avanços apontados anteriormente, as organizações da sociedade civil angolana, nomeadamente as ONGs, enfrentam ainda grandes dificuldades e limitações facilmente perceptíveis como sejam a manifesta falta de recursos humanos (capacitados) e materiais, a sua baixa capacidade organizativa e de gestão, a enorme dificuldade de captação de recursos ou a pouca experiência na elaboração e implementação de projetos. Claro está que, a pouca força e/ou credibilidade a que faz referência Fernando Pacheco, funcionam, do nosso ponto de vista, tanto como determinantes como conseqüências dessas limitações. Um relatório internacional elaborado após o término da guerra civil refere-se à sociedade civil angolana como altamente estratificada, com pouca tradição de participação política que vive num clima de incipientes instituições democráticas, e com baixos níveis de conscientização e organização entre as massas populares (UN, 2002:79).

Alguns autores afirmam que a sociedade civil angolana é ainda relativamente fraca, para o que contribuem tanto as limitações acima apontadas como vários entraves ao seu desenvolvimento. Retomando novamente às análises de Fernando Pacheco, resumimos a seguir os principais entraves identificados pelo autor para o desenvolvimento de uma sociedade civil mais forte: i) o peso da história, mas também o peso do petróleo que determina a corrupção das elites; ii) o fato de os meios de comunicação social darem pouca atenção e relevância a muitas organizações sociais e seus trabalhos; iii) a atitude ausente e grande parte dos intelectuais angolanos; e iv) o fato de alguns segmentos da esfera internacional (Governos, agências, ONGs, organismos multilaterais) imporem as suas agendas sem terem em conta os ritmos e as próprias agendas das organizações, mas que também fragilizam as organizações nacionais com oferta de salários mais elevados aos seus melhores quadros (PACHECO, 2005:13-14).

Identificadas as principais dificuldades, limitações e entraves ao seu desenvolvimento, vejamos agora as características intrínsecas que conferem alguma especificidade à sociedade civil angolana. Um rápido passar de olhos pelos grandes grupos da seção anterior indica-nos que: i) estamos em presença de uma *multiplicidade de atores* (públicos, privados, cooperativos, redes, movimentos de cidadãos, organizações de base local e tradicionais); ii) esses múltiplos atores possuem *diferentes formas organizativas* (ONGs, associações, fundações, redes, sindicatos e outras organizações sócio-profissionais, Igrejas, partidos políticos, sector informal, empresas); iii) particularmente as igrejas e os partidos políticos, mas também as ONGs presentes revelam uma enorme *atomização* (MARQUES GUEDES, 2005) ou, dito de outra forma, um *conglomerado de minorias* (PACHECO, 2001) dada a espetacular proliferação, num relativo curto espaço de tempo, dessas mesmas entidades; iv) a sua atuação revela ainda uma grande *fragilidade* que se deve aos entraves e dificuldades já apontados; v) tanto os grupos sociais existentes que conformam a sociedade angolana, como as diversas organizações no seio deles revelam uma notória *falta de interação direta* entre si (MARQUES GUEDES, 2005:67); vi) fraca ligação ao mundo da política, que deriva do divórcio entre as elites intelectuais e os grupos autônomos e populares (PACHECO, 2001).

Relativamente à posição do Estado *vis-à-vis* a intervenção da sociedade civil, é ainda visível uma enorme dificuldade de aproximação entre eles que se deve, sobretudo, à ainda pouca abertura ou disponibilidade do primeiro, mas também à dificuldade de organização e tomadas de posição “como um todo” por parte do segundo. A respeito, Pacheco (2003) afirma que face às instituições do Estado as organizações se posicionam de três maneiras diferentes: i) as que se manifestam de forma crítica radical, levando o poder a conotá-las, justa ou injustamente, com os partidos da oposição pelo aproveitamento que alguns deles fazem da sua ação; ii) as que estão claramente sintonizadas com as estratégias do poder; e iii) as que tentam ser independentes colaborando com as instituições do Estado sempre que tal se afigura útil e factível, procurando influenciar as políticas públicas com base nas suas experiências, mas não abdicando do seu direito à crítica, sempre que achem conveniente.

Também Marques Guedes (2005) nota poucas movimentações sócio-políticas conseqüentes face a um Estado moderno – como comícios, manifestações, petições e abaixo-assinados, greves, artigos de opinião, etc. – afirmando que em Angola não se têm feito sentir ativismos participativos verdadeiramente coletivos. Na sua análise, Marques Guedes (2005) sugere que a circunscrição operacional mais adequada para aplicar à sociedade civil de Angola é uma espécie de “*habermasianismo re-*

gramscianizado”, no sentido em que acrescenta a luta material à comunicação, para justificar que se nota uma total ausência de referenciais comunicacionais que sejam comuns entre eles num contexto de uma “*sociedade civil fragmentada*”. Mais ainda, afirma que subsiste no país um considerável fosso entre o Estado e a sociedade que dificulta a conformação de uma esfera pública angolana, defendendo a seguinte postura:

[...] o espaço público de Angola, para se edificar, tem de conter em si, sabendo conjugá-los, numerosos espaços públicos diferentes uns dos outros em função dos sujeitos, das pessoas, dos lugares, das associações, dos partidos políticos, das Igrejas e confissões religiosas, dos media. A formação democrática da opinião pública, uma das componentes desse espaço, tem de conseguir integrar as “vozes” marginais, deve saber constituir-se como uma espécie de caixa de ressonância dos problemas nacionais angolanos, mantendo-se em simultâneo receptiva aos impulsos que emanam dos mundos privados segundo as suas próprias coordenadas locais (MARQUES GUEDES, 2005:76).

Apesar de estar a surgir de forma cada vez mais convincente, a sociedade civil em Angola apresenta ainda inúmeras limitações e características intrínsecas que do nosso ponto de vista constituem entraves à uma participação mais efetiva nas políticas públicas. Neste cenário, a iniciativa tomada recentemente de constituir uma rede da sociedade para a segurança alimentar pode abrir novas perspectivas de participação social. Vejamos como se iniciou esse processo.

2.4 A constituição da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar em Angola

A iniciativa de criar uma rede da sociedade civil para trabalhar o tema da segurança alimentar em Angola surge em meados de 2007, por altura da realização do Seminário Internacional “Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural” que decorreu em junho desse ano no Lubango, província da Huíla. Este seminário foi promovido pelo Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola e pela ActionAid e organizado em conjunto com organizações como a ONG angolana ADRA.

A realização desse seminário em Angola foi muito importante pois ocorreu num momento particularmente oportuno para o envolvimento da sociedade civil na discussão sobre a construção da política de SAN em formulação no país. Esse evento contou com uma ampla cobertura de imprensa e com a participação do governo local e de técnicos do governo central, nomeadamente dos Ministérios da Saúde e Educação. O Ministério da Agricultura, que como vimos nos capítulos anteriores é o responsável pela formulação da política de segurança alimentar, não participou do seminário embora tenha posteriormente solicitado reuniões com os organizadores para discutir as suas conclusões.

Foi interessante observar as motivações que levaram as organizações a participar no seminário, assim como perceber qual a experiência ou ligação prévia que mantinham com a questão da segurança alimentar. Para isso, ao preencherem a ficha de inscrição, os participantes foram estimulados a responder a um pequeno inquérito no qual essas questões foram colocadas. Nos quadros seguintes sistematizam-se os resultados desse inquérito ilustrando-se com a transcrição de algumas das respostas obtidas:

Quadro 5 – Inquérito realizado no seminário de Angola

Primeira questão: Quais as suas motivações e expectativas para participar no Seminário?

Partilhar experiências com as organizações nacionais e com outros países

- “Trocar experiências e melhorar a articulação do país em matéria de SAN”*
- “Beber das experiências de outras organizações em relação a esses temas”*
- “Partilhar experiências com outros atores”*
- “Conhecer outros atores da sociedade civil que trabalham com a SAN em Angola”*
- “Ganhar a experiência de outros países para melhor contribuir no desenvolvimento das comunidades onde a minha organização intervém”*
- “Encontrar um espaço onde possa partilhar as minhas idéias”*
- “Partilhar as dinâmicas nacionais de segurança alimentar”*
- “Perceber o progresso de países como Brasil e Moçambique em relação à segurança alimentar”*

Dinamizar a sociedade civil angolana e estimular a criação de uma rede de trabalho

- “Estabelecer parcerias e recolher informação”*
- “Contribuir para a emergência de redes”*
- “Conscientização da sociedade civil angolana sobre o direito humano à alimentação”*
- “Desenvolver relações de trabalho”*
- “Obter contactos para possíveis ligações com outras redes”*
- “Que se alcance o objetivo de criar uma rede nacional de ONGs que trabalhem efetivamente o direito à alimentação”*
- “Poder ajudar no processo de criação de um espaço único de ONGs para dialogar em matéria de SAN”*
- “Promover o diálogo sobre SAN”*
- “Aproximar a teoria da prática”*
- “Reunir sinergias para a implementação da SAN em Angola”*
- “Montar estratégias para o direito a uma alimentação adequada para as nossas comunidades”*

Contribuir para as políticas do Governo

- “Que este seminário seja o primeiro passo até à constituição de uma estratégia de segurança alimentar de toda a sociedade angolana”*
- “Contribuir com idéias para a erradicação da fome”*
- “Análise do processo de implementação das Diretrizes Voluntárias da FAO em Angola”*
- “Definir metas/diretivas para uma ação conjunta das várias organizações e governo para que o direito à alimentação seja uma realidade para o povo angolano”*
- “Discussão sobre o DHAA” ... “Por ser uma temática de grande realce da pessoa humana”*
- “Que neste seminário se encontrem mecanismos para a implementação do direito à alimentação em Angola”*
- “Debater sobre o processo de realização de um Programa Nacional de Segurança Alimentar para Angola”*
- “Que se consigam contributos importantes para a implementação de um conselho nacional, provincial e municipal de SAN”*

Aprofundar conhecimentos sobre os temas em debate

- “Adquirir conhecimentos mais aprofundados sobre o tema do direito à alimentação e desenvolvimento rural”*
- “Obter conhecimentos e trocar experiências”*
- “Obter conhecimentos sobre a realidade internacional em direitos”.*
- “Para me situar devidamente no tema”*
- “Dar continuidade à aprendizagem sobre os assuntos em debate”*
- “Complementar a minha formação pessoal”*
- “Obter informações para projetos de investigação”*

Segunda questão: Qual a sua experiência ou ligação prévia com o tema da Segurança Alimentar?

Diversidade de projetos da sociedade civil

“Sou técnico de projetos de desenvolvimento rural integrados pelas componentes de segurança alimentar, crédito, terra, educação para a cidadania e promoção do desenvolvimento local”

“Participei em estudos sobre SAN”

“... temos ligação e experiência visto que a base para o desenvolvimento é a agricultura”

“Promoção de ações que visam o desenvolvimento rural”

“Trabalho com as comunidades vulneráveis motivando-as na produção agro-pecuária”

“Trabalhamos com incentivo à agricultura e reabilitação da horticultura nas zonas rurais”

“Experiência em comunidades com crianças desnutridas”

“Trabalho com comunidades em alguns municípios no sentido de encontrar estratégias de aproveitamento econômico dos recursos locais”

“Experiência de trabalho em SAN na Universidade”

“Trabalhos de várias comunidades na ligação com instituições bancárias – “microcrédito”, fundos rotativos de caprinos e gado bovino e sementes (...) organização associativa e de cooperativas”

“Implementação de projetos de emergência e projetos integradores de desenvolvimento”

“Programas de formação e capacitação em desenvolvimento comunitário com comunidades rurais e em agricultura sustentável”

“Estamos vinculados a projetos de agricultura, criação de animais, montagem de fontanários, etc.”

“Projetos de SAN ligados a micro-finanças e multiplicação de sementes”

“A minha experiência deriva da participação em seminários e workshops”

“Acompanhamento e formação de base sobre produção e organização”

“Implementação das Escolas de Campo”

“Trabalho com camponeses em áreas isoladas em projetos de desenvolvimento rural numa abordagem de promoção do associativismo, formação e capacitação de cooperativas agrícolas”

Verifica-se que as principais motivações e expectativas em relação ao seminário se relacionavam com a possibilidade de partilhar experiências entre os vários atores (sociedade civil, governo, organismos internacionais) que atuam em Angola, mas também conhecer as experiências provenientes do Brasil e Moçambique. Um grande estímulo à participação no evento foi o repto lançado com a possibilidade de iniciar um trabalho em rede entre as organizações da sociedade civil para trabalharem as questões da segurança alimentar e desenvolvimento rural. Por outro lado, os participantes entenderam também que o espaço do seminário poderia contribuir para lançar alguns desafios ao Governo em matéria de políticas públicas relacionadas com os temas em debate. Por fim, a análise das respostas revelou ainda que muitos participantes estavam interessados em aprofundar os seus conhecimentos sobre a matéria em discussão procurando aumentar a sua própria formação pessoal.

No que respeita à segunda questão, dos participantes que responderam ao inquérito todos afirmaram possuir já experiência de trabalho com o tema da segurança alimentar ou com projetos relacionados. No caso das organizações da sociedade civil, foi interessante constatar a diversidade de projetos que têm em curso que, por via direta ou indireta, possuem efetivamente ligação com a promoção da SAN, embora possam não assumir essa designação. De resto, como já havíamos referido no capítulo anterior, verifica-se que a forma de trabalhar com a SAN incide sobretudo numa lógica de projetos com comunidades locais.

A dinâmica seguida no seminário possibilitou a discussão sobre temas relacionados com o direito à alimentação e desenvolvimento rural e também a importante troca de experiências com Brasil e Moçambique. No primeiro caso esteve presente um membro do CONSEA que falou sobre a política de combate à fome do Brasil e da importância dessa estrutura enquanto espaço de articulação entre sociedade

civil e governo na condução da política; no segundo caso foi partilhada a experiência da Rede de Organizações pela Soberania Alimentar de Moçambique (ROSA) enquanto articulação da sociedade civil que adquiriu considerável espaço para dialogar com o governo moçambicano e participar da formulação e implementação da sua política de SAN. Ao nível dos debates e discussões realizadas destacam-se os seguintes pontos:

- Existência de descontinuidade e desajuste entre os vários programas e políticas em curso levando a uma duplicação de esforços e de recursos;
- Necessidade de uma maior descentralização e intersectorialidade na definição das políticas relacionadas com a SAN;
- Necessidade de políticas e programas especialmente dirigidos aos grupos mais vulneráveis, em particular às mulheres;
- Necessidade de maior apoio e diversificação da agricultura familiar tendo em vista a importância que os pequenos agricultores desempenham na promoção da segurança alimentar;
- A fraca qualidade dos dados disponíveis sobre SAN provoca dificuldades de monitoramento e de acesso à informação;
- Necessidade de maior divulgação do tema do Direito à Alimentação;

No final do seminário, as organizações consideraram que deveria ser dada particular atenção à integração do direito humano à alimentação nas estratégias e políticas de segurança alimentar do país e “concordaram sobre a necessidade de reforçar as capacidades e coordenação entre organizações da sociedade civil de forma a poderem participar com maior qualidade no diálogo com governo, universidades e organismos internacionais, para a construção desta estratégia. Foi nesse âmbito que entenderam reunir esforços para a construção de uma rede temática de SAN (ver declaração final do seminário no Anexo C).

Os desafios propostos para a criação da rede foram no sentido de reforçar as capacidades de análise e formulação de propostas para dar continuidade ao diálogo iniciado no seminário e, conseqüente, para a construção da política de SAN em Angola. Definiu-se que nova reunião seria convocada oportunamente para discussão e aprovação dos documentos de trabalho da rede e definição de ações futuras.

A visibilidade conferida ao seminário pela imprensa foi importante para despertar a atenção do governo, o qual se mostrou receptivo e disponível para ouvir a sociedade civil, conforme noticiado no seguimento do evento: “O governo angolano está empenhado, através de diálogo constante e permanente com as organizações que atuam em prol do desenvolvimento de Angola, na definição de estratégias que visem a segurança alimentar (...). Segundo a assessora, o Governo angolano reconhece o apoio das organizações da sociedade civil e conta com todas na definição de futuras ações, para melhorar a segurança alimentar das populações do país.”¹⁰⁹ Outro estímulo à iniciativa da criação da rede foi veiculado por Jean Ziegler, na altura Relator Especial das Nações Unidas para Direito à Alimentação, que enviou uma carta aos participantes do seminário incentivando a criação da rede (ver carta no Anexo D).

¹⁰⁹ Esta e outras notícias publicadas podem ser consultadas no Anexo E.

A iniciativa de constituir essa rede foi apoiada pela ONG internacional ActionAid, através do seu projeto “Construindo Redes de Segurança e Soberania Alimentar” (IFSN¹¹⁰), o qual tem procurado dinamizar e fortalecer organizações da sociedade civil dos países do Sul, incluindo nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Foi através deste projeto que em julho desse mesmo ano e após a realização do seminário em Angola se deu mais um passo na direção de articular organizações da sociedade civil para trabalhar o tema da segurança alimentar. Trata-se da iniciativa de criar uma rede da sociedade civil envolvendo Angola, mas também todos os outros PALOP.

Essa iniciativa surgiu durante a *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* do Brasil, quando uma delegação da sociedade civil desses cinco países reuniu-se em Fortaleza para participar na conferência e realizar um conjunto de actividades paralelas com o objectivo de trocar experiências entre si relacionadas com a construção institucional da SAN, da soberania alimentar e do direito humano à alimentação, bem como conhecer a experiência do Brasil nessa matéria. No final dos seus trabalhos as organizações presentes decidiram então iniciar um trabalho conjunto através da articulação numa rede regional dos PALOP para assim poderem participar com maior qualidade nos diálogos com os respectivos governos. Na declaração final emitida pelas organizações (ver Anexo F) destaca-se a vontade de realizar acções de intercâmbio e troca de experiências entre os diferentes PALOP como forma de aumentar o seu nível de informação e conhecimento sobre as temáticas relacionadas com a segurança alimentar, assim como de concertar esforços também a nível internacional, com particular atenção à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Nações Unidas, União Europeia, entre outros, no sentido de influenciar os seus programas e políticas numa óptica de abordagem conjunta do espaço lusófono.

Do nosso ponto de vista, a construção de redes da sociedade civil pode contribuir para aumentar a sua capacidade de intervenção sobre as políticas na medida em que elas são promotoras de capital social e catalizadoras de processos de empoderamento. O início do processo da criação da rede angolana e da rede regional dos PALOP abre um conjunto de oportunidades de trabalho e lança também vários desafios que podem constituir factores de motivação para os seus atuais e futuros membros no âmbito da participação das políticas de SAN nesses países. Essas e outras conclusões são exploradas em seguida nas conclusões principais desta dissertação.

¹¹⁰ O projeto é vulgarmente conhecido pela sua sigla em inglês IFSN – International Food Security Network. O projeto IFSN está em curso desde 2004 e conta com co-financiamento da Comissão Europeia e de outros parceiros internacionais. O seu principal objetivo é apoiar e fortalecer redes nacionais da sociedade civil para a segurança e soberania alimentar nos países do Sul, tendo em vista a facilitar os diálogos com os governos para a implementação dos marcos legais e institucionais do direito humano à alimentação. As principais actividades dinamizadas por esse projeto incluem o trabalho em rede, a construção de parcerias, ações de pesquisa e capacitação, partilha de conhecimento e ações de lobby e advocacy, em particular no âmbito das políticas nacionais de segurança alimentar. Hoje o IFSN trabalha com mais de 500 organizações que estão envolvidas em duas dezenas de redes nacionais e regionais da África, Ásia e Américas apoiadas pelo projeto. Essas redes nacionais compreendem grupos e organizações muito distintos envolvendo mulheres, movimentos e organizações camponesas, ONGs, organizações de pessoas com HIV/SIDA, grupos e organizações de jovens, grupos e organizações de consumidores, organizações de carácter religioso ou centros de estudos e pesquisas. No fundo o IFSN posiciona-se para construir uma rede internacional da sociedade civil que facilita o estabelecimento de pontes e sinergias entre organizações diferenciadas e distanciadas geograficamente mas que têm em comum o objetivo de trabalharem questões relacionadas com a segurança alimentar.

CONCLUSÕES

Chegados ao final do trabalho, vamos agora sistematizar os pontos principais a reter para os propósitos da nossa pesquisa para em seguida refletirmos sobre o processo de construção da política de SAN em Angola procurando extrair algumas conclusões.

Verificamos que durante séculos de dominação colonial a região que hoje compõe Angola foi “esvaziada” da sua população para alimentar o tráfico atlântico de escravos. Essa violenta investida pelos territórios africanos provocou a desestruturação das sociedades tradicionais e condenou o país ao subdesenvolvimento. Embora a economia da colônia tenha sido próspera em determinados momentos, nomeadamente na sua fase final, o sistema de exploração direcionado para o abastecimento da metrópole e para o mercado internacional determinou que as terras mais férteis fossem expropriadas das populações tradicionais que nelas trabalhavam com vista ao incremento de culturas para exportação. Como consequência, desestruturou-se a base econômica e social local, destituindo por completo os autóctones de direitos e privando-os de oportunidades para o seu desenvolvimento. A agravar a situação, a mão-de-obra escravizada e a legislação discriminatória que a suportava cavou o fosso entre colonizadores e colonizados lançando as bases para a exclusão social que se seguiu. O resultado estava bem patente nas palavras de Agostinho Neto à data da independência: “Angola é um país subdesenvolvido. Devemos ter uma profunda consciência do significado e consequências deste facto” (NETO, 1975).

Depois de treze anos de luta armada contra o regime colonial português (1961-1974), o novo país nasce em meio a uma nova guerra que coloca em confronto os movimentos nacionalistas, em particular MPLA e UNITA, que lutam pela hegemonia do poder. A geopolítica internacional condicionada pela guerra-fria e os enormes recursos que Angola possui acalentaram mais três décadas de conflito intenso (1975-2002) deixando o país totalmente devastado. Nesse cenário de conflito, os problemas sociais ficaram de fora das opções políticas de ambos os regimes pós-independência.

A situação ao término da guerra em 2002 era dramática, como ficou patente pelo panorama da insegurança alimentar e pobreza que apresentamos. Os dados disponíveis demonstram a gravidade da situação com quase 70% da população angolana vivendo na pobreza e um quarto sobrevivendo em condições de indigência. Esta situação é muito grave no meio rural, que concentra 94% dos pobres, mas também no meio urbano, particularmente em Luanda onde se concentram mais de metade dos pobres em termos absolutos. Para além do baixo nível de renda, verificamos como a dificuldade de acesso a serviços de saúde, saneamento básico adequado e a fontes de água potável contribuem para agravar essa situação. Os resultados estão patentes na elevada mortalidade infantil (das mais altas do mundo), na reduzida esperança média de vida à nascença e nos níveis de desnutrição da população angolana. Metade das crianças angolanas sofre de desnutrição crônica, a mais grave das manifestações de insegurança alimentar, e mais de um terço da população está desnutrida.

Verificamos que o país não produz alimentos suficientes, sendo o grosso do abastecimento interno assegurado com recursos à importação de bens alimentares. A principal razão para essa situação está na forma como a política econômica tem dado substancial prioridade à exploração petrolífera em detrimento de outros setores de atividade como a agricultura. De resto, verificamos que existem outros entraves ao desenvolvimento da agricultura como sejam a enorme carência de insumos básicos para

essa atividade ou a dificuldade de acesso à terra, principal recurso para a produção de alimentos. Angola precisa aumentar rapidamente a sua produção interna de alimentos, pois isso possibilitaria não só o aumento da oferta, mas também a integração no processo produtivo de milhares de famílias rurais. Apenas 4,8% da área considerada própria para a agricultura está sendo utilizada neste momento, o que revela um enorme potencial de crescimento, mesmo considerando o problema das minas terrestres que limita essa expansão.

Entrando no campo da segurança alimentar mostramos como a compreensão dessa questão evoluiu consideravelmente ao longo do tempo, sobretudo a partir dos anos setenta. Primeiramente o seu foco encontrava-se apenas na disponibilidade, como forma de garantir a oferta de alimentos básicos a nível internacional e nacional. Depois, outras dimensões foram sendo incorporadas tais como o acesso aos alimentos, utilização biológica dos alimentos, questões de saúde dos indivíduos, educação alimentar e inocuidade dos alimentos, sustentabilidade e estabilidade da produção, preferências alimentares relacionadas com questões culturais ou religiosas, entre outras. Mais ainda, percebemos que essa compreensão alargou-se para incorporar vários níveis de análise (internacional, nacional, familiar, individual) e consumou-se a sua relação direta com a satisfação de outras necessidades básicas e com as escolhas e preferências dos indivíduos num quadro de garantia da segurança humana e dos direitos fundamentais.

Mostramos também como o enfoque de segurança alimentar e nutricional (SAN) construído no Brasil difere dessa abordagem internacional por apresentar algumas peculiaridades relativamente ao primeiro caso. Entre as principais estão a interpretação da SAN enquanto objetivo de políticas públicas que incorpora o direito humano à alimentação e a soberania alimentar como princípios fundamentais e a intersectorialidade das suas ações, o que coloca desafios no âmbito da definição e implementação das políticas públicas para os países que se tentam aproximar do seu enfoque, como parece ser o caso de Angola.

A nossa análise sobre o processo de construção da política de SAN em Angola permitiu-nos perceber que a agenda angolana se está construindo desde a chegada da paz (2002) e que esse processo está sendo determinado por vários fatores: no plano interno, o clima de crescente estabilidade política e a retomada do crescimento económico proporcionado pelo fim da guerra civil, desencadearam um ambiente favorável ao reconhecimento “político” de problemas que recaem no âmbito da SAN levando à formulação de políticas públicas, nessa como noutras áreas; no plano externo, os compromissos assumidos por Angola em matéria de combate à fome e pobreza, tanto a nível internacional como regional, contribuíram também para que a SAN ganhasse maior relevância na agenda política do governo.

A entrada do tema da segurança alimentar em Angola dá-se pela via do combate à pobreza, ganhando maior expressão com a definição da Estratégia de Combate à Pobreza (ECP) em 2004, instrumento que propôs, pela primeira, a possibilidade de elaborar uma política pública específica nesse campo para o país. A decisão de formular o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no final de 2005 veio confirmar um quadro no qual essa questão assume maior relevância. A nossa análise revelou-nos que esse programa surge na agenda do governo no âmbito de um processo que já estava em curso desde o fim da guerra, embora essa decisão tenha sido impulsionada pela intervenção da FAO que procurou ajustar as opções governamentais à agenda internacional.

A construção da política de SAN em Angola é um processo muito recente, pois o PNSAN ainda não entrou na fase de implementação. Contudo, acreditamos que é possível fazer já uma primeira reflexão sobre os encaminhamentos que estão sendo seguidos, particularmente na sua tentativa de aproximação da experiência brasileira configurada por esse programa.

O marco conceitual de SAN refletido nas diferentes aproximações a essa questão por parte dos diferentes setores de governo justifica uma primeira observação. Não raras vezes, encontra-se muita confusão a respeito dos conceitos relacionados com o tema, razão que justificaria um maior investimento em ações de informação, divulgação e capacitação, tanto em termos governamentais como da sociedade civil. Neste campo, um bom caminho poderia ser a partilha de experiências, aos mais variados níveis, com outros países com vista a discutir abordagens e soluções para alguns problemas comuns. Certamente o Brasil poderia desempenhar um importante papel nessa matéria, embora outros, nomeadamente Moçambique no continente africano, pudessem também trazer alguns aportes interessantes dado que estão em estágios mais avançados de implementação dessas políticas.

Outra importante observação resultante desta pesquisa diz respeito à institucionalidade da SAN em Angola, começando pela sua principal estrutura de condução da política - o Gabinete de Segurança Alimentar (GSA). Não desconsiderando a suma importância que a dimensão agrícola e rural assume na problemática alimentar no país, entendemos que o carácter eminentemente setorial conferido à questão da SAN pela sua vinculação ao Ministério da Agricultura coloca uma série de limites ao desenvolvimento de uma política de carácter intersectorial conforme previsto no PNSAN. Acreditamos que a dependência de um só ministério limita a distribuição de recursos, quase sempre alvo de acirradas disputas entre os vários setores, mas também que ficará limitada a execução do PNSAN de forma intersectorial, uma vez que se tornará difícil um envolvimento efetivo dos restantes setores na condução da política.

O fato de a SAN demandar uma abordagem abrangente e multidimensional, onde cada setor assume sua importância, justifica um esforço de mudança na institucionalidade vigente, por exemplo, no sentido de conformar uma estrutura supraministerial que responda de forma intersectorial a essa questão. Por exemplo, a conformação de um Conselho Nacional, vinculado ao mais alto nível e com participação equitativa dos vários actores sociais, poderia ser um instrumento importante para alcançar a tão almejada intersectorialidade. Por outro lado, entendemos que o foco intersectorial permitiria também avançar no sentido de colocar a SAN como eixo estratégico de desenvolvimento, ultrapassando a sua concepção proeminente de instrumento para erradicação da fome e pobreza que vem sendo seguida no país.

Para além das estruturas, existe ainda o ponto central relativo ao marco legal. Neste caso, a experiência brasileira demonstrou que a formulação de uma lei de SAN que contemple o princípio fundamental do direito à alimentação foi um passo decisivo para colocar essa questão como política de Estado com carácter permanente. Sublinhe-se, nesse nível, também a recente iniciativa de Moçambique de formular uma lei de direito humano à alimentação, assim como a proposta de criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos, o que demonstra a importância crescente dada a essa questão. Nesse sentido, para além da formulação do PNSAN enquanto instrumento de governo, Angola deveria caminhar para a consagração do direito à alimentação de forma explícita na sua Constituição, de forma a conferir um carácter permanente à promoção da SAN e realização desse direito.

Uma outra observação que merece referência é a questão da descentralização. A tentativa de revitalização dos Grupos Provinciais de Segurança Alimentar vinculados ao GSA em Angola parecem caminhar nessa direção. Considera-se desejável, por isso, uma intensificação dessas ações com vistas à definição de responsabilidades e tarefas entre as várias instâncias de governo (central, provincial e municipal), mas também entre estas e a sociedade civil.

A mobilização e participação social constituem um outro fator determinante, tanto mais porque sabemos que a manutenção da SAN na agenda política depende, em grande medida, da capacidade da sociedade civil participar nessa discussão. Nesse aspecto, verificamos que não houve ainda contribuição efectiva da sociedade civil para a formulação do PNSAN. Apesar de o governo parecer querer abrir a possibilidade de participação social através de consultas públicas a realizar no final do processo de formulação, receamos que essa opção apenas funcione como espaço de legitimação dos conteúdos estratégicos já definidos.

Nessa matéria, acreditamos que a recente criação da rede da sociedade civil em Angola para trabalhar a temática da SAN, apesar da sua fase embrionária, pode abrir novas oportunidades num futuro próximo tendo em vista um aumento da participação social. Porém, tal processo cria também enormes desafios às próprias organizações para se articularem e trabalharem em conjunto, dadas as limitações e especificidades apresentadas pela sociedade civil angolana. Por exemplo, conseguimos perceber que, não obstante o crescente protagonismo assumido pela sociedade civil angolana (multiplicidade de atores e de formas organizativas), as organizações sociais, nomeadamente as ONGs, enfrentam ainda grandes dificuldades como sejam a manifesta falta de recursos humanos e materiais ou a sua baixa capacidade organizativa e de gestão. Pacheco (2001) caracteriza essa sociedade civil como um “conglomerado de minorias” e Marques Guedes (2005) afirma que se está vivendo um “processo de atomização” devido à enorme proliferação de organizações, ficando evidentes traços de uma “sociedade civil fragmentada”.

Afirmamos que o trabalho em rede pode contribuir para que as organizações sociais participem mais ativamente na escolha das propostas de desenvolvimento e na discussão das políticas. Consideramos que tal é possível, pois essas articulações podem gerar processos de empoderamento que lhes permitam aumentar as suas capacidades para alterar as relações de poder no âmbito das várias esferas sociais: mercados, Estado e a sociedade civil. Isso pode ser particularmente interessante numa sociedade civil “fragmentada” e “atomizada”, como a de Angola, mas também de outros PALOP, que parecem apresentar as mesmas características.

Neste sentido, consideramos que o início do processo da criação da rede angolana e da rede regional dos PALOP abre um conjunto de oportunidades que podem constituir fatores de motivação para os seus atuais e futuros membros. Por exemplo, pese embora as especificidades próprias de cada um desses países e o seu distanciamento geográfico, há determinados pontos em comum que justificaram a opção das organizações para se articularem na rede. As afinidades histórico-culturais e a existência de um idioma comum permitem-lhes partilhar um mesmo espaço e manter laços de amizade e cooperação, gerando capital social para aprofundar os processos democráticos de participação.

A intervenção articulada da sociedade civil na construção das políticas de SAN é um enorme desafio que se coloca a Angola e aos demais PALOP, pois este é um momento crucial de discussão sobre essas políticas. A discussão com os governos

carece de estruturação e qualidade para que as propostas da sociedade civil sejam aceites e implementadas. A existência de redes pode aumentar a capacidade e a qualidade de intervenção nesse diálogo, mas também permitir que os vários países partilhem experiências e informações que ajudem a fortalecer as suas organizações e a essa intervenção.

Participar significa intervir a todos os níveis da construção da política e essa necessidade de participação justifica-se pelo próprio carácter “público” de qualquer acção de governo, o que significa que os beneficiários dessa política (ou as organizações que os representam) devem ser envolvidos em todas as suas fases. A principal razão para aumentar os níveis de participação social nas políticas públicas é que a melhoria dos mecanismos democráticos em todas as suas fases contribui de forma significativa para uma maior e melhor distribuição dos recursos públicos, o que favorece os grupos mais pobres e mais vulneráveis porque passam a ter mais acesso a esses mesmos recursos.

Mas para que isso aconteça é também necessário que existam mecanismos e espaços de participação adequados capazes de promover um maior contacto e interação entre governo e sociedade civil, levando a que inúmeros sectores sociais excluídos tenham acesso a outras formas de representação. Estes espaços públicos funcionam como ampliação e democratização da gestão do Estado, pois aumentam a transparência e o número de atores envolvidos. Neste sentido, as indicações previstas no PNSAN de constituição de um Conselho Nacional de SAN em Angola auguram, pelo menos em perspectiva, boas mudanças no quadro institucional da participação social e da construção da intersectorialidade no país tendo em vista a possibilidade de diálogo entre os vários setores de governo e da sociedade civil no processo de construção da sua política.

Mais do que encontrar respostas concretas ou conclusões, acredito que esta dissertação levantou pistas para reflexão, colocando alguns cenários e identificando alguns desafios no âmbito da construção da política de SAN em Angola. Percebe-se que é longo o caminho a percorrer e que muitas questões estão em aberto. Esta pesquisa apresenta limitações devido ao facto do processo de formulação ainda não ter sido terminado à data destas reflexões. Por isso mesmo, também ao nível da pesquisa académica esse processo se perspectiva interessante para continuar a acompanhar. Deixo aqui a minha modesta contribuição com a esperança de mais tarde a retomar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAS, Melhem. *A Fome - crise ou escândalo?*. S. Paulo: Editora Moderna. 2ª Ed., 2004.
- AFDB/OECD. *African Economic Outlook*. AFDB/OECD, 2008. pp. 121-136.
- Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/3/49/40568599.pdf>. Acesso em 02/05/2008.
- AGUALUSA, José Eduardo. *Guerra e Paz em Angola*. Comunicação apresentada na Festa Internacional de Literatura, 14 a 19 de Setembro, Barcelona, 2004.
- ALBUQUERQUE, Carlos. *Angola: a cultura do medo*. Lisboa: Livros do Brasil, 2002. 373 p.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe. *O Trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALEXANDRE, Valentim. *O Império Africano (séculos XIX e XX)*. Lisboa: Edições Colibri, 2000. 196 p.
- ANDERSON, Perry. *Portugal e o Fim do Ultracolonialismo*. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 1966.
- ANDREWS, C. *European External Assistance and Food Security: the End of the line?* Brussels: European Commission. Discussion Paper 106, Dez. 2005.
- ANDRIOLI, A. e FUCHS, R. (Orgs.). *Transgênicos: as sementes do mal – a silenciosa contaminação dos solos e alimentos*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 280 p.
- BANCO MUNDIAL. *Poverty and Hunger: issues and options for food security in developing countries*. Washington DC: Banco Mundial, 1986.
- BARRETT, C. B. *Food Aid's Intended and Unintended Consequences*. Roma: Agricultural and Development Economics Division/FAO. Working Paper 06-05, Mai. 2006. 25 p.
- BASSO, D.; DELGADO, N. G.; NETO, B. S. O Estudo de Trajetórias de Desenvolvimento Rural: caracterização e comparação de diferentes abordagens. *Desenvolvimento em Questão*. Revista do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania. Ijuí (RS): Ed. Unijuí. Ano 1, n. 1 Jan./Jun., 2003. p. 73-105.
- BEBBINGTON, Anthony. *Capitals and Capabilities: a framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes*. London: IIED/DFID, January, 1999. 54 p.
- BELIK, Walter e DEL GROSSI, Mauro. *O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil*. 2003. 34 p. Disponível em www.fomezero.org.br. Acesso em 31/08/2007.
- BELIK, Walter, SILVA, J. Graziano da e TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à fome no Brasil. S. Paulo: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, Out-Dez, 2001. pp. 119-129.

- BETHENCOURT, Francisco e CHANDHURI, Kirti (Coord.). *História da Expansão Portuguesa*. Vols. IV e V. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. S. Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. S. Paulo: Paz e Terra. 14ª Ed., 2007. 174 p.
- BOURDEU, P. *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRAUDEL, Fernand. *A Dinâmica do Capitalismo*. Lisboa: Editorial Teorema, 1985.
- BRAUDEL, Fernand. *Gamática das Civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- BURLANDY, L., MALUF, R. e MENEZES, F. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar – Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: CONSEA, 2004.
- CALIFE, Flávio Estévez. O financiamento para o desenvolvimento local: agenda e formulação de políticas públicas. *Integração*, Ano XI, nº 41, abr-mai/jun., 2005. pp. 105-118.
- CAPELLA, A. Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. pp. 87-122.
- CASTELLI, Pierina German. *Africa. Guide to key aspects of international, regional and national genetic resources and biosafety regulations*. Rio de Janeiro: IFSN/ActionAid, 2005. 119 p.
- CASTELLI, Pierina German. *Américas Andina y Central. Reflexionando sobre seguridad y soberania alimentaria: directrices sobre aspectos llaves de marcos regulatorios de la biodiversidad, recursos genéticos e bioseguridad*. Rio de Janeiro: IFSN/ActionAid, 2007. 222 p.
- CASTRO, Ana Maria de. *Fome: um tema proibido - Últimos escritos de Josué de Castro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 239 p.
- CCE. *Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. COM (1999) 719 Final, 2000. 61 p.
- CHAMBERS, R. & CONWAY, G. *Sustainable Rural Livelihoods: practical concepts for the 21st century*. Brighton: International Development Studies. IDS Discussion Paper 296. December, 1991. 29 p. Disponível em <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/dp/dp296.pdf>. Acesso em 23/06/2008.
- CLAY, E. *Food Security: Concepts and Measurement*. Roma: Institute of Development Studies. Paper 1, Jul. 2002. 10 p.
- CONSEA. *A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final da II Conferência Nacional de SAN. Pernambuco, Olinda, 17 a 20 de Março de 2004.
- CONSEA. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Ação da Cidadania. Relatório Final, 1994. Disponível em <http://www4.prossiga.br/fome/publicacoes/consea.pdf>. Acesso em 30/08/2007

- CONSEA. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Documento Final, 2007.
- CORREIA, Pedro Pezarat. A descolonização. In: REIS, António (coord.). *Portugal 20 anos de democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2ª Ed., 2003.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. S. Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 9-15.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía e sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. pp. 95-110. Disponível em <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf>. Acesso em 01/05/2008.
- DAGNINO, E., OLVERA, J. A. e PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, J. A. e PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. S. Paulo: Paz e Terra e Campinas, SP: UNICAMP, 2006. pp. 13-91.
- DIAS, Jill R. Relações portuguesas com as sociedades africanas em Angola no século XIX. In: ALEXANDRE, Valentim. *O Império Africano (séculos XIX e XX)*. Lisboa: Edições Colibri, 2000. 69-93 p.
- EVANS, Peter. “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”. In: *World Development*, Vol. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.
- EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. In: Desarrollo Economico. *Revista de Ciencias Sociales*. nº 140, vol. 35. enero-Marzo, 1996a. p. 529-562.
- FAO. *Consulta de Expertos de la FAO sobre la Inocuidad de los Alimentos: Ciência y Ética*. Roma: FAO, 2002. 37 p.
- FAO. *Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação*. Cimeira Mundial da Alimentação, 13-17 de Novembro, Roma, 1996.
- FAO. *Fome Zero: Lições Principais*. Santiago, Chile: Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, 2006a. Disponível em www.fomezero.org.br. Acesso em 31/08/2007.
- FAO. *Food Security*. Roma: ADED/FAO. Policy Brief 2, Jun. 2006c. 4 p.
- FAO. *The State of Food Insecurity in the World 2000*. Rome: FAO, 2000.
- FAO. *The State of Food Insecurity in the World 2006*. Rome: FAO, 2006.
- FAO. *World Food Security: a reappraisal of the concepts and approaches*. Roma: FAO, 1983.
- FAO/PAM. *Relatório Especial da Missão Conjunta FAO/PAM de Avaliação da Produção Interna e das Necessidades Alimentares em Angola*. Roma: FAO/PAM, 2004. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/007/J2771p/J2771p00.htm>. Acesso em 15/05/2008.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fev. 2003. pp. 21-29.
- FILHO, B. e GALIANO, M. *Como as empresas podem participar de programas de segurança alimentar com a mobilização dos funcionários*. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979
- FOX, Jonathan. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico". In: *World Development*, Vol. 24, n. 6, p. 1089-1117, 1996.
- FRANKENBERGER, T. R. e MACCASTON, M. K. *From Food Security to Livelihood Security: The evolution of concepts*. USA: CARE, 1998. 3 p.
- FREI BETTO (Org.). *Fome Zero: Textos Fundamentais*. São Paulo: Editora Garamont, 2004.
- FREITAS, M. C. S. Uma abordagem fenomenológica da fome. *Revista de Nutrição*. Campinas, 15 (1): 53-69, jan-abr, 2002
- FREUDENTHAL, Aida. Voz de Angola em Tempo de Ultimato. *Estudos Afro-Asiáticos*. Ano 23, nº1, 2001. pp. 135-169.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, Nº 21, jun., 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *O Protagonismo da Sociedade Civil*. Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias. S. Paulo: Cortez Editora, 2005.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. S. Paulo: Edições Loyola. 4ª Ed., 2004.
- GONÇALVES, José. *O descontínuo processo de desenvolvimento democrático em Angola*. Lisboa: Centro de Estudos Africanos. ISCTE, Occasional Paper Series Nr. 10, 2004.
- GRAMSCI, António. *A Questão Meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (1ª Edição em italiano, 1937).
- GRAMSCI, António. *Cadernos do Cárcere*. (Vol. II: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GRAMSCI, António. *Cadernos do Cárcere*. (Vol. III: Maquiavel. Notas sobre o estado e a política). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B. e ROUANET, S. P. (orgs.). *Habermas: Sociologia*. S. Paulo: Editora Ática, 1980. p. 100-118.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2006.
- HODDINOTT, John. *Operationalizing Household Food Security in Development Projects: An Introduction*. Washington DC: IFPRI, 1999. 21 p.
- HODGES, Tony. *Angola: Do Afro-Estalinismo ao Capitalismo Selvagem*. Cascais: Principia, 2003 [2001]. 304 p.

- HODGES, Tony. O papel da gestão de recursos na construção de uma paz sustentável In: MEIJER, Guus (Org.). *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*. Londres: Accord, vol. 5, 2004. Disponível em <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/portuguese/index.php>. Acesso em 24/04/2008.
- HOLANDA, S. Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª Edição, 2005.
- IORIO, Cecília. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, J. O. e ANTUNES, M. (Orgs.). *Empoderamento e Direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, Agosto de 2002. p. 21-44.
- KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, n. 42. Fev., 2000.
- KUMAR, Krishnan. Sociedade Civil. In: *Dicionário do Pensamento Social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. 717-719 p.
- LAVINAS, Lenas e GARCIA, Henrique. *Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilidade econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/IPEA, 2004.
- LOVENDAL, C. R. e KNOWLES, M. (2005). *Tomorrow's Hunger: A framework to analysing Vulnerability to Food Insecurity*. Roma: Agricultural and Development Economics Division/FAO. Working Paper N° 05-07, Out.
- LUANSI, Lukonde. *Angola: Movimentos migratórios e Estados pré-coloniais – Identidade nacional e autonomia regional*. Comunicação apresentada no Simpósio Internacional “Angola on the Move: Transport Routes, Communication and History”, Berlim, 24-26 de Setembro de 2003.
- MACHADO, Kenys. *Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza*. Bahia Análise & Dados, Vol. 17, n. 1. abr./jun, 2007. pp. 685-693.
- MALUF, R. e MENEZES, F. *Caderno “Segurança Alimentar”*. Paris: FPH, 2000 [Série].
- MALUF, R., MENEZES, F. e VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, vol. IV. Campinas: Nepa/UNICAMP, 1996. pp. 66-88.
- MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de Desenvolvimento Rural e a Segurança Alimentar. In: LEITE, S. (org.). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001. pp. 145-168.
- MALUF, Renato. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 15, nº1 (57), janeiro-março, 1995.
- MALUF, Renato. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 174 p.
- MARQUES GUEDES, Armando. *Sociedade Civil e Estado em Angola. O Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ao outro?* Coimbra: Edições Almedina, 2005.
- MATEUS, Dalila Cabrita. *A PIDE/DGS na Guerra Colonial (1961-1974)*. Lisboa: Terramar, 2004.
- MAXWELL, S. e SMITH, M. Household Food Security: a concept review. In: MAXWELL, S. e FRANKENBERGER, T. R. (ed.). *Household Food Security:*

- Concepts, Indicators and Measurements. A technical review.* Nova York e Roma: UNICEF e IFAD, 1992.
- MDS. *Cidadania: O principal ingrediente do Fome Zero.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.
- MEIJER, Guus e BIRMINGHAM, David. *O passado e o presente em Angola.* In: MEIJER, Guus (Org.). *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano.* Londres: Accord, vol. 5, 2004. Disponível em <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/portuguese/index.php>. Acesso em 24/04/2008.
- MENASCHE, Renata (Org.). *A agricultura familiar à mesa. Saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- MENEZES, Solival. *Mamma Angola: sociedade e economia de um país nascente.* São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2000. 411 p.
- MESSIANT, Christine. *As causas do fracasso de Bicesse e Lusaka: uma análise crítica.* In: MEIJER, Guus (Org.). *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano.* Londres: Accord, vol. 5, 2004. Disponível em <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/portuguese/index.php>. Acesso em 24/04/2008.
- MFA. *Programa do MFA.* Lisboa: Estado-maior do Exército. Gabinete de Dinamização do Exército. Documento de Informação nº 1. 10 de Setembro de 1975. 4 p. Versão fac-símile disponível em <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=mfaa1>. Acesso em 30/03/2008.
- MINADER. *Relatório de Avaliação da Campanha Agrícola 2005/06.* Luanda: GSA/Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Agosto de 2006.
- MIRANDA, D. Santos e CORNELLI, Gabrielle. *Cultura e Alimentação. Saberes alimentares e sabores culturais.* São Paulo: SESC, 2007. 176 p.
- MOISÉS, Helvio (coord.). *Segurança Alimentar: a contribuição das entidades empresariais.* São Paulo: Instituto Ethos e Associação Apoio Fome Zero, 2003. 66 p.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social.* S. Paulo: Cortez, 4. ed., 2007.
- NEGRÃO, José. *A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres.* Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2002. Disponível em http://www.ieham.org/html/docs/A_indispensavel_Terra_Africana.pdf. Acesso em 21/03/2008.
- NEGRÃO, José. *A propósito das relações entre as ONGs do Norte e a sociedade civil moçambicana.* Coimbra: CES, Universidade de Coimbra, Outubro de 2003. [Artigo apresentado no curso de formação “A Globalização Alternativa e as Organizações Não-Governamentais do espaço de Língua Oficial Portuguesa.”]
- NETO, Maria da Conceição. *Angola no Século XX (até 1974).* In: ALEXANDRE, Valentim. *O Império Africano (séculos XIX e XX).* Lisboa: Edições Colibri, 2000. 175-195.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil: entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, Nº 52, Junho de 2003.
- OFFE, Claus “A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade”. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transição*. S. Paulo: Editora Unesp; Enap, 1999. p. 119-145.
- OLIVEIRA, S. P. e THÉBAUD-MONY, A. Estudo do consumo alimentar: em busca de uma abordagem multidisciplinar. *Revista Saúde Pública*, vol. 31, nº2, 1997. p. 201-8.
- PACHECO, Fernando. *A Ajuda ao desenvolvimento: o papel dos agentes externos em Angola*. Lisboa: Instituto de Estudo Estratégicos Internacionais, Paper, 2006. Disponível em http://www.ieei.pt/files/Paper_FernandoPacheco.pdf. Acesso em 30/08/2007.
- PACHECO, Fernando. *A Reforma da Terra em Angola: Força motriz ou obstáculo para o desenvolvimento democrático?* Comunicação apresentada no Colóquio Internacional Sobre Reforma Agrária na África Austral, Berlim, 28 de Maio de 2003.
- PACHECO, Fernando. *A Terra e a Constituição*. Palestra proferida no âmbito do projecto “Intervenção da Sociedade Civil no Processo Constitucional” em Cacuaco (5/7/2000), Benguela (07/08/2000) e Lubango (10/08/2000).
- PACHECO, Fernando. *Angola: Construindo a Cidadania num país em Reconstrução: A experiência da ADRA*. Comunicação apresentada no V Colóquio Internacional Paulo Freire. Centro Paulo Freire de Estudos e Pesquisas, 19 a 22 de Setembro de 2005.
- PACHECO, Fernando; *A Problemática da terra no contexto da construção da paz: desenvolvimento ou conflito?*. Revista Electrónica Conciliation Resources ACCORD. Issue 15, 2004.
- PEDR. *Programa de Extensão e Desenvolvimento Rural*. MINADER. Luanda, 2004.
- PESSANHA, Lavínia. *A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências e Estatística, Departamento de Ensino e Pesquisa. Textos para discussão, nº 5, 2002: 67 p.
- PESTANA, Nelson. *A classe dirigente e o poder em Angola*. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.
- PESTANA, Nelson. *As Dinâmicas da Sociedade Civil em Angola*. Lisboa: Centro de Estudos Africanos/ISCTE. Working Paper Séries, nº 7.
- POJETO FOME ZERO. *Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. S. Paulo: Instituto da Cidadania. Versão 3. out., 2001. 118 p.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. S. Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. S. Paulo: Brasiliense. 9ª reimp., 23ª ed., 2006 [1963].

- PUTMAN, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 5ª Edição, 2006. 260 p.
- ROCHA, Sônia. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de pobreza e indigência no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão Nº 720, Abril de 2000.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil. Afinal de que se trata?*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.
- ROMANELLI, Geraldo. *O significado da alimentação na família: uma visão antropológica*. Medicina. Ribeirão Preto, 39 (3), 2006. pp. 333-339.
- ROSSET, Peter. *Food Sovereignty. Global Rallying Cry of Farmers Movements*. Food First - Institute for Food and Development Policy. Backgrounder, Vol. 9, Nº 4, 2003.
- SANTOS, Agostinho de Almeida. *Quase Memórias – Da Descolonização de cada Território em Particular*. Lisboa: Casa das Letras, Vol. II, 2006.
- SANTOS, Agostinho de Almeida. *Quase Memórias – Do Colonialismo e da Descolonização*. Lisboa: Casa das Letras, Vol. I, 2006.
- SANTOS, Daniel dos. *Economia, Democracia e Justiça em Angola: O efêmero e o permanente*. Estudos Afro-Asiáticos, Ano 23, nº 1, 2001. pp. 99-133.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Sociedade e Estado*. Brasília, vol. 21, nº 1, jan-abr, 2006. pp. 109-130.
- SECCO, Lincoln. *A Revolução dos Cravos e a crise do império colonial português: economias, espaços e tomadas de consciência*. São Paulo: Alameda. 2004. 295 p.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. S. Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410 p. (1ª Ed. em inglês:1999).
- SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001. 301 p. (1ª Ed. em inglês: 1992).
- SEN, Amartya. *O desenvolvimento como expansão das capacidades*. S. Paulo: Rev. Lua Nova, Nº 28/29. 313-333 p.
- SEN, Amartya. *Pobreza e Fomes - um ensaio sobre direitos e privações*. Lisboa: Ed.Terramar, 1999. 355 p. (1ª Ed. em inglês: 1981).
- SEN, Gita. *Empowerment as na approach to poverty*. Working Paper Series, nº 97.07. Indian Institue of Management. Background paper to the Human Development Report. December, 1997. 25 p. Disponível em http://www.grhf.harvard.edu/HUPapers/97_07.pdf
- SILVA, António da Costa e Silva. *A Enxada e a Lança: a África antes do Portugueses*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. 947 p.
- SILVA, António da Costa e Silva. *A Manilha e o Libambo: a África e a escravidão (1500 a 1700)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. 1072 p.
- SILVA, António da Costa e Silva. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003. Cap. I
- SOLESBURY, W. *Sustainable Livelihoods: A case study of the evolution of DFID policy*. London: Overseas Development Institut. Working Paper 217. June, 2003. 36 p.

Disponível em http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp217.pdf. Acesso em 23/06/2008.

- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. p. 20-45.
- SPÍNOLA, António de. *Portugal e o Futuro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974. 236 p.
- TORRES, Adelino. A Economia do Império (séculos XIX-XX). In: ALEXANDRE, Valentim. *O Império Africano (séculos XIX e XX)*. Lisboa: Edições Colibri, 2000. 55-67 pp.
- TORRES, Adelino. *O Império Português entre o Real e o Imaginário*. Lisboa: Escher, 1992.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck (org.). *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. S. Paulo: Cortez Editora, 2002. 272 p.
- VALENTE, L. Flávio S. e BEGHIN, Nathalie. Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a experiência brasileira: subsídios para a replicabilidade. Brasília: ABRANDH, 2006.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília: editora da UnB. Vol 1, 1991.
- WEINGARTNER, LIOBA. The Concept of Food and Nutrition Security. In: KLENNERT, Klaus (Ed.). *Achieving Food And Nutrition Security: Actions to Meet the Global Challenge. A training course reader*. Bonn: InWent e Capaciting Building International. 2nd revised edition, 2005. pp. 3-28.
- WFP. *World Hunger Series 2006: Hunger and Learning*. Rome: World Food Programme, 2006.
- WHITEHEAD, Laurence. Jogando Boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, Nº 41, Outubro de 1999.
- ZEZZA, A. e STAMOULIS, K. A. *Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development and Food Security Strategies and Policies*. Roma: Agricultural and Development Economics Division/FAO. Working Paper 03-17. Nov. 2003. 53 p.

ANEXOS

Anexo A – Caracterização Básica da República de Angola

Figura 1 – Localização geográfica de Angola e suas províncias.



Tabela 1 – Dados gerais do país

<i>Dados gerais</i>	
Capital: Luanda	Cidades Principais: Cabinda, Benguela, Lobito, Lubango, Namíbe.
Divisões administrativas: 18 Províncias; 163 Municípios	Superfície: 1.246.700 Km ²
Moeda: Kuanza (Kz)	Línguas: Português (Oficial); Línguas Nacionais (Umbundu, Kimbundu, Kikongu, Fiote, Tchokwe, N'ganguela E Kunhama, entre outras dezenas).
Religião: Católica 51%; Protestante 17%; Tradicional (animista) 30%; outras 2%.	Etnias: 99% de Grupos étnicos (ovimbundus 37%, umbundus 25%, congos 13%, luimbés 5%, imbés nianecas 5%, outros 14%)
Clima: Tropical com duas Estações: Cacimbo (seca) de Maio a Setembro e das Chuvas (mais quente) de Setembro a Maio.	Temperaturas Médias: 27°C (máximas) e 17°C (mínimas)

Tabela 2 – Alguns dados económicos básicos

<i>Alguns dados económicos básicos</i>	
População total (Milhões): 1975 - 6,8 2005 - 16,1 2008 - 17* 2015 - 21,2	População Urbana (%): 1975 - 19,1 2005 - 53,3 2015 - 59,7
População com menos 15 anos: 46,4%	População com mais de 65 anos: 2,6%
PIB per capita (2007): 1 246 USD*	
Exportações de bens e serviços (% PIB) 1990 - 39 2005 - 74	Importações de bens e serviços (% PIB) 1990 - 21 2005 - 48
Principais Exportações: Petróleo, diamantes, minerais vários, madeiras, peixe, café, algodão e sisal.	Principais Importações: Produtos alimentares, bebidas, produtos vegetais, equipamentos eléctricos e viaturas.
Principais Parceiros Comerciais: EUA, Bélgica, Portugal, Alemanha, França, Espanha, Brasil e África do Sul.	Produção Nacional: <i>Agricultura</i> (Café, cana-de-açúcar, mandioca, banana, milho, batata-doce); <i>Pecuária</i> (bovinos, suínos, caprinos, aves).
Variação anual Índice Preços ao Consumidor: 1990-2005 - 393,3% 2004-2005 - 23,0%	Taxa Inflação: 1999 - 300% 2002 - 100% 2006 - 12%
Ajuda Pública ao Desenvolvimento Recebida APD Total - 441,8 Milhões USD APD per capita - 27,7 USD	Entradas líquidas Investimento Directo Estrangeiro (% PIB) 1990 - 3,2 2005 - 6,8
Despesa Pública com Saúde: 1,5 % PIB	Despesa Pública com Educação: 2,6 % PIB

Fontes: HDR (2007/2008); *AfDB/OECD (2008)

Tabela 3 – Balança Global de Pagamentos (2002 a 2006)

U.M.: Em milhões de U.S. Dólares

<i>Descrição</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
CONTA CORRENTE	-150,1	-719,6	686,2	5.137,9	10.689,8
A. Conta Comercial	4.567,8	4.028,1	7.643,2	15.756,2	23.084,6
Exportações, f.o.b	8.327,9	9.508,2	13.475,0	24.109,4	31.862,2
Sector petrolífero	7.644,1	8.684,6	12.619,9	22.854,4	30.483,1
Sector diamantífero	638,5	788,1	789,6	1.092,0	1.154,6
Outros sectores	45,2	35,5	65,4	162,9	224,5
Importações, f.o.b	-3.760,1	-5.480,1	-5.831,8	-8.353,2	-8.777,6
B. Conta Serviços (líquido)	-3.115,2	-3.120,1	-4.480,0	-6.614,2	-6.027,0
Crédito	206,8	201,1	322,8	176,8	1.484,2
Transportes	16,8	15,8	17,7	18,1	20,2
Viagens	36,9	49,0	65,8	88,2	74,9
Outros serviços	153,1	136,3	239,3	70,5	1.389,1
Débito	-3.322,0	-3.321,1	-4.802,7	-6.791,0	-7.511,2
Transportes	-476,8	-758,6	-877,4	-1.320,2	-1.626,7
Viagens	-19,4	-12,1	-38,8	-74,0	-147,7
Outros serviços	-2.825,8	-2.550,4	-3.886,4	-5.396,7	-4.177,0
Comunicações	-7,7	-9,1	-16,9	-23,3	-19,0
Construção	-555,3	-149,9	-866,4	-1.323,2	-1.475,7
Seguro	-94,2	-157,5	-174,4	-103,4	-296,9
Financeiros	-33,7	-9,4	-59,0	-16,2	-123,5
Informática e informação	-0,9	-1,9	-7,7	-17,8	-11,8
Royalties e licenças	0,0	0,0	-2,5	-3,4	-1,4
Outros serviços de negócios	-2.134,0	-2.222,7	-2.759,5	-3.729,1	-3.571,9
Sector petrolífero	-1.549,8	-1.653,7	-2.167,5	-3.149,4	-3.052,0
Sector diamantífero	-7,8	-3,1	-4,7	-69,8	-9,6
Governo	-431,1	-485,8	-518,2	-464,4	-479,4
Outros sectores	-5,3	-8,2	-40,6	-45,5	-30,9
Pessoal, cultural e recreação	-15,0	-10,8	-28,5	-44,9	-64,7
Governo, n.i.e.	-125,0	-61,0	0,0	-135,4	-171,7
C. Conta Rendimentos (líquido)	-1.634,7	-1.726,5	-2.483,6	-4.030,9	-6.177,9
Crédito	17,7	12,3	33,0	25,8	145
Compensação de empregados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Juros	17,7	12,3	33,0	7,9	145,0
Lucros	0,0	0,0	0,0	17,9	0,0
Débito	-1.652,3	-1.738,7	-2.516,6	-4.056,6	-6.322,9
Compensação de empregados	-123,3	-141,9	-178,6	-97,7	-240,8
Juros	-452,7	-342,8	-389,2	-555,0	-805,1
Lucros	-1.076,3	-1.254,0	-1.948,9	-3.404,0	-5.277,0
D. Conta Transferências Correntes (líquido)	32,0	98,9	6,5	26,8	-190,0
Crédito	142,3	186,2	124,4	172,5	59,5
Débito	-110,3	-87,3	-117,9	-145,8	-249,5
CONTA DE CAPITAL E FINANCERA	-138,6	1.804,2	1.232,8	-2.746,4	-5.554,6
A. Transferências de Capital (líquido)	0,0	21,9	10,6	7,7	1,4
B. Investimento Directo (líquido)	1.643,4	3.481,1	1.413,9	-1.523,2	-228,3
No Exterior	-28,7	-23,6	-35,2	-219,4	-190,6
No País	1.672,1	3.504,7	1.449,2	-1.303,8	-37,7
C. Investimento de Carteira (líquido)	0,0	1,0	-2,7	-1.267,0	-1.439,5

Activos	0,0	1,0	-2,7	-1.267,0	-1.439,5
Títulos de participação	0,0	0,0	-3,3	-1.264,0	-1.491,0
Títulos de dívida	0,0	1,0	0,6	-3,0	51,5
Títulos e obrigações	0,0	0,0	0,6	-3,0	51,5
Instrumentos do mercado monetário	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Passivos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos de participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos de dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos e obrigações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instrumentos do mercado monetário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
D. Derivados Financeiros (líquido)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E. Outro investimento	-1.782,0	-1.699,8	-189,1	36,0	-3.888,3
Activos	-1.321,0	120,0	-1.951,5	-1.850,1	-1.633,1
Créditos comerciais	-207,7	45,0	-251,1	-1.366,1	138,3
Empresas Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresas Privadas	-207,7	45,0	-251,1	-1.366,1	138,3
Empréstimos	7,4	-12,6	-0,1	9,2	-7,0
Autoridade Monetária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos	8,1	-12,6	-0,1	9,2	-7,0
Outros Sectores	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Moeda e Depósitos	-1.098,6	100,6	-1.679,1	-511,4	-1.783,5
Autoridade Monetária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo Geral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos	-1.098,6	100,6	-46,9	-398,4	-1.456,5
Outros Sectores	0,0	0,0	-1.632,2	-113,0	-327,0
Outros Activos	-22,1	-13,0	-21,1	18,2	19,2
Autoridade Monetária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo Geral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos	-22,1	-13,0	-21,1	18,2	19,2
Outros Sectores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos	-679,1	-2.231,5	-83,0	1.525,1	-2.300,3
Créditos Comerciais	2,4	0,0	0,0	-6,8	406,9
Governo Geral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros Sectores	2,4	0,0	0,0	-6,8	406,9
Empréstimos	-421,3	-2.290,2	-80,8	1.484,7	-2.747,1
Autoridade Monetária	-142,7	-38,0	-2,2	0,1	10,0
Governo Geral	-352,0	309,5	-161,1	-1.141,7	-2.186,6
Bancos	55,3	-2,1	20,6	-17,5	94,1
Outros Sectores	18,0	-2.559,5	61,9	2.643,8	-664,6
Moeda e Depósitos	-267,4	75,0	0,4	42,7	44,4
Autoridade Monetária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo Geral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos	-10,4	8,0	0,4	42,7	44,4
Outros Sectores	-257,0	67,0	0,0	0,0	0,0
Outros Passivos	7,2	-16,4	-2,6	4,5	-4,5
Autoridade Monetária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governo Geral	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bancos	7,2	-16,4	-2,6	4,5	-4,5
Outros Sectores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ERROS E OMISSÕES	150,4	-388,2	277,3	-377,9	289,8
ACTIVOS DE RESERVA BNA	356,3	-262,8	-780,2	-1.817,3	-5.401,7

Fonte: Banco Nacional de Angola

Tabela 4 – Alguns Indicadores de Pobreza

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH 2004)	162
	0,446
Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	89
	40,3
Índice de Gini	Sem dados
População abaixo da linha da pobreza (%)	Sem dados
1 dólar/dia 2 dólar dia Linha pobreza nacional	
Esperança média de vida à nascença (anos)	37,9
1970/75 2000/05	41,7
Taxa analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)	32,6
Taxa fertilidade (nascimentos por mulher)	6,8
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nados vivos)	180
1970 2005	154
Prevalência HIV/Sida (%15-49 anos)	3,7
População subnutrida (%)	58
1990/92 2002/04	35
Crianças (< 5 anos) com peso a menos para a idade (%)	31
Crianças (< 5 anos) com altura a menos para a idade (%)	51
População sem acesso a uma fonte de água melhorada (%)	47
População sem acesso a saneamento melhorado (%)	69
Médicos por 100.000 pessoas	8

Fonte: HDR (2007/2008)

Tabela 5 – Posição relativamente aos principais instrumentos internacionais (direitos humanos e ambiente)

<i>Instrumento</i>	<i>Data</i>
Convenção Internacional para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948)	---
Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)	---
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)	1992
Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966)	1992
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contras as Mulheres (1979)	1986
Convenção contra a Tortura e outras Punições ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)	---
Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)	1991
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000)	---
Convenção-Quadro sobre Alterações Climáticas (1992)	2000
Protocolo de Quioto (1997)	2007
Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)	1998
Convenção de Combate à Desertificação (1994)	1997

Fonte: HDR (2007/2008)

ANEXO B – ONGs Angolanas e Internacionais identificadas em Angola

Tabela 4 – ONGs angolanas identificadas

Organização	Contactos	E-mail
Acção Cristã de Apoio para Mundo	Rua da Samba- ponte antigo controlo- Bairro Prenda LUANDA, CxP 5989 Telefax +244 2 350797	acam@novavisao.org
Aliança Muçulmana de Angola	Rua 133- Bairro Palanca, Sector 2, Quarteirão 392, Kilamba Kiaxi, LUANDA, CxP 5434 Tel 092 60 01 69	almua@novavisao.org
Associação Juvenil para o Desenvolvimento Comunitário de Angola	Largo Infante D. Henrique (Largo do Baleizão) nº 5 Aptº 5 R/C Ingombota, LUANDA, CxP 10541 Telefax +244 2 39 95 16 Móvel: 092 31 56 83	ajudeca@novavisao.org ajudeca@ebonet.net
Associação Paz e Democracia	Luanda – Angola	
Acção Cristã para o Progresso Social	Rua SGT (Brasileira) Bairro CAOP- C Município de Viana Casa nº 5 LUANDA, CxP 10428	acpr@novavisao.org
Associação Cristã de Jovens de Angola	Tel. 264527 C.P n 172 Luanda	acj@angonet.org
Acção para o Desenvolvimento das Comunidades Carentes de Angola	Rua Cabo Verdiano (Ex instalações dos Cumabos) Mabor- Cazenga, LUANDA, CxP 1634	adecca@novavisao.org
Associação dos Desempregados de Angola	Rua Amarante, Nº 619-A Bairro Nelito Soares - Rangel LUANDA	ada@novavisao.org adang@angonet.org
Associação das Mulheres Solidárias de Angola	Rua 12 Bairro do Golf, Kilamba Kiaxi- LUANDA, Tel 092 30 94 96	aps@novavisao.org
Associação de Amizade e Solidariedade Angola Alemanha	Rua Bairro do Forno de Cal- Cacucaco, LUANDA, CxP 10277, Telef 224 2 350179	aasaa@novavisao.org
Associação Regeneradora Trabalho socio-económico P.C Comunitária	Rua C- 8 de Cima Casa nº 42, LUANDA, Telefax +244 2 470268 / 264231	arwsepc@novavisao.org
Associação Nacional dos Deficientes de Angola	Rua Hoji ya Henda S/nº junto as bombas do Minint LUANDA, CxP 3828, Telefax 262634	anda@novavisao.org

Associação Juvenil para os Direitos Humanos	Rua Farinha Leitão (NDI), LUANDA	ajad_humana@novavisao.org
Acção Angolana dos Técnicos de Laboratório Clínico. C.D. Comunitário	Rua Direita da Siderurgia Nacional Casa S/N Cacuo LUANDA, CxP 6688 Telef +244 2 84 05 29	aatlc@novavisao.org
Acção Menonita Beneficiária Angolana	Rua Santa Isabel nº 4 Cazenga, LUANDA, CxP 2664	amba@novavisao.org
Acção Angolana de Apoio as Verdadeiras Viúvas	Rua Bairro da Samba, LUANDA, CxP 65 60 Telefax +244 2 35 42 86 / Móvel: 092 605727 / 315340	angoavi@novavisao.org angoavi@angonet.org
Associação Nacional dos Surdos de Angola	Rua Dom Manuel Iº Maculuso nº 35 F, LUANDA, CxP 10272 Telefax +244 2 448334	ansa@novavisao.org
Associação de Famílias Monoparentais O.D.S. de Angola	Rua Da Samba nº 144, LUANDA, CxP 862 Tel. +244 2 354848/ 290647 Fax +244 2 354848	afamodsa@novavisao.org
Acção para Promoção Social dos Direitos Humanos	Rua João de Deus casa nº 19 Vila Lice Ingombota, LUANDA, CxP 10410 Telef +244 2 447702	apsdh@novavisao.org
Associação para Ajuda e Desenvolvimento da Mulher Criança Angolana	Tel.470091-92-93-94 Ext 257 Luanda	adema@angonet.org
Associação para o Desenvolvimento da Mulher	Telefax 061 20658 .Lubango - Huila	adma@ppi.netangola.com adma@novavisao.org
Associação Angolana de Educadores Sociais Moral e Cívico	Rua Principal do Cacuo, frente a Igreja Católica, Cacuo, LUANDA, Telef 224 2 511055 / 511291 / 511385	aaesmc@novavisao.org
Associação Cristã da Mocidade	Telefax 244 61 23 867 Huila	acmhuila@snet.co.ao
Acção para Promoção Social	Telefax: 224 2 330558 CXP 6519 C Luanda	asode@novavisao.org asode@angonet.org
Apoio ao Desenvolvimento da Juventude	---	
Associação Henhay-Na-Vakwavo	Rua Localidade do K14, Município do Lubango, Província da Huila, Tel. 061-21825	
Acção cristã para o Desenvolvimento da Família de Angola	---	
Associação Soka - Yola	Rua Comuna da Arimba, município do Lubango-Escritórios	gvicente@snet.co.ao

	provisóros/Escola 215 ANGOLA Fax: 061-2001	
Ajuda Fraterna para o Desenvolvimento	Rua 5 de Outubro , CP 495, Município do Lubango Tel. 061 - 2123	gvicente@snet.co.ao
Associação de Jovens de Angola	Rua Bairro da Mitcha, Lubango junto a Administração local LUANDA, Telef 061 23815	gvicente@snet.co.ao
Associação de Mulheres Empresárias e de Negócios da Huila	Rua Edifício da ex assembleia geral, município de Lubango Telef 061 – 21127	gvicente@snet.co.ao
Acção para Recuperação Comunitário de Desenvolvimento	Rua Cidade do Lubango / Huila, CP 239	
Associação para Desenvolvimento Comunitário Participativo	---	
Associação de Apoio as Crianças Desfavorecidas	Rua Cidade de Lubango/ Huila, CxP 317 Telef 061 - 21101, 21256	
Acção de Solidariedade para Desenvolvimento	Rua Bairro comercial, junto as oficinas valódias e / ou sporting, Lubango / Huila, Telef 061- 20283	gvicente@snet.co.ao
Associação Leonardo Sikufinde Shalon Angola	Rua Endereço: Arquidiocese do Lubango (Bispo) Huila, Telef 061 – 20408	gvicente@snet.co.ao
Associação de Desenvolvimento e Enquadramento S.P. Vulneráveis	Rua Deolinda Rodrigues, bairro Benfica, Lubango / Huila	
Associação Popela	---	
Associação dos Deslocados de Guerra	Rua Cidade do Lubango , província da Huila, CP 1016	
Associação de Apoio as Deslocados D. da Huila no Huambo	Cidade do Lubango / Huila	
Associação de Apoio a Mulher de Angola na Huila	Cidade do Lubango / Huila	
Aliança Evangélica de Angola	Rua da Mapunda (complexo do Instituto Teológico)Município do Lubango / Huila, CxP 523 Telef 061 – 21540 Fax 061 - 22361	
Associação de Ajuda a população Desfavorecidas	Rua Cidade do Lubango, Huila, Telef 061 – 21303 Fax 061- 21440	
Associação Juvenil de Apoio a família Desfavorecida de Angola	Rua Cidade do Lubango, Huila, Telef 061 – 23867	acmhuila@snet.co.ao

Aliança dos Mensageiros da Luz	Cidade do Lubango / Huila	
Associação de Apoio ao Desenvolvimento Rural	Telef. 24897 Fax 24897 Cabinda - Angola	
Ação para o Desenvolvimento e Promoção de I. A..S. Comunitária	Telefax 24897 Cabinda - Angola	fongacabinda@netangola.com
Associação de Apoio aos Idosos de Cabinda	Cidade Cabinda, C.P 366 Cabinda - Angola	
Associação para o Apoio ao Desenvolvimento Comunitário	Telef 072 90 269 /091 571378 Benguela	nsimba@novavisao.org
Associação para o Desenvolvimento Comunitário	Telef. 072 3063 / 091 571367 Benguela - Angola	
Associação dos Encarregados de Educação de Angola	Telef. 24897 / 23079 (casa) Cabinda - Angola	fongacabinda@netangola.com
Associação dos Técnicos Médios de Saúde	Telefone 072 3 1613, 2458,4394 Móvel:091571860 Benguela - Angola	
Associação de Mulheres Empresárias de Cabinda	Telef. 091 540946 /091 541 109 Fax 24897 Cabinda – Angola	fongacabinda@netangola.com
Ação Cristã para Infância	Telef. 244 2 841443 Luanda- Angola	aci@angonet.org skatundu@hotmail.com
Clube de Jovens	Bairro comercial juntoas oficinas valodias e /ou sporting, municipio de Lubango /Huila Telf. 051 - 20283	
Ação de Luta Contra a Pobreza	Cidade de Lubango, Huila Telf. 061 - 21127	
Cruz Verde de Angola	---	
Casa Polivalente	---	
Contrapasso Artístico para a Transmissão do Evangelho	Telefone 061 20 202 Lubango- Huila / Angola	cate@novavisao.org
Igreja Cristã Evangélica Pentecostal	Rua Travessa 4 Casa nº 8 Bairro do Palanca- Kilamba Kiaxi LUANDA CxP 6293	cristo_vos_chama@novavisao.org
Cooperação de Famílias para Promoção o Desenvolvimento	Rua Ilha da Madeira, Comuna do Hoji ya Henda, Cazenga, LUANDA, CxP 3562 Tel 092 31 75 47	ongcofad@hotmail.com
Comunidade Evangélica de Aliança em	C.P 161 Telefone 2224897 Cabinda - Angola	

Angola		
Centro de Solidariedade Social e Desenvolvimento Comunitário	Rua Senado da Câmara LUANDA, CxP 636 Telefax +244 2 36 22 27	csdc@novavisao.org
Organização Horizonte para o Desenvolvimento	Rua Rua direita do change – município dos Gambos, Lubango/Huila, CxP 968 Fax 061- 24461 Telef 061 - 22163	
Associação EL-SHADDAI "Ao serviço das Pessoas Portadoras de Deficiência Física"	Rua Antenas sinalizadoras de Avião Município de Cazenga, LUANDA, CxP 10848 Telefax +244 2 38237	el_shaddai@novavisao.org el_shaddai@netangola.com
Organização para Educação Cultura e Desenvolvimento	Rua Avenida 4 de Fevereiro, Prédio 48, 4º Andar Apto 15,16, LUANDA, Telefax +224 2 333920	elumbu@novavisao.org hjmulimbwe@yahoo.com.br
Federação Angolana das Pessoas Portadoras de Deficiência	Telefax 2442 33 89 16 Luanda	nsimba@novavisao.org
Grémio para Ambiente, Beneficência e Cultura	Telef. 091 542989 Cabinda - Angola	grabcbr@yahoo.com.br
Grupo de Apoio para o Desenvolvimento Comunitário	Cidade do Lubango, CP 1028 Huila Telf. 061- 20014	
Grupo Juvenil para o Desenvolvimento Social	Telefax: 224 2 398681, CXP 1895 Luanda-Angola	grujudeso@novavisao.org
Igreja Kimbanguista de Angola	Rua Rua da Mitcha, município do Lubango- Huila, CP 160 TELF. 061- 22142	
Igreja Metodista Unida	Sede regional/Cabinda Bairro Vitória Certa Cabinda - Angola	
Igreja dos Doze Apóstolos em Angola	IDAA: Telefone 091 540696 Cabinda - Angola	
Instituição Nacional de Apoio a Criança Deficiente e Desnutrida	Rua Hoji Ya Henda LUANDA, CxP 16371 Telemóvel 092 513300	inacad@novavisao.org
Igreja Evangélica reformada em Angola	---	
Igreja Evangélica de Angola	Telef 091 542 209 Fax 24897 Cabinda - Angola	prospero_ngaca@yahoo.com.br
Programa de Reforço às Organizações Nacionais Angolanas	Telefax 244-2-351028 Luanda - Angola	ibis.ngo@snet.co.ao
Igreja Evangélica Baptista em Angola	Telefax : 244 2 442888 CXP 3604 Luanda - Angola	ieba.sg@netangola.com
Igreja Fraternidade Evangélica de	Sede provincial: UNECA-Cabinda C.P 430 Cabinda - Angola	

Pentecostes na África em Angola**Fundação Luther King**

Liga Cultural dos Deficientes de Angola	Rua D. Miguel Melo porta nº 21, 1º andar Ingombota LUANDA – ANGOLA Telef: 224 2 330457/ 091 501950	liculda@novavisao.org
Liga Internacional da Defesa dos Direitos Humanos e Ambiente	Rua Rio Kwanza Bairro Neves Bendinha - nº 12 R/C LUANDA, CP 8659 Telefax: 224 2 363893	liddha@novavisao.org maxinda@snet.co.ao
Acção Integrada para o desenvolvimento	Telefone 072 30444 / 091570891 Benguela	
Missão sem Fronteiras	Rua Ngola Kiluange nº34/29, Bairro Hoji-ya-Henda, Município de Cazenga LUANDA, CP 10541 Telefax: 224 2 383223 Fax 351028 (IBIS)	mifro@novavisao.org
Associação dos Juristas e Jornalistas na Defesa e Difusão do Direitos	Telef. 244 2 35 50 56 Luanda - Angola	assomal@netangola.com
Associação para a Promoção do Desenvolvimento Comunitário	Rua Deolinda Rodrigues, Casa nº 533, Lubango / Huila Tel 061- 22111	
Núcleo Huilano para o Desenvolvimento da Mulher mais Desfavorecida	Cidade do Lubango, província da Huila	
Organização Saneamento Ecológico	Tel: 23559 Lubango - Huila	
Organização de Desenvolvimento Comunitário e Ambiente	Rua Santa Cruz - Lobito Benguela	
Organização Sobre a Juventude	Rua principal da Camunda Zona A Benguela	
Organização Escolar do Evangelismo	Bairro do Calombo CP 1132 Benguela	
Organização Lubango Cidade Verde	Tel 244 61 20653/472/674/690 Lubango, Huila	
Organização de Apoio ao Desenvolvimento das Comunidades	Rua Bairro Hiji ya Henda, Luanda Tel 244 2 442852 , 092 322928	oadec@hotmail.com
Organização de Apoio as Crianças Necessitadas	Rua 2 de Novembro Bairro Km 9 A – Viana, LUANDA, CP 10663	oacn@novavisao.org
Organização para Cooperação e Desenvolvimento	Bairro Capalanga Viana, Luanda Telefax: 224 2 322637	ocda@novavisao.org ocda@angonet.org
Programa Humanitário para Crianças Órfãos	Telefax. 244 20014, Lubango, Huila	

Combater a Dor para Manter o Prazer	Rua Pinheiro Chegas, Bairro comercial defronte a vídeo Mania, Lubango, Huila Tel 061- 22890	
Programas Para Vida	Lubango, Huila	interservice@snet.co.ao
Programa Internacional de Apoio Cristã para Infância	Bairro 1º de Maio Viana, Luanda, CP 26	piaci@novavisao.org
Programa de família para o Desenvolvimento	Rua Junto ao escritório da ACORD, Lubango / Huila Tel: 061 - 22163	
Pão para o Próximo	Rua Comuna de Hoji-ya-Henda, Município de Cazenga, CP 14097 Telemóvel: 092 5023 15	ppp@novavisao.org
Promoção Social p/ Combate à Imoralidade e Criminalidade em Angola	Rua Bairro Palanca, rua 8 casa nº 7 Sector 4 Kilamba Kiaxi, CP 2363 Tel: +224 2 44 77 27	pscica@novavisao.org
Religião Profética de Cristo em África	Telef. 24897 Fax 24897 Cabinda	
Solidariedade Cristã de Ajuda Mutua	Rua 17 de Setembro casa nº 498/499 Município de Kilamba Kiaxi, Luanda, CP 3819 Telefax: 224 2 394638	scam@novavisao.org
Solidariedade Nyaneca -Humbi	Tel. 244 61 21593, Fax 244 61 23547 Lubango, Huila	
União Social para o Desenvolvimento da Mulher	--	
União Nacional das Associações Camponesas	Telef. 22759 / 24897/ 091542199/ 091541109 Fax 24897 Cabinda	fongacabinda@netangola.com
Visão Angolana para o Desenvolvimento	Cidade do Lubango, província da Huila, CP 167	

Tabela 5 – Algumas ONGs internacionais com actividade em Angola

<i>Sigla</i>	<i>Organização</i>	<i>Representante</i>	<i>E-mail</i>
AAA	Acção Agrária Alemã	Dr. Ralf Syring	aaa_luanda@netangola.com
ACF	Action contre la Faime	Eric Fort	achangola@netangola.com
ACORD	AG. Coop. Pesquisa Desenvolvimento	Mariana Sousa	acord@netangola.com
ADPP	Ajuda Desenvolvimento de Povo para Povo	Rikke Viholm	adppsede@netangola.com bo@netangola.com annemarie@netangola.com
ADRA-I	Adventist Development Relief Agency	Mario Oliveira	adraint.angola@ebonet.net
AFRICARE	Africare	Samsom T. Ngonyani	africare@ebonet.net
AFRICA-G	AFRICA Gupperma	Ulla Innala	suecia@snet.co.ao

AHA	African Humanitarian Action	Constance S. Brathwaite	ahang@ebonet.net
AIFO	Associazione Italiana A. di Raoul F.	Annalisa Bertolozzi	
AGRISUD	Agrisud Angola	Denis Dravet	Agrisud.angola@netangola.com
ALISEI	ALISEI - Angola	Pietro De Carli	Nfronteira@ebonet.net
AMDA	Association of Medical Doctors of Asia	Shunsuke Suzuki	amdaangola@netangola.com tanaka@netangola.com
AMI	Assistência Médica Internacional	Maria José Garção	ami.ang@ebonet.net
APS	Association for Development Participation	Michele Stua	Mendonza_ang@yahoo.com aps_ang@yahoo.com
CARE-I	CARE International	Patricia Buckley	care.ang@ebonet.net
CAM	Comité D'Aide Médicale	Fabrice Beutler	camangol@netangola.com
CCF	Christian Children's Fund	Mary Daly	marciaiccf@compuserve.com ccf.angola@snet.co.ao
CCG	Center for the Common Ground	Steve Utterwulge	ccg@ebonet.net
CEAR	CEAR Foundation	Rafael Montero Dias	fcear@snet.co.ao
CIC	Cooperação Intercâmbio e Cultura - Portugal	Francisco Raposa	cic@ebonet.net
CIES	Center for Development Information and Education	Graziela Boat	cies-angola@ebonet.net cies@snet.co.ao
CIRPS	Centro Interuniversitario per la Ricerca in paesi in via di Sviluppo	Alberto A. Stella	cirps.ang@ebonet.net
CONCERN	Concern Worldwide	Yvonne Forsen	concern@ebonet.net cdang@ebonet.net
CORDAID	Catholic Organization for Relief and Development	Ilario Beuner	cordaid.angola@angonet.org
CORE	CORE Group Partners	Lee Losey	corepolio@ebonet.net
COSPE	Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti	Ermano Berti	falcone@netangola.com
COSV	Coord. de Org. Servizio Volontario	Pietro Bonaudi	cosvangola@ebonet.net
CRS	Catholic Relief Services - USCCB	Scott T. Campbell	crs.luanda@ebonet.net crs.lobito@ebonet.net
CUAMM	Collegio Univ. Asp. Medici Missionari	Massimo Manzoni	cuammangola@ebonet.net
DRC	Danish Refugee Council	..	cdr@ebonet.net
DRA	Disaster Relief Agency	Albert Frest	Snavangola@netangola.com
DW	Development Workshop	Allan Cain	allan.dwang@angonet.org
FES	Foundation Ebert Friedrich	Sabine Fandrych	Fes.luanda@ebonet.net
FOS-B	Coop. And Development Funds	Murilo Soares Correia	fosangola@netangola.com
FTC	Feed the Children	António Sozinho	ftcangola@netangola.com
GAS	AFRICA Gupperma	Ulla Innala	suecia@snet.co.ao
GOAL	GOAL Angola	Robert Kevlihan	goal-angola@ebonet.net
GTZ	Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit	Gunter Dietz	gtz@ebonet.net

GVC	Group Voluntariate Civil	Mariano Contiero	gvcangola@ebonet.net
HI-B	Handicap International Belgica	Sophie Periquet	hi.angola@ibelgique.com
HI-F	Handicap International France	Corinne Henon	hif.angola@netangola.com pepamhif@netangola.com
HT	Halo Trust	David Frederick	ht.ang@ebonet.net
IBIS	IBIS Angola	Bauke Van Weringh	Ibis.angola@ebonet.net
IED	Instituto de Estudos para Desenvolvimento	Maria Fernanda Vieira	ied@snet.co.ao
ICRC	International Committee of Red Cross	Alain Kolly	luanda.lua@icrc.org
IFRC	International Federation of Red Cross	..	ifrc@netangola.com
IMC	International Medical Corps	Nathalie Levy	imc.ang.cd@ebonet.net imc.ang@ebonet.net
INTERSOS	INTERSOS Angola	Maurizio Gentile	intersos@ebonet.net
IPMP	Instituto Português de Medicina Preventiva	Manuel Enrique Pedro	mpedro@netangola.com
JAM	Jesus Alive Ministries Life Aid	João Tiburcio da Silva	
JOHANNITER	Johanniter - Unfall - Hilfe E. V.	Wolfgang Tacke	
JRS	Jesuit Refugee Service	Luciana Pitol	jrs-ang@ebonet.net
LD	Leigos para o Desenvolvimento	Maria Susana Réfega	leigos@ebonet.net
LWF	Lutheran World Federation	Carl Von Seth	repre@lwfangola.com prog@lwfangola.com
MAG	Mines Advisory Group	Arthur Moore	rachel.jones@mag.org
MCID	Mississippi Consortium for International Development	Enrique Maradiaga	mcid@netangola.com
MDM-E	MDM-España	José Maria Cabrera	mdm@netangola.com
MEDAIR	...	Luke Stephens	lstephens@hotmail.com
MGM	Menschen Gegen Minen	Hendrick Ehlers	Office.luanda@mgm.org
MI	Médico International	Sebastian Kasack	miluanda@compuserve.com
MM-A	Medicus Mundi Angola	Carles Saenz	mmundiangua@netangola.com
Movimondo	Movimondo Angola	Gianluca Nardi	movimondoangola@ebonet.net
MSF-B	MSF - Belgica	Erwin van der Borgh	msfb.ang@ebonet.net
MSF-E	Raquel Ayora		coord.general@ebonet.net
MSF-F	MSF - França	Jean-Luc Anglade	mfal@ebonet.net
MSF-H	MSF - Holland	Marc Poncin	msfh-luanda@msf.org
MSF-S	MSF - Suíça	Marc Joloy	msf-swiss-lda@ebonet.net
NDI	National Democratic Institute	Isabel Emerson	ndi.angola@ebonet.net isabel@ebonet.net
NPA	Norwegian Peoples Aid	Dag Hoiland	npa.ang.repres@ebonet.net
NF	Nuova Frontiera	Pietro De Carli	Nfrontiera@ebonet.net
NRC	Norwegian Refugee Council	Anny Brenne Svendsen	nrcangola@ebonet.net
OIKOS	Cooperação e Desenvolvimento	Manuel Quintino	quintino.oikos@angonet.org oikos@angonet.org oikos.angola@ebonet.net
OXFAM	OXFAM	John Caldwell	john@oxfam.ebonet.net fred@oxfam.ebonet.net

PSI	Population Services International	Susan Shulman	psiangola@netangola.com
REMAR	Associação de Reabilitação de Marginais	Victor Manuel de Matos	remar@netangola.com
SC-US	Save the Children Federation - USA	Ray Mc Ardle	scusangola@ebonet.net rmcardle@ebonet.net
SC-N	Save the Children - Norway	Susan Dow	redd.barna@ebonet.net scn_angola@hotmail.com
SC-D	Save the Children - Denmark	Karen Glavind	klavind@ebonet.net
SC-UK	Save The Children - UK	Sheri Lecker	scfuk.lda@ebonet.net scfuk.lda@netangola.com director.scuk_lda@snet.co.ao
SNV	Organização Holandesa de Desenvolvimento	Jan van Montfort	snvangola@netangola.com
SOLE	Solidariedade Evangélica	Marie-Claude Brichet	sole.luanda@netangola.com
TEAR	TEARFUND	Jorge Cambinda	j.cambinda@netangola.com
TROCAIRE	TROCAIREAngola	Ian Dolan	trocaire-ang@ebonet.net trocadmin@ebonet.net
VIS	Voluntariado Internazionale per lo Sviluppo	Daniele Parasimi	
VIDA	Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano	Conceição Matero	vida.angola@yahoo.com
VVAF	Vietnam Veterans of America Foundation	Tom Petocz	vvaf@netangola.com
WL	World Learning	Fern Teodoro	fern1@netangola.com
WVI	World Vision	Anne Mesopir	Anne_mesopir@wvi.org Boniface_njerga@wvi.org
ZOA	ZOA - Refugee Care	Dick Loendersloot	zoa-angola@ebonet.net zoaangola@netangola.com

ANEXO C – Declaração Final do Seminário do Lubango

Declaração das Organizações da Sociedade Civil Angolana e estrangeira presentes no Seminário Internacional “Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural”

21 (vinte e uma) organizações da sociedade civil de Angola e internacionais estiveram presentes no Seminário Internacional “Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural”, organizado por ActionAid através da Rede Internacional de Segurança Alimentar, ADRA, ESAC, Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola, ISPRA e Vicentina, com apoio de FAO, AECI e União Europeia, nos dias 12 e 13 de Junho, no Lubango.

Durante estes dois dias, estas organizações, conjuntamente com representantes do governo Angolano e organismos internacionais discutiram a problemática do direito humano à alimentação, a segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural em Angola e partilharam experiências de outros países, nomeadamente Brasil e Moçambique.

As organizações aqui reunidas concluíram pela importância do tema do Direito Humano à Alimentação Adequada e sua integração na agenda de uma estratégia e políticas de segurança alimentar e nutricional. Também concordaram na necessidade de reforçar as capacidades e coordenação entre organizações da sociedade civil, de forma a poderem participar com maior qualidade no diálogo com governo, universidades e organismos internacionais, para a construção desta estratégia. Nesse sentido, entenderam reunir esforços para a construção de uma rede temática de SAN.

Para dar início a esse processo serão sistematizados pela organização do seminário os documentos de trabalho apropriados e serão convidadas a participar deste esforço de construção da rede outras organizações que não puderam estar presentes no Lubango. Uma nova reunião será convocada oportunamente para discussão e aprovação dos mesmos e definição de acções futuras.

Os signatários manifestam a sua firme convicção de que uma sociedade civil reforçada em suas capacidades de análise e formulação de propostas será um importante contributo para a manutenção do diálogo aqui iniciado e, conseqüente construção de uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional.

Lista de organizações:

ACCORD
ACH – Acción Contra el Hambre
ACORD – Agência de Cooperação e Pesquisa para o Desenvolvimento
ActionAid International
ADCP – Associação para o Desenvolvimento Comunitário e Participativo do Sul de Angola
ADESPOV – Associação de desenvolvimento e Enquadramento da População Vulnerável
ADRA – Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente
Caritas Angola
Agromarket
APN – Ajuda Popular da Noruega
Associação Mulheres Empresárias da Huíla
ASD – Acção de Solidariedade e Desenvolvimento
CIC – Associação para a Cooperação, Intercâmbio e Cultura
FIAN International
FONGA – Fórum das ONGs Angolanas
Horizonte
ISPRA – Instituto Superior Privado de Angola
MAFIKU – Associação para a Promoção do Desenvolvimento Comunitário
OKUTIUKA
UNACA – União Nacional das Organizações de Camponeses Angolanos
SINFIC – Sistemas de Informação Industriais e Consultoria
SODEMAT – Matala
SNV - Organização Holandesa de Desenvolvimento
World Vision

ANEXO D – Carta de Jean Ziegler

Aos participantes do Seminário Internacional sobre
Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural
Lubango (Angola) - Junho 2007¹¹¹

Caros participantes,

Antes de mais, gostaria de congratular a ActionAid, a ADRA, a ESAC, o ISPRA e o Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola por terem organizado este seminário. Gostaria igualmente de congratular os participantes e, desde já, peço desculpa por não estar presente, devido à 5ª Sessão do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a decorrer em Genebra.

Actualmente, os níveis globais da fome continuam a aumentar. O número de pessoas a sofrer de fome tem vindo a aumentar desde 1996, atingindo os 854 milhões de pessoas em 2006. Apesar de todos os compromissos assumidos pelos Governos, em 1996, na primeira Cimeira Mundial de Alimentação e, novamente, na Cimeira do Milénio, em 2000, quase nenhum progresso se registou na redução da fome. Mais de 6 milhões de crianças ainda morrem todos os anos antes dos 5 anos de idade.

Isto é inaceitável! Todos os seres humanos têm o direito de viver com dignidade, livres da fome.

Por todas estas razões, o diálogo a decorrer no Lubango é essencial. Este, certamente contribuíra para a construção de um quadro institucional que assegurará o direito à alimentação em Angola. As discussões que ligam o desenvolvimento rural e o direito à alimentação, considerando a actual fase de desenvolvimento em Angola, serão uma contribuição valiosa.

O envolvimento da sociedade civil neste processo é importante e gostaria aqui de reiterar a importância de reforçar as redes nacionais para participar neste processo. Desta forma, gostaria de partilhar o meu entusiasmo com a possibilidade da criação de uma rede nacional de segurança alimentar em Angola

Desejo a todos os participantes uma discussão e trabalho proveitosos e encontro-me disponível para apoiar futuras acções deste processo.

Jean Ziegler
Relator Especial das Nações Unidas
para o Direito à Alimentação

¹¹¹ Traduzido pela Comissão Organizadora do Seminário.

ANEXO E – Notícias Seminário do Lubango

Seminário Internacional sobre Direito à Alimentação

In : AngolaPress - 05/06/2007

A província da Huíla acolhe, este mês, um seminário internacional sobre "Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural", visando analisar e discutir o papel do Estado na promoção da segurança alimentar, soube hoje a Angop.

O seminário, que vai decorrer de 12 a 14 do corrente mês, visa também analisar o papel do Estado olhando particularmente para as políticas públicas e estrutura institucional existente.

" Contribuir para o debate da sociedade civil sobre a necessidade da construção institucional do direito à alimentação e, consequentemente, a adopção de políticas e estratégias intersectoriais que envolvam os vários quadrantes governamentais, numa lógica de acção colectiva e concertada", é outro dos objectivos do encontro.

É também objectivo do seminário discutir o conceito de direito à alimentação como parte integrante do Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, assim como o conteúdo das Directrizes Voluntárias elaboradas e aprovadas pela FAO, envolvendo os representantes de várias organizações e agências das Nações Unidas.

O seminário, promovido por organizações nacionais e internacionais, com destaque para o Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Angola e a Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA), realizar-se-á na sala de conferências dos Reais Paços de Maconge, Senhora do Monte, no Lubango, e congregará especialistas oriundos do Brasil, Portugal e Moçambique.

No encontro serão discutidos os painéis "Direito à Alimentação Adequada", "Construção da Segurança Alimentar em Angola", "Construção da Segurança Alimentar em Moçambique e no Brasil", "Segurança Alimentar e o Desenvolvimento Rural em Angola" e as "Filosofias e Metodologias de trabalho no Desenvolvimento Rural".

"A Promoção do Desenvolvimento Rural e Local em Portugal" e as "Universidades e a Promoção da Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Rural" são ainda painéis a serem discutidos neste seminário.

Actualmente Angola e Moçambique estão a rever as suas estratégias nacionais de segurança alimentar e de combate à pobreza e procuram formas de integrar o Direito à Alimentação na sua legislação interna, de acordo com as directrizes emitidas pelo FAO.

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo o momento, acessos físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e saudável, segundo defende a Declaração de Roma, de 1996.

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma no seu artigo 45 que "toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente que lhe assegure a si e à sua família, saúde e bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica (...)".

O seminário é organizado ainda pelo Instituto Superior Privado de Angola (ISPRA, campus do Lubango), Vicentina - Associação de Desenvolvimento Local, Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC) e International Food Security Network (IFSN, ActionAid International).

Huíla: Defendida congregação de esforços no combate à pobreza e na segurança alimentar

In: AngolaPress 12/06

Huíla, 12/06 – A oficial de programa do Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola, Kamia Carvalho, defendeu hoje, no Lubango, a necessidade das instituições, estatais e privadas congregarem esforços para combater a pobreza e garantir a segurança alimentar.

Falando na abertura do seminário internacional sobre "Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural", a decorrer até ao dia 14 do corrente mês, na cidade do Lubango, a oficial considerou haver necessidade de se dar resposta à problemática da fome, segurança alimentar e desenvolvimento rural.

Para ela, estas três questões devem ser encaradas, primeiramente, na vertente dos direitos humanos, exigindo o envolvimento de membros do governo, sociedade civil, académicos, entre outros, de maneira a garantir-se o desenvolvimento das pessoas, independentemente das sua localização.

“A abordagem do desenvolvimento rural é um dos aspectos fundamentais do desenvolvimento humano e não pode ser tratada de forma alheia aos direitos humanos”, explicou a responsável.

Kamia Carvalho argumentou existir segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económicos a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e saudável.

Sobre o seminário, disse esperar um debate franco e profundo que resulte em conclusões capazes de contribuir para o reforço da segurança alimentar e das políticas e estruturas institucionais existentes.

O encontro visa ainda contribuir para o debate da sociedade civil sobre a necessidade da construção institucional do direito à alimentação e, consequentemente, a adopção de políticas e estratégias intersectoriais que envolvam os vários quadrantes governamentais, numa lógica de acção colectiva e concertada.

É promovido por organizações nacionais e internacionais, com destaque para o Escritório dos Direitos Humanos das Nações Unidas em Angola e a Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA). Congregará especialistas oriundos do Brasil, Portugal e Moçambique.

No encontro são discutidos os painéis "Direito à Alimentação Adequada", "Construção da Segurança Alimentar em Angola", "Construção da Segurança Alimentar em Moçambique e no Brasil", "Segurança Alimentar e o Desenvolvimento Rural em Angola" e as "Filosofias e Metodologias de trabalho no Desenvolvimento Rural".

"A Promoção do Desenvolvimento Rural e Local em Portugal" e as "Universidades e a Promoção da Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Rural" são ainda outros painéis a serem discutidos neste seminário.

O seminário é organizado ainda pelo Instituto Superior Privado de Angola (ISPPA, campus do Lubango), Vicentina - Associação de Desenvolvimento Local, Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC) e International Food Security Network (IFSN, ActionAid International).

Fome atinge 854 milhões de pessoas no mundo

In: AngolaPress 13/06

Lubango, 13/06 – O relator especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler, revelou hoje que o número de pessoas a sofrer de fome no mundo tem vindo a aumentar desde 1996, atingindo os 854 milhões em 2006.

Numa mensagem endereçada aos participantes do Seminário Internacional sobre Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural, que decorre desde terça-feira na província da Huíla, em Angola, o responsável refere que mais de seis milhões de crianças ainda morrem todos os anos antes dos cinco anos de idade.

“Apesar de todos os compromissos assumidos pelos governos, em 1996, na primeira Cimeira Mundial de Alimentação e, novamente, na Cimeira do Milénio, em 2000, quase nenhum progresso se registou na redução da fome”, explica.

Para ele, esta situação é inaceitável, porquanto todos os seres humanos têm direito de viver com dignidade, livres da fome.

Por esta razão, sublinha que o seminário que decorre no Lubango é essencial, porquanto certamente

contribuirá para a construção de um quadro institucional que assegurará o direito à alimentação em Angola.

“As discussões que ligam o desenvolvimento rural e o direito à alimentação, considerando a actual fase de desenvolvimento em Angola, serão uma contribuição valiosa”, frisa.

Sobre o envolvimento da sociedade civil neste processo, afirma ser de vital importância, reiterando a necessidade de se reforçar as redes para participarem no mesmo.

Manifestando-se satisfeito pela possibilidade da criação de uma rede nacional de segurança alimentar em Angola, disponibilizou-se a apoiar futuras acções deste mesmo processo.

Congratulou-se com a Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiental (Adra), Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola, Instituto Superior Privado de Angola (Ispra), Escola Superior Agrária de Coimbra (ESAC) e International Food Security Network (IFSN, ActionAid International) pela organização do seminário.

O seminário realiza-se na sala de conferências dos Reais Paços de Maconge, Nossa Senhora do Monte, e congrega especialistas de Angola, Brasil, Portugal e Moçambique.

O mesmo visa analisar e discutir o papel do Estado na promoção da segurança alimentar, bem como as políticas e estruturas institucionais existentes para a defesa destes e contribuir para o debate da sociedade civil.

É também objectivo deste seminário discutir o conceito de direito à alimentação como parte integrante do Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, assim como o conteúdo das Directrizes Voluntárias elaboradas e aprovadas pela FAO, envolvendo os representantes de várias organizações e agências das Nações Unidas.

Governo empenhado na definição de estratégias de segurança alimentar

In: AngolaPress 14/06

Lubango, 14/06 - O Governo angolano está empenhado, através de diálogo constante e permanente com as organizações que actuam em prol do desenvolvimento de Angola, na definição de estratégias que visem a segurança alimentar.

A informação foi prestada hoje pela assessora da directora provincial da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia da Huíla, Paula Jacob, na cerimónia de encerramento do Seminário Internacional sobre Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural.

Segundo a assessora, o Governo angolano reconhece o apoio das organizações da sociedade civil e conta com todas na definição de futuras acções, para melhorar a segurança alimentar das populações do país.

O executivo, explica Paula Jacob, está particularmente atento às populações mais vulneráveis, caso das mulheres, crianças e os idosos, e continua a envidar esforços para a melhoria das suas condições de vida.

"A segurança alimentar é crucial para a redução da pobreza", disse a representante, para quem o seminário foi profícuo e serviu para reforçar as acções dinamizadas pelos vários actores.

O seminário congregou 73 representantes de 21 organizações da sociedade civil de Angola e abordou a problemática dos direitos humanos, a alimentação, a segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural em Angola.

No encontro, foram partilhadas as experiências do Brasil e de Moçambique.

O evento foi organizado pela International Food Security Network, através da Rede Internacional de Segurança Alimentar, Associação para o Desenvolvimento Rural e Ambiental, Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Angola, Instituto Superior Privado de Angola e Escola Superior Agrária de Coimbra.

ANEXO F – Declaração Final de Fortaleza.

Declaração das Organizações, Redes e Plataformas da Sociedade Civil dos Países Africanos de Língua Portuguesa - Fortaleza, 5 de Julho de 2007 -

850 Milhões de pessoas continuam a sofrer de fome no mundo. Destes, 206 milhões lutam diariamente pela sobrevivência na África subsaariana, região onde se localizam os PALOP (Países Africanos de Língua Portuguesa). Em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau mais de 30% da população sofre de fome. O número de vítimas da fome nos PALOP ronda os 15 Milhões de habitantes e tem suas raízes numa história comum e numa evolução divergente condicionada pela dinâmica económica e política global.

Os esforços nacionais e internacionais para resolução desta situação não têm tido a eficácia esperada pelo que o cumprimento da meta do milénio de reduzir para metade do número de pessoas que sofre de fome e pobreza até 2015 está longe de ser conseguido. Como é sabido, a ausência de políticas nacionais e acordos internacionais que respondam às necessidades e anseios das populações mais afectadas por este flagelo é, em grande parte, o motivo para a ineficácia das políticas em vigor.

Esta situação é evidente quando se sabe que as prioridades para a parceria estratégica Brasil – Portugal são a conclusão dos diversos acordos de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul/África assim como a promoção de um mercado internacional de Biocombustíveis.

Cada vez mais nos afastamos da esperança dos países africanos de língua portuguesa manifestada pelo Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos, aquando da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996, que a acção concertada do Brasil e de Portugal deveria ser um instrumento efectivo de promoção do desenvolvimento dos Países Africanos e de restituição da esperança e dignidade a milhões de cidadãos deste espaço.

É urgente uma participação social forte e organizada que contribua para políticas e iniciativas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional que invertam a tendência actual.

Foi neste sentido que nos dias 2 e 3 de Julho de 2007, os representantes de diversas organizações e redes da sociedade civil de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe se reuniram no *Seminário Internacional “A sociedade civil e a SAN nos PALOPs: possibilidades de articulação em rede”*, em Fortaleza, Brasil, para discutir a problemática do Direito Humano à Alimentação, da Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural nos PALOP e para partilhar experiências entre os países. Este seminário e as demais actividades com a delegação foram organizadas pela ActionAid Internacional através do projecto IFSN (Rede Internacional de Segurança Alimentar), decorreu em paralelo à *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* do Brasil, organizada pelo CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

As organizações reunidas em Fortaleza, concluem pela importância da língua e da história comuns e da sua relevância para um trabalho conjunto no tema do Direito Humano à Alimentação Adequada e sua integração na agenda de uma estratégia de políticas soberanas de segurança alimentar e nutricional nos respectivos países.

Reconhecem, ainda, que é decisiva uma participação activa da sociedade civil nesses processos e acreditam que a articulação entre organizações dos vários países é, por isso, um passo fundamental.

Para tal decidem iniciar conjuntamente um trabalho de articulação em rede de forma a poderem participar com maior qualidade no diálogo com os respectivos governos e organismos internacionais

entre as quais a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), a União Europeia e a CPLP, contribuindo para a discussão de políticas soberanas de segurança alimentar e nutricional e reforço do princípio do direito humano à alimentação.

No sentido de iniciar essa acção conjunta e articulada, as organizações da sociedade civil aqui presentes e representantes dos cinco PALOP assumem as seguintes prioridades:

- 1) Promover acções de intercâmbio e troca de experiências entre os diferentes PALOP aumentando o nível de informação e conhecimento sobre a temática da segurança alimentar e nutricional, da soberania alimentar e do direito humano à alimentação;
- 2) Concertar esforços ao nível de cada país e entre os vários países no sentido de articular as organizações interessadas em trabalhar conjuntamente esses temas através de um trabalho em rede;
- 3) Realizar incidência e advocacia política conjunta e de forma solidária nos respectivos espaços nacionais procurando máxima prioridade para as políticas de combate á fome e promoção segurança alimentar e nutricional que incorporem os princípios da soberania alimentar e do Direito Humano à Alimentação.
- 4) Concertar acções ao nível regional e internacional, com particular atenção à CPLP, Agências das Nações Unidas, União Europeia, entre outros, procurando influenciar seus programas e políticas numa óptica de abordagem conjunta do espaço lusófono; A participação desta rede no diálogo com a UE e com o governo português no âmbito da Cimeira Europa – África é vista como um importante passo para o início deste processo.

Para isso assumem o compromisso de realizar a restituição nacional do encontro realizado aqui em Fortaleza, identificando e convidando outras organizações para integrarem as respectivas redes nacionais, elaborar diagnósticos da situação de segurança alimentar em cada país e elaborar um plano de trabalho conjunto de longo prazo das organizações e redes dos PALOP.

As organizações abaixo assinadas manifestam a sua firme convicção de que o início desta articulação em rede dos PALOP permitirá o reforço das suas capacidades de interlocução e acção a nível nacional e internacional contribuindo para uma maior democraticidade e eficácia das políticas de segurança alimentar e nutricional do conjunto dos países da CPLP.

Organizações

PLACON GB – Plataforma de Concertação das ONGs nacionais e estrangeiras da Guiné-Bissau

FONGA – Fórum de ONGs Angolanas

ADRA – Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente – Angola

PONGs – Plataforma das ONGs de Cabo Verde

FONG – Plataforma de ONGs de São Tomé e Príncipe

ROSA – Rede de Organizações pela Soberania Alimentar – Moçambique

Parceiro internacional

IFSN (International Food Security Network) / ActionAid International

Observadores e Instituições Académicas

ISPRA – Instituto Superior Privado de Angola

Faculdade de Ciências da Universidade Agostinho Neto (Angola)

Faculdade de Ciências Agrárias da Universidade Agostinho Neto (Angola)

Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique)