

GOVERNAÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O CASO DA ÁGUA EM ANGOLA

Álvaro Pereira*
Núcleo de Ecologia Social/Laboratório Nacional de Engenharia Civil (Portugal)

Sumário

- i. Introdução
- ii. Angola como um *tipo ideal* de análise
- iii. O problema da água em Angola: das dificuldades de acesso aos desafios institucionais
- iv. Considerações finais: onde fica (o lugar d)a dimensão institucional?
- v. anexo

I. Introdução:

Defende-se a ideia de Angola poder ser apresentada como um *tipo ideal* para discutir a governação nos países em desenvolvimento. Esta opção de natureza metodológica decorre do país reunir um conjunto de requisitos que permite sustentar essa hipótese e é, aqui, discutida a partir dos paradoxos que a governação da água protagoniza.

A discussão sobre a governação da água em Angola assenta, essencialmente, na apresentação dos problemas de acesso à água potável e no debate sobre o papel do sistema institucional na superação do paradoxo - abundância de recursos hídricos *versus* dificuldade de acesso à água.

Entende-se que as dimensões de governação que o caso da água em Angola suscita são transversais aos problemas de governação em geral e resultam, em grande parte, de um *ethos* que atravessa diferentes domínios da vida cultural, económica-social e política¹.

II. Angola como um tipo-ideal de análise

Apresentar Angola como um *tipo ideal* de análise da governação dos países em desenvolvimento, decorre de um conjunto de características que o pode tornar modelar em termos analíticos.

É recorrente atribuir os paradoxos que o país encerra ao prolongado e devastador conflito militar que o marcou, ainda por cima, alimentado de voracidades e perversidades de natureza interna, regional e mundial. Trata-se de um pressuposto inquestionável, embora as idiosincrasias de Angola não decorrem apenas dessa história recente. Devem também ser perscrutadas num *ethos* cultural e político que se foi moldando, reflectido nas dinâmicas sócio-económicas e nos quadros de vida que conformam o país hoje.

Destacaremos três dimensões que emergem como marcas identificadoras desse *ethos*: urgência na

* Licenciado em sociologia (FCSH/UNL) e mestre em gestão e políticas ambientais (Universidade de Aveiro).

¹ A literatura angolana, a par de uma produção ensaística mais recente, deve ser tida como fonte incontornável na apreensão deste *ethos*.

construção do Estado social, persistência de mecanismos informais/tradicionais e início de um processo de integração regional.

À necessidade de construção do Estado social, leia-se reclamação por instituições eficazes que contribuam para a satisfação de padrões de vida associados, em regra, a sociedades demo-liberais e de democratização do consumo, como sejam a garantia de igualdade de direitos individuais, o acesso a equipamentos e serviços sociais (justiça, saúde e educação), a possibilidade de usufruir de bens de consumo e de níveis aceitáveis de conforto. Esta exigência esbarra, contudo, no desprezo social a que estão votadas as instituições estatais. Desprezo em parte decorrente de um estigma de ineficácia que lhes é associado, mas muito ancorado numa predisposição, ou habituação, de valorização ou de aceitação tácita, de um *modus operandi* informal e instrumentalizado das instituições.

Estes dois pólos – persistência de mecanismos informais e desprezo ou descrédito das instituições - alimentam-se mutuamente, dificultando a afirmação destas no papel que lhe é exigido enquanto instrumentos de acção do Estado. E, com se sabe, este caldo sócio-cultural amplifica a margem de discricionariedade e de arbitrariedade. Terreno fértil para a permanência e o desenvolvimento de mecanismos informais e/ ou “tradicionais” a que famílias e empresas dificilmente podem escapar. Há, ainda, que contar com o pressuposto do enfraquecimento do Estado associado à integração regional que, do ponto de vista cultural e político, emerge como uma inevitabilidade algo prematura².

O *ethos* atrás referido, e a incongruência que transporta, encerra um risco de desestruturação social. Este risco pode ser camuflado, no curto prazo, por uma dinâmica de crescimento económico, típica de situações de pós-guerra e assente na conjuntura, mas não deixará de ter reflexos na coesão social e económica da sociedade.

O carácter *modelar* de Angola, em termos analíticos, decorre ainda do país apresentar um grau considerável de efervescência, apesar de parecer cristalizar-se num sistema político de tipo *patriarcal*. Assistir-se-á, certamente, a uma tensão entre *permanências* e *rompimentos*. O resultado desta tensão passará, antes de mais, pelas prioridades e pelo perfil da acção governativa³, em particular nos domínios da educação e do ambiente. Passará, ainda, pela disponibilidade de aperfeiçoamento do Estado de direito, onde a efectiva autonomia do poder judicial joga um papel decisivo.

O que torna o *caso da água em Angola* interessante, e porventura paradigmático, do ponto de vista metodológico é, antes de mais, estarmos em presença de um recurso natural (renovável) de grande potencial endógeno. Apesar desta abundância o seu acesso tem sido muito difícil e fonte de diversos bloqueios, só explicáveis pelo facto de ser atravessado pelas contradições do *ethos* que moldam o país, geradoras de disfunções na sua governação. A interrogação que ressalta, neste contexto, é a de saber que tipo de configurações institucionais podem ter um papel relevante na promoção de usos sustentáveis da água.

² É certo que ainda distante do quotidiano da generalidade da população. Angola, aliás, tem tomado medidas que visam retardar o impacto do processo de integração económica em curso.

³ Isto não significa um desprezo pela importância da chamada *sociedade civil*, significa apenas que esse papel far-se-á sentir, preferencialmente, na capacidade de influenciar a definição deste perfil e acção governativas. De facto, não é despiciente o papel que pode representar a acção de uma imprensa livre, se tiver expansão nacional, das igrejas e das universidades.

III. O problema da água em Angola: das dificuldades de acesso aos desafios institucionais

Angola surge, no contexto regional, com alguma margem de manobra em matéria de recursos hídricos, embora com assimetrias no interior do seu território. Com efeito, o país dispõe da segunda maior disponibilidade de água doce renovável anual da Região ((SADC et al, 2002) e o mais recente estudo conhecido aponta para um “escoamento anual calculado (...) em torno de 140 km³” (Sweco Groner, 2005). Em todo o caso as perspectivas para 2025 exigem que a situação seja objecto de atenção.

O crescimento demográfico que o País assiste, apesar da alta taxa de mortalidade infantil e da baixíssima esperança de vida à nascença, não deixará de exercer pressão sobre os recursos hídricos, contribuindo para uma baixa da disponibilidade hídrica *per capita*. Um outro dado relevante remete para o facto de Angola registar, paradoxalmente, um dos mais baixos padrões de consumo de água da Região. Os dados publicados pelo PNUD, em 2006, apontavam para um consumo médio, por dia, no período 1982-2002, de 30 litros de água. Nas zonas rurais e peri-urbanas esse consumo podia baixar para 5 litros, segundo dados divulgados pelo Ministério da Energia e Águas de Angola⁴.

As estimativas diárias per-capita de consumo de água nas sedes de Província para 2004, apresentadas na referida “Caracterização do Sector das Águas em Angola”, revelavam uma situação longe dos níveis mínimos preconizados pela Organização Mundial de Saúde. As quatro capitais de Província com níveis mais preocupantes eram Mbanza Congo (5 litros), N’dalantando (9 litros), Ondjiva (9 litros) e Huambo, a segunda cidade do País, (15 litros). As situações mais favoráveis registavam-se no Dundo (50 litros), Benguela (44 litros) e Luanda, a capital, (37 litros).

Em finais de 2006 os consumos médios diários de pessoas que viviam em bairros da “periferia” de Luanda, segundo diversas fontes, rondavam os 15 l/pessoa/dia, mas representavam um peso significativo no orçamento familiar. O mesmo não se pode falar de quem tinha água em casa. Como defendemos noutra lugar (Pereira, 2008) estes *privilegiados* praticamente não pagavam água, dado o deficiente ou inexistente serviço de cobrança.

O cenário acima descrito tem vindo a registar alterações, face aos investimentos em infra-estruturas de abastecimento de água, e poderá conhecer substanciais melhorias se os programas anunciados forem de facto concretizados.

Enquanto os efeitos destes programas não se fizerem sentir, uma parte muito considerável da população continuará a recorrer a chafarizes, à compra de água distribuída por carros cisterna e a outros expedientes, nomeadamente ligações clandestinas à rede, para se abastecerem de água. Não há, como se presume, garantias de controlo de qualidade das fontes de captação, das condições de acondicionamento e da sua distribuição. A venda a retalho nas ruas de Luanda e noutras localidades ilustra bem esse risco.

⁴ “Caracterização do Sector das Águas em Angola” publicada com a Resolução do Conselho de Ministros nº 10/04, de 11 de Junho de 2004.

O desenlace expectável deste panorama reflecte-se nas doenças de *transmissão hídrica* e *causadas por condições insalubres*. O relatório do PNUD de 2006 lembrava que “durante o primeiro semestre de 2006, uma das mais graves epidemias [de cólera] a afectar a África Subsariana nos últimos anos registou, por mês, mais de 400 óbitos em Angola”.

O que ressalta da situação angolana é o paradoxo em que o país tem estado mergulhado: exibir das mais altas taxas de crescimento económico do mundo a par de um muito precário acesso à água potável, apesar do grande potencial hídrico de que o país dispõe. Esta inépcia tem originado a proliferação descontrolada de um sector informal a preços que representam grande esforço de natureza pessoal e económica para uma parte considerável da população. Resultam daqui fortes repercussões nos indicadores de desenvolvimento do país e na persistência de graves problemas de saúde pública, como ilustram os recorrentes surtos de cólera e uma taxa de mortalidade infantil de 133,5‰ (African Development Bank, 2006).

Um dos grandes desafios que se coloca às instituições que cuidam da água é a de contribuir para que a gestão dos recursos hídricos seja entendida numa perspectiva mais global e prospectiva, por parte do público e dos poderes económicos e políticos, conferindo-lhe capacidade de decisão relativamente às principais opções de desenvolvimento.

A complexidade inerente à gestão dos recursos hídricos tem desencadeado um longo debate, tendo desembocado num consenso quanto à necessidade de se adoptar uma *gestão integrada dos recursos hídricos*. Apesar de múltiplos (des)entendimentos que esta proposta suscita é tributária de três princípios básicos⁵: o ecológico (marcado por preocupações ambientais à escala das bacias hidrográficas), o institucional (fortemente inspirado nos pressupostos da subsidiariedade) e o económico (assente nas leis da oferta e da procura) (PNUD, 2006).

A publicação da “Lei de Águas”⁶, em 2002, constituiu um passo importante na edificação do sistema institucional de gestão da água em Angola. Ficou consagrado o princípio da gestão integrada e a adopção da bacia hidrográfica como unidade principal de planeamento e de gestão de recursos hídricos. A participação dos utilizadores, a obrigatoriedade da coordenação intersectorial - nomeadamente entre a gestão da água, o ordenamento do território e a política ambiental - e o respeito por obrigações resultantes de compromissos internacionais – em particular em bacias partilhadas - são considerados pressupostos fundamentais na gestão preconizada para os recursos hídricos.

Lembre-se que no contexto da SADC vigora um Protocolo relativo aos Cursos de Água Partilhados da SADC. Este Protocolo entrou em vigor em 2003, e está enformado pelos princípios da “Convenção das Nações Unidas sobre a Lei de Usos Não-Navegáveis dos Cursos de Água Internacionais”, que põe o “enfoque nos cursos de água e não nos Estados com cursos de água e apela para o estabelecimento de comissões de bacia” (SADC Today, 2005).

Uma lei da água é por definição um instrumento central na sua gestão, mas não é garante da resolução dos problemas. Aspectos de ordem cultural e política, a par de outros de natureza operacional, não a

⁵ Estabelecidos na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin, em Janeiro de 1992.

⁶ Lei da Assembleia Nacional nº 6/02, de 21 de Junho, que revogou a “Lei de Águas do Ultramar”, que estava em vigor desde 1946.

colocam no centro da governação da água em Angola. A sua não regulamentação, passados mais de seis anos, bem como a não criação de estruturas técnico-administrativas são disso demonstrativo. O mesmo acontece com outros instrumentos de planificação e de gestão previstos e calendarizados num plano estratégico para o sector⁷, para vigorar no período de 2004-16. Este documento identifica constrangimentos, define metas ambiciosas e apresenta acções a desenvolver. Resume ainda “objectivos globais e estratégicos”, em linha com os “Objectivos do Milénio”, quer em relação ao abastecimento de água e saneamento, quer em relação ao modelo de gestão.

Apesar dos investimentos e programas em curso adensam-se dúvidas relativamente à exequibilidade do referido plano estratégico. Em todo o caso o documento prevê a possibilidade de avaliação durante o seu plano de vigência que, presume-se, permitirá aferir as possibilidades de se cumprirem as metas traçadas ou de se introduzirem os ajustamentos necessários.

A incapacidade do sistema institucional responder às necessidades básicas de consumo de água repercute-se nos indicadores de desenvolvimento do país e na persistência de graves problemas de saúde pública. Impera, ainda, um sector informal assente em “esquemas” de toda a ordem que constitui, certamente, um dos maiores desafios ao sistema institucional. A interrogação que se coloca é a de saber até que ponto conseguirá contribuir para alterar o estado do sector, garantindo que as populações acedam, de modo continuado, à água potável, sem necessitarem de mobilizar recursos de tempo e financeiros que ultrapassem padrões aceitáveis.

Note-se que este sector enfrenta diversos constrangimentos, nomeadamente: (i) grande carência de infra-estruturas e de equipamentos ligados ao abastecimento de água e ao saneamento básico e (ii) forte concentração de populações, bem como fenómenos de acelerada, e não planeada, urbanização a ela associada, nos principais centros urbanos.

Ressalta daqui e da pesquisa que sustenta esta análise que a gestão dos recursos hídricos em Angola reúne um conjunto de *oportunidades* e de *riscos* que importa ter em conta, por constituírem elementos reveladores do *ethos* angolano, em que assenta a hipótese metodológica de considerar o caso angolano um tipo ideal de análise.

V. Considerações finais: onde fica(o lugar d)a dimensão institucional?

O papel das instituições⁸ emerge, no plano interno como nas relações externas, como muito relevante: na regulação e na arbitragem de conflitos de uso, na monitorização da procura e da oferta de água e, de um modo geral, na promoção de usos eficientes dos recursos hídricos. Neste sentido as instituições afirmam-se como instrumentos sociais de redução das incertezas, sendo a garantia de disponibilidade de uso quotidiano desses recursos, do tratamento de águas residuais e da prevenção e mitigação de desastres associados à água. Claro que estes pressupostos dependem do tipo e do nível de estruturação das sociedades e, como se sabe, esta função social das instituições é mais dificilmente assegurada em países ditos em desenvolvimento. Em parte fruto da vulnerabilidade e, por vezes, juventude dos seus

⁷ Aprovado ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/04, de 11 de Junho de 2004.

⁸ O conceito instituição é muito amplo e mobilizado para diferentes níveis de análise. Aqui remete-se para quadros normativos e regulamentares, estruturas e organizações técnico-administrativas.

aparelhos burocrático-administrativos, mas também decorrente de traços sócio-culturais e contingências históricas

Como promover uma capacitação institucional que contribua para alterar os dados que temos vindo a fazer referência? E responder a compromissos internacionais, nomeadamente os firmados no âmbito da SADC? Note-se que a existência de bacias hidrográficas partilhadas e os problemas de escassez, que alguns países da Região enfrentam, obriga a uma crescente cooperação regional.

Uma das grandes dificuldades de governação dos recursos reside na obtenção de arranjos institucionais que encaixem a acção de multi-actores e a participação activa do público. Uma participação assente no entendimento de se ser titular de um *bem comum*. Tarefa muito exigente, sobretudo em contextos urbanos de forte desvantagem social, mas crucial, uma vez que as instituições pouco conseguem sem que os actores individuais ajam com um sentido colectivo, conscientes da importância de encarar os recursos numa lógica de longo prazo e não apenas em função das necessidades imediatas.

De todo o modo, o desafio maior com que as sociedades africanas porventura mais se confrontam, talvez remeta para a necessidade de ultrapassagem de instâncias culturais e políticas muito cristalizadas, sintetizado de uma forma crua pelo historiador de origem congoleza, Elikia M'Bokolo: "África contenta-se em ter chefes, quando o que necessita é de estruturas" (Público, 16/11/2007).

Erigir essas estruturas pressupõe que se repense as suas configurações: diagnosticando bloqueios locais e equacionando estruturas e tipos de administração que melhor se adequem a esses contextos. Cremos tratar-se de um dos grandes desafios que se coloca à governação em geral e aos países em desenvolvimento em particular, de que o caso da água em Angola é paradigmático: a necessidade de estabelecer uma relação de confiança entre as instituições e a população. Esta confiança é regra geral minada quando se consagram princípios e direitos sem tradução prática ou a formulação de metas irrealistas.

Referências bibliográficas

- African Development Bank (2006). *Gender, Poverty and Environmental Indicators of African Countries*. Tunis: ADB.
- Carvalho, R. D. (1999); *Vou lá visitar pastores – exploração epistolar de um percurso angolano em território Kuvale (1992-1997)*. Lisboa: Edições Cotovia.
- Correia, F. N. (1994). *Políticas de Gestão de Recursos Hídricos – Novas Abordagens e Integração Contextual*. Lisboa: LNEC.
- Earle, A. (2001); *The Role of Virtual Water in Food Security in Southern Africa (Occasional Paper nº33)*. SOAS. London: University of London.
- Guedes, A. M. (2005); *Sociedade Civil e Estado em Angola – O Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ao outro?* Coimbra: Almedina.
- Macamo, E. (s/d); *Black Gold, Social Change and Reflexivity: Sociology avant la lettre in Mozambique (doc. Policopiado)*. Bayreuth University.
- SADC, IUCN, SARD, IBRD (2002); *Defining and Mainstreaming Environmental Sustainability in Water Resources – A Summary*. Maseru and Harare and Washington DC: SADC
- Sweco Groner (2005); *Avaliação Rápida dos Recursos Hídricos de Angola - Relatório Final*. Luanda: DNA.
- Pereira, A. (2008). De que vale tanta água: riscos e oportunidades na gestão dos recursos hídricos em Angola, *Actas da Conferência Internacional “Água em África: Hidro-Pessimismo ou Hidro-Optimismo”*. Porto: CEAUP/Universidade do Porto.
- Pereira, A (2008). *Governança da Água em Angola: o peso das configurações institucionais e territoriais*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- PNUD (2006). *A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial a água; Relatório do Desenvolvimento Humano*. New York: ONU (PNUD)
- Turton, A. & Ashton P (2004); *An Assessment of Strategic Issues in the Policy Field Relating to Water Resource Management in Southern Africa, Proceedings of the Workshop on Water and Politics: Understanding the Role of Politics in Water Management*. Marseille: WWC.