

A estruturação do poder local em Angola e a contribuição do processo do encontro das comunidades para o seu fortalecimento e democratização¹

*Belarmino Jelemi**

Resumo

A estruturação e o fortalecimento do poder local constituem dos principais fundamentos para a efectivação do processo de governação democrática em Angola. O conhecimento da natureza, perfil, forças e fraquezas das principais instituições e actores sociais locais afigura-se essencial para a operacionalização dos preceitos da Constituição da República de 2010 que marcou um avanço importante, estabelecendo para o poder local três *segmentos* interligados, nomeadamente as autarquias locais, as autoridades tradicionais e outras formas de participação dos cidadãos. Mesmo que as autarquias sejam merecedoras de mais *mediatização*, os outros pilares são também importantes e as formas de participação dos cidadãos, discutidas no presente texto, são a garantia da geração de *freios e contrapesos*. Portanto, a relevância das autarquias para os cidadãos, em Angola, está muito dependente, entre outros, do aprofundamento do exercício da cidadania e dos sistemas de controlo locais.

Palavras-chave: Constituição. Cidadania. Poder Local.

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v28i1.4837>

¹ Este artigo é proveniente da avaliação das disciplinas Governação Democrática e Autarquias Locais, ministradas pelo professor Doutor Giovani da Silva Corralo, docente convidado dos Programas de Mestrado da Universidade Agostinho Neto - Angola. O artigo obteve a expressa autorização do seu autor para esta publicação.

* Director Geral da ADRA, Organização Não Governamental Angolana, onde trabalha a 15 anos. Natural da Província do Huambo, Angola. Tem formação inicial em agricultura pelo Instituto Agrário do Huambo, é graduado e Mestrando em Ciências Jurídico-Económicas e Desenvolvimento. Formador do IFAL – Instituto de Formação da Administração Local e Membro do OPSA – Observatório Político – Social de Angola.

Considerações iniciais

Em Angola, a Constituição da República de 2010 dispensou um vasto capítulo para a caracterização do poder local, sendo estruturado, conforme artigo 213, n. 1, pelas autarquias locais, autoridades tradicionais e outras formas de participação dos cidadãos. Há uma certa tendência de focalizar as discussões e nas autarquias, sobretudo nas eleições autárquicas. Isto ocorre, talvez, pelo facto de ser em termos mediáticos mais atractivo e por despertar atenção dos partidos políticos, uma vez que pode ser visto – este processo eleitoral autárquico – como uma forma de acesso, manutenção ou partilha do poder. Entretanto, parece relevante considerar os outros dois pilares (autoridades tradicionais e outras formas de participação dos cidadãos) previstos na constituição, já que a sua força e democraticidade – sobretudo as organizações locais de cidadãos – contribuem para a criação “blindagem” de um espaço público (livre) de participação, permitindo o reforço do exercício da cidadania e com isso o surgimento de contrapesos ao nível local.

Animados por esta perspectiva, várias entidades, principalmente organizações da sociedade civil, vêm trabalhando junto de comunidades locais, fortalecendo a sua capacidade organizativa e de intervenção pública, desenvolvendo mecanismos de articulação e estimulando o diálogo e a concertação entre estas e as instituições do Estado.

É assim que, a organização não-governamental ADRA², fundada no ano de 1990, com intervenção comunitária em seis províncias – Benguela, Malanje, Huila, Cunene, Huambo e Luanda – vem apoiando milhares de famílias e centenas de organizações comunitárias no aumento/criação da cultura política de participação e intervenção nos assuntos públicos ao seu nível. Um dos principais processos iniciados pela ADRA no final da década de 90 (do século 20) é o Encontro das Comunidades. Trata-se de uma dinâmica que inicia nos municípios, de onde são eleitos representantes aos encontros provinciais e aí elegem-se representantes ao encontro nacional.

Inicialmente foram concebidos como mecanismos de diálogo e consulta entre os técnicos da ADRA e os representantes das comunidades apoiadas, tendo evoluído gradualmente para espaços de articulação entre organizações comunitárias, e em arena de monitoria das políticas públicas com incidência nos muni-

² ADRA – Acção Para o Desenvolvimento Rural e Ambiente é uma organização não-governamental angolana, virada para as questões do desenvolvimento local. www.adra-angola.org

cípios. Anualmente realizam-se 22 encontros municipais, seis provinciais e um nacional, movimentando cerca de 2000 representantes das comunidades (Os encontros municipais albergam cerca de 80 participantes, os provinciais 100 e o nacional 150). Os encontros das comunidades, para além de pretender ser um mecanismo de fortalecimento das organizações/institucionais comunitárias e de “treinamento” democrático a nível local, procura constituir-se numa das formas de participação dos cidadãos, conforme previsto na Constituição de 2010.

O presente documento procura analisar a estruturação do poder local em Angola e a contribuição do processo do encontro das comunidades para o seu fortalecimento e democratização

O texto é composto por dois capítulos. Inicia com uma discussão sobre a estruturação do poder local no país, abordando-se os três elementos que nos termos da Constituição da República conformam o poder local. Em seguida centra-se a análise no processo do encontro das comunidades, suas características e intervenientes. É ainda feita uma referência ao Encontro Nacional de 2002. Finalmente apresentam-se considerações finais.

A Estruturação Do Poder Local Em Angola

Em Angola, no período pré-colonial e durante a fase de ocupação, que na realidade só terminou no séc. XX (1917, morte de Mandume, se não contarmos com a Revolta Mukubal de 1939) nem todo território que constitui hoje a República de Angola era ocupado por unidades políticas que podemos considerar como reinos, por serem dirigidos por um soberano, herdeiro segundo um sistema de filiação linhageira e cuja origem do poder assentava nos antepassados, num mito fundador, ou num desígnio sobrenatural³.

Haviam, na realidade, reinos de grande poder e extensão e com diversas instituições, dos quais o mais conhecido é com certeza o do Kongo, mas também o de Kassanje, o Ndongo, os do Planalto Central como o Wambu, o Vihe, o Kwanyama, etc. Entretanto outras sociedades organizavam-se em formas mais simples, em conjuntos de comunidades ligadas pelo parentesco ou por um antepassado comum mítico, sem um poder centralizador e com instituições políticas muito simples, outros ainda à semelhança dos caçadores-recolectores actuais

³ Para o efeito ver o texto *Experiência Histórica do Poder Local em Angola* apresentado por SAMUEL AÇO na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011.

do sudoeste de Angola, apenas assentes no grupo doméstico, sem outra chefia que não advenha do poder paternal⁴.

Em 1975, depois da declaração da independência de Angola, se instala no país uma longa e dura guerra civil que demora 27 anos. Desde o período da independência em 1975 até ao período de abertura multipartidária em 1992 (1975-1992), vigorava o princípio da centralização administrativa⁵ assumida pela Revisão Constitucional de 7 de fevereiro de 1978 e posteriormente foi aprovada a Lei dos órgãos Locais do Estado (LOLE) Lei 7/81 de 4 de Setembro⁶. Em 1992, com aprovação da Lei de Revisão Constitucional, Lei 23/92 de 16 de setembro, foi instaurado o sistema de multipartidarismo. Em 1999 foi aprovado a lei 17/99 de 29 de Outubro, sobre a Organização dos Governos Provinciais e Administrações Municipais e Comunais e em 2007 e o Decreto – Lei 2/07 de 3 de Janeiro, sobre a Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração do Estado e mais recentemente, após aprovação da Constituição de 2010, foi aprovada a Lei 17/10 de 29 de Julho sobre Organização e Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado.

Desde a independência, Angola *construiu* um governo altamente centralizado, com grande parte dos serviços públicos básicos prestados a partir de uma perspetiva central (Fórum de Mulheres Jornalistas para Igualdade no Género e Lola Mora Producciones/2013).

A Constituição da Republica de Angola - CRA de 2010 – acolheu um legado da Lei constitucional de 1992 e não podemos deixar de referir que, neste aspecto houve avanços importantes, entre os quais, como refere J. Melo Alexandrino⁷; i) a alteração de ordem sistemática, sendo ao poder local dado um

⁴ AÇO, Samuel, *Experiência Histórica do Poder Local em Angola* apresentado por na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011, p. 20.

⁵ Na sua análise sobre o processo de descentralização na África sub-sahariana, Dele Olowo e James S. Wunsch, Salvador Cadete Forquilha identificam quatro fases. A primeira fase correspondente ao período de vésperas das independências, marcada pela emergência de um sistema de governo local, particularmente nas ex-colónias britânicas. A segunda fase é aquela imediatamente a seguir às independências africanas, caracterizada pela abolição do sistema de governo local, a instauração de economias centralmente planificadas e o sistema de partido único. A terceira fase corresponde ao período da crise dos Estados Africanos, nomeadamente nos anos setenta e oitenta, marcada pela adopção dos programas de ajustamento estrutural. Segundo os autores, a descentralização nesta fase aparece sobretudo como um meio de redução das despesas do governo central por forma a fazer face à crise. Finalmente, Salvador Cadete Forquilha a quarta fase é aquela que começa nos anos noventa, onde as reformas de descentralização foram associadas à liberalização política e ao processo de democratização.

⁶ O Manual para Jornalista Descentralização e Autarquias em Angola elaborado pelo Fórum de Mulheres Jornalistas para Igualdade no Género e Lola Mora Producciones/2013 desenvolve de forma pedagógica e didática o processo de desconcentração e descentralização em Angola.

⁷ Ver: O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais. José de Melo Alexandrino. Luanda 2010, pp. 2 ss.

título autónomo; ii) a elevação da dignidade constitucional, de que são sinais o desenvolvimento e número de artigos dispensados (213); iii) o aperfeiçoamento do conceito de autarquias locais e suas nuances (artigos 217 à 220 e iv) o facto de a constituição elevar o princípio da *autonomia local* a limite material do poder de revisão constitucional (artigo 236 alínea k).

Como se pode ver, em Angola, de acordo com o artigo 213 da CRA, o Poder Local é um fenómeno do âmbito do poder político, diz respeito à organização democrática do Estado ao nível local, sedimentada pelo princípio da descentralização político-administrativa. Repare-se neste particular, tal como afirma Rosa Branca, num grande número de Estados a descentralização é apenas administrativa mas, em Angola, o legislador constituinte optou por atribuir às autarquias locais, além de poderes administrativos, determinados poderes políticos, a serem fixados por lei⁸. No plano histórico, o poder local é explicado pela necessidade dos habitantes de uma determinada parcela do território se organizarem em função das relações de vizinhança e dos interesses comuns e próprios⁹. No plano político, poder local quer significar a necessidade das populações de um determinado território se auto-administrarem e gerirem, autonomamente, os seus interesses próprios e comuns. No plano jurídico, o poder local se funda nos princípios da autonomia local e descentralização administrativa¹⁰. Aqui é necessário não confundir as expressões autonomia local e descentralização administrativa, pois não são expressões que se equivalem ou sinónimas¹¹.

⁸ Ver: O Poder Local na Constituição da República de Angola. Lições de Rosa Branca. Curso de Pós Graduação em Políticas Públicas e Administração Local, Luanda 2012, p. 25.

⁹ AÇO, Samuel, Experiência Histórica do Poder Local em Angola apresentado por na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011, p. 30.

¹⁰ A propósito, Samuel Aço considera que ...o poder local não é operacionalizado por qualquer descentralização territorial. É necessário que a descentralização administrativa seja encarada no plano jurídico e político, isto é, não é, pelo facto de, por exemplo, existirem autarquias locais, no plano jurídico, que se deve aferir a existência de um verdadeiro poder local. É necessário, ainda, apurar se no plano político, os órgãos das autarquias locais são, livremente eleitos pela população local. (AÇO, Samuel, Experiência Histórica do Poder Local em Angola apresentado por na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011, p. 32)

¹¹ A diferença entre a autonomia local (entendida como poder ou capacidade conferida a determinadas colectividades territoriais infraestaduais de se administrarem a si mesmas) e o poder local deve ser feita numa perspectiva de grau, isto é, só haverá poder local lá onde a autonomia local traduz-se para entes autónomos locais largas atribuições e competências e os mecanismos de tutela não sejam demasiado intensos. Daí que nem sempre autonomia local é sinónimo de poder local porque este só existe quando a autonomia é larga e a tutela estadual seja muito atenuada (AÇO, Samuel, Experiência Histórica do Poder Local em Angola apresentado por na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011, p. 45).

Para Carlos Feijó¹², o poder local se encontra relacionado com a auto – determinação, e que ele deve ser constituído por órgãos representativos das populações, e que o poder local se diferencia da descentralização administrativa, por exemplo,

(...) o poder local não é operacionalizado por qualquer descentralização territorial. É necessário que a descentralização administrativa seja encarada no plano jurídico e político, isto é, não é, pelo facto de, por exemplo, existirem autarquias locais, no plano jurídico, que se deve aferir a existência de um verdadeiro poder local. É necessário, ainda, apurar se no plano político, os órgãos das autarquias locais são, livremente, eleitos pela população locais.

Se ligarmos à auto-administração a ideia de democracia concluiremos rapidamente que a gestão dos interesses próprios e comuns deve ser feita por órgãos representativos das populações respectivas. Nos termos do artigo 213, n.1 da CRA, as formas organizativas do poder local¹³ compreendem os três elementos já referidos. Mesmo sendo formas organizativas independentes, na verdade trata-se de um tripé que deve estar em equilíbrio para que o desenvolvimento local ocorra numa base *cheks and balances*. Podemos comparar àquelas três pedras (muito frequente nas zonas rurais de Angola) que sustentam uma panela ao fogo “...se estiverem desniveladas, a panela desequilibra-se e temos dificuldades de cozinhar o pirão/funge”.

Deve-se referir que a lei não fala aqui da administração local do Estado, que, em rigor, é algo que não integra o poder local, uma vez que, entre outras razões, representa os interesses do Estado á nível local, cuja competência se confina a uma determinada parcela do território. Resulta, assim, da aplicação do princípio da desconcentração administrativa, cuja regulação normativa é feita pela Lei n. 17/10 de 29 de Julho, da Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado.

O preceito constitucional atrás enunciado (sobre a estrutura do poder local) abre um campo - *pelo menos em termos teóricos* - para participação das populações. Aliás, os cidadãos devem intervir de forma permanente e estrutural e não estar a sua participação reservada apenas ao momento eleitoral, em que deposita o boletim de voto à urna. O exercício do direito de participação não é

¹² Feijó, Carlos, A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana, Dissertação de Doutoramento em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012, p. 22.

¹³ Estas formas organizativas do poder local são formalmente independentes, podendo existir uma e não outras sem que se atente ao princípio constitucional da autonomia local.

apenas uma necessidade, coloca-se como uma condição para qualificar a governação. Hoje os fenómenos sociais são muito rápidos.

A satisfação de uma necessidade implica o surgimento de outra, por isso a interação entre os diferentes actores de desenvolvimento deve ser constante e cada vez menos verticalizada, sobretudo em momentos essenciais como os da planificação e “orçamentação” das políticas públicas de incidência local.

Uma participação informada e estruturada permite controlo social e pode gerar “*músculo*” à população para lidar com o gestor público¹⁴. Naturalmente essa capacidade não vem do dia para noite, instala-se através de um processo longo de educação para cidadania e exige paciência. Ainda mais num país – como Angola – onde os indicadores de desenvolvimento mais evidenciados e publicitados são aqueles relativos às infraestruturas, (*ao betão*) e não a funcionalidade das instituições, a qualidade das decisões, os processos de consulta, os sistemas de avaliação de desempenho, enfim, os bens não facilmente tangíveis, mas que impactam na qualidade das instituições e na dignidade da vida humana.

O debate sobre a institucionalização do poder local em Angola

As Autarquias Locais

Como já foi referido, a CRA/2010 avança substancialmente quanto aos preceitos relativos ao poder local. O tema (poder local) não se fixa às autarquias, que parece ser a maior atracção actualmente no país. A reflexão alarga-se aos mais variados *pilares* do poder local, considerando que as autarquias podem não adicionar muito ao desenvolvimento dos municípios e do país, sobretudo quanto à qualidade de vida dos cidadãos, se não assentarem, entre outros, na participação popular e no controlo social e judicial da governação, que são dados por uma sociedade civil orgânica e por instituições funcionais, adequadas à cultura e mais resistentes ao vírus da corrupção e às tentativas de liquidação do espaço público.

Segundo Carlos Feijó¹⁵, o poder local é configurado pela Constituição como uma garantia constitucional, na medida em que a sua previsão constitucional

¹⁴ Ver: a propósito o trabalho CONTROLE SOCIAL VERSUS TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: uma questão de cidadania. Lúcio Evangelista, BRASÍLIA – DF 2010, p. 24.

¹⁵ Feijó, Carlos, A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana, Dissertação de Doutoramento em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade de Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012, p. 22.

se materializa em manifestações concretas de um núcleo essencial do poder local tutelado, tais como:

(...) o direito a existência, a garantia de órgãos representativos dotados de competências autárquicas, a garantia de prossecução de interesses próprios das populações, o direito a uma organização própria, o direito a competências próprias para, através dos órgãos representativos livremente eleitos, prosseguirem os interesses próprios das populações, a autonomia administrativa e financeira.

Conforme a CRA *artigo 217, n.1 as autarquias locais* são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes de certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos das respectivas populações. As autarquias não são um fim em si mesmo e a sua institucionalização não é, por si só, a garantia da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Considera-se que é importante constatar que existem alguns elementos a ter em conta neste conceito, designadamente: território, comunidade de residentes, interesse local, personalidade jurídica, poderes públicos autonomos e representatividade democrática.

Segundo J. Melo Alexandrino¹⁶, território é uma forma específica de organização territorial diferente do Estado, pessoa colectiva pública assente no território. A principal função do território é determinar os interesses locais, que variam de autarquia para autarquia. *Ex. os interesses a estabelecerem-se numa possível autarquia da região da floresta de Maiombe serão, naturalmente diferentes daqueles de uma possível autarquia no município do Cazenga.*

Entende Freitas do Amaral¹⁷, comunidade de residentes que é em função do agregado populacional que se definem os interesses a prosseguir pela autarquia, a população constitui o substrato humano da autarquia local.

Já Interesse local é o elemento que fundamenta a existência das autarquias locais e o fundamento da autonomia local. Mesmo assim, não devemos esquecer que com a globalização, o interesse local foi tomando outra dimensão, pelo que a lei é que deve defini-los.

Os Poderes públicos autónomos implicam a capacidade de administração, gestão e exercício de competências próprias estabelecidas por lei.

¹⁶ Alexandrino, José de Melo. *O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*. Luanda 2010, pp. 2 ss.

¹⁷ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo - Volume I*. São Paulo: Almedina, 2006, p. 121.

A Personalidade jurídica é a descentralização impõe a praticar actos administrativos definitivos e executórios. Por fim, a Representatividade Democrática pressupõe a criação de órgãos com representatividade democrática.

Vários obstáculos, contudo, têm sido apontados à sua institucionalização. Na análise de Nelson Pestana & Aslak Orre¹⁸, “a acção governativa, através de um dito processo de desconcentração, tem procurado fortificar e reforçar os municípios, como órgãos de administração local do Estado (Lei 17/10), o que não contribui para a clarificação sobre os caminhos da autarquização do país”.

Os pesquisadores entendem que persistem dúvidas sobre se os municípios vão ser convertidos em autarquias, com todo o seu território – e assim a respectiva administração municipal do Estado ser extinta ou se, alternativamente, estas vão continuar, sobrepondo-se às autarquias, como no exemplo de Moçambique, não se sabendo quem vai mandar no município, se o administrador municipal ou o Presidente da Autarquia. Para além de outros problemas que terão de ser resolvidos, para se evitar a “partidarização” da administração autárquica, para evitar a descontinuidade administrativa, em caso de alternância no governo autárquico, e, ao contrário, para garantir uma capacidade técnica que sustente a autarquia e os seus serviços, independentemente da cor política do seu executivo¹⁹.

Pese embora as observações acabadas de citar, relativamente ao reforço da administração municipal, consideramos que, pelo contrário, a falta de recursos e competências das actuais autoridades administrativas locais é um importante ponto de estrangulamento, considerando, inclusive, que muitos destes serviços e pessoas serão os mesmos (com outra designação e competências) que vão assumir funções com a institucionalização do poder local autárquico. A título meramente elucidativo, vejamos o que acontece com o Orçamento Geral do Estado, em que, nos últimos 5 anos (até 2014) cerca de mais de 80% da despesa pública foi prevista para ser executada pela estrutura central. Obviamente muitas implicações daí resultam, por exemplo, as relações clientelistas, o tráfico de influência, além do distanciamento entre quem vive os problemas e quem tem poder de decisão²⁰, bem como, não se desenvolve localmente traquejo para lidar com o negócio e administração pública.

¹⁸ PESTANA, Nelson & ORRE Aslak. *As autarquias em Angola: como evitar os erros dos outros* (fim). Disponível em: <http://novojournal.co.ao/Artigo/Default/34156>. Acesso em: 10/02/2014 13:23:02

¹⁹ Ver: *As autarquias em Angola: como evitar os erros dos outros* (fim) Nelson Pestana & Aslak Orre. Disponível em: <http://novojournal.co.ao/Artigo/Default/34156>. Acesso em: 10/02/2014 13:23:02.

²⁰ ADRA, OPSA. Posição sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado de 2013. Luanda 2013.

Do ponto de vista económico e produtivo, a constatação de que a industrialização dos municípios do “interior” é quase nula e o visível decréscimo no investimento à agricultura (conforme mapa abaixo), juntos contribuem para o enfraquecimento da economia local e com isso o êxodo rural e a quase inexistência de receitas locais (*dependendo-se quase exclusivamente das receitas transferidas pelo governo central, há excepção de algumas capitais provinciais e alguns municípios com recursos naturais*) que pudessem engrossar um futuro orçamento municipal, proporcionar conteúdo de trabalho às autarquias e dar mais autoridade as entidades locais (políticas, cívicas, empresariais...).

Quadro 1: Percentagem das Despesas do OGE aplicada na Agricultura, 2008-13

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
USD	1.475.337.834	1.747.050.821	681.507.810	674.377.279	511.680.000	701.760.000
% do OGE	4,45	4,13	1,97	1,41	1,2	1,1

Fonte: Relatório sobre a posição da OPSA e ADRA em relação ao OGE 2013²¹

Assim, se o processo não for acompanhado com alguns desses passos concretos de fortalecimento da economia ao nível local, de funcionamento das instituições e cidadania activa²², o processo de criação das autarquias pode não ser suficientemente estimulante para os jovens, uma vez que grande parte dos interesses económicos encontram consolidação em Luanda e em algumas capitais provinciais. Portanto, para lá de se elaborarem novas leis, há que tratar das questões de ordem prática que apontem para um caminho que torna a institucionalização do poder local autárquico uma dinâmica geradora de novas oportunidades dos grupos mais excluídos, e de um novo paradigma de mobilidade social e geração de elites económicas, culturais e académicas afirmadas no contexto nacional.

²¹ ADRA, OPSA. Relatório sobre a posição da OPSA e ADRA em relação ao OGE 2013. Disponível em : www.paaneangola.org/images/pdf/Observatorio/OPSA_OGE_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.

²² A participação alargada dos cidadão é essencial, podendo-se utilizar a experiência aquando da aprovação de lei de terras, em que as famílias nos municípios mais recônditos foram informadas e envolvidas para que não se sentissem como manadas onde os pastores discutem a rota da transumância, alias, algo que diversas vezes acontece na produção legislativa em Angola.

Princípios Estruturantes do Poder Local Autárquico

O poder local autárquico estrutura-se com base em seis (6) princípios constitucionais, a saber:

- *O Princípio do Estado de Direito Democrático.* De acordo com o artigo 2.º, n. 1 da CRA, A República de Angola é um Estado democrático de direito que “tem como fundamentos a soberania popular, o primado da constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa”.

- *Princípio da Autonomia Local CRA.* Nos termos do artigo 214, n. 1 “a organização democrática do Estado a nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente Constituição”.

- *Princípio da Participação.* Os cidadãos devem intervir de forma permanente e estrutural e não estar a sua participação reservada apenas ao momento eleitoral. A participação constitui pressuposto e condição para uma governação democrática.

- *Princípio da Descentralização Administrativa.* Nestes termos, conforme Rosa Branca²³, o Estado não é o único a prosseguir o interesse público. Existiram outras pessoas colectivas públicas, distintas do Estado ex. as Autarquias Locais, que prosseguem fins específicos dos cidadãos nela residentes. De acordo com o artigo 213, n. 1, da CRA, o Estado na sua organização administrativa deve respeitar o princípio da descentralização político-administrativa; é, portanto, a CRA que obriga a institucionalização das autarquias locais, como forma de organização política e administrativa do Estado).

- *Princípio da Desconcentração Administrativa.* Na Estruturação dos órgãos de uma pessoa colectiva, de acordo com Carlos Feijó e Cremildo Paca, citados por Rosa Branca, deve existir uma repartição de competências entre superiores hierárquicos e subalternos. A Administração é desconcentrada quando, aos órgãos inferiores são conferidos poderes decisórios.

- *Princípio da subsidiariedade.* Estabelece que qualquer ente público deve satisfazer o interesse da colectividade desde que em melhor posição para o fa-

²³ Ver: O PODER LOCAL E AUTARQUIAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA. BRANCA, Rosa. Universidade Agostinho Neto, Faculdade de Direito, Centro de Excelência em Políticas Públicas e Governação Local, 2013.

zer; com este princípio podemos diferenciar o que é de interesse nacional e o que é de interesse local. Possibilita ainda determinar o órgão que melhor poderá solucionar um dado problema.

- *O Princípio do Gradualismo*. Nelson Pestana refere-se ao gradualismo geográfico que, em seu entender, é contrário aos princípios da universalidade (artigo 22, CRA) e da igualdade (artigo 28º, CRA) e a toda a letra e espírito da CRA que são contra o desenvolvimento separado e afirmam a necessidade de um “desenvolvimento sustentado e harmonioso” do país (artigos 89, 91 e outros da CRA) que beneficie todos os cidadãos sem nenhum tipo de discriminação. Para Nelson Pestana “já ficou demonstrado que o gradualismo geográfico conduz, em teoria e na prática, à bifurcação do Estado e serve como “desculpa” para a não dissipação da nebulosa que existe sobre o processo e sobre o modelo a adotar.

Considera igualmente que o que levaria a responder à questão de saber se este processo de autarquização, vai ou não incluir todos os cidadãos urbanos e rurais, se vai seguir um curso de integração e assimilação ou de separação administrativa, se vai manter estruturas de administração local do Estado, ao nível do município ou vai, emulando o sistema colonial, procurar retirar franjas de poder às autarquias através das autoridades tradicionais.

Por seu turno, Carlos Feijó²⁴, considera que, de acordo com o princípio do gradualismo, os poderes administrativos a confiar aos entes administrativos descentralizados devem ser transferidos de forma gradual e faseada, de forma a obter-se uma autonomia local substantiva, ao invés de uma mera reprodução mecânica de normativos legais sem que seja acompanhada dos meios humanos, matérias e financeiros indispensáveis para concretizar as atribuições e competências formalmente transferidas. Assim, refere, numa primeira fase, o princípio do gradualismo dita a que tutela do Estado será mais intensa para assegurar e proteger melhor certos bens essenciais, como a unidade e o desenvolvimento harmonioso do país.

Parece-nos, a este respeito, qualquer um dos entendimentos sobre gradualismo está condicionado ao necessário consenso político sobre os prazos para a institucionalização do poder autárquico. A discussão sobre o gradualismo é consequência natural deste acordo que até ao momento não existe no país e que

²⁴ Feijó, Carlos. A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana, Dissertação de Doutoramento em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012, p. 45.

o partido com maioria parlamentar tem melhores condições “políticas” para o desencadear.

Ainda assim, a CRA já enumera as competências e descreve as atribuições das autarquias. No artigo 214 ss constatamos as competências que os poderes autárquicos gozam, ou seja: *i) Autonomia administrativa, ii) Autonomia financeira, iii) Autonomia organizatória, iv) Autonomia patrimonial, v) Poder de elaboração de programas de acção política*. Já o artigo 219 determina que as autarquias têm, para além de outras a estabelecer por lei, atribuições nas seguintes áreas: *a) Da educação b) Saúde c) Energia d) Águas e) Equipamento rural e urbano f) Património g) Cultura e ciência h) Transportes e comunicações i) Tempos livres e desportos j) habitação k) acção social l) Protecção civil m) Ambiente e saneamento básico n) Defesa do consumidor o) Promoção do desenvolvimento económico e social p) Ordenamento do território q) Polícia municipal r) Cooperação descentralizada e geminação*.

Categorias de Autarquias

De acordo com o artigo 218, n. 1 da CRA, “as autarquias organizam-se nos municípios.” Aquele mesmo artigo, no entanto, nos números seguintes, permite a criação de autarquias supramunicipais e inframunicipais. Teremos de esperar que a lei determine o nível (municipal, supramunicipal ou inframunicipal), de acordo com as condições específicas de cultura, demografia, história e grau de desenvolvimento dos diferentes municípios e regiões do país.

Tutela Administrativa (apenas tratemos da administrativa)

É o poder de controlo que o Estado exerce sobre as entidades autónomas a fim de conferir a legalidade ou o mérito do desempenho e da actuação das entidades tuteladas. Visa controlar a conformidade de certos actos ou omissões e é feito depois da prática do acto. Há diferença entre a tutela de legalidade e a de mérito. A primeira tem que ver com a verificação da legalidade dos actos praticados. Por exemplo, aferir se o autarca num possível processo de contratação pública agiu ou não dentro da lei. Já a tutela de mérito é aquela em que se afere da relevância da decisão. Por exemplo, no município do Chinguar, bom produtor de batata, o autarca, dos recursos disponíveis, decide comprar semente da batata para os agricultores ao invés de reabilitar uma escola.

É a apreciação valorativa desta decisão que explica a tutela de mérito. Muitos estudiosos desta matéria consideram que esta modalidade ofende o princípio da autonomia local, porque retira à autoridade local margem de decisão conforme o interesse da circunscrição²⁵.

Sobre as Instituições do Poder Tradicional

Para Fernando Florêncio²⁶, citado por Carlos Feijó, a expressão autoridade tradicional designa uma instituição que compreende os indivíduos e instituições de poder político que regulam a organização do modelo de reprodução social das sociedades tradicionais. Segundo aquele autor, não integram o conceito os indivíduos que detêm poder meramente informal ou de influência no poder político como os adivinhos, fazedores de chuva, curandeiros, profetas.... Outras visões, como aquela espelhada no Relatório da Formação em Desenvolvimento Comunitário na Província de Benguela ADRA/2006, consideram como um poder natural, mágico-religioso, hereditário assente em linhagens, e que se circunscreve a uma área geográfica determinada. Considera ainda como um poder autoritário mas moderado pela influência de conselheiros e baseado no conhecimento das tradições.

Vale referir que a diversidade cultural, as formas de acesso aos meios de vida, a experiência política, a ligação à terra, entre outros, afiguram-se diferentes, o que sugere alguma cautela quando se tenta generalizar as características das autoridades tradicionais. Portanto, o discurso generalista “*as autoridades tradicionais são...*” pode ser perigoso.

Por exemplo, uma caracterização feita pelo Relatório dos Estudos de Caso sobre Acesso, Uso e Posse de Terra nas províncias do Uíge, Huambo e Lunda Sul²⁷ demonstrou algumas diferenças importantes entre comunidades das três províncias estudadas. Segundo aquele relatório, “a base da organização social das comunidades no Uíge acompanha o que acontece geralmente na área socio-cultural kongo e está bem representada pela *kanda*, clã ou família alargada,

²⁵ “O fraco poder financeiro das autarquias e as suas débeis capacidades são para lidar com as mais diversas carências socioeconómicas a nível concelhio, não deixam de pesar na postura de discricionariedade do sistema nacional de governos locais” A GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS LOCAIS, João Bilhim, Principia, Publicações Universitárias e Científicas Porto, 2004, p. 14.

²⁶ FLORÊNCIO, Fernando. Pluralismo Jurídico e Estado Local em Angola: um olhar crítico a partir do estudo de caso do Bailundo, Antropologia Portuguesa, 28: 95-134, ISSN 0870-0990. 2011, p. 37.

²⁷ Rede Terra-Angola. Sistemas de uso da terra agrícola em Angola – Estudos de caso nas províncias do Huambo, Uíge e Lunda Sul, 2004, p. 23.

que é um conceito muito ligado à terra no sentido agrário e que, ao contrário do que se viu com o *osongo*²⁸, permanece uma instituição influente no sistema de organização e regulação social. O conselho, designado localmente também por sobado, correspondente ao *onjango*²⁹, apresenta, por sua vez, aspectos mais alterados, tanto no que respeita à composição como às funções, não havendo um padrão comum às comunidades contactadas. Ao contrário do Huambo e da Lunda Sul, ninguém utilizou a palavra *mbanza* como unidade territorial correspondente à *ombala* ou à *munganda*, mas todos usam o termo regedoria. Este é o resultado de uma série de transformações que ocorreram com as *mbanza*'s ao longo de muitas décadas e hoje há uma redefinição dos espaços de tal modo que cada município, independentemente da sua dimensão e de outras características, está dividido em 12 regedorias³⁰.

De acordo com aquele relatório, o papel das autoridades costumeiras na gestão da terra está directamente relacionado com os sistemas de representação social e de utilização das parcelas. No Huambo³¹, onde a *posse ou propriedade privada* está assumida de forma inquestionável, esse papel resume-se a:

Preservar o direito que assiste a cada membro da comunidade de possuir terra para cultivar; Garantir aos membros da comunidade que se ausentaram a posse das suas parcelas de cultivo e de habitação; Facilitar negociações de empréstimo ou compra³² de terras por parte de pessoas estranhas à comunidade; Zelar pelo cumprimento de normas sociais relativas ao acesso e uso de terras e à exploração de recursos naturais; Resolver conflitos quando solicitado pelas partes envolvidas, recorrendo para isso ao onjango em cada nível, desde que o osongo não o tenha conseguido;

²⁸ Ver SISTEMAS DE USO DA TERRA AGRÍCOLA EM ANGOLA - ESTUDOS DE CASO NAS PROVÍNCIAS DO HUAMBO, Rede Terra-Angola, 2004: Ombala, que significa, no léxico umbundu, o território de jurisdição de um soma ou soma inene, isto é, um soba grande na terminologia oficial, enquanto o Osongo é entendido como a família alargada ou uma região dentro da comunidade.

²⁹ Ibidem: Onjango, um conselho constituído por mais velhos ou notáveis, hoje também integrado por alguns jovens e, em casos raros e eventuais, por mulheres, que funciona como órgão de consulta do chefe e de moderação do seu poder mais ou menos autoritário.

³⁰ Rede Terra-Angola. Sistemas de uso da terra agrícola em Angola – Estudos de caso nas províncias do Huambo, Uije e Lunda Sul, 2004, p. 24.

³¹ Ibidem: No Uije as atribuições são muito semelhantes às do Huambo.

³² O negócio de compra e venda aqui referido não obedece, em rigor, os critérios estabelecidos no artigo 48º da Lei de Terras para este tipo de contrato. Porém, preenche algumas daquelas características.

As conclusões deste estudo mostram que não é completamente verdade que tais autoridades tenham perdido todo o poder em termos de gestão da terra³³. É certo que, quando a *posse ou propriedade é privada*, o poder de intervenção dos chefes fica muito reduzido, mas mesmo nessa circunstância ele não é anulado. Na Lunda Sul, por exemplo, o *muata* é como se fosse o “dono” da terra, na medida em que representa o fundador, o verdadeiro proprietário, mas está impedido de a vender ou ceder de qualquer outro modo a título definitivo.

Importante, por outro lado, dizer que no período pós independência, com o conflito armado, várias aldeias dividiram-se e se foram ajustando conforme o controle político partidário e militar do município e, nalguns casos, teve de ocorrer a indicação de sobas administrativos. Como escreveu Fernando Pacheco³⁴ “a adopção da estratégia de indicação de “sobas” administrativos visava determinados objectivos, que se mantém válidos e talvez mais justificados por causa da guerra, pois, como informou um regedor (*soma inene*) no Huambo”, *em momentos de crise ou de guerra é natural que se protejam os verdadeiros chefes*. Por outro lado, é muito natural que em condições de maior estabilidade,

³³ Identificaram-se algumas normas sobre o uso de terras em vigor nas comunidades estudadas destas três províncias, nomeadamente: Qualquer membro da comunidade tem direito a uma ou mais parcelas de terra e, mesmo que se ausente, a sua parcela ou as suas parcelas são guardadas e os chefes são responsáveis por zelar para que ninguém as ocupe a título definitivo; Os forasteiros só têm direito a terras emprestadas e não podem comprar (esta regra está a ser posta de lado no Huambo); As pessoas que receberam terras por empréstimo não as podem ceder a nenhum título, nem por herança, e não podem fazer qualquer tipo de benfeitoria, incluindo a plantação de árvores; As mulheres herdaram terra dos pais em quantidade inferior à dos irmãos e podem perdê-la quando se casam; Na Lunda Sul, um forasteiro só recebe terra depois de construir casa na aldeia; A pastagem e a apanha de lenha são livres em qualquer parcela pertencente à comunidade por parte dos seus membros; O trânsito de pessoas e animais e o acesso à água são livres (apenas no Uije se encontrou um caso de apropriação privada de acesso à água do rio);

³⁴ Pacheco, Fernando. *As AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA*. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002, p. 22.

as estratégias das autoridades tradicionais assumam outros contornos na sua relação com o Estado³⁵.

Para dar uma contribuição no entendimento sobre esta questão, a ADRA³⁶, no início da década de 2000, tentou sistematizar a natureza das autoridades tradicionais e dar uma ideia dos diferentes tipos de situações que têm ocorrido nas áreas da sua intervenção em termos do exercício do poder:

- Uma primeira situação em que as chefias ditas tradicionais perderam prestígio, autoridade e poder e se apresentam como lideranças fracas com pouca ou nenhuma influência sobre os liderados, que procuram, por si próprios, ou com ajuda de agentes externos (ONG, empresários), gerir a sua vida com ou sem acção colectiva. Nestes casos, até mesmo a componente mágico-religiosa está a ser orientada para outras direcções, assumindo as igrejas maior autoridade e dinâmica nos processos de tomada de decisão. Esta situação é muito comum nas áreas próximas dos centros urbanos.
- Numa outra situação, perante a agressividade e as pressões dos agentes externos, ou pela sua ausência, as lideranças assumem a necessidade de auto-defesa em termos sociais, económicos e culturais, insularizam-se e reforçam o seu pendor “tradicionalista”. Nestes casos a chefia “original” ou “de linhagem” é mais protegida e actuante, dirigindo os “chefes administrativos” que contactam os agentes e poderes externos e lhe estão completamente subordinados. Aqui o poder mágico-religioso é, ainda, bastante centrado na figura do próprio chefe conhecido e reconhecido. Encontram-se principalmente em regiões isoladas ou que foram muito atingidas pela guerra.
- Finalmente, numa terceira situação que corresponde a um cenário bem diferente, as chefias modernizam-se e adoptam estilos de poder e liderança de acordo com as

³⁵ O texto O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local desenvolve este tema no contexto de Moçambique, segundo a qual, ...com a introdução do pluralismo e da competição política, a formação e a consolidação de alianças partidárias a nível local tornaram-se mais importantes do que nunca. Assim, nas zonas onde as chefaturas tradicionais constituem um elemento importante da vida local, os principais partidos políticos, nomeadamente a FRELIMO e a RENAMO, procuram apropriar-se da instituição com vista à fortificação das suas alianças locais através dos chefes tradicionais. Estas alianças, pondo em relevo o fenómeno do clientelismo político, constituem verdadeiras relações de troca onde patrões e clientes, cada um à sua maneira, procuram maximizar os interesses particulares. Com efeito, enquanto os partidos políticos visam o aumento do apoio político local, os chefes tradicionais interessam-se pelo reforço do seu estatuto de intermediários políticos e pela aquisição de ganhos materiais. Neste contexto, a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias traz à superfície aspectos que podem constituir um obstáculo ao próprio processo de participação local, como por exemplo a fraca institucionalização do Estado a nível local, o conflito entre os diferentes actores no seio das autoridades comunitárias, a fraca responsabilização das autoridades comunitárias perante as suas respectivas comunidades, a forte politização da questão das autoridades comunitárias, traduzida na mobilização das chefaturas como recurso político. Salvador Cadete Forquilha, Maputo 2009.

³⁶ ADRA, Relatório do DC/Benguela, Angola 2002, p. 34.

organizações e instituições exógenas de referência (Estado, ONG, empresários). Muito abertas à inovações, fazem no entanto recurso aos poderes mágicos de terceiros, que colocam ao seu serviço para manipularem os sentimentos religiosos dos liderados e assumem um poder económico crescente pelo papel que exercem como provedores de empregos e créditos. Constituem um embrião de um certo tipo de empresário e poderão assumir, muito provavelmente, novo protagonismo num futuro poder autárquico, aliando-se a quem oferecer mais garantias ao desenvolvimento das suas estratégias pessoais. Caso a questão das terras comunitárias não seja devidamente resolvida poderão vir a apropriar-se delas com títulos em seu proveito pessoal. No entanto, é necessário referir que a alteração ou permanência dessas situações pode estar dependente das características das lideranças.

Como se pode ver, não se deve olhar para as autoridades tradicionais como se fossem todas estruturas homogêneas. Se por um lado é preciso acautelar para não cair na ideia “*algo romântica*” de que estas autoridades são sempre defensoras das comunidades locais e por isso guardiãs do interesse local, também parece arriscado aquele extremismo, segundo o qual elas são um impedimento ao desenvolvimento, por isso devem ser *liquidadas*. As estratégias de desenvolvimento local não devem ignorar o contributo que pode ser dado por estas entidades, tendo em conta as suas características concretas.

Nos termos do artigo 7º (Costume) da CRA, é reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana. Tal reconhecimento acaba por ser um reconhecimento integrativo, na medida em que para além de reconhecer, também acrescenta qualidades a uma realidade preexistente. No dizer da Constituição, o costume passa a ter tutela jurídica do Estado e dos seus órgãos, designadamente a tutela jurisdicional. De acordo com a Constituição, o Costume e a Lei ficam em igualdade: nenhum é, por si mesmo, superior ao outro; ambos devem subordinação à Constituição e à dignidade da pessoa humana³⁷.

Assim, ainda de acordo com Carlos Feijó³⁸ parece não haver dúvida de que a Constituição impõe, por um lado, ao Estado unitário angolano o respeito pela autonomia local e, por outro, o reconhecimento, às comunidades tradicionais,

³⁷ Feijó, Carlos. *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Dissertação de Doutoramento em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012, p. 414.

³⁸ Feijó, Carlos. *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Dissertação de Doutoramento em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012, p. 415.

de uma verdadeira autonomia. Essas comunidades tradicionais são detentoras de interesses e de órgãos próprios diversos do Estado. E porque as autoridades tradicionais constituem um dos centros do poder político pluralista, a autonomia local, na Constituição, deve ser entendida não apenas na sua dimensão de descentralização da administração pública, (na perspectiva da divisão territorial e vertical) mas também na sua dimensão do pluralismo democrático ou, dito de outro modo, como órgãos do poder político na perspectiva da divisão horizontal de poderes.

A CRA/2010, numa clara inovação, reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a constituição, vide artigo 223. É um claro passo em frente, inclusive o conceito que se lhes atribui no artigo 224, segundo o qual as autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político – comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinárias e no respeito pela Constituição e pela Lei.

Da mesma forma a CRA, prudentemente, determina que as atribuições, competências, organização, regime de controlo, da responsabilidade e do património do poder tradicional, as relações institucionais destas com os órgãos da administração local do Estado e da administração autárquica, bem como a tipologia das autoridades tradicionais, são regulados por lei (vide artigo 225). Vale referir que o processo de elaboração da legislação ordinária deve ser acompanhado com a realização de estudos e pesquisa, uma vez que estamos a tratar de um poder que na verdade é anterior ao Estado, um poder que não é estático, que teve de lidar e nalguns casos adaptar-se aos mais diferentes contextos sociais, políticos e militares.

Sobre as Outras Formas de Participação dos Cidadãos

Se tem estado a dizer que a utilidade da institucionalização das autarquias para a melhoria da governação local é relativa. Já foi referido que está muito dependente da qualidade da participação que permita controlo, monitoria e avaliação consequentes dos actos de governação.

O controlo social será feito se, entre outros aspectos, as comunidades locais estiverem preparadas para tal, se tiverem “*músculo*” para “*lidar*” com o gestor público. Obviamente isso não vem do dia para noite, há que ser realista e anali-

sar o que é que existe, o que é que foi feito e o que é que tem sido feito ao longo destes anos em termos reforço da cidadania e organização comunitária.

Temos, actualmente, ao nível local³⁹, uma imensidão de mecanismos de participação e articulação de cidadãos, como por exemplo: A União das Associações e Cooperativas do Município da Caála/Huambo, que congrega milhares de membros; O Fórum Municipal de Desenvolvimento do Município do Quela/Malanje; A União das Associações e Cooperativas do Município do Bailundo/Huambo, um interlocutor essencial para qualquer estratégia de desenvolvimento daquele município; O Fórum de Mulheres de Kalandula/Malanje; O Núcleo das Associações de Desenvolvimento do Cubal/Benguela; Núcleo de Desenvolvimento Comunitário da Chikuma, Ganda Benguela; O Fórum Municipal de Desenvolvimento do Município de Kalandula/Malanje; O Núcleo de Associações da Humpata/Huila; *O Núcleo Representativo do Dombe Grande/Benguela*.

Portanto, quando se estiver a legislar, não parece ser avisado passar ao lado destes fóruns e destas plataformas de participação, uma vez que estes mecanismos acabam concretizando o ideal de democracia participativa. Um modelo tão necessário para dar vitalidade a política, para engajar os cidadãos, sobretudo por estarmos numa altura em que se generaliza pelo mundo a crise da representação e da participação. O modelo de democracia representativa é cada vez menos suficiente, devendo complementar-se com formas de democracia mais substantivas.

O Caso Particular dos Conselhos de Auscultação e Concertação Social CACS⁴⁰

Relativamente a compreensão sobre os CACS é de enorme valia o estudo realizado pelo MOSAICO – Instituto para Cidadania, que os considera como “espaços de concertação entre a sociedade civil organizada e o executivo sobre as políticas públicas de desenvolvimento”. Neste sentido, e nos termos dos artigos 56 e 57 da Lei 17/10, “o Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social (CMACS) é um órgão de apoio consultivo que tem como objectivo apoiar a Administração Municipal na apreciação e na tomada de medidas de natureza política, económica e social, no território do respectivo Município”. Assim, o estudo em referência conclui que,

³⁹ Lembrar que a base em referência são os 22 municípios em que a ADRA tem intervenção directa.

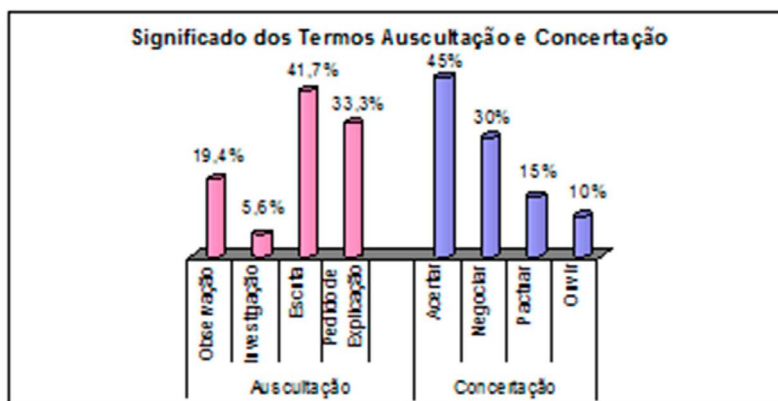
⁴⁰ Os CACS foram instituídos pela Lei 17/10 e que estabelece a sua constituição e competências

[...] para concretizar este objectivo, é crucial que as entidades chamadas a participar no CACS assumam uma posição pró-activa o que pode ser influenciado pela maneira como as organizações (associações e ONG's) percebem conceitos fundamentais que giram em torno do CACS. Neste particular, há que perceber que o significado dos conceitos e símbolos, assim como o uso da linguagem enquanto tal, está ligado à cultura⁴¹.

O Estudo, para o caso de Kalandula, refere que [...] a Administração Municipal e a Sociedade Civil têm entendimentos divergentes do CACS, pois, o Governo fala em “consulta” e “auscultação”, enquanto as ONG's e os activistas da sociedade civil falam em “participação e transparências acrescidas” e, por vezes, até em “prestação de contas”⁴².

O Estudo sobre o Diálogo entre as Redes e Autoridades, citado pelo Mosaico diz que os CACS têm na sua denominação uma conotação de diálogo de qualidade que deriva, não só dos termos *Conselho e Auscultação*, mas sobretudo da palavra *Concertação*, que obriga quem decide a fazer e demonstrar um esforço de negociação para encontrar soluções de consenso. Assim, considera importante saber em que medida os significados atribuídos aos termos “auscultação” e “concertação” podem influenciar a dinâmica dos CACS nos municípios em estudo.

Gráfico 1: Significado dos Termos Auscultação e Concertação



Fonte: Mosaico – Instituto Para Cidadania 201043

⁴¹ Mosaiko, Instituto para a Cidadania – Relatório de Pesquisa sobre os CACS-Conselhos de Auscultação e Concertação Social Angola, Luanda 2010, p. 24.

⁴² Ver: Kalandula e os CACS - voz activa ou prestação de contas? CMI-CEIC-ADRA, Kalandula e os CACS, 2009.

⁴³ MOSAIKO, Instituto para a Cidadania – Relatório de Pesquisa sobre os CACS-Conselhos de Auscultação e Concertação Social Angola, Luanda 2010, p. 56.

Não é muito difícil verificar que, na generalidade, os CACS têm muitas limitações tal como é transmitido pela pesquisa⁴⁴. Não há dúvidas que têm muitas deficiências no seu funcionamento e verifica-se que, salvo exceções, as agendas são ainda, grosso modo, ditadas pelo administrador, as actas distribuídas com atraso, sem esquecer o facto de a dinâmica estar muito dependente da sensibilidade do administrador, que lidera o órgão. Todavia, conforme José Maria Katiavala⁴⁵, ainda tem sido uma esfera importante na promoção do diálogo ao nível local, “é o pouco que se pode encontrar e que serve de ponte entre os cidadãos e os administradores municipais”.

Dados recolhidos dos 22 municípios em que a ADRA trabalha indicam que se está a vencer a fase da irregularidade das reuniões e precisa-se avançar para a qualidade da participação. Passar da auscultação para a concertação. Assim, os CACS podem vir a ser um balão de ensaio para a funcionalidade de outras estruturas que venham e a ser instituídas com a criação do poder local autárquico.

O processo do encontro das comunidades

Contexto e Antecedentes

O desenvolvimento local deve ser acima de tudo um processo de re/construção social, que se deve dar “de baixo para cima” e contar com a participação efetiva dos atores sociais.⁴⁶ Contudo, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses afins e para a prática participativa ainda se constituem em uma grande barreira ao exercício da democracia no nosso país. Não há regras ou modelos predeterminados para a definição consensual dos objetivos e metas que conduzam ao desenvolvimento local, pois como referem Campanhola & Graziano da Silva este é em essência um processo microsocial de construção coletiva, onde prevalecem as necessidades sociais e culturais, mas que devem estar sincronizadas com as oportunidades locais de desenvolvimento, tanto nos

⁴⁴ Relatório de Pesquisa sobre os CACS-Conselhos de Auscultação e Concertação Social Angola. Mosaiko - Instituto para a Cidadania, Luanda 2010.

⁴⁵ Os CACS na Esteira da Governação Local: Um Olhar Sobre O Município do Bailundo. José Maria Katiavala, Revista Académica da UCAN, Lucere. Ano 6, n. 7, 2011.

⁴⁶ CAMPANHOLA, Clayton SILVA, José Graziano da Silva. DESENVOLVIMENTO LOCAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS RURAIS. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.17, n.1, p. 11-40, jan./abr. 2000, p. 23.

aspectos económicos da inserção no mercado, como nos aspectos dos recursos naturais disponíveis e de sua conservação.

A ADRA, desde o início da sua intervenção junto das comunidades rurais, mesmo na época de guerra em que se justificavam a assistência alimentar às populações, procurou introduzir elementos de participação e fortalecimento organizacional e institucional no seu trabalho comunitário. Neste sentido, mesmo naquele contexto em que se evocava o princípio de que *saco vazio não fica em pé* (o importante matar a fome e salvar as pessoas), sempre se considerou que para além da satisfação de necessidades imediatas, era fundamental construir com as próprias comunidades bases para um futuro assente nos recursos locais, sendo os principais recursos, as próprias pessoas e as suas instituições.

Essa deveria ser e é a base para caminhar no sentido do desenvolvimento e, onde os apoios em alimentos e sementes eram feitos com suporte de comissões locais de gestão, então criadas, que eram integradas por cerca de 10 pessoas, entre jovens e mais velhos⁴⁷ (estes últimos principalmente como conselheiros. Os mais velhos – muitos deles autoridades tradicionais – geralmente membros do conselho dos mais velhos, detentores de importante capital político e administradores das normas sociais, conferiam a estas comissões os equilíbrios geracionais necessários, legitimidade e aceitação junto das comunidades. Também para mitigar os efeitos do *poder nivelador* e as invejas quando apenas jovens estariam a controlar meios materiais e a contactar com agentes externos das ONG⁴⁸. Os jovens, normalmente com habilidade de escrita, por regra, encarregavam-se em fazer registos e organizar administrativamente o trabalho da comissão.

Lembrar que (nos anos 90) algumas destas províncias (por exemplo Huambo, Benguela) não tinham ainda conhecido a extensão da Administração do Estado a todo território.

Foi nesta altura que iniciaram os encontros, por regiões, das comunidades (região entendida como a comuna, conjunto de aldeias, Ombala...). Na prática, a ADRA implementava projectos comunitários que abrangiam uma série de aldeias e que reuniam para balancear a actividade realizada, nomeadamente verificação dos produtos entregues, as capacitações/formações realizadas, o nível

⁴⁷ O corpo directivo das comissões era constituído por um coordenador, coordenador adjunto e secretário.

⁴⁸ As comissões é que contactavam directamente com as ONG e isto representava poder. Portanto, essa relação poderia ser factor de conflitos internos, uma vez que alterava o *status* e a correlação de forças dentro das comunidades.

de organização e funcionamento das comissões, o número de associações em surgimento, as reuniões com as autoridades administrativas locais, o desempenho dos técnicos da ADRA e a identificação das principais necessidades.

Nestes primeiros encontros marcava-se claramente a tendência de pedidos de tudo para sobrevivência (comida, vestuário, louça...). As famílias estavam necessitadas, mas também, a filosofia de intervenção de várias ONG e agências internacionais era de assistencialismo, portanto a abordagem de desenvolvimento e responsabilização era rara, por isso cara.

Não menos importante foi o facto de não haver, naquela altura, serviços do Estado e as comunidades quase que não sentiam a presença do poder do Estado. O poder local era representando pelas chamadas autoridades tradicionais, mas também por estas novas formas de organização comunitária (alguns chamam organizações comunitárias de Base – OCB), que ao contrário do Onjango, incorporavam jovem e, nalguns casos, mulheres. Portanto as comunidades locais estavam diante de um novo fenómeno organizativo que, com o tempo, revelou-se essencial à introdução de práticas democratizantes às instituições do poder local. Esta referência parece relevante no contexto de Angola, com uma tradição de Estado centralizado e com défice democrático⁴⁹. Assim sendo, a ADRA através do Encontro das comunidades procura contribuir para o poder local actuando a três níveis:

favorecendo espaços de participação, diálogo e negociação entre as ALE e as organizações comunitárias e outras a nível local; contribuindo para o resgate de instituições comunitárias tradicionais que possam funcionar como espaços de participação cidadã e vivência democrática como os onjango; ajudando o reforço das organizações comunitárias e dos cidadãos e promovendo a cultura democrática no seio das suas lideranças⁵⁰.

⁴⁹ Dizer ainda que, com a aprovação do Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização (PEDD) o Governo Angolano abriu uma oportunidade de trabalho das ONGs com as ALE. Pacheco, Fernando. As AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002.

⁵⁰ Pacheco, Fernando. As AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002, p. 412.

Os Encontros Municipais e Provinciais das Comunidades

Na fase inicial de intervenção comunitária da ADRA, as aldeias eram dinamizadas pelas comissões de gestão, de onde elegiam-se os representantes aos encontros municipais. Mas tarde as associações passaram a ter essa responsabilidade⁵¹.

Abaixo se pode ver o universo de famílias e organizações comunitárias envolvidas na acção da ADRA e vou esta via no processo do encontro das comunidades.

A província de Benguela é aquela que mais pontificou em matéria de núcleos, ou seja as associações agrupadas, Por exemplo, o *Núcleo Representativo da Dombe Grande*. Quanto as Uniões, a mais sonante é a União das Associações e Cooperativas da Caála UAAC, que conta com a sua segunda direcção, eleita em assembleia geral. A UACC realiza regularmente assembleias gerais e passou a ser um membro activo do CACS do município da Caála e constitui um dos principais articuladores dos Encontros, ao mesmo tempo que representa milhares de famílias dos seus municípios.

Quadro 2: Famílias envolvidas na acção da ADRA 2012

Província	Número de famílias	% em relação ao Total
Benguela	21.495	36,30
Huambo	8.319	14,05
Huíla e Cunene	7.598	12,83
Malanje	21.800	36,82
Total	59.212	100%

Fonte: ADRA 2012¹

Quadro 3: Formas de organização comunitária envolvidas na acção Ano /2012

Grupos organizados	833
Associações de camponeses	27890
Cooperativas	3816
Comissões de pais e encarregados de educação	127
Total	350

Fonte: ADRA 2012²

⁵¹ As associações e outros grupos estruturaram-se tendo em conta interesses concretos, como o crédito agrícola, a comercialização, a produção agrícola a defesa da terra, entre outros. Tendo surgido de um processo “de baixo para cima”, o que torna-o mais longo e mais demorado, uma vez que a promoção de capital social não é automática. Ao mesmo tempo, contraria uma certa lógica “top down” em que as associações são criadas a partir de “ordens superiores” sem engajamento dos próprios.

Municípios e Províncias Envolvidas

Dando sequência ao que vinha sendo referido, anualmente realizam-se 22 encontros municipais, onde representantes de diferentes aldeias reúnem para discutir assuntos do seu interesse e partilhar experiências, mas também para que administradores municipais apresentem – e debatam – os seus planos de trabalho e os seus relatórios de execução. Nestes encontros são eleitos representantes para os encontros provinciais, que por sua vez indicam os participantes ao encontro nacional. Abaixo apresentam-se 22 os municípios e sedes províncias onde têm decorrido os encontros.

Quadro 4: Lista, por província, dos municípios e comunas abrangidas pelo trabalho da ADRA

Luanda	Malanje	Huambo	Benguela	Huila	Cunene
Cacuaco Cazenga	Malanje Cacuso K. Nzoji Quela Kalandula	Huambo Caála Longonjo Bailundo	Benguela Lobito Cubal Ganda Baia Farta	Lubango Humpata Kaluquembe Gambos	Onjiva Ombandja
1	1	1	1	1	1
2	5	4	5	4	2

Fonte: ADRA/2012⁵²

Os encontros municipais albergam cerca de 80 participantes e os provinciais 100. As agendas são construídas ao longo do ano, determinando-se aqueles assuntos prementes e de actualidade. Por exemplo, o Programa de Combate a Pobreza tem merecido tratamento nos municípios há mais de 3 anos⁵³. Do ponto de vista metodológico, organizativo e logístico a contribuição da ADRA tem vindo a reduzir ao longo dos anos, na medida em que as próprias associações contribuem cada vez mais com o que é necessário para o encontro. Igualmente assiste-se a um maior engajamento das administrações municipais, particularmente em Malanje e em Benguela.

⁵² ADRA, OPSA. Posição sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado de 2013. Luanda 2013. Disponível em: unia.ao/docs/Catolica-RelatorioSocialAngola_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.

⁵³ Até 2014.

Análise do Encontro Nacional do Bailundo, Província do Huambo/2012

Prévio à realização do Encontro existe um amplo processo de preparação que, para o caso do Bailundo, iniciou com uma reunião entre representantes das comunidades e técnicos da ADRA. Ali definiram-se os objectivos específicos, o número de 150 participantes, e atribuíram-se responsabilidades sobre a organização logística, metodológica, protocolo e a relação com os *media*.

Para os dois últimos anos (2012/2013), os encontros centraram-se no seguinte:

- Balanço das recomendações do Encontro Nacional das Comunidades anterior;
- Apresentação de experiencias de boas práticas de desenvolvimento local sustentável;
- Análise das Políticas públicas de apoio ao desenvolvimento local: i) Políticas de fortalecimento da produção e promoção da segurança alimentar e nutricional (Linha Especial de Crédito Agrícola, Programa do Comércio Rural, Programa de Empreendedorismo “Balcão Único do Empreendedor”), ii) Políticas Sociais (Programa Habitacional, Políticas de Acesso ao Emprego);
- Discussão sobre as perspectivas de desenvolvimento local para os próximos cinco anos em Angola, nomeadamente o combate à pobreza, a descentralização e as autarquias em Angola.

Actividades Paralelas ao Encontro Nacional

Como já foi mencionado, a par das discussões em sala, durante o Encontro ocorrem actividades paralelas. No caso do município do Bailundo, no período da tarde do primeiro dia, organizou-se uma *visita ao Reino do Bailundo*. Um momento com várias explicações, perguntas e respostas sobre a história e funcionamento do Reino e carregado de elevado simbolismo, sobretudo para os participantes que não são da província do Huambo.

No que concerne ao debate sobre o início da campanha agrícola, um dia antes do ENC foi realizado um debate na “Radio Mais” sobre a campanha agrícola. Participaram membros de cooperativas e convidados. As dificuldades no acesso aos insumos agrícolas e os elevados custos de produção mereceram destaque durante a mesa redonda.

O Ministro recebe agricultores em audiência e num dos intervalos do primeiro dia do Encontro, o então Ministro da Administração do Território, Dr. Bornito de Sousa (convidado ao evento) recebeu durante quase uma hora um grupo de cinco camponeses. Este grupo apresentou seis pontos, designadamente: *a) o processo de comercialização e as vias de acesso; b) o programa de crédito agrícola; c) a assistência técnica agropecuária do IDA (Instituto de Desenvolvimento Agrário); d) o acesso a água e os chafarizes que estão a estragar lá onde são instalados; e) a problemática da terra e; f) o funcionamento dos CACS.*

A Eleição do Município

Para o caso do Encontro Nacional, no final, os participantes elegem o município que albergará o encontro no ano a seguir. Foi eleito o município do Cubal na província de Benguela.

Lições do Processo Eleitoral

Segundo Pretty, há duas visões distintas sobre a participação. Uma é a de que ela aumenta a eficiência, pois as pessoas concordam e assumem posição activa na implementação das decisões⁵⁴. A outra considera que a participação é um direito básico, no qual o principal objetivo é a mobilização para ações coletivas, fortalecimento e construção institucional.

Em Angola não há uma longa tradição das populações participarem em processos eleitorais, quer a nível nacional quer a nível local. Se por um lado a nível das instituições do poder tradicional, o consenso acaba por tentar ser o mecanismo para acomodar os diferentes interesses, também é verdade que o carácter autocrático de algumas destas estruturas exclui várias margens das populações administradas, principalmente mulheres viúvas e famílias mais pobres.

Por outro lado, a indicação dos administradores municipais ou comunais (pelo governo central e mais tarde pelos governos provinciais), sempre foi em alheamento às vontades das populações locais (Não poucas vezes se fez o questionamento se os administradores defendiam os interesses de quem os nomeou ou das populações que estavam a administrar). Neste sentido, praticas como estas que ocorrem no Encontro das Comunidades contribuem para o desenvol-

⁵⁴ PRETTY, J.N. Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development. Social Change, v.26, n.1, p.7-33, 1996.

vimento de uma cultura de eleição dos representantes, seja ela por via directa e secreta, ou por outras formas, que acabam por estimular uma maior democratização das instituições do poder local.

Vale referir que o mecanismo de eleição dos participantes aos encontros municipais (dali aos encontros provinciais e posteriormente aos encontros nacionais), não sendo o único elemento de avaliação de avanços democráticos, está a estimular a realização de assembleias gerais nas uniões das associações. Neste sentido o processo do encontro das comunidades dá uma importante contribuição a institucionalização de um poder local vivo. Outrossim, estas formas de participação social, como instrumento de construção da cidadania estão a assumir dois aspectos distintos mas complementares: i) um que põe a comunidade em contacto com o Estado, representados pelas administrações municipais, e ii) outro que propicia seu próprio fortalecimento e desenvolvimento autónomo⁵⁵.

Aqueles municípios com maior dinâmica de participação, com uma certa prática de prestação de contas, apresentam indicações de que estarão mais avançados para fazer a *accountability* quando se instalarem as autarquias⁵⁶.

Considerações finais

A reconstrução de um país como Angola, afectado por longos anos de guerras e por políticas que afastaram os “*cidadãos comuns*” dos processos de tomada de decisões, implica a adopção de novas estratégias na estruturação das relações sociais que permitam a redução das distâncias entre os cidadãos e a construção ou restabelecimento de um capital social que contribua para a acção colectiva e para o desenvolvimento (Putman, 1993, Roque, 2003). Neste sentido, a palavra

⁵⁵ “Podemos ainda dizer que estes novos mecanismos de participação procuram ser simultaneamente espaço de educação política e de construção e exercício da cidadania e também fóruns democráticos destinados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes e à identificação e captação de novas sinalizações de políticas”, DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E INSTITUIÇÕES, Eduardo Granha Magalhães Gomes, Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, 2003, p. 29

⁵⁶ Ver: A POLÍTICA EM TODOS OS LUGARES – EXPANSÃO DOS ARRANJOS DELIBERATIVOS E HÍBRIDOS VERIFICADOS NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, Davi Luiz Schmidt. Experiências de democracia participativa curso democracia, república e movimentos sociais RO-TEIRO DE MONOGRAFIAS, Brasília 2010, p. 51.

“reconstrução” não pode induzir à ideia de um regresso à situação anterior à destruição⁵⁷.

A participação social no poder local apresenta-se no cenário político actual com grandes desafios e dificuldades, tendo em vista as resistências dos políticos locais para a inclusão da sociedade civil na gestão. Os sinais de participação na gestão pública ocorridos nos últimos anos representam mais um resultado da pressão da sociedade civil do que de uma acção proactiva do Estado.

No processo de transferência de poderes de decisão para o nível local, para que se protagonize desenvolvimento e não seja mais uma reprodução dos vícios - sobretudo de corrupção e o acaparamento do espaço público pelas máquinas partidárias ou seus satélites que enferma o Estado - é importante que se estruture um poder local com contrapoderes *chek and balance*. Neste sentido, a partir de um movimento iniciado pela sociedade civil, presencia-se o envolvimento de actores sociais antes excluídos da cena política, apresentando uma possibilidade de ampliação da participação na direcção da democracia participativa⁵⁸.

O Encontro das comunidades se tem mostrado como um espaço de reforço de organizações comunitárias, desde as OCB, até aquelas, como UACC com uma dimensão municipal e uma articulação que se estende para outras províncias. É dos pouquíssimos (nalguns casos único) espaços apartidários nestes municípios onde a administração local discute os programas em implementação, sem estar na condição de “*comando*” (diferentemente do que acontece nos CACS). Tratasse de um formato em que os membros da administração estão, portanto, sujeitos ao escrutínio popular⁵⁹.

Quem vive no município (sobretudo nos mais afastados da capital do país e da sede provincial) sabe, inclusive, se o gestor/administrador janta e dorme no

⁵⁷ Pacheco, Fernando. As AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002, p. 35.

⁵⁸ As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias* Carlos R. S. Milani, 2008, p. 576.

⁵⁹ Anote-se, também, que a participação deve provir de um constante processo de interação entre os sujeitos coletivos de juridicidade e o poder legitimamente instuído, sendo que Wolkmer indica condições e instrumentos para essa participação popular. Quanto às condições, com base nas lições de Pedro Jacobi, destaca dois requisitos essenciais: “a) a presença de organizações de interesse popular na esfera pública local; b) a ocupação estratégica de cargos ou funções também no âmbito distrital ou municipal por parte de indivíduos, lideranças ou partidos comprometidos com as causas comunitárias”⁴². No que concerne aos mecanismos de participação, Wolkmer destaca a importância de instrumentos de participação no âmbito dos três Poderes. PLURALISMO JURÍDICO: UM NOVO PARADIGMA PARA SE PENSAR O FENÓMENO JURÍDICO Jo-seane Catusso. Revista Eletrônica do CEJUR, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, ago./dez. 2007, p. 137

município. Logo, quem deve e tem melhores condições para controlar a gestão pública é quem está no local. O gestor deve ter “*medo*” do povo, sempre que tiver de cometer uma irregularidade conscientemente e, os encontros das comunidades, com a metodologia de debate – frontal - adoptado permite às pessoas ensaiarem o fim dos medos, que é um dos principais empecilhos à cidadania. Os encontros têm mostrado que os cidadãos sabem o que querem, precisam ter oportunidades e confiança para no *time* próprio manifestarem os seus interesses.

Por outro lado, a constatação de que os mecanismos formais do Estado têm estado bastante limitados, a democracia formal incapaz de satisfazer as necessidades concretas das populações e as eleições insuficientes para concretizar a participação e satisfazer os interesses dos cidadãos, faz suscitar a pergunta, quando se fala do desenvolvimento local, com que instituições contar (?) A tendência de um país que olha tudo com base nos “*binóculos*” do centro de Luanda é ignorar aquelas forças locais que se estruturaram ao longo de anos. Tende-se a olhar, neste sentido, apenas as instituições “grandes” e formais do Estado, como Assembleia, Tribunais, Executivo e esquecendo-se que são as pequenas e médias organizações/empresas que sustentaram o avanço das nações mais desenvolvidas. Para Angola, tal como vários outros países africanos com visíveis fragilidades institucionais, deve-se conhecer as dinâmicas organizativas locais, para que sejam entendidas e adoptadas medidas políticas para o seu fortalecimento.

Como refere Fernando Pacheco⁶⁰

Os grupos e organizações que se formam na sequência da intervenção da ADRA têm papéis e objectivos diferenciados: associações de camponeses, comissões de pais, núcleos de mulheres, núcleos ou grupos de gestão de infra-estruturas (água, escolas, ...). Esta acção colectiva, embora padecendo de fragilidades, tais como o nível de participação efectiva dos membros e não apenas das lideranças, o pouco protagonismo das mulheres, a dificuldade de prestação de contas de forma sistemática e os excessivos benefícios das lideranças, estão a permitir a solução dos problemas concretos, definidos e priorizados pelas populações e a criar espaços de participação dos cidadãos.

Foi a necessidade de melhorar a prestação de serviços e de aumentar a influência política que conduziu à criação de redes ou “uniões” a nível das comunas ou municípios integrando as diversas organizações e grupos. As desig-

⁶⁰ Pacheco, Fernando. AS AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002, p. 132.

nações e objectivos de tais “uniões” variam consoante os municípios, representando uma manifestação de identidade⁶¹.

Finalmente, pode-se dizer que o processo do encontro das comunidades está a ajudar a consolidar organizações locais que cabem naquela categoria que a Constituição qualifica de *outras formas de participação dos cidadãos*, como também vem permitindo um engajamento das autoridades tradicionais, numa perspectiva mais ampla do que o entendimento segundo a qual são “*meros administradores da tradição*”.

As organizações envolvidas constituem um número importante e que no futuro outros estudos comparativos deverão ser feitos para avaliar as eventuais diferenças entre os municípios com estas dinâmicas sociais e outros, numa perspectiva do desenvolvimento democrático, após a institucionalização das autarquias.

Mesmo assim, os avanços ainda são frágeis, mas apontam para um processo político importante, no sentido da construção de uma esfera pública que possibilite o diálogo entre o Estado e os cidadãos, espaço fundamental para o desenvolvimento de cultura de participação e a democratização do poder local⁶². O MAT poderia ser o mais interessado em financiar esta iniciativa no processo de preparação das autarquias, mas sem interferir politicamente na metodologia. Do mesmo modo, a Comissão Nacional de Combate à Pobreza tem aqui um palco privilegiado para monitorar a implementação do programa.

⁶¹ De acordo com a análise de Fernando Pacheco, Enquanto o NRA do Dombe Grande funciona como espaço de concertação e articulação entre as várias organizações comunitárias de base (OCBs) e visam a solução dos “problemas” das comunidades e fazem a ligação com as instituições do Estado, o Fórum de Desenvolvimento Comunitário da Catumbela (FDC) põe o foco na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local e a União das Associações de Camponeses da Kahala (Huambo) gere um fundo de cerca de 500 mil dólares para fornecimento de imputes agrícolas e prestação de outros serviços aos camponeses. Em todos os casos, porém, as “uniões” dialogam directamente com as Administrações, colocam as suas preocupações e prioridades e são ouvidas por elas.

⁶² Ver: Cidadania e Participação Social: o Protagonismo dos Movimentos Sociais. Populares nos Espaços Públicos. Orlandil de Lima Moreira, Universidade Federal da Paraíba, 2007.

The structure of local government in Angola and the constitution of the process of meeting the communities for their empowerment and democratization

Abstract

The structure and the strengthening of local government are the main reasons for the effectiveness of the democratic governance process in Angola. Knowledge of nature, profile, strengths and weaknesses of the main local institutions and social actors it is essential for the operation of the precepts of the Constitution of 2010 Republic which marked an important step forward, establishing for local authorities three interconnected segments, namely municipalities local, traditional authorities and other forms of citizen participation. Even if the authorities are deserving of more media coverage, the other pillars are also important and forms of citizen participation, discussed in this text are the guarantee of generation of checks and balances. Therefore, the relevance of local authorities to citizens in Angola, is very dependent on, among others, the deepening of citizenship and local control systems.

Keywords: Constitution. Citizenship. Local Government.

Referências

AÇO, Samuel. *Experiência Histórica do Poder Local em Angola* apresentado por na IV Semana Social Nacional do Mosaico – Instituto Para Cidadania, 2011.

ADRA. *Manual de desenvolvimento comunitário*, 2006. Disponível em: www.adra.org.pt/arquivos/ProjectosSociais.pdf. Acesso em: 10 jul 2009.

ADRA. *Relatório do DC/Benguela, Angola 2002*. Disponível em: unia.ao/docs/Catolica-RelatorioSocialAngola_2002. Acesso em: 10 jul. 2010.

ADRA, OPSA. *Posição sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado de 2013*. Luanda 2013. Disponível em: unia.ao/docs/Catolica-RelatorioSocialAngola_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.

ADRA, OPSA. *Relatório sobre a posição da OPSA e ADRA em relação ao OGE 2013*. Disponível em : www.paaneangola.org/images/pdf/Observatorio/OPSA_OGE_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.

ALEXANDRINO, José de Melo. *O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*. Luanda 2010, pp. 2 ss.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo - Volume I*. São Paulo: Almedina, 2006, p. 121.

ANGOLA, *Constituição da República de Angola 2010*.

BRANCA, Rosa. *O poder local e autarquias na constituição da república de Angola*. Universidade Agostinho Neto, Faculdade de Direito, Centro de Excelência em Políticas Públicas e Governação Local, 2013.

CAMPANHOLA, CLAYTON; SILVA, José Graziano da. *Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais*, Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CATUSO, Joseane. *PLURALISMO JURÍDICO: UM NOVO PARADIGMA PARA SE PENSAR O FENÔMENO JURÍDICO*. Revista Eletrônica do CEJUR, Curitiba-PR, a. 2, v. 1, n. 2, ago./dez. 2007, p. 137

EVANGELISTA, Lúcio. *CONTROLE SOCIAL VERSUS TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA QUESTÃO DE CIDADANIA*, BRASÍLIA – DF 2010.

MILANI, CARLOS R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*, 2008, p. 576.

FEIJÓ, Carlos, *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Dissertação de Doutorado em Direito Público, na Faculdade de Direito de Universidade Nova de Lisboa, Edições Almedina S.A, 2012

FLORÊNCIO, Fernando. *Pluralismo Jurídico e Estado Local em Angola: um olhar crítico a partir do estudo de caso do Bailundo*. Antropologia Portuguesa, 28: 95-134, ISSN 0870-0990. 2011.

FORQUILHA, Salvador Cadete. *O Paradoxo da Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Autoridades Comunitárias em Moçambique: Do discurso sobre a descentralização à conquista dos espaços políticos a nível local*, Maputo 2009.

Fórum de Mulheres Jornalistas para Igualdade no Género e Lola Mora Producciones. *Manual para Jornalista Descentralização e Autarquias em Angola*, 2013.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E INSTITUIÇÕES*. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, 2003, p. 29.

KATIAVALA, José Maria. Os CACS na Esteira da Governação Local: Um Olhar Sobre O Município do Bailundo, *Revista Académica da UCAN*, Lucere. Ano 6, n. 7, 2011.

MOREIRA, Orlandil de Lima. *Cidadania e Participação Social: o Protagonismo dos Movimentos Sociais. Populares nos Espaços Públicos.*, Universidade Federal da Paraíba, 2007.

MOSAICO, Instituto para a Cidadania – *Relatório de Pesquisa sobre os CACS-Conselhos de Auscultação e Concertação Social Angola*, Luanda 2010.

OLOWU, Dele; WUNSCH, James S. *Local governance in Africa. The challenges of democratic decentralization*. Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers, 2004.

PACHECO, Fernando. *As AUTORIDADES TRADICIONAIS E ESTRUTURAS LOCAIS DE PODER EM ANGOLA: ASPECTOS ESSENCIAIS A TER EM CONTA NA FUTURA ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA*. Texto elaborado por no âmbito do Ciclo de Palestras sobre Descentralização e o Quadro Autárquico em Angola, organizado pela Fundação Friedrich Ebert, Luanda, 2002.

PESTANA, Nelson & ORRE Aslak. *As autarquias em Angola: como evitar os erros dos outros (fim)*. Disponível em: <http://novojournal.co.ao/Artigo/Default/34156>. Acesso em: 10 fev. 2014.

PRETTY, J. N. *Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development*. Social Change, v.26, n.1, p.7-33, 1996.

REDE TERRA-ANGOLA. *Sistemas de uso da terra agrícola em Angola – Estudos de caso nas províncias do Huambo, Uije e Lunda Sul*, 2004.

SCHMIDT, Davi Luiz. *A POLÍTICA EM TODOS OS LUGARES – EXPANSÃO DOS ARRANJOS DELIBERATIVOS E HÍBRIDOS VERIFICADOS NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL*, Experiências de democracia participativa curso democracia, república e movimentos sociais ROTEIRO DE MONOGRAFIAS, Brasília 2010, p. 51.

Fontes tabelas

- ¹ ADRA, OPSA. **Posição sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado de 2013**. Luanda 2013. Disponível em: unia.ao/docs/Catolica-RelatorioSocialAngola_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.
- ² ADRA, OPSA. **Posição sobre a proposta de Orçamento Geral do Estado de 2013**. Luanda 2013. Disponível em: unia.ao/docs/Catolica-RelatorioSocialAngola_2013.pdf. Acesso em: 10 jul. 2014.