

Os desafios das autarquias locais no desenvolvimento de Angola

*Arlete de Anunciação Domingos Ndembe**

Resumo

A finalidade desta pesquisa é demonstrar os desafios das autarquias locais no desenvolvimento do país. A constituição angolana dá uma atenção particular sobre as autarquias locais, entretando, várias questões têm sido levantadas sobre o adiamento constante da sua implementação no país. Realidades parecidas com as de Angola, apontam que muitos são os desafios a enfrentar para que tenhamos um processo de implementação das autarquias locais eficientes e capazes de apresentar resultados satisfatórios que visam a contribuir para o desenvolvimento local e global de Angola. Para melhor consolidação democrática no país, torna-se importante dar ao cidadão o direito de escolher mediante eleições autárquicas o seu representante local, exigindo deste prestação clara de contas em quanto durar a sua actuação.

Palavras-Chave: Angola. Autarquias Locais. Desafios. Desenvolvimento.

Introdução

Num passado recente, a economia de Angola foi apontada como uma das economias que mais cresceu em África e no mundo. Mas esta realidade não se fez sentir muito no seio das populações. Verificou-se um aumento considerável de receitas no país, entretanto o nível de vida da população angolana em sua maioria continuou e continua bastante crítico. Para muitos, este fato deve-se, por um lado à excessiva centralização do poder.

O Estado por si só não tem conseguido responder a todos os serviços públicos, instalando, assim, a necessidade de transferir poderes a outros órgãos independentes e com uma maior aproximação da população. Por outro, a ina-

Recebido em: 25/01/2017 | Aprovado em: 17/02/2017

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i1.6972>

* Mestranda em Administração e Desenvolvimento Local, na Faculdade de Economia da Universidade 11 de Novembro, Angola. E-mail: arletendembe@gmail.com

dequada afetação de recursos do país, isto é, o enriquecimento de uma minoria franja da população e o acesso desigual da produção nacional, instigando a população para uma insatisfação democrática.

Afirmam Feijó e Paca¹ que, o sistema descentralizado é de longe e que melhor satisfaz os imperativos do Estado de direito democrático. A história recente indica que o poder da iniciativa local será condição *sine qua non* para uma democracia satisfatória e estável.

É de conhecimento geral que as autarquias constituem um mecanismo essencial na descentralização do poder e têm um forte contributo para o desenvolvimento de um país. Servem igualmente de processos de envolvimento massivo das populações na tomada de decisões da vida pública. A constituição da República de Angola consagra esta matéria no Título VI, Capítulo II.² Sua institucionalização é dos assuntos mais comentados e discutidos nos últimos anos.

É bem verdade que existem muitos desafios que o país precisa enfrentar para o sucesso da sua execução. As autarquias locais têm como finalidade proteger os interesses das populações, visando melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes, promovendo assim o desenvolvimento.

Diante dessa constatação, estabelecemos entender quais os efeitos da implementação das autarquias no desenvolvimento de Angola. Assim uma vez institucionalizadas as autarquias locais em Angola, permitirá para uma melhor reorganização e gestão eficiente e eficaz dos recursos, a aproximação dos centros de decisões as populações, a melhoria das condições de vida das populações residentes, a desburocratização da gestão pública conseguindo melhores índices de produtividade, contribuindo assim para o desenvolvimento do país.

Neste artigo, objectivamos analisar os desafios e obstáculos que a implementação das autarquias locais apresentam em Angola, por formas a ultrapassá-los e tornar possível a sua institucionalização efectiva. Para tal, faremos uma abordagem sobre as autarquias locais e os desafios a serem enfrentados; experiência de alguns países com histórias parecidas com as de Angola na implementação das autarquias locais; os seus efeitos e bem como fazer uma revisão sobre a institucionalização efectiva das autarquias locais na Constituição da República de Angola.

¹ FELJÓ, Carlos; Paca, Cremildo. *Direito Administrativo-Introdução e Organização Administrativa*. Luanda: Universidade Lusíadas de Angola, 2005.

² ANGOLA. Constituição da República. 2010. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2016.

Autarquias Locais: Conceito e enquadramento

Atendendo a origem da palavra autarquia, é proveniente do grego *autarkheia*, que significa autarcia ou autarquia, que pode ser referenciada em vários pontos de vista como uma sociedade, ponto de vista económico, auto-suficiência, sistema económico de uma região que vive dos próprios recursos, e dentre outros aspectos. A base da criação de uma autarquia consiste na necessidade de uma pessoa política criar uma entidade autónoma para realização de uma actividade pública, sendo uma delas a materialização da descentralização administrativa.

Autarquias locais são pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução dos interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e de liberdades de administração das pessoas colectivas (Organização angolana em prol da cidadania angolana, do Centro Nacional de Aconselhamento)³.

Uma vez eleito o autarca deve ter personalidade e responsabilidade, pois afigura e executa um poder político tendo em conta o programa eleitoral da lista em que foi eleito, a sua matriz ideológica, valores que defende e estratégia de acção para responder aos problemas e expectativas da comunidade local, observando a sua identidade, seus costumes, sustentação económica e bem-estar comum. O autarca deve conhecer minuciosamente o território ou o conselho, desde a sua história, tradições e contactar de forma sincera e disponível as pessoas, promovendo a inter-ajuda e a inclusão social, dando abertura a parcerias múltiplas, públicas e privadas, e compreensão democrática⁴.

A Constituição da República de Angola define no n.º 1 do artigo 217, que as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações.⁵ Nesse dispositivo estão implicitamente expressas os seis elementos do conceito de autarquia local, sendo eles: a personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, carácter electivo dos órgãos e poderes locais⁶.

³ CENTRO NACIONAL DE ACONSELHAMENTO (CNC). *Boletim informativo, Descentralização Administrativa e Autarquias Locais*. Luanda: NCC, 2010.

⁴ PARDAL, S.; ESTEVES, J. P. *Ser Autarca Missão e Desafios*. Lisboa: Sintra, 2013.

⁵ ANGOLA, 2010.

⁶ ALEXANDRINO, J. de M. *O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*. Comunicação apresentada no I Curso De Pós-Graduação Em Políticas Públicas E Governação Local. 2010. Disponível em: <<http://www.fd.ulisboa.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2VsvLu7hDt0%3D&tabid=331>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

Para Caupers⁷, existe uma relação em todas as definições das autarquias tendo como objectivo a satisfação dos interesses dos cidadãos locais, baseados em dois princípios fundamentais: o princípio das finanças e património local e o princípio da autonomia administrativa.

Em relação ao princípio das finanças e património local, as autarquias locais, para desempenharem normalmente as suas atribuições devem ter o seu próprio orçamento, isto é, receitas para cobrirem as despesas autárquicas. Mas, para tal, num primeiro momento o Estado deve transferir para a esfera jurídica das autarquias alguns bens avaliáveis em dinheiro. A lei de terras permite que o Estado dê às autarquias locais terrenos que passaram definitivamente para a esfera jurídica desta entidade local.

No que se refere ao princípio da autonomia administrativa, as autarquias são entes dotados de competências próprias para prosseguirem os fins autárquicos definidos na lei. A autonomia administrativa não significa que estas entidades sejam independentes dos demais poderes administrativos mas, que as autarquias são pessoas colectivas públicas de auto governo e de auto regulação. Sendo assim, o Estado, através da tutela administrativa, controla a legalidade e, em casos excepcionais, o mérito da actuação deste tipo de pessoa colectiva, de população e território.

Para o Amaral⁸ as autarquias locais comportam ainda quatro elementos essenciais: o território, agregado populacional, os interesses próprios (comuns) e órgãos representativos da população.

Território – é um elemento de extrema importância no conceito da autarquia local, tanto que elas se definem por pessoas colectivas territoriais. O território autárquico é naturalmente uma parte do território do Estado; e a essa parte chama-se circunscrição administrativa. Não se pode confundir a circunscrição administrativa com autarquia local: aquela é apenas a porção de território, como tal, e esta última é a pessoa colectiva organizada com base nessa porção de território. Agregado populacional – o segundo elemento da definição das autarquias locais é a população, ou agregado populacional. Tem obviamente maior importância, porque é em função dela que se definem os interesses a prosseguir pela autarquia e, também, porque a população constitui o substrato humano da autarquia local. Os interesses próprios (comuns) - o terceiro elemento do conceito consiste nos interesses comuns das populações. São estes interesses que servem de fundamento à existência das autarquias locais, as quais se formam para prosseguir os interesses privativos das populações locais resultantes do facto de elas conviverem numa área restrita, unidos pelos laços da vizinhança.

⁷ CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. v. II, 8. ed. Lisboa: Âncora Editora, 2005.

⁸ AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2008, p. 482 e ss.

Órgãos representativos - finalmente, o quarto elemento do conceito de autarquia local é a existência de órgãos representativos das populações. Este é um elemento essencial do conceito: não há, em rigor, autarquia local quando ela não é administrada por órgãos representativos das populações que a compõem. É assim que, nos regimes democráticos, os órgãos das autarquias locais são eleitos em eleições livres pelas respectivas populações – são as chamadas eleições locais ou eleições autárquicas.

Autarquias Locais em Angola: Desafios a enfrentar

A implementação das autarquias locais em Angola tem sido um tema de forte discussão pelos académicos e não só. A constituição da República de Angola de 2010 prevê a implementação das mesmas, mas, até agora tem se adiando a sua institucionalização. Angola é considerado como um Estado unitário e descentralizado, como se verifica na Constituição da República no seu 8º artigo⁹, sendo unitário desconcentrado cabe ao governo central criar normas especiais para a implementação do nível e grau de descentralização.

É necessário que se destaque os principais desafios no processo de implementação autárquica de maneiras a termos sucessos nos municípios após a sua implementação, tendo em conta os aspectos geográficos, institucionais e o nível de desenvolvimento do país, pois qualquer Estado moderno pretende criar instituições ou organismos de governação descentralizada, assim não repetiremos os erros cometidos por outros países aquando da sua implementação.

Como as autarquias locais são feitas nos municípios, existem alguns aspectos importantes a ter-se em conta para definir o tipo de autarquia locais que se pretende implementar.

Para sua implementação com êxito em Angola, Cremildo Paca¹⁰ considera importante analisar-se objectivamente o grau de urbanização, tipo de infra-estruturas técnicas e administrativas existentes e a criar, a base económica de cada município, densidade populacional, a disponibilidade estruturas jurídico-administrativas, vias de acesso e de comunicação, para se poder dimensionar

⁹ ANGOLA, 2010. A República de Angola é um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei.

¹⁰ PACA, Cremildo. *Discurso de Cremildo Paca na abertura da Conferência Sobre a experiência autárquica Espanhola*. In: ANGOP, 24 de Junho de 2013. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2013/5/26/MAT-visualiza-desafiosobstaculos-autarquias-locais,019d7d8a-a325-4a84-8e-71-027a971f1854.html>. Acesso em: 30 dez. 2016.

que tipo de autarquias locais queremos para o nosso país e que sirva as populações, já que a vida deve fazer-se nos respectivos municípios.

A constituição angolana consagra um modelo de governo da autarquia asente em três instituições, sendo, uma assembleia, dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um presidente da autarquia.¹¹

O outro desafio a enfrentar é a problemática da desconcentração e descentralização administrativa, para o caso de Angola o princípio de desconcentração já vigora desde 2007. A alínea a) do artigo 4º da lei nº 17/2010¹², estabelece que para os efeitos do diploma entende-se por desconcentração administrativa o processo administrativo através do qual um órgão da administração central do Estado transfere poderes para outro da administração local do Estado. Este princípio recomenda que em cada pessoa colectiva pública as competências necessárias à prossecução das respectivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos de topo da hierarquia, mas distribuídas pelos diversos níveis de subordinados¹³.

Por isso quer na desconcentração como na descentralização, cabe ao Estado criar os mecanismos de aproximação ao cidadão, pois é um elemento fulcral na tomada de decisões político-administrativa.

Para Amaral, “a centralização¹⁴ e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas, ao passo que a concentração¹⁵ e a desconcentração se referem à repartição de competências pelos diversos graus da hierarquia no interior de cada pessoa colectiva pública”.

Para o êxito do processo de descentralização é necessário que haja a capacidade de se gerir as suas próprias receitas.

A consolidação desses aspectos, pressupõe a organização dos serviços de forma a permitirem que os municípios estejam prontos a dar respostas a esses desafios de uma forma eficaz e eficiente, atendendo aquilo que serão as suas

¹¹ Art. 220, n. 1, da Constituição da República de Angola (ANGOLA, 2010).

¹² ANGOLA. Decreto-Lei nº 17 de 2010. *Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado*. Angola: Diário da República, Série Nº 142, de 29 de Julho de 2010. Disponível em: <<http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

¹³ CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Âncora, 2007.

¹⁴ Existe centralização no plano político – administrativo quando os órgãos das autarquias locais são livremente nomeados e demitidos pelo Estado, quando devem obediência ao governo ou ao partido único, ou quando se encontram sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito (AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. v. I, 2. ed. Lisboa: Almedina, 1994).

¹⁵ É o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele (Amaral, 1994).

competências. A institucionalização das autarquias locais não preocupa-se por e simplesmente com a melhoria da qualidade de vida das populações, mas com outros aspectos de interesse das comunidades locais.

Recentemente, o vice-presidente Manuel Vicente afirmou que o processo de preparação das autarquias está em curso no âmbito do Plano Nacional Estratégico da Administração do Território (PLANEAT) e apontou 2021 como data provável da realização das primeiras eleições autárquicas no país¹⁶. Entretanto, a oposição mostrou-se indignada e acusa o Governo de má vontade e de violar a Constituição, como descreve a Deutsche Welle (DW)¹⁷.

Para muitos, o país tem todas as condições para a implementação das autarquias, porque estão previstas na Constituição. Daí que as eleições autárquicas devem ser realizadas agora e que só depende da vontade política.

Experiência de Moçambique e Cabo Verde na Implementação das Autarquias locais

Em democracias institucionalizadas, um sistema de representação democrática depende, em última instância, da qualidade dos processos eleitorais que normalmente mobilizam a participação popular. A preferência pela representação de grupos de interesse, de inspiração corporativa, como se assiste em Angola, tem adiado a institucionalização da democracia municipal, assente num sistema eleitoral baseado na representação proporcional dos partidos ou de grupos de cidadãos. Urge a necessidade de debates públicos sobre as autarquias e leis que visam ditar as balizas para sua criação. É igualmente importante, tirar o maior proveito da experiência de outros países a quando da implementação das autarquias e, sobretudo, evitar os erros cometidos, para que o processo que doravante se almeja ver nascer em Angola seja um sucesso.

Um caso particular é a de Moçambique¹⁸, que teve as primeiras autarquias em 1998, mas apenas nas cidades e algumas vilas, criando uma situação de

¹⁶ Deutsche Welle (DW). Primeiras eleições autárquicas em Angola possivelmente em 2021. 16/11/2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-002/primeiras-eleicoes-autarquicas-em-angola-possivelmente-em-2021/a-36413876>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

¹⁷ Deutsche Welle (DW): é uma emissora internacional da Alemanha. Os programas de rádio em português da DW dirigem-se aos países africanos de língua portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe).

¹⁸ MOÇAMBIQUE. *Constituição da República*. 2004. Disponível em: <[http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Mozambique_Constitution_1990_\(as%20amended\).pt.pdf](http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Mozambique_Constitution_1990_(as%20amended).pt.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

bifurcação de poder e desigualdades entre os cidadãos e sobretudo, deixando o seu poder hegemónico quase intacto, continuando a maioria dos cidadãos do país e uma parte esmagadora do seu território, sob o controlo directo dos órgãos locais do governo central. Nestas primeiras eleições autárquicas, descreve o jornal Público, que em Moçambique o sentimento geral foi de fiasco.

A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) beneficiou do boicote praticamente total da oposição e ganhou em todos os 33 muicípios, numa eleição em que apenas participaram 15 por cento dos eleitores¹⁹. O antigo maior movimento rebelde e maior partido da oposição, Renamo (Resistência Nacional de Moçambique), e a maior parte dos pequenos partidos da oposição boicotaram as eleições, devido ao deficiente recenseamento de eleitores e à selecção das vilas e cidades que obtiveram estatutos de município²⁰. Onde há autarquia, o Estado central coloca os seus responsáveis em concorrência de autoridade com os eleitos locais. A introdução faseada de autarquias significou que as áreas rurais onde a oposição obteve a maioria dos votos nas eleições gerais ficaram de fora, entretanto, as autarquias foram confiadas às áreas urbanas onde os resultados das eleições gerais tinham revelado maior apoio para o partido de poder²¹.

As segundas eleições municipais realizaram-se em 2003, nos 33 municípios com a participação de todos os partidos políticos e a oposição ganhou algumas presidências de municípios, incluindo a da segunda maior cidade do país (Beira), permitindo que pela primeira vez partes do território eram administradas por políticos não filiados ao partido dominante (Frelimo).

As terceiras eleições municipais tiveram lugar em 2008, dez vilas tinham sido elevadas à categoria de município, aumentando o número de municípios para 43. As três eleições municipais, como retrata o Nuvunga²², as mudanças de poder de um para outro partido nuns quantos municípios, criaram incen-

¹⁹ PÚBLICO. *Luta Renhida entre a Frelimo e a Renamo*. 19 de Novembro de 2003. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2003/11/19/mundo/noticia/expectativa-marca-segundas-eleicoes-autarquicas-de-mocambique-1176115>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

²⁰ NUVUNGA, Adriano. Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008. In: WEIMER, Bernhard (Org.). *Moçambique: Descetralizar o Centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012, p. 281-299. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decentralizacao_3.1.TenEle.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2016.

²¹ ANGOLA BRIEF. *Para quando as autarquias em Angola?* Agosto de 2014, v. 4, n. 8. Disponível em: <<https://www.cmi.no/publications/file/5204-para-quando-as-autarquias-em-angola.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2016. A série ANGOLA BRIEF é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI (Centro de Estudo e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola & Chr. Michelsen Institute) para a investigação de questões sociais e económicas em Angola.

²² NUVUNGA, 2012.

tivos positivos para a consolidação das eleições como instituição essencial da democracia representativa também ao nível local.

Quanto ao modelo de governação das autarquias locais, a constituição moçambicana de 2004, consagra no seu artigo 275, n.1 que as autarquias locais têm como órgãos uma Assembleia, dotada de poderes deliberativos e um executivo que responde perante ela, nos termos fixados na lei.

Cabo Verde é mais um país que tem apresentado resultados visíveis de descentralização, iniciada em 1991 para acompanhar o processo de democratização do país, e o processo vem sendo uma construção colectiva funcionando como principal promotor e dinamizador do desenvolvimento local, pelo que constitui um factor determinante de desenvolvimento do país²³.

A descentralização e instituição do poder local em Cabo verde apresenta-se como um processo em dinâmica crescente e contínua, com afirmação efectiva a partir de 1991, sendo evidente os ganhos em todos os planos e, por isso irreversível tanto a nível da descentralização democrática como a nível da emergência de uma sociedade civil forte e empreendedora. Em janeiro de 1991 estavam criadas as condições jurídico-institucionais para a emergência de um poder local autêntico para a aquisição por parte das autarquias locais do estatuto de maioria cívica, a devolução aos municípios do poder político para a escolha livre dos seus órgãos e o reconhecimento da faculdade de auto-administração, sempre no respeito pela unidade e interesse nacional.²⁴

A matéria sobre as autarquias vêm expressas na Constituição da República de Cabo Verde de 2010 no Título VI. O n. 1 do artigo 230, destaca que a organização do Estado compreende a existência de autarquias locais. O n.2 do mesmo artigo define as autarquias locais como pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos das respectivas populações, que prosseguem os interesses próprios destas. Quanto a sua organização, o n. 1 do artigo 234 reflete que a organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita, com poderes deliberativos e um órgão colegial executivo responsável perante aquela. No que se refere ao poder regulamentar, o artigo 235 da Constituição

²³ DUARTE, João Gomes. O impacto da descentralização no processo de desenvolvimento processo de desenvolvimento local: a experiência de Cabo Verde. Disponível em: <http://www.fondogalego.org/antiga/comunicacion/doc/iv_xac_ponencia_joao_gomes_duarte_c_sao_miguel.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2016.

²⁴ MONTEIRO, Eurico Pinto. *Poder Local e Divisão Administrativa em Cabo Verde no Pós-Independência (1975-1990)*. Colóquio Internacional: Descentralização e Divisão Administrativa-Que Modelo para um Pequeno Estado Arquipelágico como Cabo Verde. Praia, Abril de 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Jose%20Manuel/Downloads/poder_local_e_divisao_adm_Eurico_P_Monteiro.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

caboverdiana consagra que as autarquias locais gozam de poder regulamentar próprio, nos limites da constituição, das leis e dos regulamentos²⁵.

Efeito das Autarquias Locais no desenvolvimento de Angola

A existência de autarquias pressupõe entre outros aspectos a elaboração de uma lei de base do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício e lei eleitoral autárquica. A realização de eleições autárquicas vai implicar um reordenamento do poder a nível local, quebrando a hegemonia do partido no poder, desde a independência. Uma real descentralização democrática implica a possibilidade da partilha de poder entre diferentes actores políticos.

A administração local pública centralizada que se assiste em Angola tem apresentado problemas de vária ordem que se vai tornando cada vez mais difícil de se ultrapassar, oprimindo o país de um desenvolvimento sustentado. Como escreve²⁶, a actual governação centralizada, apresenta insuficiências e defeitos, nomeadamente, a falta de prestação de contas, a concentração de recursos, a inexistência de representação popular, a fraquíssima participação e a dominação monopartidária. Pelas suas especificidades, as autarquias locais se destacam como condições para resolução ou superação destes problemas e insuficiências.

A implementação das autarquias, ao consagrar o princípio da responsabilidade local, quer diante da Assembleia Municipal, quer diante dos municípios, através de eleições periódicas, é fundamental para a alteração do sistema nacional de prestação de contas, proporcionando a sua democratização e a profissionalização da administração autárquica²⁷. As autarquias locais visam a reverter o quadro da centralização de recursos e das assimetrias regionais. Em Angola a política económica está focada na exploração do petróleo e gira em torno de uma distribuição desigual de recursos, com o controlo absoluto da riqueza do poder central.

²⁵ CABO VERDE. *Constituição da República*, 2010. Disponível em <<http://www.parlamento.cv/Downloads/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rep%C3%ABlica%20de%20Cabo%20verde,%202010.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

²⁶ ANGOLA BRIEF, 2014.

²⁷ ANGOLA BRIEF, 2014.

Muitas vantagens podem ser apontadas em termos de desenvolvimento político-institucional, económico-social e ético-cultural, associadas à descentralização democrática. Especificamente, qualquer cidadão poderia testar a instituição da eleição dos seus líderes políticos locais e submete-los a regular prestação de contas, o incentivo para mobilização local de recursos com consequente e necessário afastamento da dependência das rendas do petróleo, todo cidadão poderia concorrer para postos políticos locais e vir a representar os seus municípios na Assembleia autárquica, bem como a possibilidade de partilha de poder sem necessidade de mudança no regime central.

A descentralização administrativa em Angola se fosse uma realidade, ou seja, se as autarquias locais estivessem institucionalizadas, vários ganhos teriam os municípios que integram a cada uma das províncias do país, desde a separação e controlo do poder (já que as autarquias dão a possibilidade de partilha de poder), participação activa dos cidadãos, deste logo nas eleições para os órgãos das autarquias locais, incentivo da diversidade política, cultural e económica (fomento ao empreendedorismo local), reforço da democracia por intermédio da abertura de debates públicos, tomada de decisões em determinadas matérias (as autarquias dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da lei)²⁸, aumento da eficiência na prestação de serviços nas empresas onde a direcção depende do Governo Central, liberdade de imprensa, uma sociedade civil forte, entre outros ganhos que contribuiriam para o desenvolvimento local em Angola.

Institucionalização efectiva das autarquias locais à luz da Constituição da República de Angola.

A constituição da República de Angola consagra, no seu artigo 8º, o princípio da descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais de organização do Estado angolano,²⁹ o qual se materializa através da institucionalização das autarquias locais.

O n. 1 do artigo 242 da Constituição, diz-nos que a institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo. O n. 2 do referido artigo atribui aos órgãos competentes do Estado a competência para de-

²⁸ Artigo 217, n.4 da Constituição da República de Angola (ANGOLA, 2010).

²⁹ ANGOLA, 2010.

terminarem por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais³⁰.

O princípio do gradualismo foi consagrado como critério instrumental e, procedimental do processo de institucionalização das autarquias. O princípio do gradualismo é aquele segundo o qual as entidades administrativas devem ser faseadamente criadas, implementadas ou reconhecidas num determinado país. Esse princípio a despeito da sua consagração constitucional parece longe de reunir consenso entre a classe política nacional³¹.

A Constituição Angolana remete-nos a ideia de que ao se efectivar a descentralização administrativa no país, terá de se ter em linha de conta o princípio do gradualismo, fazendo assim com que as autarquias locais comecem a surgir nas localidades onde haja condições para tal.

Entretanto, para o Albano Pedro³² o modelo de implementação gradual das autarquias é o modelo governamental e não responde necessariamente aos desafios da harmonização económica e social do Estado. Na sua visão, este modelo tende a ser uma manobra dilatória para os desafios da implementação efectiva da democracia (nível político) e da aproximação dos serviços as populações (nível administrativo).

Esse jurista defende a implementação global autárquica de dois momentos. No primeiro momento as autarquias são programadas política, administrativa e financeiramente, ponderadas todas as variáveis que venham a influenciar o surgimento e o desenvolvimento desse modelo de organização política local do Estado e no segundo momento elas são implementadas respeitando os elementos acautelados pela programação. Ou seja desenvolver um modelo de implementação que influência a movimentação das capacidades humanas, materiais e financeiras em todos os municípios de forma a que todos desenvolvam de modo harmonizado. Sublinha ainda que o modelo gradualista (ou de implementação global diferida) provoca assimetrias sociais e económicas desestabilizando os programas económicos e sociais das províncias, provoca deslocções de

³⁰ ANGOLA, 2010.

³¹ HILÁRIO, Esteves Carlos. *A Institucionalização das Autarquias em Angola: Análise dos Pressupostos Constitucionais*. 2014. Disponível em: <file:///D:/PESQUISAS/A%20INSTITUCIONALIZA%C3%87%-C3%83O%20DAS%20AUT%C3%81RQUIAS%20EM%20ANGOLA.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2016.

³² PEDRO, Albano. *O princípio do gradualismo para as autarquias locais: da necessidade da harmonização económica e social do Estado*. 2015. Disponível em: <http://jukulomesso.blogspot.com/2012/06/o-principio-do-gradualismo-para-as.html>. Acesso em: 2 dez. 2016.

recursos humanos por preferência económica e social e estimula o empobrecimento dos municípios não abrangidos por este modelo de organização local, cria ambiente para favorecer o desenvolvimento das autarquias ao mesmo tempo que acelera o empobrecimento e a desorganização social e económica dos que não estão abrangidos no modelo. Mas, admite que o modelo gradualista serve para mensurar o nível de aceitabilidade local deste modelo de organização e do respectivo sistema de gestão da coisa pública, permitindo tomada de decisões correctivas ao longo da sua implementação.

As autarquias locais à luz da Constituição da República de Angola, tal como se fez referência, a sua institucionalização efectivação vai obedecer ao princípio do gradualismo. Pelo que caberá ao poder executivo definir o momento para se iniciar este ambicioso processo.

Conclusão

A descentralização é a condição para realização e avanço da democracia. A mesma, aproxima o centro de decisões às populações, estimula a sua participação na vida política e funciona como principal motor de desenvolvimento global de um país.

A Constituição angolana consagra a existência de autarquias locais e apresenta um modelo de governação da autarquia. Para muitos, o país apresenta condições, sendo assim, a sua institucionalização depende pura e simplesmente da vontade política. Foi apontada recetemente o ano 2021 como data provável para a realização das primeiras eleições autárquicas, informação que deixou constringido a oposição e a sociedade civil, dada a urgência e necessidade das mesmas. É importante fortificar os debates sobre as autarquias, formando e informando o cidadão sobre as vantagens que as autarquias podem trazer para o desenvolvimento do país. Com implementação das autarquias locais, teremos muitos ganhos pois permitirá maior participação dos cidadãos na vida pública, responsabilidade dos órgãos das autarquias, autonomia financeira nos próprios municípios, pois esperamos maior rigorosidade no cumprimento das competências definidas por uma lei própria de maneiras a solucionar muitos factores anormais passíveis de impedir o desenvolvimento do país. Entretanto existe uma grande necessidade de se aprovar uma legislação própria das autarquias de modo a proteger os interesses locais. Para que se tornem visíveis esses ganhos, há uma grande necessidade de se ultrapassar todos desafios que criam

obstáculos para sua efectivação e criar condições condignas desde a capacitação do capital humano à requalificação das infra-estruturas.

As autarquias quando implementadas de forma correcta, ou seja, respeitando todos tramites e ultrapassar todos desafios e obstáculos serão bem-vindas, pois contribuirão no desenvolvimento de Angola, permitindo assim melhor reorganização e gestão eficiente dos recursos e potencialidades existentes em cada município e garantindo a melhoria e qualidade de vida das populações.

The challenges of local authorities in the development of Angola

Abstract

The purpose of this research is to demonstrate the challenges of local authorities in the development of the country. The Angolan constitution gives particular attention to local authorities; however, several issues have been raised about the continued postponement of its implementation in the country. Realities similar to those of Angola point out that many are the challenges to be faced so that we have a process of implementation of local authorities efficient and able to present satisfactory results that aim to contribute to the local and global development of Angola. For better democratic consolidation in the country, it is important to give the citizen the right to choose by local elections his local representative, demanding from this clear accountability as long as his action lasts.

Keywords: Angola. Challenges. Development. Local Authorities.

Referências

ALEXANDRINO, J. de M. *O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais*. Comunicação apresentada no I Curso De Pós-Graduação Em Políticas Públicas E Governação Local. 2010. Disponível em: <<http://www.fd.ulisboa.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2VsvLu7hDt0%3D&tabid=331>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 2 ed. Lisboa: Almedina, 1994.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2008.

ANGOLA BRIEF. *Para quando as autarquias em Angola?* Agosto de 2014, v. 4, n. 8. Disponível em: <<https://www.cmi.no/publications/file/5204-para-quando-as-autarquias-em-angola.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2016.

ANGOLA. Constituição da República. 2010. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

ANGOLA. Decreto-Lei nº 17 de 2010. *Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado*. Angola: Diário da República, Série Nº 142, de 29 de Julho de 2010. Disponível em: <<http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

PACA, Cremildo. Discurso de Cremildo Paca na abertura da Conferência Sobre a experiência autárquica Espanhola. In: *ANGOP*, 24 de Junho de 2013. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2013/5/26/MAT-visualiza-desafiosobstaculos-autarquias-locais,019d7d8a-a325-4a84-8e71-027a971f1854.html>. Acesso em: 30 dez. 2016.

CABO VERDE. *Constituição da República*, 2010. Disponível em: <<http://www.parlamento.cv/Downloads/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rep%C3%BAblica%20de%20Cabo%20verde,%202010.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Âncora, 2007.

CAUPERS, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. v. II, 8. ed. Lisboa: Âncora Editora, 2005.

CENTRO NACIONAL DE ACONSELHAMENTO (CNC). *Boletim informativo, Descentralização Administrativa e Autarquias Locais*. Luanda: NCC, 2010.

DUARTE, João Gomes. *O impacto da descentraliza o impacto da descentralização no processo de desenvolvimento processo de desenvolvimento local: a experiência de Cabo Verde*. Disponível em: <http://www.fondogalego.org/antiga/comunicacion/doc/iv_xac_ponencia_joao_gomes_duarte_c_sao_miguel..pdf>. Acesso em: 7 dez. 2017.

Deutsche Welle (DW). Primeiras eleições autárquicas em Angola possivelmente em 2021. 16/11/2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-002/primeiras-elei%C3%A7%C3%B5es-aut%C3%A1rquicas-em-angola-possivelmente-em-2021/a-36413876>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

FEIJÓ, Carlos; Paca, Cremildo. *Direito Administrativo-Introdução e Organização Administrativa*. Luanda: Universidade Lusíadas de Angola, 2005.

HILÁRIO, Esteves Carlos. A Institucionalização das Autarquias em Angola: Análise dos Pressupostos Constitucionais. 2014. Disponível em: <<file:///D:/PESQUISAS/A%20INSTITUCIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DAS%20AUT%C3%81RQUIAS%20EM%20ANGOLA.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República*. 2004. Disponível em: <[http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Mozambique_Constitution_1990_\(as%20amended\)_pt.pdf](http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Mozambique_Constitution_1990_(as%20amended)_pt.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MONTEIRO, Eurico Pinto. *Poder Local e Divisão Administrativa em Cabo Verde no Pós-Independência (1975-1990)*. Colóquio Internacional: Descentralização e Divisão Administrativa-Que Modelo para um Pequeno Estado Arquipelágico como Cabo Verde. Praia, Abril de 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Jose%20Manuel/Downloads/poder_local_e_divisao_adm_Eurico_P_Monteiro.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

NUVUNGA, Adriano. Tendências nas Eleições Municipais de 1998, 2003 e 2008. In: WEIMER, Bernhard (Org.). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo: economia política, recursos e resultados*. Maputo: IESE, 2012, pp. 281-299. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao_3.1.TenEle.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2016.

PARDAL, S.; ESTEVES, J. P. *Ser Autarca Missão e Desafios*. Lisboa: Sintra, 2013.

PEDRO, Albano. *O princípio do gradualismo para as autarquias locais: da necessidade da harmonização económica e social do Estado*. 2015. Disponível em: <<http://jukulomesso.blogspot.com/2012/06/o-principio-do-gradualismo-para-as.html>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

PÚBLICO. *Luta Renhida entre a Frelimo e a Renamo*. 19 de Novembro de 2003. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2003/11/19/mundo/noticia/expectativa-marca-segundas-eleicoes-autarquicas-de-mocambique-1176115>>. Acesso em: 28 dez. 2016.