

# O PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO AUTÁRQUICA EM ANGOLA

DESAFIOS E OPORTUNIDADES

---

José Francisco Freitas Neto

Provas destinadas a obtenção do grau de Mestrado em  
Gestão Autárquica,

fevereiro 2021

**Versão-Definitiva**

ISEC LISBOA – INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Escola de Gestão

Provas para obtenção do grau de Mestrado em Gestão Autárquica

O PROCESSO DA  
IMPLEMENTAÇÃO AUTÁRQUICA EM ANGOLA  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Autor: José Francisco Freitas Neto

Orientadora: Professora Doutora Teresa Moraes Sarmento

12 de fevereiro de 2020

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por iluminar meus caminhos, concedendo-me força e energia para concluir este trabalho. A minha caríssima orientadora, prof. Doutora Teresa Sarmento, pela transmissão dos seus conhecimentos no decorrer do desenvolvimento deste trabalho. Um eterno agradecimento à minha família, em especial minha mãe pela compreensão e ajuda durante minha formação académica.

## RESUMO

No contexto mais global da Administração Pública angolana, a reforma administrativa do Poder Local impõe-se como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviços aos cidadãos. Neste âmbito, as autarquias locais são um veículo de descentralização de políticas, que visam o desenvolvimento económico e social das populações, em que os municípios e as freguesias, no quadro do respetivo estatuto constitucional, terão de adotar novas regras, consentâneas com um novo tempo. Assim, o presente trabalho propõe analisar a implementação autárquica em Angola, até ao momento. Para tal desenvolveu-se um trabalho de carácter qualitativo, com incidência na pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que o poder local é indispensável para a melhoria da prestação de serviços de qualidade aos cidadãos e para a sua participação na vida pública ao nível do município. Nessa complexidade de atribuições, tarefas e dependências que o município, enquanto órgão da administração local do Estado, assiste-se ao esforço estatal, para se fazer sentir a atuação das autoridades administrativas locais, procurando aproximar as autoridades locais às populações e melhorar a prestação de serviços.

**Palavras-chave:** Poder Local, Autarquias, Descentralização, Angola

## ABSTRACT

In the more global context of Angolan Public Administration, the administrative reform of Local Government is a fundamental pillar for the improvement of territorial management and the provision of services to citizens. Within this scope, local authorities are a vehicle for the decentralisation of policies aimed at the economic and social development of the population, in which the municipalities and parishes, within the framework of their constitutional status, will have to adopt new rules, in line with a new era. Therefore, the present work proposes to analyse the municipal implementation in Angola, until now. To this end, qualitative work has been developed, with a focus on bibliographic and documentary research. It is concluded that local power is indispensable for the improvement of quality services to citizens and for their participation in public life at municipality level. In this complexity of attributions, tasks and dependencies, the municipality, as an organ of the local administration of the State, is assisted by the state effort, to make the action of the local administrative authorities felt, seeking to bring the local authorities closer to the population and to improve the provision of services.

**Keywords:** Local Power, Municipalities, Decentralization, Angola

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	1
RESUMO .....	4
ABSTRACT.....	5
ÍNDICE .....	6
ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS.....	7
1. INTRODUÇÃO.....	8
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	11
2.1. A Governação Local.....	11
2.2. A Descentralização .....	17
3. METODOLOGIA.....	23
4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS .....	26
4.1. Breve Apresentação de Angola.....	26
4.2. Administração Da Angola Independente .....	28
4.3. Descentralização e Poder Local em Angola .....	30
4.4. Autarquias locais em Angola.....	32
4.4.1. O Município como órgão de poder local.....	39
4.5. Instituições de poder tradicionais .....	44
4.6. Descentralização e Capacitação de Técnicos em Angola .....	50
4.7. Descentralização e Desconcentração em África: O Exemplo do Senegal e do Ghana .....	51
5. CONCLUSÕES.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61
ANEXOS - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais...	66

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Mapa de Angola.....	26
--------------------------------------	----

## ÍNDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Domínios de atuação, órgãos de gestão, atribuições e relações institucionais dos governos provinciais, administrações municipais e comunais.....	42
--	----

## 1. INTRODUÇÃO

A descentralização do estado, e consequente fortalecimento da governança local, tem auxiliado estados democráticos a centrarem esforços no desenvolvimento local, através do aumento da participação da população na tomada de decisões. A governança local aproxima as decisões locais aos anseios e desejos dos cidadãos.

A Angola passou por um período de intenso conflito armado<sup>1</sup> após o período de domínio português. Foram longos anos de conflito entre o governo central, reconhecido pela comunidade internacional, representado pela Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) que governa o país desde sua independência, e a oposição, que fazia resistência armada, da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). O conflito na Angola se tornou a maior falha na resolução de conflito do final do século 20. Milhares de pessoas morreram vítimas do conflito, e de suas consequências aos serviços de péssima qualidade prestados à população durante esse período. (Billon, 2001).

É possível perceber porque durante esse período o governo de Angola centralizou as tomadas de decisões de tomadas de políticas públicas, na administração central em Luanda, o que deixou de atender com qualidade a população das diversas regiões do país. Provavelmente, como intuito de se manter no poder, o governo central investiu recursos e tempo no conflito armado, deixando a população, principalmente das regiões mais distantes da capital, com falta de recursos e serviços.

Para buscar atender as necessidades da população, a constituição implementada em 2010, prevê a descentralização do governo através da implementação das autarquias locais, para que nesse sentido seja reforçado o papel da governança local, impulsionando a tomada de decisão por parte da população local, trazendo benefícios

---

<sup>1</sup> A Guerra Civil Angolana foi um conflito armado em Angola, que teve início em 1975 e continuou, com alguns intervalos, até 2002. A guerra começou imediatamente após Angola se tornar independente do domínio de Portugal, em novembro de 1975

específicos para cada região, suprimindo as necessidades dos cidadãos e promovendo mudanças econômicas e sociais. (Orre, 2013).

Nesse sentido, a descentralização permite que através de atores locais, o aumento da participação da população nas tomadas de decisões seja estimulado, permitindo que os cidadãos locais possam ser representados, aumentando o engajamento da comunidade e conseqüentemente promovendo mudanças sociais. (Blair, 2000).

Nessa perspectiva, a descentralização deve ocorrer de forma integral, permitindo que todas as regiões possibilitem a seus moradores a participação nos processos e nas instituições de tomada de decisão local. Essas ações não podem ser isoladas ou desconectadas.

As autarquias locais são mecanismos criados pelos governos centrais, para promover o processo de descentralização e a governança local. A governança local, envolve não somente a administração local, mas também diversos atores da sociedade civil e atores do setor privado, que juntos cooperam para promover melhorias na região a partir de suas tomadas de decisão. (Peters, 2013).

O papel das instituições tradicionais é ambíguo e depende muito de como o estado, vai se posicionar em relação a influência das autoridades tradicionais, supervisionando ou regulando, para que não possa haver problemas no desenvolvimento da governança local. (Orre, 2013). As instituições tradicionais possuem grande força principalmente em regiões não urbanas, por isso a importância também, da descentralização atingir todas as regiões.

A descentralização nesse cenário de tensões sociais e de mudanças que são esperadas pela população, pode ter um papel decisivo na indução de melhorias para a população local, principalmente nas regiões onde o estado central não possui grande presença. Incentivar a participação de atores locais nas tomadas de decisões parece ser

o caminho mais democrático para promover as alterações tão importantes para a sociedade angolana.

O presente estudo tem como objetivo estudar o processo da implementação autárquica em Angola, analisando os seus desafios e oportunidades. Esse estudo está caracterizado como qualitativo e realizou uma revisão bibliográfica sobre a temática investigada. Segundo Gil (2008) pesquisa bibliográfica permite ao investigador cobrir uma gama maior de eventos a fim de compreender um evento ou temática.

Espera-se que esse trabalho possa contribuir para discussão acerca das autarquias locais em Angola, podendo assim, contribuir para a perceção de quanto pode ser benéfico para o desenvolvimento social, cultural e económico do país, a inserção de atores locais na escolha de políticas públicas.

## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 2.1. A Governança Local

A descentralização do estado, e conseqüentemente o aumento do poder da governança local, é tendência em qualquer democracia moderna, pois é extremamente difícil atender a necessidade de milhões de habitantes através de um governo centralizado em uma esfera nacional. Nesse sentido, os estados, atualmente, buscam adotar medidas que aumentem o poder das autarquias locais, estimulando a governança local e o envolvimento das comunidades.

O conceito de governança local está associado a mudança histórica na forma de governar, passando do modelo tradicional centrado no estado, para um novo modelo focado em múltiplos atores a nível local. (Casula, 2017). Para Stoker (1998) governança está preocupada em criar condições para o desenvolvimento de ações coletivas, não se diferenciando do governo em relação aos resultados que serão obtidos e sim na forma como ocorre o processo.

Nessa perspectiva, a governança local busca criar condições para o desenvolvimento de ações a nível local através de seus atores. Segundo Blair (2000), a ideia central é empoderar a população, estimulando a participação durante a tomada de decisão do governo local.

Esse estímulo faz com que a população tenha um maior controle em relação ao que o governo local realiza, possibilitando que as políticas públicas locais estejam em consonância ao desejo e a necessidade dos cidadãos daquela região.

Para Peters (2013) a palavra governança está associada, na sua raiz linguística, ao sentido de direção. Nessa perspectiva, o autor destaca que governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos, através da identificação de metas e estabelecendo meios para alcançá-las.

Segundo Bilhim (2004) a governação reconhece uma maior complexidade dos sistemas de governo, deslocando a responsabilidade da tomada de ação para atores privados e da sociedade.

A governação erige a cidadania ativa como pedra angular, colocando o acento em debates mais amplos em torno da participação, mantendo uma estreita relação com a preocupação pelo capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efetivo. (Bilhim, 2004, p.65).

Para Casula (2017) governança local não é somente o esvaziamento do estado e a transferência das iniciativas para os setores privados e sociais locais, e sim um processo evolutivo das relações das estruturas tradicionais encontradas no sistema público, no qual os tipos de sistema de regulação devem atuar de forma combinada.

A saída do estado sem a implementação de ações que permitam a instalação dos processos de governança local pode ter efeitos tão nocivos quando a centralização do estado, impedindo o desenvolvimento social.

Para Blair (2000) o componente democrático da governança local depende do engajamento do maior número possível de cidadão nas questões políticas locais, e que estes busquem garantir que as autarquias locais sejam responsáveis por desenvolver as ações elegidas a partir deste envolvimento.

Nessa perspetiva, mostra-se importante que a governança local chegue ao maior número de municípios possíveis após a descentralização e que possua mecanismos suficientes para englobar a participação dos diversos atores locais que podem contribuir para o desenvolvimento social.

Conforme Bilhim (2004) o conceito de governação induz a mudança no paradigma da administração pública, que segundo o autor é baseado em 4 pilares básicos. Este novo paradigma estrutura-se em torno de quatro pressupostos que podemos sintetizar do seguinte modo:

- A «governança» refere-se a um conjunto de instituições e agentes procedentes do governo, mas também de fora dele;
- A governança reconhece a perda de nitidez dos limites e das responsabilidades no que concerne a fazer frente aos problemas sociais e económicos;
- A governança identifica a dependência de poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva;
- A governança aplica-se a redes autónomas de agentes que se regem a si mesmas. (Bilhim, 2004, p.64).

Governança local, portanto não é a ausência da presença do estado, mas a elaboração de uma rede de atores a nível local que participam das tomadas de decisões, contando com a presença de atores do setor privado e da sociedade civil.

A governança local é influenciada por dimensões de interação entre as instituições que são fundamentais para a mobilização da participação social, sendo estas, oportunidades de participação pública; responsabilidade dos atores que tomam a decisão; relação entre os atores e por fim acordos que possibilitem uma liderança democrática e inclusão social. Esses fatores são essenciais para o desenvolvimento da governança local. (Lowndes & Wilson, 2001).

Segundo Bilhim (2004) a governança quando reconhecida como alternativa de coordenar atividades coletivas é agente de ações sociais profundas, promovendo a diversidade e acelerando a especialização de atores económicos, sociais, culturais, administrativo e nessa perspectiva promovendo uma mudança local.

Um modelo de governança local pode trazer uma série de benefícios e vantagem para a região que este for inserido, uma vez que a decisão das ações de políticas públicas a serem desenvolvidas está de acordo com as necessidades dos atores locais. Para

Andersson & Ostrom (2008) um dos exemplos de vantagens que a governança local possui é a valorização e o desenvolvimento do conhecimento local. Segundo os autores, indivíduos que viveram longos períodos de tempo em regiões de recursos de uso comum, se adaptam melhor e criam regras melhores para os sistemas locais.

Por exemplo, digamos que em uma cidade há um lago, os habitantes dessa cidade vivem essencialmente da pesca extraída desse lago, segundo os autores, esses cidadãos, devido ao conhecimento local, criaram melhores regras de pesca na região que outras pessoas de outras regiões. Essa situação exemplifica a importância da governança local, uma vez que um governo centralizado tem uma maior dificuldade em perceber as questões locais.

A governança local é desenvolvida em diversas regiões e países democráticos ao redor do mundo há muitos anos, e vários são os exemplos de melhorias e benefícios que a participação da comunidade local na tomada de decisão trouxeram para suas respectivas regiões.

Segundo Blair (2000) investir em governança local é um processo que auxilia de desenvolver uma cadeia de reações que aumenta a participação da comunidade; conseqüentemente a representação, principalmente de grupos minoritários; aumentando o empoderamento da população; gerando benefícios para toda comunidade; e por fim acaba auxiliando na reeducação da pobreza e na solução de problemas sociais.

Como exemplo desta reação em cadeia, o autor destaca as experiências da Bolívia, das Filipinas e do Mali, onde o aumento da participação gerou aumento da representatividade de grupos sociais que antes não faziam parte das tomadas de decisões locais.

Em grandes áreas da Bolívia Andina, os representantes da comunidade quíchua e aimara estão agora em conselhos municipais que não existiam antes da implementação da Lei de Participação Popular. Na região da Cordilheira das Filipinas,

grupos indígenas como os Kalingas e Gaddangs agora são membros de órgãos do governo local. Da mesma forma, é provável que os conselhos de novas comunas rurais do Mali mostrem forte representação de grupos étnicos como os Songhai e Dogon em áreas onde eles são numericamente fortes. (Blair, 2000, p. 23).

Para Stoker (2004) o governo local deve exercer uma liderança para promover o desenvolvimento maior da comunidade, gerando assim mais oportunidades, sem se colocar em um papel autoritário.

Em consequência, os processos políticos necessários à governação local envolvem uma mistura sutil de capacidade de liderança e oportunidades para uma participação e envolvimento mais amplos. No governo local deve existir um líder comunitário, mas este não é um modelo baseado na autoridade. Pelo contrário, baseia-se no estabelecimento de uma política pluralista e aberta a nível local (Stoker, 2004, p.223).

Contudo estas ações precisam ser contínuas, para que permitam que as autoridades locais e sociedade civil consigam implementar as mudanças necessárias, aumentando a participação na governança local. Nessa perspectiva, Frisch-aviram, Cohen, & Beerli (2017) destacam que Israel, por exemplo, passou pelo processo de descentralização no final do século 20, entretanto esse processo não se deu através de uma reforma unificada e organizada, aconteceu através de ações isoladas e desconectadas que dificultaram o processo de fortalecimento de uma governança local.

Além disso, o processo desigual de descentralização criou uma lacuna entre o controlo jurídico do governo central e a capacidade do governo local para conceber uma política clara e acompanhar a sua aplicação. [...] Consequentemente, as autoridades locais mais fortes estavam mais aptas a moldar a política local, mas as autoridades locais mais fracas foram deixadas no caos. (Frisch-aviram *et al.*, 2017)

Weimer (2012) apresenta o exemplo de Moçambique onde, inicialmente, as ações de descentralização foram descontinuadas e acabaram por ter um efeito inverso, ao invés de fortalecer a participação local, acabou por fortalecer o estado central.

A complexidade do governo local e da governação local, bem como a contínua ausência de uma estratégia de descentralização coerente, em que os governos locais teriam a palavra, tiveram efeito no fortalecimento da influência do Estado Central e do partido político dominante ao nível do governo local e prejudicaram a emergência de um governo local eficiente e eficaz, tanto nas suas formas desconcentradas como devolvida. (Weimer, 2012, pg 101).

Para Bilhim (2004) a relação entre governo central e governo local pode se dar através de três modelos de relacionamento: modelo de autonomia; modelo de agência; ou modelo de interativo. No primeiro modelo, o governo local possui liberdade para definir ações, possui autonomia em relação a financiamento através da recolha de impostos, sendo regulado através de mecanismos jurídicos. No segundo modelo, o papel das autoridades locais é executar as políticas determinadas pelo governo central, tendo assim o seu papel local reduzido.

O terceiro modelo tem um carácter mais indefinido, podendo ser compreendido por uma complexa teia de relações entre os dois governos, sendo que a ênfase é colocada no trabalho em conjunto. O autor ainda destaca que o processo de descentralização é o que tem ganhado mais força no cenário global.

A governança local é um processo complexo e que envolve uma gama diversificada de atores que podem participar no processo de gestão escolha das políticas públicas locais. Nesse sentido, quando maior for a participação da população e a representatividade de grupos étnicos e minorias, nas tomadas de decisão melhor para promover mudanças sociais que englobem toda a sociedade em que está inserida.

Nessa perspectiva, a descentralização é um processo importante que permite que as tomadas de decisões passem a um nível local. Contudo esse processo tem de ser feito de forma integral para que possibilite aos governos locais e as comunidades, através da governança local, estabelecer as prioridades para o desenvolvimento de políticas públicas.

## 2. 2. A Descentralização

Ao longo do processo de descentralização ou fracionamento do poder, dá-se a correspondência forçosa da redução de uma soma absoluta do poder. Materializando um sistema de concorrência, este é o único formato capaz de reduzir ao mínimo o poder exercido pelo homem sobre si próprio. Somente através da descentralização é que se pode alcançar a redução de tal dinâmica de poderes.

O processo descentralizador tem na sua essência a criação de pessoas coletivas públicas através das quais, para se efetivar o exercício da função administrativa e prosseguir as atribuições que lhe são atribuídas, concede uma maior autonomia que possibilite a essas entidades administrativas o concretizar de tais atribuições. Neste novo formato, a minoria verificada dos poderes de superintendência e de tutela constitui, à luz do panorama jurídico-formal, uma efetiva transferência de competências para instituições intraestaduais, reconhecendo a existência de interesses próprios (Miranda & Medeiros, 2007).

A descentralização do poder administrativo dos governos é um processo que possibilita desenvolver a governança local, estimulando o envolvimento de atores locais para a elaboração e decisão da tomada de políticas públicas. Esse é um processo que vem tomando força desde o final do século 20 e está associado a estados democráticos.

Segundo Stoker (2004) foram os conselhos trabalhistas, no meio da década de 80, que iniciaram alternativas de descentralização para melhor atender a necessidade da população de uma maneira diferente.

Indeed, Labour councils were among the first to begin to experiment with schemes of decentralization to reach out to the public in a different way and with a shift in focus away from a narrow concern with service delivery towards an interest in economic development (Stoker, 2004, p.138).

Para Bilhim (2004) descentralização pode ser compreendida em duas perspectivas, uma em que o conceito está associado a fragmentação do setor público, e a

outra onde o conceito está ligado ao fortalecimento da comunidade local. A noção de descentralização pode ser analisada em duas perspectivas:

- Como fragmentação, ligada à corrente neoliberal, que se tem incrementado no sector privado como uma ferramenta de gestão, também para o sector público;
- Enquanto fórum político onde a comunidade local exerce os poderes democráticos, através da representação e enquanto organização administrativa que presta serviços à comunidade local. (Bilhim, 2004, p.30).

A descentralização é, teoricamente, mais eficaz que um governo centralizado quando as ações tomadas e as preferências variam de um lugar para o outro e não tem validade fora daquela localidade, e nessa perspectiva o governo local deve alocar serviços de acordo com a preferência local. (Falleth & Hovik, 2009).

A escolha pela descentralização, geralmente, busca atender objetivos relacionados ao desenvolvimento social, democratização na participação e gestão de recursos e serviços. A descentralização permite uma maior eficiência, equidade e capacidade na resposta dos governos em relação as demandas da população. (Agrawal & Gupta, 2005).

A descentralização permite que a própria comunidade local possa gerir os recursos e tomar decisão, a partir dos processos de governança local, para atender as prioridades definidas pela população local e seus atores. Essa prática permite uma maior aproximação entre as necessidades e desejos da comunidade local, e os agentes que promovem e executam políticas públicas.

Segundo Blair (2000) a grande promessa da descentralização é que através do aumento da participação popular na tomada de decisão, o governo local vai se tornar mais eficaz no momento de definir as políticas públicas por estar atendendo a um desejo dos cidadãos locais, e não há uma política centralizada.

Algumas experiências no processo de descentralização auxiliam a perceber os benefícios e os cuidados que a implementação dessa alteração na participação e formulação de políticas públicas podem trazer para o desenvolvimento de uma sociedade.

Segundo Weimer (2012) a descentralização é considerada o desenvolvimento das autarquias locais, a qual foram concedidas certa liberdade administrativa e financeira para tomada de decisão.

Em Moçambique, a descentralização democrática é considerada o desenvolvimento das autarquias, às quais foi concedida uma certa autonomia administrativa e fiscal, com a realização de eleições regulares para a escolha do Presidente do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal (AM). (Weimer, 2012, pg 77).

A descentralização na Índia começou no início da década de noventa em larga escala através de duas emendas na constituição que introduziram o sistema de governança descentralizada, centrado em níveis abaixo do estado (Vilas, blocos e aldeias), além de introduzir um sistema de cotas que tinha como objetivo aumentar a participação de mulheres, principalmente pelas de grupos marginalizados historicamente através de sistema de castas e tribos. Duas décadas passada a implementação da descentralização, o crescimento é surpreendente, o no número de mulheres que foram representativamente eleitas chega a 46%. (Kalaramadam, 2018).

Esse exemplo demonstra como o processo de descentralização pode auxiliar no desenvolvimento social, através do aumento da participação na governança local e nas tomadas de decisões de parcelas da sociedade que tradicionalmente eram excluídas.

Nessa perspectiva é possível perceber que se o processo de tomada de decisão estivesse centralizado, tais mudanças sociais seriam mais difíceis de serem atingidas.

Contudo, há exemplos de casos em que o processo de descentralização não foi desenvolvido com tanto sucesso. Segundo Wilfahrt (2018) a descentralização nos países da África Subsaariana não correspondeu às expectativas iniciais de melhorar o desenvolvimento, a eficiência e a governança. O estudo associado ao desempenho dos governos locais no Senegal, apontou que mesmo com o processo de descentralização, as elites locais continuaram a definir a tomada de decisão em relação aos demais cidadãos.

Este exemplo mostra que a descentralização não pode ser a ausência do estado, deve fazer parte de um conjunto de iniciativas que possam garantir a participação e a representação de diversas camadas da população:

*Assistimos ao surgimento de desigualdades subnacionais historicamente conduzidas na representação e redistribuição local, ainda mais exacerbadas em casos de baixo equilíbrio. O quase total desinteresse do Estado local por parte de algumas comunidades locais aqui descrito tem implicações não só para a consolidação democrática, mas, mais fundamentalmente, para a capacidade de acesso dos cidadãos aos serviços sociais básicos. A descentralização corre o risco de dar uma vantagem imprevista a algumas comunidades, ao mesmo tempo que pode exacerbar a desigualdade entre as aldeias noutras. (Wilfahrt, 2018, p. 159)*

Nessa perspectiva, o processo de descentralização das políticas públicas deve ser um processo integral, não podendo ser constituído de ações isoladas. Contudo, a experiência de Angola com o processo de inicia-se com uma incerteza em relação a continuidade de como será desenvolvida a implementação, uma vez que está prevista a implantação gradual. Weimer (2012) identificou alguns fatores chaves, no contexto clientelista, que determinam o resultado de um assentamento político:

- O grau de exclusividade e/ou abertura da coligação governamental, tanto na dimensão vertical (em diversas classes e estratos da sociedade) como horizontal (geográfica).
- O modo predominante da acumulação de capital, associado às formas de apropriação de rendas e lucros.

- As visões e estratégias de desenvolvimento, ou seja, a perspectiva da elite em torno do desenvolvimento (visões socioeconómicas mais abrangentes e inclusivas vs mais exclusivas), traduzidas em abordagens e programas da utilização de recursos para a criação de riqueza e emprego através da transformação e industrialização.
- O grau até ao qual o poder e os recursos para o aumento da capacidade de prestação de serviços públicos pelo Estado são redistribuídos – por exemplo, através da descentralização – para corresponder às necessidades públicas, da redução da pobreza e da criação da riqueza. (Weimer, et al. 2012 pg. 36).

A descentralização político-administrativa do Estado Angolano está prevista no Artigo nº 213 da Constituição Nacional de Angola (2010), no qual institui que a governança local fica por responsabilidade de autarquias locais, instituições tradicionais e por participação dos cidadãos:

1. A organização democrática do Estado ao 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.
2. As formas organizativas do poder local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei. (Constituição, 2010, art. nº 213).

Weimer (2012) destaca que Moçambique não pode ser considerado um caso de sucesso no processo de descentralização, pois o governo central aumentou tanto as leis que regulam o governo local que os critérios chaves para uma descentralização bem-sucedida não são alcançados.

Portanto, a complexidade do governo local e da governação criada pelo governo central aumentou, tal como o número de leis que governam a descentralização e os

governos locais. Se os critérios-chave para uma descentralização bem-sucedida constituem um quadro simples e fácil de entender pelos governos locais e igualmente pelo cidadão, [...] através de negociações da base para o topo e de batalhas políticas influenciam e moldam os resultados da descentralização, então Moçambique não constitui um caso com uma história de sucesso. (Weimer, 2012, pg 101).

Segundo Orre (2013) a constituição angolana prevê nas suas normas transitórias a previsão da implementação da descentralização desconcentração a partir do princípio do gradualismo. O Art. nº 242 da constituição define a implantação das autarquias locais segue o princípio do gradualismo, ou seja, a criação, o alargamento e as atribuições se dará de forma gradual.

#### Artigo 242.º (Gradualismo)

1. A institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo.
2. Os órgãos competentes do Estado determinam 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 locais. (Constituição, 2010, art. nº 242).

Para Orre (2013) mesmo que o gradualismo pareça pouco controverso, ou até mesmo banal, as implicações políticas administrativas, seja em relação a implantação das autarquias no território ou seja em matéria de governação, podem ser diversas.

Para Weimer (2012) de acordo com os governantes de Moçambique o gradualismo é caracterizado por uma dimensão técnica, um caminho que leva a descentralização de forma planejada e gradual. O autor ainda destaca que o gradualismo conota, em termos jurídicos, dois processos distintos.

Em Moçambique, o gradualismo denota, em termos institucionais-jurídicos, dois processos: por um lado, o aumento do número das autarquias através da adopção de

legislação para a criação de novas autarquias a partir da transformação de subunidades dos OLEs (vilas, povoações) e, por outro lado, a transferência de um maior número de funções e dos recursos presentemente atribuídos aos OLEs para as autarquias. (Weimer, 2012, p. 77.).

A Angola destaca-se como um dos países mais centralizados em matéria político, administrativa e financeira, tamanho é o protagonismo que a capital e o governo central têm sobre as decisões tomadas no país. (Orre, 2013).

Nessa perspectiva, percebe-se como o processo de descentralização das tomadas de decisões acerca das políticas públicas pode ser benéfico e auxiliar o desenvolvimento das comunidades locais e da população através do aumento dessas camadas na tomada de decisão.

Nesse sentido, atenta-se ao fato, de como foi exemplificado anteriormente, a descentralização tem de ser um processo integral, e nesse cenário o gradualismo pode ser um fator que não permita o pleno desenvolvimento dos benefícios que a descentralização pode trazer para a sociedade angolana.

### **3. METODOLOGIA**

Fortin (2009) refere que é na fase da Metodologia que se deve operacionalizar o estudo, ou seja: precisar o tipo de estudo, as definições operacionais das variáveis, o meio onde se desenrola o estudo e a população deste mesmo estudo.

Como explica Fortin (2009, p.372), a metodologia consiste no “conjunto dos métodos e das técnicas que guiam a elaboração do processo de investigação científica”, acrescentando ainda que, “é um plano criado pelo investigador com vista a obter respostas válidas às questões de investigação colocadas ou às hipóteses formuladas”. Desta forma, a metodologia e por isso, os métodos e as técnicas utilizadas para estudar determinado fenómeno, vão sempre depender do tipo de estudo que se pretende realizar.

Para o desenvolvimento do trabalho será feito um levantamento de artigos científicos, dissertações e outros documentos considerados relevantes. Assim, desenvolver-se-á um trabalho assente numa metodologia qualitativa.

A metodologia qualitativa já é reconhecida como sendo um campo de investigação com direito próprio, que é transversal a várias disciplinas. O termo qualitativo implica um destaque nas qualidades das entidades e nos processos e significados: um estudo qualitativo valoriza a qualidade socialmente construída da realidade, tendo em conta um quadro construtivista, a relação mais íntima entre o investigador e o objeto de estudo e os constrangimentos situacionais que dão forma à investigação (Denzin & Lincoln, 2000).

De acordo com Creswell (2010) a metodologia qualitativa é visto como sendo um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social e humano.

Serapioni (2000) refere como principais características dos métodos qualitativos a análise do comportamento humano do ponto de vista do ator, a observação naturalista, a subjetividade, a orientação para a descoberta e para o processo, o seu carácter exploratório, descritivo e indutivo, e a não generalização de resultados.

Ao usar uma metodologia qualitativa num estudo espera-se que seja feita uma análise em profundidade relativamente a significados, conhecimentos e atributos de qualidade dos fenómenos em estudo. Como refere Fortin (2009) os dados são enquadrados e interpretados em contextos holísticos de situações, acontecimentos de vida ou experiências vividas, particularmente significativos para pessoas implicadas.

Assim o investigador qualitativo vai estudar os fenómenos no seu contexto natural com o intuito de interpretá-los, tendo em conta os diferentes significados atribuídos pelas pessoas. Para tal é necessário que sejam recolhidos materiais que descrevam certos momentos da vida dos indivíduos que irão ser interpretados na tentativa de aumentar a compreensão sobre alvo de estudo (Denzin & Lincoln, 2000).

A pesquisa documental que vai ser realizada, torna-se sinónimo de pesquisa arquivística e aborda questões relacionadas com o papel e uso de documentos e registos públicos e privados. Noutra sentença, a pesquisa documental produz artefactos e cultura material através da representação artística, imagens em movimento e ainda, e gravações de som (Souza, 2014).

O ambiente documental como uma forma de investigação arquivística parece mais pronunciado na área da história, com muitos historiadores de currículo a trabalhar extensivamente com documentos primários. Dentro da tradição das ciências sociais e do campo da pesquisa qualitativa, há especial ênfase em gerar dados através de vários meios de investigação, sendo o uso de documentos essencial. Nessa perspectiva, a cultura material toma a forma de documentação, caindo em categorias básicas de documentos pessoais, públicos e oficiais (Hill, 1993). Os documentos pessoais incluem correspondência, jornais, escritos autobiográficos e memórias. Os documentos públicos geralmente compreendem documentos publicados e publicamente apresentados, incluindo jornais, revistas, folhetos, livros, etc. A documentação oficial inclui documentos administrativos que representam agências e organizações (Souza, 2014).



Este país africano possui uma área de 1.246.700 km<sup>2</sup>, clima tropical e uma população de 16 milhões de habitantes em 2005, segundo dados das Nações Unidas (2006). O idioma oficial é o português, embora se fale outras línguas africanas como por exemplo o kikongo e o umbundo (Conde, 2009).

Os solos são graníticos ou basálticos, com abundantes depósitos superficiais de aluvião. O subsolo é rico em recursos minerais (Rosinha, 2009).

Dada a sua extensão em latitude e longitude, características topográficas e hidrográficas, Angola possui uma fauna e uma flora diversificadas e rica, e um solo e clima com potencial para o desenvolvimento de vários tipos de produções agrícolas. A costa atlântica, cujas águas são temperadas pela corrente fria de Benguela, é abundante em peixe (Rosinha, 2009).

Os recursos mais conhecidos e explorados são os minerais, com preponderância para os hidrocarbonetos, mas o país possui também diamantes e, menos conhecidos e explorados, ferro, cobre, manganês, volfrâmio, estanho e molibdénio, entre outros (Moura Roque *et al*, 1991 cit in Rosinha, 2009).

Angola foi colónia portuguesa entre finais do século XV e 11 de Novembro de 1975, dia em que se tornou independente. (Conde, 2009).

Depois de uma longa guerra civil, Angola vive em período de paz desde 2002.

Os anos seguintes foram marcados por um forte crescimento económico, com taxas anuais de dois dígitos. Em 2008, Angola posicionou-se como a sétima economia africana, entre 48 países, podendo tornar-se, em 2014, na quinta maior economia Africana. Segundo a análise recente da revista *The Economist* de Janeiro de 2011, Angola posicionou-se como a economia emergente de maior crescimento no mundo entre 2001 e 2010, com uma média de 11,1% (Pereira, 2011).

Este extraordinário crescimento da economia angolana é resultante essencialmente das receitas de exportação de hidrocarbonetos (petróleo) e dos inúmeros minerais existentes no seu subsolo tão importantes para a tecnologia (Rosinha, 2009).

#### **4.2. Administração Da Angola Independente**

Decorridos os séculos da colonização e da dependência portuguesa, em 1975, a 11 de novembro, Angola tornava-se num Estado autónomo e independente. A proclamação e o reconhecimento da independência deram ao país a qualidade de Estado Soberano. Como consequência, começaram a constatar-se alterações tais como a aprovação de uma Lei Constitucional, criação do Hino Nacional e o símbolo ou a insígnia da República.

Essas mudanças também se refletiram na organização administrativa, pois que, contrariamente ao que vigorava até a data da proclamação da independência em 1975, em termos da divisão administrativa, a Lei constitucional aprovada nesta altura, designou a divisão administrativa em província, conselhos, comunas, circuitos, bairros e povoações. Essas subdivisões, sobretudo a Província, o Município e a Comuna, mantinham a total dependência na tomada de decisões ao governo central.

O quadro constitucional era próprio de um regime não democrático, socialista e de partido único, com um Estado unitário e centralizador, ou seja, com uma organização política unitária e um poder político-administrativo centralizado, que se projeta sobre todo o território nacional. Esse modelo unitário e centralizador vigorou até assinatura dos Acordos de Paz em 1991.

A assinatura dos acordos de paz em 1991 e a posterior realização de eleições democráticas deram lugar a uma tripla transição, a transição para a democracia, a transição para uma economia capitalista e uma transição legislativa, com consequências importantes na estrutura e no funcionamento da administração pública.

Esse processo simultâneo criou um novo sistema administrativo angolano, cujo marco constitucional (...) inova no modo formal de organização e funcionamento da Administração Pública, que passou a reger-se pelos princípios da separação e interdependência de funções, autonomia local, descentralização e desconcentração administrativa (Pereira, 1997; Feijó e Paca, 2005).

Porém, apesar de um quadro constitucional de um regime democrático, capitalista e multipartidário, o Estado revela-se ainda unitário e centralizador, particularmente com o eclodir da guerra pós-eleitoral e a consequente não extensão da administração do Estado em todo território. Neste caso, a UNITA que desencadeia uma insurreição armada e conduz uma guerra civil ao Governo, detém sob o seu domínio uma pequena parte do território que administra com um poder autoritário e até mesmo sanguinário.

O Protocolo de Lusaka, que introduz uma relativa paz, permite a criação de um Governo de Reconciliação Nacional e a integração de membros da UNITA e de outros partidos nesse processo, na sequência das primeiras eleições livres realizadas no país. Para além disso, estende-se a administração do Estado nalguns municípios antes sob o domínio da UNITA, registando-se um novo marco na Administração Angolana, dado que toda a sua estrutura tomava um rumo diferente.

Independentemente disso, o Governo que se reafirma como instrumento superior da administração pública, passa desde aqui a responder em termos de políticas perante o Presidente da República e a Assembleia Nacional. Entretanto, o Presidente da República continua a presidir o Conselho de Ministros, estando o Primeiro-ministro encarregue de administrar, conduzir e coordenar a atividade geral do Governo.

Não obstante, em 2002 regista-se o final da guerra e o consequente processo de extensão da administração do Estado ao longo de todo território nacional, verificando-se posteriormente a realização de eleições legislativas em 2008 e 2012. Para além disso, verifica-se a adoção de uma nova constituição em 2010 que marca a transição político-constitucional e inaugura uma nova era no domínio político-administrativo. Mais do que

isso, consagra no seu artigo 199º que a administração pública se estrutura “com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativa”, revelando a importância dos órgãos administrativos locais na prossecução do interesse das populações nas respetivas circunscrições territoriais.

### **4.3. Descentralização e Poder Local em Angola**

A ideia do poder local não é inteiramente nova, na medida em que ela foi consagrada nas constituições de 1975 e 1992 definindo-se, ainda que de maneira pouco clara, os seus órgãos e alguns dos seus princípios. Mas a Constituição de 2010, inovou nesse sentido e definiu claramente as condições da sua organização e implementação, ao afirmar que “ a organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa que compreende formas organizativas do poder local” e que estas compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei” (Artigo 213º da CRA).

Para além disso, definiu os seus princípios estruturantes, pois que, “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” (Artigo 8º da CRA). Mas esses princípios estão igualmente associados a outros princípios fundamentais consagrados na constituição, o que é fundamental estabelecer os devidos esclarecimentos dessa complementaridade, na descrição e análise dos princípios do poder local.

O princípio do Estado de direito e democrático (art.º 1 da CRA) é fundamental para a própria materialização do poder local, pois define a ordem jurídica global da organização do poder político e a submissão ao primado da legalidade ao consagrar o Estado democrático de direito e conseqüentemente, o pluralismo de expressão e de

organização política, ou ainda, a democracia representativa e participativa, apela ao princípio da participação dos cidadãos na gestão administrativa.

O princípio da participação dos cidadãos na gestão administrativa é corolário do princípio do Estado de direito e democrático, pois este serve de fundamento para a ideia de que, os cidadãos participam na tomada de decisões administrativas não só através da eleição dos seus representantes, mas também através de esquemas estruturais e funcionais<sup>2</sup>. Essa questão é ilustrada particularmente em dois artigos da CRA (199 e 200), cuja reprodução textual do nº 2 do artigo 200º, estabelece claramente que “os cidadãos têm direito de ser ouvidos pela administração pública nos processos administrativos susceptíveis de afectarem os seus direitos e interesses legalmente protegidos”.

Todavia, a Constituição da República de Angola (2010) confere algum destaque a três princípios estruturantes da organização do poder local, o princípio da desconcentração administrativa, da descentralização administrativa e da autonomia local. O primeiro, o princípio da desconcentração administrativa implica que, por razões de descongestionamento, é permitida a criação de determinadas entidades para exercer determinadas funções ou poderes (Feijó e Paca, 2005, p.111), tendo em vista a satisfação de interesses das populações. Na verdade, esse princípio permite que se transfira determinadas funções ou poderes de um órgão para outro, a fim de exercer atividades ou praticar determinados atos, cujas competências pertencem ao primeiro.

O segundo, o princípio da descentralização administrativa, define que não cabe apenas ao Estado central a prossecução dos interesses coletivos da Nação, admitindo e reconhecendo a existência de entes públicos locais. A descentralização aqui é um imperativo político e administrativo de governação, uma vez que um Estado “atolado” de tarefas, que decide do centro para a periferia administrativa, sem atender às preocupações efetivas dos administrados de uma parcela do território nacional, dificilmente realizará o interesse público, prosseguido com eficácia e eficiência.

---

<sup>2</sup> Pode-se ter como exemplo o orçamento participativo.

Terceiro e último, o princípio da autonomia local, consagrado no artigo 214º da Constituição da República de Angola (CRA) que compreende o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais gerirem e regulamentarem, de maneira independente do Estado, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, os assuntos públicos locais (Feijó, 2012).

Portanto, se os dois primeiros princípios podem ser articulados com uma descentralização administrativa, esse último constitui apenas uma realidade da descentralização territorial, pois, o novo quadro constitucional distingue, claramente, os órgãos locais do Estado dos órgãos locais autárquicos<sup>3</sup>.

#### **4.4. Autarquias locais em Angola**

A implementação das autarquias locais está prevista na constituição Angolana de 2013, e tem como objetivo auxiliar no processo de descentralização do governo, instituindo uma governança local e fortalecendo atores locais. Segundo Orre (2013) a constituição especifica que as futuras autarquias devem criar instituições para a representar os cidadãos locais nas tomadas de decisão em relação as políticas públicas locais.

Segundo a Constituição angolana, no artigo nº 217 as autarquias são um conjunto de residentes de um determinado território que garantem os interesses específicos da população, mediante a órgãos próprios representativos:

1. 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.

---

<sup>3</sup> O poder local é exercido pelas autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos. A principal forma de organização do poder local consiste nas autarquias locais, eleitas pelas populações respetivas.

2. A organização e o funcionamento das Autarquias Locais, bem como a competência dos seus órgãos, são regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.
3. A lei define o património das Autarquias Locais e estabelece o regime de finanças locais tendo em vista a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a necessária correcção de desigualdades entre autarquias e a consagração da arrecadação de receitas e dos limites de realização de despesas.
4. As Autarquias Locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da lei. (Constituição, 2010, art. nº 217).

A constituição assegura, nos artigos 214, 215 e 216, a autonomia das autarquias locais, tanto em questões administrativas, jurídicas e financeiras, destacando ainda, que parte dos impostos municipais servirá de instrumento de financiamento para as autarquias locais. Nessa perspectiva, as autarquias locais possuíam os próprios recursos financeiros para investirem nas agendas definidas a nível local.

(Princípio da autonomia local)

1. A autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerirem e regulamentarem, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais.

2. O direito referido no número anterior é exercido pelas autarquias locais, nos termos da lei. (Constituição, 2010, art. nº 214).

A descentralização em Angola pode ser compreendida através de dois aspectos, o primeiro está associado ao processo de autarquirização, ou seja, a implementação das autarquias, podendo ser entendido com carácter mais democrático. O segundo aspecto caracterizado pela descentralização, o que na pratica, é administrar os municípios através

de representantes selecionados pelo governo central, mas com mais recursos para as agendas locais. (Orre, 2013).

Em relação ao território ocupado e administrado por cada autarquia não é exatamente definido na constituição. O art. nº 218 destaca que as autarquias se organizam a nível municipal, tendo em conta as características culturais e históricas, contudo podem ser constituídas autarquias a nível supra-municipal, ou seja, em regiões que abrangem mais de um município.

Segundo Orre (2013), há uma certa incerteza se os municípios serão transformados em autarquias, uma vez que toda extensão do município entraria na jurisdição da autarquia, ou se apenas algumas áreas urbanas seriam transformadas em autarquias. Ainda, há a possibilidade da região de vários municípios formarem uma autarquia. Essa possibilidade foge um pouco dos princípios e dos conceitos propostos pela descentralização e governança local.

As autarquias têm atribuições em diversas áreas ligadas ao desenvolvimento social e económico, como o previsto no artigo nº 219 da constituição angolana.

As autarquias locais têm, de entre outras e nos termos da lei, atribuições nos domínios da educação, saúde, energias, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, acção social, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal, cooperação descentralizada e gemação. (Constituição, 2010, art. nº 219).

Contudo, as atribuições das autarquias locais dependem inicialmente do processo de gradualismo. Nesse sentido, não é claro e muito pouco provável que todas as atribuições passarem as autarquias logo no momento de sua criação. Segundo Orre (2013) o gradualismo pode afetar a implantação e as atribuições das autarquias locais em duas perspectivas, primeiro o gradualismo funcional, onde seria possível que as tarefas,

teoricamente mais complexas ainda ficariam de responsabilidade da administração central. A segunda perspectiva seria o gradualismo geográfico.

O primeiro tipo refere-se ao processo de transferência gradual de funções e competências para órgãos das autarquias locais (ou mesmo para os órgãos desconcentrados do Estado). Quer dizer, por exemplo, que numa primeira fase do processo a responsabilidade para o embelezamento público (parques, ruas e património) é transferida às autarquias, a transferência de tarefas e competências mais “pesadas” (como policiamento ou a educação secundária) é adiada para fases posteriores. O segundo significa um processo em que a autarquização começa apenas em algumas zonas (por exemplo, municípios mais desenvolvidos) do país. Essas são “convertidas” em autarquias, ganham estatuto jurídico como autarquias e devem eleger os órgãos de governação autárquica, enquanto outras zonas têm que esperar por uma outra oportunidade. (Orre, 2013 p.4-5).

O gradualismo tem sido um ponto de tensão política durante o processo de descentralização e criação do sistema de autarquias em Angola. O gradualismo é previsto na constituição, como foi exposto anteriormente, contudo a forma como será implementado, gradualismo funcional ou gradualismo geográfico, tem gerado intenso debate entre governo e oposição.

O governo tenciona a implementação das autarquias locais através do gradualismo geográfico, onde algumas cidades serão selecionadas para iniciar o processo de autarquias locais, a partir de 2020, e outras regiões receberiam o processo de descentralização de forma gradual, tendo sido aprovada

Conforme, o ministro da Administração do Território e Reforma do Estado, Adão de Almeida, serão definidos os critérios para seleção dos municípios, e após esses critérios estarem estabelecidos, os municípios serão selecionados de forma gradual. Essa medida, segundo o ministro, não visa excluir nenhuma cidade do processo de descentralização, “Não há exclusões. Há integração de todos os municípios, em momentos e fases diferentes”. (Jornal de Angola, 2018)

Por outro lado, a oposição defende o gradualismo funcional, e não territorial, ou seja, que todos os municípios recebam as autarquias locais ao mesmo tempo, sem privilegiar nenhuma região. Segundo o presidente da União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), Isaías Samakuva, durante conferência de imprensa, o gradualismo geográfico fere os direitos de autonomia e da descentralização previstos na constituição.

"Sem autarquias a funcionar em todos os municípios do país ao mesmo tempo, não vão ter que dividir o dinheiro do Orçamento Geral do Estado por todos e a hegemonia do partido/Estado e os roubos naqueles municípios que não forem transformados em autarquias locais em 2020 [realização das primeiras eleições autárquicas] vão continuar" (Diário Nacional, 2018).

Nessa perspectiva, Orre (2013) destaca que a constituição no Artigo 242, apresenta ambiguidades, que podem causar essa polémica, ao não definir exatamente como deveria ser implementado o gradualismo.

Concretizando assim o significado do "gradualismo", este parágrafo visa duas ambiguidades centrais que são destinadas a causar muita polémica nos anos que vêm. Primeiro, afirma que uma lei (futura) vai determinar quando e, necessariamente, onde se vai introduzir uma autarquia – isto é, gradualismo geográfico. Segundo, o parágrafo dita que num período de transição as tarefas atribuídas às autarquias possam ser transferidas gradualmente, o que chamaremos gradualismo funcional. (Orre, 2013 p.8).

Em relação a composição das autarquias locais, a constituição no artigo nº 220, destaca que serão eleitos para compor as assembleias das autarquias locais, representantes locais através de voto direto, secreto, e periódico por parte dos eleitores da área da respetiva autarquia.

### (Órgãos das Autarquias)

1. A organização das autarquias locais compreende uma Assembleia dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um Presidente da Autarquia.
2. A Assembleia é composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, igual, livre, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores na área da respectiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional.
3. O órgão executivo colegial é constituído pelo seu Presidente e por Secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a Assembleia da Autarquia.
4. O Presidente do órgão executivo da autarquia é o cabeça da lista mais votada para a Assembleia.
5. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei. (Constituição, 2010, art. nº 220).

Ainda, as autarquias locais estarão sujeitas a tutela administrativa do poder executivo central, que será responsável por realizar a verificação do cumprimento da lei por parte das autarquias locais. Outro ponto de destaque é o incentivo, previsto pelo Art. nº 222, a solidariedade e cooperação por parte das autarquias locais, promovendo assim o desenvolvimento social através da diminuição das diferenças locais e regionais.

### (Tutela administrativa)

1. As autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Executivo.
2. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos termos da lei.
3. A dissolução de órgãos autárquicos, ainda que resultantes de eleições, só pode ter por causa acções ou omissões ilegais graves.

4. As autarquias locais podem impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela entidade tutelar no exercício dos poderes de tutela. (Constituição, 2010, art. nº 221).

Podemos traçar um paralelo com a criação das autarquias locais em Moçambique, uma vez que este foi um país que buscou desenvolver a descentralização e implantação das autarquias locais em uma perspectiva muito semelhante ao proposto pelo governo central angolano.

Weimer (2012) destaca que as autarquias locais em Moçambique possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, possuindo recursos próprios que são gerados pelos seus órgãos administrativos, que em última instância são geridos e escolhidos diretamente pela população local, o que pode ser positivo na implementação e gestão de políticas públicas

Contudo para as autarquias locais poderem precisam ter suporte, principalmente financeiro, por parte do governo central, quando a região não é desenvolvida e não consegue promover as mudanças necessárias com recursos próprios obtidos através da coleta de impostos locais, por exemplo.

Para os governos locais, tanto as autarquias como os OLE, cumprirem melhor as suas tarefas primárias enquanto produtores e fornecedores de serviços públicos básicos, as suas receitas têm de aumentar drasticamente, tanto através do seu próprio esforço na geração de receitas, como, acima de tudo, por via do aumento de transferências do Estado central, especialmente para a prestação dos serviços básicos. Conforme demonstrado pelos estudos de caso sobre água e saúde, estes continuam a ser bastante frágeis, sem um apoio consistente do Estado central. (Weimer, 2012, pg 21).

A implantação das autarquias locais é de extrema importância para o processo de descentralização e conseqüentemente governança local em Angola. A autarquia local surge como em um patamar intermediário, entre o estado central e a sociedade civil e o setor privado. É o que a constituição angolana caracteriza como poder local. Entretanto,

o poder local não é caracterizado somente pelas autarquias locais, mas também pelo poder tradicional. Embora a constituição não especifique claramente o papel das instituições tradicionais no desenvolvimento da descentralização. (Orre, 2013).

O projeto de implantação das autarquias locais surge como uma esperança da população local de poder participar e se empoderar das ações e tomadas de decisões de políticas públicas, podendo auxiliar no desenvolvimento de mudanças sociais e econômicas tão urgentes na sociedade angolana.

#### **4.4.1. O Município como órgão de poder local**

O município, como núcleo fundamental do poder local, correspondente à categoria autarquia local, que significa que ela é totalmente independente, autónoma do Estado, pois “não emana, não pertence ao Estado” (Amaral, 2013, p.23). Neste sentido, argumenta-se que a administração pública deve ser descentralizada, permitindo que, dentro do Estado unitário, um feixe de atribuições possam ser prosseguidas por outras pessoas coletivas públicas para além do Estado.

Em termos de divisão político-administrativa, para efeitos de descentralização territorial, pode dizer-se que constitucionalmente as autarquias locais correspondem ao nível municipal. Na verdade, as autarquias consagradas na Carta Magna são de nível municipal, podendo, no entanto, a lei estabelecer outras categorias autárquicas de grau superior ou inferior ao município, tal como determina o artigo 218º da Constituição da República de Angola.

A sua organização vem definida no artigo 220º e deve constar na futura Lei sobre o Estatuto do Municípios. Basicamente, compreenderá uma Assembleia eleita, com poderes deliberativos e um órgão colegial executivo responsável perante a Assembleia. A Assembleia Municipal, nos termos do nº 1 do artigo 220º da CRA “é composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, igual, livre, direto, secreto e periódico dos cidadãos eleitores na área da respetiva autarquia, segundo o sistema de

representação proporcional”. À Assembleia Municipal, enquanto órgão deliberativo, competirá, designadamente, aprovar os orçamentos e programas, relatórios e contas de gerência. Pelo contrário, a Administração Municipal será o órgão executivo colegial, isto é, constituído pelo presidente da Câmara e por secretários, responsáveis por determinados pelouros.

Quanto ao Presidente da Câmara, augura-se que seja o órgão executivo singular ao qual devem estar conferidas todas as competências do órgão executivo colegial, podendo delegar ou subdelegar nos secretários o exercício da sua competência. Esta proposta está de modelo ou sistema governo presidencialista autárquico está em alinhamento ao modelo de governo central.

Quanto ao funcionamento, defende-se que as Câmaras Municipais sejam compostas por, pelo menos, nove membros, sendo um o seu Presidente e os outros secretários, tal como se infere no nº 2 do artigo 220º da CRA, quando diz que “o órgão executivo colegial é constituído pelo seu presidente e por secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a assembleia da autarquia”. Os secretários devem ter áreas específicas a seu cargo, também designadas por pelouros, divididos entre a gestão de recursos e urbanismo; o desenvolvimento urbano (obras municipais, tráfico e fiscalização); o desenvolvimento social e humano (saúde e educação); o saneamento, ambiente e desenvolvimento rural; a promoção empresarial e turismo; a juventude e desporto e o planeamento e cooperação.

Para o pleno exercício de funções municipais, três secretários devem laborar a tempo integral e os restantes a tempo parcial. Porém, deve competir à Assembleia Municipal autorizar a profissionalização dos mesmos. A escolha de áreas que devem fazer parte a tempo integral será feita pelo presidente da Câmara ou Administrador Municipal, como é chamado na Administração Angolana.

O Município encarregar-se-á de executar tarefas de abastecimento de água, saneamento, energia, estradas de secundárias e terciárias, o sistema pré-escolar do jardins-de-infância, transporte escolar, ação social, entre outros. Em termos de

atribuições, o artigo 219º da CRA diz que “as autarquias locais têm, de entre outras e nos termos da lei, atribuições nos domínios da educação, saúde, energia, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, ação social, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal, cooperação descentralizada e geminação”.

No essencial, as atribuições dos municípios vão desde a administração de bens, planeamento, transportes rodoviários, educação, promoção social, cultura, desporto até ao comércio interno. Estas tarefas coincidem muitas vezes com as do Executivo. Neste domínio vigorará o princípio da *complementaridade*, que se traduz, na prática, na celebração de um contrato programa com a Câmara para executar as tarefas.

Todavia, o município como órgão do poder local não é ainda uma realidade, porque não se constitui ainda como autarquia local, sendo que algumas das suas atribuições e tarefas têm sido realizadas pelo município como órgão da administração local, com todas as delimitações decorrentes da própria figura no quadro político-constitucional.

Para o contexto angolano, a Constituição da República (2010) definiu essa realidade no artigo 199º, reforçado posteriormente na Lei 17/10<sup>4</sup> que enuncia que “administração local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da administração central e visa assegurar, a nível local, a realização das atribuições e dos interesses específicos da administração do Estado na respectiva localidade”. E conforme ilustrado anteriormente pela tabela 3, a administração municipal que depende do Governo da Província a que está adstrita é a representação do governo no município, recaindo sobre si, a governação distrital e a garantia do funcionamento regular dos órgãos da administração local, mais concretamente a comuna e outros entes administrativos sob a sua dependência.

---

<sup>4</sup> Lei nº 17/10 de 29 de julho, sobre a organização e funcionamento dos órgãos de administração local do Estado.

Mas dada a importância do município como órgão da administração local, sobretudo com a ausência da autarquia local, conforme sumariado anteriormente, implica que se descreva o mapa de organização e atuação dos órgãos municipais, com as suas respectivas dependências, para ajudar a compreender o seu contributo para o desenvolvimento local.

**Tabela 1** - Domínios de atuação, órgãos de gestão, atribuições e relações institucionais dos governos provinciais, administrações municipais e comunais (fonte: Fernandes (2011, p.96-97))

Órgão Colegial	Domínios de atuação	Órgãos de gestão	Atribuições gerais	Relações com outros órgãos
Governo Provincial	Planeamento e orçamento; desenvolvimento urbano e ordenamento território; desenvolvimento económico local; desenvolvimento social e cultural; segurança pública e polícia; coordenação institucional.	Governador e vice-governadores, delegados e diretores provinciais, sendo atribuídas aos governadores e vice-governadores competências específicas em matéria de coordenação de tarefas.	Promover e orientar o desenvolvimento socioeconómico, com base nos princípios e opções estratégicas definidas pelo titular do poder executivo e no plano nacional, bem como assegurar a prestação	Monitorizam e avaliam os relatórios de execução dos planos anuais de atividades e recebem as propostas de orçamento da administração municipal para integração no orçamento geral do Estado.
Administrações Municipais	Planeamento e orçamento; desenvolvimento urbano e ordenamento do território; desenvolvimento económico e social; agricultura e desenvolvimento rural ordem	Administrador municipal, o qual pode ser coadjuvado por um administrador municipal-adjunto.	Promover e orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação de serviços públicos da respetiva área geográfica da jurisdição.	Respondem perante os governos provinciais; as respetivas propostas de programas de desenvolvimento municipal devem ser aprovadas e integradas nos planos de

	interna e polícia; equipamento rural e urbano; coordenação institucional.			desenvolvimento provincial.
Administrações Comunais	Planeamento e orçamento; saneamento e equipamento rural e urbano; desenvolvimento social e cultural; coordenação institucional.	Administrador comunal, o qual pode ser coadjuvado por um administrador comunal-adjunto.	Desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação dos serviços públicos da respetiva área geográfica.	Respondem perante as administrações municipais; as respetivas propostas de programa de desenvolvimento comunal devem ser aprovadas e integradas nos planos de desenvolvimento distrital.

Esse quadro organizativo ilustra a tendência evidenciada anteriormente sobre o domínio de atuação dos municípios enquanto órgãos da administração local do Estado em áreas das autarquias locais, pois, as suas competências vão desde o planeamento e orçamento; desenvolvimento urbano e ordenamento do território; desenvolvimento económico e social; agricultura e desenvolvimento rural ordem interna e polícia; até o equipamento rural e urbano. Mais do que isso, regista-se o exercício de algumas tarefas das autarquias locais, desde a promoção e orientação do desenvolvimento económico e social ao asseguramento da prestação de serviços públicos da respetiva área geográfica da jurisdição, tarefas estas adstritas às autarquias locais, conforme o artigo 219º da Constituição da República de Angola.

#### 4.5. Instituições de poder tradicionais

As autoridades tradicionais estão presentes em, praticamente, todo continente africano, nas suas variedades regionais e locais, e estão caracterizados por serem agentes da política e do poder local e nacional. Essa instituição singular distingue a África dos demais continentes. (Orre, 2009).

As instituições de poder tradicionais estão previstas na constituição angolana, se caracterizam por indivíduos que exercem poder nas comunidades tradicionais e na região em que estão inseridos, geralmente junto a terra de origem de seus clãs e antepassados. (Orre, 2013).

Segundo Orre (2009) a integração da autoridade de poder tradicional na governança local é uma prática que remonta o colonialismo europeu com a integração dos chefes locais na governança local a fim de facilitar o domínio do estado colonial sobre as províncias.

Estados pós-coloniais em tantos países africanos começaram a praticar métodos de integração dos chefes tradicionais na governança local que são surpreendentemente parecidos com os métodos colonialistas de indirect rule (através dos chefes). O que acontece hoje em tantos contextos locais africanos é de facto tão semelhante que parece ser o indirect rule. (Orre, 2009, pg 143).

Conforme a Constituição Angolana (2010) artigo nº 224, as entidades tradicionais exercem o poder nas organizações político-tradicionais respeitando as normas e a constituição. O artigo n.º 225 define as atribuições, competências e organização das entidades tradicionais.

(Atribuições, competência e organização)

As atribuições, competência, organização, regime de controlo, da responsabilidade e do património das instituições 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. (Constituição, 2010, art. nº 225).

Destaca-se que no artigo nº 223 da constituição, o estado reconhece as entidades de poder tradicionais, seu estatuto e suas funções. Além disso, tal reconhecimento obriga, as demais entidades públicas ou privadas, a reconhecerem e respeitarem seus valores e normas.

(Reconhecimento)

1. O Estado 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.

2. O reconhecimento das instituições do poder tradicional obriga as entidades públicas e privadas a respeitarem, nas suas relações com aquelas instituições, os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais e que não sejam conflituantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana. (Constituição, 2010, art. nº 223).

Nessa perspectiva, segundo Orre (2009) as autoridades tradicionais não possuem somente a legitimidade cuja lhe é transmitida por tradição ou costume, eles também contam com a legitimidade reconhecida pelos estados, portanto, uma legitimidade da autoridade legal quem é conferida a partir da instrumentalização administrativa.

Para Florêncio (2003) a questão da legitimidade das autoridades de poder tradicional é bastante complexa e multidimensional:

Em primeira instância é necessário operar uma distinção analítica entre as autoridades tradicionais enquanto instituição e as autoridades tradicionais enquanto grupo específico de indivíduos. Ao nível institucional a legitimidade da instituição é quase inquestionável, para uma parte substancial da população rural. No segundo caso, ao nível individual, surgem fortes problemas de legitimidade, que no entanto não colocam em causa a legitimidade da instituição. Os problemas de legitimidade individual são entendidos pelas populações como derivados de manipulações exógenas e endógenas. (Florencio, 2003, p. 16).

Segundo Orre (2013), as autoridades tradicionais têm uma maior influência no meio rural. Ainda o autor destaca que é preciso discutir a presença das autoridades tradicionais nas autarquias locais, uma vez que estas também fazem parte do poder local.

Estima-se que mais de 40mil autoridades tradicionais, receberam subsídios do governo central que somados chegam a cerca de 100 milhões de dólares americanos anuais. (Orre, 2013).

Nessa perspectiva a presença das autoridades tradicionais na governação local e nas autarquias locais, pode ser um fator que interfira nos princípios básicos da governança como a participação da população, uma vez que os chefes tradicionais têm muita influência sobre os atores da região.

Os chefes tradicionais jogam um papel importante como intermediários em dois sentidos: a) entre o Estado e os que residem na “sua área” – sendo qual for essa – e b) entre os vivos e os antepassados. Como intermediários tem um papel fulcral e decisivo em várias áreas da vida da população local. São bastante influentes em questões como a posse da terra, matrimónio, acusações de crimes e feitiçaria, litígios locais e muito mais. (Orre, 2013 p.11).

Segundo Wilfahrt (2018) um dos grandes problemas que a descentralização encontrou na África subsaariana, principalmente no Senegal, foi justamente a influência

das elites locais sobre os cidadãos, interferindo diretamente no processo de governança local.

Nessa perspectiva, a presença das autoridades tradicionais no processo de descentralização e nas autarquias locais, pode ser prejudicial ao processo de governança local, principalmente nas áreas onde os chefes tradicionais têm mais influência, como por exemplo nas áreas rurais.

Segundo Weimer (2012) a relação entre o estado, e o partido no poder, e os atores e poderes locais, principalmente com as autoridades tradicionais, no que diz respeito a pratica de controle e centralização de políticas, muitas vezes vai na contramão do que diz as boas práticas de governança local.

O estado, centralizador, por sua vez, tem o interesse de subsidiar as autoridades tradicionais, devido ao poder que os mesmos exercem nessas regiões, uma vez que o estado centralizado tem mais dificuldade em atender as demandas da população local, principalmente fora das áreas urbanas, traçando um paralelo com a época colonial, onde o estado apoia-se no poder do chefe tradicional. (Orre, 2013).

Segundo Weimer (2012) em Moçambique inicialmente não era prevista a participação das autoridades tradicionais no sistema político-administrativo, contudo a partir de 2000, as autoridades tradicionais foram integradas as estruturas políticas administrativas locais, exercendo papeis e funções de controle, consultivas e de mobilização para o estado.

Esta integração segue, em grande escala, o padrão colonial da integração das autoridades tradicionais (régulos) numa administração local com pouca responsabilização no sentido de cima para baixo, mas com uma responsabilização substancial no sentido de baixo para cima. (Weimer, 2012 pg 48).

Como exemplo da influência que as autoridades tradicionais têm em relação a população local, Macuane et al. (2012) destaca que durante um período eleitoral, um

chefe local, que tradicionalmente apoiava um partido, ao perceber que seria derrotado, decidiu não ir votar e mobilizar os cidadãos de sua região para não votarem. A população não foi as urnas.

Para Orre (2009) a relação entre as autoridades tradicionais e o governo central em Angola, se ocorre de forma ambígua, quando formalmente algumas instituições declaram não terem aspirações políticas, apenas se preocupando com a governança local e desenvolvimento social e econômico, mas na prática seus representantes são membros do partido do governo.

Segundo Orre (2009) a instrumentalização partidária por parte das autoridades de poder tradicional em Angola, podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

- Partidarização dos sobas – pressão para ser membro do partido MPLA<sup>23</sup>.
- Sobas que não cooperam com o enaltecimento do partido e do Estado ou na sua propaganda podem sofrer várias consequências: ameaças, espancamento, retirada de subsídios e privilégios ou substituição. Um campo de batalha propagandista muito em discussão é a bandeira ostentada ao lado da residência do soba. Muitas vezes é a bandeira do MPLA (em lugar da bandeira nacional). A ostentação de bandeiras de outros partidos não é tolerada.
- Colaboração directa de alguns sobas na intimidação e perseguição de indivíduos da oposição política, ou a inviabilização de suas actividades.
- Exclusão de autoridades tradicionais descendentes de linhagens notáveis a favor de membros do MPLA. • Sobas associados com a UNITA (durante a guerra) são ignorados ou ameaçados.
- Sobas do MPLA fornecem informação (intelligence) ao partido ou à administração local sobre as actividades da oposição partidária, ou de pessoas a ela associadas.

- Sobas muitas vezes prestam contas ao secretário local do partido MPLA, e não apenas à administração local. (Orre, 2009 pg 162).

A partir do exposto, algumas questões surgem, como por exemplo, uma vez que a constituição reconhece como atores do poder local, tanto as autoridades tradicionais, como as futuras autarquias locais que serão criadas, quem terá a responsabilidade principal nas tomadas de decisões? Para além das questões de jurisprudência, esse possível impasse pode afetar diretamente as políticas públicas desenvolvidas na região.

É extremamente prejudicial para o desenvolvimento da governança local que as autoridades tradicionais possuam essa relação com o governo central, ainda mais sabendo o poder que as instituições tradicionais tem sobre a população, principalmente nas áreas rurais. Essa relação dificilmente permitirá que o conceito de governança local seja plenamente desenvolvido pelas autarquias locais, uma vez que será difícil para a população propor políticas públicas que não estejam centradas na vontade do estado, e não da população local, o qual prevê um processo de governança local.

Segundo Florêncio (2003) a verdadeira autoridade se constitui através da legitimidade que estas instituições estabelecem, tanto na relação de poder com o estado, como nas relações de poder com a população. Além disso outro aspecto importante é a legitimidade interna da instituição, que permite que ela desempenhe papéis ambíguos nessas realidades.

Uma segunda dimensão importante da legitimidade interna é a distinção entre a componente administrativa e a componente simbólica do poder político das autoridades tradicionais. As tarefas político-administrativas, quer externas (face ao Estado) quer internas (face ao modelo de reprodução social tradicional), desempenhadas pelas autoridades tradicionais, e o modo como o poder político é partilhado e sancionado dentro da instituição, em face dessas mesmas funções administrativas, constitui quase sempre a dimensão mais saliente, devido ao seu carácter “visível”. No entanto existe uma componente simbólica que é determinante na legitimação interna, quer da instituição

quer dos indivíduos, face às populações. Essa componente prende-se com a sacralização das autoridades tradicionais. (Florencio, 2003 pg 16-17)

Para Macuane et al. (2012) mesmo com o reconhecimento legal as interações entre as autoridades locais e o estado está sujeita a relação de ambiguidade e competição política.

O reconhecimento das Autoridades Comunitárias, apesar de haver uma base legal, ainda está sujeito à dinâmica de competição política e à ambiguidade que historicamente caracterizou a relação entre estas autoridades e os sucessivos governos do dia. (Macuane et al., 2012 pg. 261)

As autoridades locais desempenham um papel importante na sociedade e exercem uma forte influência em certas camadas da população e região. Podem fazer parte do grupo de atores que fazem parte da governança local, e assim como as autarquias locais, auxiliar na tomada de decisão de forma democrática desde que respeitem os conceitos teóricos da governança local.

A autoridade local tem que ser vista como um ator importante na promoção de políticas públicas no modelo de autarquias locais, uma vez que estas, tem a capacidade de influenciar a população na tomada de decisão.

#### **4.6. Descentralização e Capacitação de Técnicos em Angola**

Como foi possível verificar anteriormente, a criação de autarquias em Angola, tem como objetivo a descentralização das respostas governativas, de modo a que as demandas associadas ao Estado moderno sejam respondidas. A descentralização governamental é, portanto, associado ao desenvolvimento dos Estados, criando-se uma governação de proximidade aos cidadãos, mais responsável, mais eficaz no que toca ao cumprimento dos interesses dos munícipes, prestando-se, deste modo, um melhor serviço a toda a população (Santos, 2012).

O Poder Local enfrente, atualmente, novos desafios que pretender responder às exigências de uma Administração Local cada vez mais atualizada com

“maior rigor e responsabilização na gestão dos recursos públicos, na difusão do conhecimento, na modernização, na qualificação da administração autárquica e no bem-estar da comunidade, ou seja, o direito autárquico, a reforma administrativa, o planeamento e gestão do território, a recuperação e reconversão urbanística e a criteriosa gestão financeira, o direito do ambiente e sustentabilidade ambiental, o património, a ciência e a cultura, a ação social, as novas políticas de integração, constituem preocupações a merecer atenção prioritária dos responsáveis autárquicos, razões bastantes para lhe dar o devido destaque na definição do plano de estudos preparatório para os futuros respondentes autárquicos.” (Himuhanga, 2015, p.61)

Esta nova realidade, baseada na descentralização, obrigam a que os gestores, técnicos e futuros eleitos autárquicos, tenham uma formação profissional adequada e uma capacitação de carácter multidisciplinar. Deste modo a qualificação dos quadros do setor público, em particular, das Autarquias, é de grande importância para Angola, trazendo inúmeras vantagens para o bom funcionamento da governação local, visando, deste modo, elevados níveis de desempenho. O desenvolvimento e implementação da formação dos quadros superiores e básicos no âmbito do poder local deve estar baseado pelo princípio da subsidiariedade: descentralização e reforma administrativa, aprofundamento do municipalismo, reforço das competências das Associações de Municípios, promoção da coesão e competitividade territorial (Himuhanga, 2015).

#### **4.7. Descentralização e Desconcentração em África: O Exemplo do Senegal e do Ghana**

Como se pode observar pela análise feita anteriormente, a descentralização administrativa em Angola resume-se muito à administração municipal, no entanto, é notória a influência do Estado, podendo-se dizer que Angola ainda precisa de desenvolver

muito em matéria de descentralização. Vão-se então apresentar dois exemplos de esforços de descentralização em dois países africanos: o Senegal e o Gana.

- **A Descentralização Administrativa no Senegal**

O Senegal é um país localizado na África Ocidental, banhado pelo Oceano Atlântico e fazendo fronteira com a Gâmbia, a Mauritânia, o Mali, a Guiné e a Guiné-Bissau. É também o país que se encontra mais próximo à ilha de Cabo Verde, a 640 km de distância.

Apesar da sua ocupação por tribos antigas e também pelos portugueses, a sua colonização foi feita pelos franceses a partir do século XVII, tendo sido a única colónia francesa a ter os seus habitantes reconhecidos por cidadãos de França, logo após a Revolução Francesa. A sua independência dá-se em 1960, pondo fim às lutas separatistas que desenrolavam desde o século XIX (Rideout & Bagayoko, 1994).

A descentralização administrativa no Senegal foi estabelecida muito antes da sua independência, uma vez que, durante o século XIX foi estabelecido no país quatro municípios administrativos de pleno direito de ação: Saint-Louis, Gorée, Rufisque e Dakar, cujos habitantes tinham estatuto de cidadãos franceses.

Em 1950 outros municípios foram criados, sendo que, através da publicação de um decreto em 1957, os chefes territoriais passaram a ter o poder de criar comunidades com uma identidade jurídica e autonomia financeira, dando início a vários processos sucessivos de descentralização, sendo que estas experiências iniciais de gestão local começaram a ganhar cada vez mais peso e força com a independência do país.

Um importante marco para a descentralização administrativa no Senegal foi a publicação, em 1966, do “Code de l’Administration Communale”, promulgado pela Lei nº 66-64 de 30 de junho de 1966, numa altura em que existiam trinta autoridades municipais. Este código identificou nove áreas de competência que foram transferidas do poder central para os governos locais, nomeadamente: (i) gestão e utilização de terrenos

estatais, públicos e governamentais; (ii) ambiente e gestão de recursos naturais; (iii) saúde, população e assuntos sociais; (iv) juventude, desporto e lazer; (v) cultura; (vi) educação e formação profissional; (vii) planeamento; (viii) desenvolvimento territorial; (ix) planeamento urbano e habitação. Esta devolução de poderes devia ser acompanhada por financiamento do Estado e acesso aos seus serviços de acordo com as condições de utilização acordadas.

Além da transferência das supracitadas áreas de intervenção, o Código de 1966 referente à governação local reconheceu as regiões, municípios e comunidades rurais como sedes do governo local, permitindo, deste modo, a colaboração entre os municípios e as comunidades rurais, Este código criou também uma divisão dentre dos municípios, os chamados distritos.

Em 1972, a Lei n.º 72-25 de 25 de abril de 1972, referente à reforma da administração territorial e local, estabeleceu um regime especial para os municípios e para as comunidades rurais. Esta reforma fez com que os municípios tivessem um executivo próprio, nomeado pelo governo central, e que as comunidades rurais tivessem um conselho rural eleito chefiado por um presidente. O chefe executivo da comunidade rural é designado por subprefeito local, responsável pela proposta e implementação do orçamento anual do conselho rural, tendo um controlo, a priori, sobre todas as deliberações do conselho.

Finalmente, em 1990, a Lei n.º 90-35 de 8 de outubro de 1990 alterou ainda mais o Código da Administração Comunal e transferiu as comunas com estatuto especial para o direito comum, e a Lei n.º 90-37 de 8 de outubro de 1990 retirou a gestão das comunidades rurais dos subprefeitos e colocou-a nas mãos dos presidentes dos conselhos rurais. Como resultado deste desenvolvimento, o Senegal é constituído por 48 comunas e 320 comunidades rurais, ou seja, um total de 368 autoridades locais. Esta arquitetura administrativa, tem a vantagem de não dividir o território nacional num número excessivo de comunidades humanas que demasiadas vezes carecem de recursos, como acontece em muitos países. Esta divisão deve ser tomada de exemplo para Angola, tendo em conta as diferenças entre os dois territórios.

Em 1999 foi criada uma segunda câmara no parlamento senegalês, o Senado, com o objetivo de assegurar a representação dos governos locais no órgão de governação central. No entanto este foi abolido no âmbito da nova Constituição de 2001, na sequência da mudança de poder em 2000 e das queixas sobre os custos associados e o seu verdadeiro papel, visto por muitos como refúgio para amigos políticos.

Os limites destes novos governos locais, que não têm qualquer relação hierárquica entre si, não correspondem inteiramente aos limites administrativo locais. Por conseguinte, as regiões não correspondem à administração regional, que é gerida por um governador. Dentro das regiões, existem departamentos, que são geridos por prefeitos; subprefeituras, que são geridos por subprefeitos; e aldeias, cujos chefes são nomeados pela população local e nomeados pelo subprefeito.

Assim, a descentralização cria um sistema a três níveis com central, níveis regional e local (municípios e comunidades rurais), enquanto a administração opera a cinco níveis: nacional, regional, departamental, subprefeitural e aldeia.

- **A Descentralização Administrativa no Gana**

O Gana é uma ex-colônia britânica e possui uma das economias mais estáveis do continente africano. Atualmente integra a Commonwealth, organização formada pelo Reino Unido e pelas suas antigas colónias. O Gana encontra-se localizado na África Ocidental, fazendo fronteira com o Burkina Faso, a Costa do Marfim, o Togo, além de ser banhado pelo golfo da Guiné, no oceano Atlântico. O país foi uma colónia britânica, sendo a primeira da África Ocidental, a tornar-se independente em 1957.

A descentralização administrativa no Gana tem a sua génese na era colonial, quando os nativos e as autoridades britânicas estavam envolvidas na governação local. Este sistema de governo indireto e local foi concebido para permitir que o governo colonial britânico estivesse menos envolvido, de forma direta, na administração local.

Percebendo a importância da descentralização na governação, o governo do Gana, em 1988, colocou em vigor um programa descentralizado baseado em valores de governação tais como a capacitação, a equidade, responsabilidade, entre outros. Assim, em 1988 foi publicada a Lei do Governo Local, levando a criação de 110 distritos designados dentro das dez regiões do Gana, com eleições para a Assembleia Distrital realizadas de forma não partidária, tendo estas sido realizadas pela primeira vez em 1988 e, subsequentemente de quatro em quatro anos (1994, 1998, 2002 e 2006). Esta lei prevê que dois terços dos membros das Assembleias Distritais são eleitos individualmente de modo não partidário e o restante terço é nomeado pelo governo central, onde se inclui um chefe de distrito executivo para cada um dos 110 distritos (Antwi-Boasiako, 2010).

Da mesma forma, a constituição de 1992 também prescrevia, entre outras coisas, que as funções, poderes, responsabilidades e recursos devem ser transferidos do governo central para as unidades do governo local para facilitar a governação local. Assim, o artigo 240 da Constituição da República do Gana diz o seguinte:

- 1) O Gana terá um sistema de governo e administração local que será, na medida do possível, descentralizado;
- 2) O sistema de governo local descentralizado terá as seguintes características:
  - a) O Parlamento aprovará leis apropriadas para assegurar que as funções, poderes, responsabilidades e recursos sejam sempre transferidos do Governo Central para as unidades do governo local de forma coordenada;
  - b) O Parlamento deve, por lei, prever a adoção das medidas necessárias para reforçar a capacidade das autoridades governamentais locais para planear, iniciar, coordenar, gerir e executar políticas relativas a todas as questões que afetam as populações dentro das suas áreas, com vista a alcançar, em última análise, a localização dessas atividades;
  - c) Deve ser estabelecida para cada unidade da administração local uma base financeira sólida com fontes de receitas adequadas e fiáveis;

- d) Na medida do possível, as pessoas ao serviço da administração local estarão sujeitas ao controlo efetivo das autoridades locais;
- e) Para assegurar a responsabilização das autoridades governamentais locais, as pessoas, em particular as áreas da administração local, terão, na medida do possível, a oportunidade de participar efetivamente na sua governação.

Apesar deste esforço, o Gana ainda está enterrado numa administração pública altamente centralizada, caracterizada por uma direção política dos níveis hierárquicos mais acima de cima para aqueles que se encontram mais abaixo (Ayee, 2008). Os pequenos ganhos obtidos na área de descentralização parecem estar a sofrer erosão, uma vez que os interesses políticos e partidários parecem ter mais importância do que os princípios democráticos de interesse local (Stillman, 2010).

## 5. CONCLUSÕES

A transformação da sociedade, melhorando a condição de vida da população, é certamente um dos objetivos principais de qualquer estado democrático. A inúmeras formas de se buscar esse objetivo, uma delas passa pela valorização da participação da população local, promovendo mudanças desejadas pelos mesmo.

Nessa perspetiva, foi possível perceber que o processo de governança local é de extrema importância para atender os anseios da população. É um processo que permite que os diferentes atores que estão envolvidos e possuem interesses, possam participar da tomada de decisão de políticas públicas.

Contudo, estados centralizados, como Angola, precisam desenvolver uma descentralização dos processos de gestão para que possam realizar, com reais perspetivas de mudança social, a governança local. O processo de descentralização exige uma serie de esforços por parte do estado para que suas ações tenham resultados.

Não pode ser um conjunto se ações isoladas e sem respaldo por parte do estado central, com relação a supervisão e regularização das ações propostas.

Além disso, é preciso que as autarquias e atores locais tenham autonomia para desenvolver as políticas públicas determinadas pela tomada de decisão dos cidadãos locais, mesmo que não vá de encontro com as ações propostas pelo estado centralizado, desde que respeitem as legislações nacionais.

No cenário angolano, a proposta de criação das autarquias locais tem um papel central nas intenções de desenvolver as ações de governança local. É um passo importante dentro do processo de descentralização que necessita ser implementado.

As autarquias locais, como estão propostas na constituição, dão a possibilidade de abrir para a comunidade local a tomada de decisão de políticas públicas, este processo é muito importante para realizar mudanças sociais tão esperadas pela população angolana.

Contudo é preciso ser discutido o gradualismo, uma vez que este processo pode ser compreendido através de duas perspectivas. A primeira, mais alinhada ao pensamento do governo atual, onde o gradualismo pode permitir a adaptação ao novo modelo proposto, além de perceber possíveis aspectos a serem melhorados/corrigidos.

Nesse sentido se justificaria a implantação de forma gradual e localizada em determinadas regiões. Essa prática poderia auxiliar a evitar possíveis desgastes iniciais em regiões que podem não estar preparadas para a implantação da descentralização, o que poderia ser prejudicial ao desenvolvimento social.

A segunda perspectiva, alinhada as preocupações da oposição ao governo e as dúvidas pesquisadores que debatem a temática, é que o gradualismo poderia estimular ainda mais a diferença entre as regiões uma vez que algumas regiões receberão autarquias locais antes de outras.

Outro aspecto para tomar cuidado, é se os locais escolhidos pelo estado central tiverem uma forte presença de autoridades tradicionais aliadas ao governo central, podendo essa presença atrapalhar o desenvolvimento pleno do processo de descentralização e da tomada de decisão por parte da população a partir de seus anseios.

Foi possível perceber que as instituições de poder tradicional têm uma forte influência sobre a população local, principalmente nas regiões rurais, onde há uma forte presença de autoridades tradicionais. Essa influência pode ser extremamente benéfica, se as instituições de poder tradicional e as autarquias locais perceberem que a governança local permite a presença de vários atores locais de forma democrática para a tomada de decisão.

O que não pode acontecer, é o que foi relatado em alguns estudos, onde as autoridades tradicionais se utilizam da sua influência sobre a população para impor suas vontades. Essa prática vai na contramão de todas propostas ligadas a descentralização e governança local.

A descentralização e a governança local a partir das autarquias locais podem promover mudanças sociais profundas na sociedade angolana. A partir da perspectiva de Andersson e Ostrom (2008) acerca de como a governança local valoriza o conhecimento local por parte da população, gostaria de propor a seguinte reflexão, digamos que uma localidade está com uma grande taxa de desemprego. Nessa região há uma grande diversidade ambiental, com uma fauna e flora muito completa e conservada.

Digamos que em um governo centralizado, o estado resolva diminuir com a taxa de desemprego com ações isoladas e desconectadas que não fazem sentido para a população local. Agora, em um processo de governança local, a tomada de decisão fica acessível por parte dessa população, partindo do conceito de valorização do conhecimento local, essa população pode decidir investir na educação e formação dos trabalhadores desempregados para trabalhar com turismo ecológico, ou agricultura sustentável, ou outras ações que partindo o conhecimento e desejos dessa população pode promover mudanças sociais.

Esse conceito pode ser aplicado em diversas situações onde a comunidade teria capacidade de refletir e propor políticas públicas que promovam mudanças, em escolas, hospitais, segurança, trânsito, mobilidade, segurança social, entre outros. Partindo deste cenário fica claro que a governança local através das autarquias pode promover inúmeras mudanças sociais profundas ao aumentar a participação social na tomada de decisão.

Foi possível perceber como ocorre a descentralização e implementação das autarquias locais em Angola, ficou evidente que esse é um processo que emerge nos anseios da população que espera mudanças sociais, contudo esse não parece ser um processo que será implementado com rapidez.

A constituição nacional de Angola previa em 2010 a criação das autarquias, que ainda não foram criadas, e que tem previsão, atualmente, de iniciarem em 2020, além disso o gradualismo pode atrasar, para algumas regiões, ainda mais a participação da população.

Nesse sentido é importante discutir sobre a implantação desses mecanismos para o fortalecimento do poder local em Angola, para que as possibilidades de melhorias sociais nos serviços levados a população possam logo melhorar, possibilitando que os cidadãos se beneficiem de melhores serviços como educação, saúde, segurança e outras questões sociais, permitindo que a população se desenvolva social e economicamente e desfrute de uma vida melhor.

As possibilidades de mudança social que podem surgir através da valorização da participação da população como resultado do processo de descentralização e criação das autarquias locais mostram que esse é um caminho que vale a pena ser investido pelo governo de Angola para alcançar o desenvolvimento econômico e social em todas as regiões do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agrawal, A., & Gupta, K. (2005). Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai. *World Development*, 33(7), 1101–1114.

Amaral, D. (2013). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Andersson, K. P., & Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, 41(1), 71–93.

Antwi-Boasiako, K. (2010). Public administration: Local government and decentralization in Ghana. *Journal of African Studies and Development*, 2(7), 166-175.

Ayee JRA (2008). *Foundations for local governance. Decentralization in comparative perspective*. Accra: Physica-Verlag.

Billon, P. (2001). Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds. *African Affairs*, 100 (398), 55-80.

Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development*, 28(1), 21–39.

Casula, M. (2017). Quem governa na governança (local)? *Reflexões teóricas e evidências empíricas*, 51(6), 1122–1138.

Conde, J. (2009). *Cooperação internacional: A cooperação sino-angolana e as repercussões Económicas e sociais geradas na zona envolvente do caminho-de-ferro de Benguela*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa de Lisboa, Portugal.

Constituição Nacional da República de Angola. (2010). [em linha]. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>. Acedido a 10 de maio de 2020.

Creswell, J. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Bookman.

Diário Nacional (2018). *Estratégia do governo angolano para instalação de autarquias é "fraudulenta" – UNITA*. [em linha]. Disponível em: <https://noticias.sapo.cv/actualidade/artigos/estrategia-do-governo-angolano-para-instalacao-de-autarquias-e-fraudulenta-diz-unita>. Acedido a 10 de maio de 2020.

Denzin, N. & Lincoln, Y. (2000). *The discipline and practice of qualitative research*. London: Sage Publications.

Falleth, E. I., & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: Decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Environment*, 14, 221–231.

Feijó, C. & Paca, C. (2005). *Direito Administrativo, Introdução e Organização Administrativa*. Lisboa: Lusíada.

Feijó, C. (2012) *A coexistência Normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Coimbra: Edições Almedina.

Fernandes, T. (2011). *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: Processo, terrenos e actores*. Lisboa, Almedina.

Florêncio, F. (2003). *As Autoridades Tradicionais Vandau , Estado e Política Local em Moçambique*. Tese de Doutoramento, Instituto Universitario de Lisboa.

Fortin, M. (2009). *O Processo de investigação: da conceção à realização*. Loures: Lusociência.

Frisch-aviram, N., Cohen, N., & Beerli, I. (2017). Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. *Policy Sciences*, 51, 39-57.

Himuhanga, F. (2015). *Formação Profissional e sua Relevância nas Futuras Autarquias em Angola – Estudo Exploratório*. Dissertação de Mestrado em Gestão Autárquica, Instituto Superior de Educação e Ciências.

Gil, C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas.

Hill, M. R. (1993). *Archival strategies and techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Jornal de Angola (2018). *Executivo realiza encontro para esclarecer autarquias*. [em linha]. Disponível em: [http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/executivo\\_realiza\\_encontro\\_para\\_esclarecer\\_autarquias](http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/executivo_realiza_encontro_para_esclarecer_autarquias). Acedido a 10 de maio de 2020.

Kalaramadam, S. (2018). Presence into Participation and Representation: Gender Quotas in Local Governance in India. *Journal of South Asian Development*, 13(1), 1–23.

Lowndes, V., & Wilson, D. (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies*, 49(4), 629–647.

Macuane, J, et al. (2012). *Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’ Conjunturas críticas, caminhos, resultados*. In: Moçambique: Descentralizar o Centralismo - Economia política, recursos e resultados. Maputo, IESE.

Miranda, Jorge; & Medeiros, Rui (2007). *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*. Coimbra: Coimbra Editora.

Orre, A. J. (2009). Fantoches e Cavalos de Tróia? Instrumentalização das autoridades tradicionais em Angola e Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, 16–17, 139–178.

Orre, A. J. (2013). *Autarquias em Angola: Qual o problema do gradualismo?* [em linha]. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/4930-autarquias-em-angola>. Acedido a 9 de maio de 2020.

Pereira, R. (2011). A Nova Realidade da Presença Chinesa em Angola e as suas Implicações para Portugal: O Setor da Construção Civil e Obras Públicas como Estudo de Caso. *Nação e Defesa*, 5(128), 183-214.

Peters, B. G. (2013). O que é governança? *Revista Do TCU*, 28–33.

Rideout, W.M. & Bagayoko, M. (1994). Education policy formation in Senegal. In D.R. Evans (Ed.). *Education policy formation in Africa: A comparative study of five countries*. Washington, D.C: USAID.

Rosinha, M. (2009). *A China em África: parceria igual ou desigual (os casos de Angola e Moçambique)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, Portugal.

Santos, B. (2012). *Breve história do processo de desconcentração, descentralização e governação local em Angola. Rumo à Democracia Local. DNAL report*. Luanda: Ministério da Administração do Território.

Serapioni, M. (2000). Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. *Ciências da Saúde Colectiva*, 5(1), 187-192.

Souza, E. (2014). *Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual*. Vitória: EDUFES.

Stillman, R. (2010). *Public administration: Concepts and cases*. New York: Houghton Mifflin Company.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.

Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*. London: Macmillan Education UK.

Weimer, B. (2012). *Moçambique : Descentralizar O Centralismo. - Economia política, recursos e resultados*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Wilfahrt, M. (2018). The politics of local government performance: Elite cohesion and cross-village constraints in decentralized Senegal. *World Development*, 103, 149–161.

ANEXOS - Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais