

INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA - UM MECANISMO DE CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO¹

Valdemar Sete JOÃO²

RESUMO

Nos termos constitucionais, a organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa (n.º 1 art. 213.º da CRA), do qual dimana as autarquias locais enquanto pessoas colectivas territoriais que asseguram a prossecução de interesses específicos de uma determinada circunscrição administrativa. Destarte, a democracia local é realizada através do princípio da descentralização administrativa (arts. 213.º, n.º 1, e 217.º n.º 2, da CRA), o qual rege a definição das atribuições e da organização das Autarquias Locais e competências dos respectivos órgãos.

Por imperativo constitucional, e com vista à materialização da norma supra mencionada, está em curso o processo de institucionalização das autarquias locais em Angola, tendo sido já aprovado um conjunto de diplomas legais acoplados ao pacote legislativo autárquico, faltando, apenas, aprovação da Lei de Institucionalização das Autarquias Locais.

Assim, o presente artigo procede a uma reflexão em torno do processo de institucionalização das autarquias em Angola, e seus efeitos na consolidação do Estado democrático de direito. A análise centra-se fundamentalmente em quatro perspectivas: fundamento da institucionalização das autarquias locais no contexto angolano; processo de institucionalização das autarquias locais em Angola; o impacto das autarquias locais na organização administrativa; e a participação do cidadão na gestão autárquica.

Palavras-chave: Autarquia; Democracia; Direito; Cidadão; Estado; População; Institucionalização.

¹ Artigo JuLaw n.º 037/2022, publicado em <https://julaw.co.ao/institucionalizacao-das-autarquias-em-angola-valdemar-sete-joao/>, aos x de Maio de 2022. O conteúdo deste artigo é de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da JuLaw. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

² Natural da província do Moxico, Jurista, Licenciado em Direito pelo Instituto Superior Politécnico Sol Nascente do Huambo. Telemóvel: +244947767853.



INSTITUTIONALIZATION OF LOCAL AUTHORITIES IN ANGOLA - A MECHANISM FOR CONSOLIDATION OF THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

ABSTRACT

In constitutional terms, the democratic organization of the State at the local level is structured based on the principle of political-administrative decentralization (n.º 1, art. 213.º of the CRA), from which the local authorities emanate as a legal entities that ensure the pursuit of specific interests of a particular administrative district. In this way, local democracy is carried out through the principle of administrative decentralization (arts. powers of the respective bodies. As a constitutional imperative, and with a view to implementing the above-mentioned rule, the process of institutionalizing local authorities in Angola is underway, with a set of legal diplomas attached to the municipal legislative package having already been approved, with only the approval of the Law of Institutionalization of Local Authorities.

Thus, this article reflects on the process of institutionalization of municipalities in Angola, and its effects on the consolidation of the democratic rule of law. The analysis fundamentally focuses on four perspectives: foundation of the institutionalization of local authorities in the Angolan context; implementation process of local authorities in Angola; the impact of local authorities on administrative organization; and citizen participation in municipal management.

Keywords: Autarchy; Democracy; Right; Citizen; State; Population; Institutionalization;



INTRODUÇÃO

O actual modelo de organização administrativa, no qual o exercício da actividade administrativa é apanágio do Estado, apresenta várias insuficiências e defeitos, não correpondendo com as actuais exigências da sociedade contemporânea, facto este que tem contribuindo sobremaneira no aumento de assimetrias regionais, na ausência de participação qualitativa dos cidadãos na definição das políticas públicas; e também faz com que as decisões sobre determinadas matérias específicas e prementes, sejam tomadas por pessoas que desconhecem a realidade da circunscrição administrativa onde irá incidir a política.

Num sistema centralizado, os interesses específicos das populações são relegados para segundo plano. A administração local do Estado vai privilegiar o interesse geral, em detrimento dos interesses específicos locais.³ Assim sendo, pelas suas peculiaridades as autarquias locais funcionam como mecanismo mais eficaz para a resolução destes problemas ou insuficiências, uma vez que é apanágio das autarquias locais assegurar a prossecução de interesses de uma determinada circunscrição administrativa. Por isso, a implementação das autarquias locais em Angola reveste-se de extrema importância.

1. Fundamento da institucionalização das autarquias locais no contexto angolano

Não podemos falar de autarquias locais sem ter em consideração duas realidades fundamentais, nomeadamente, o princípio da autonomia local e o da descentralização administrativa. O princípio da autonomia local pode ser entendido como o poder conferido a determinadas colectividades infra-estaduais de se administrarem a si mesmas (auto-administração). O art.º 214.º da CRA consagra o sentido e alcance do princípio da autonomia local, que nos termos do seu n.º 1 a autonomia local compreende o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais gerir e regulamentar, nos termos da Constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos locais.

³ Poulson, L. Autarquias Locais no Direito Angolano, Luanda, Novos Cerebros, 2018, p. 100.



Por sua vez, a descentralização administrativa em sentido jurídico, permite que as tarefas ou atribuições da Administração Pública não sejam desempenhadas por uma só pessoa colectiva (Estado), mas também por outras pessoas colectivas públicas de população e território (as autarquias locais).

Isto posto, etimologicamente, o termo autarquia significa auto-suficiência, independência, a característica daquele que se basta a si próprio; similarmente, o termo autarquia tem na nomenclatura económica e sociológica um significado preciso – é a qualidade da comunidade que se basta a si própria – sinónimo de auto-suficiência⁴. A partir deste conceito, pode-se asseverar que autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições administrativas e asseguram a prossecução de interesses específicos das respectivas populações, mediante órgãos representativos próprios eleitos directamente pelas respectivas populações (artigo 217.º da Constituição da República de Angola, adiante designada abreviadamente por CRA). Dito de outro modo, são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados populacionais de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes⁵.

À vista disso, torna-se claro e inequívoco a razão de ser da institucionalização das autarquias em Angola, porquanto permitem que os cidadãos de uma determinada circunscrição administrativa, isto é, Município, definam de forma autónoma, sem interferência, o meio de arrecadação das suas receitas locais resultante de impostos, taxas, contribuições especiais; a aplicação das receitas locais através da execução do orçamento próprio (art.º 5.º da Lei n.º 13/20, de 14 de Maio, Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais), a prossecução de interesses e atribuições em diversos domínios (art.º 219.º da CRA), garantido também a justa redistribuição das rendas locais e a satisfação das necessidades colectivas de forma mais eficaz.

⁴ Alexandrino, J.M., Direito das Autarquias Locais, Grupo Almedina, (N.D), p. 94.

⁵ Poulson, L. Autarquias Locais no Direito Angolano, Luanda, Novos Cerebros, 2018, pp. 77 e 78.

Ademais, esta autonomia das autarquias locais verifica-se também à nível da composição dos seus órgãos representativos eleitos directamente pelas respectivas populações por meio de sufrágio universal, igual, livre, secreto e periódico. Assim, para a prossecução dos interesses específicos das populações, as autarquias locais terão, na sua estrutura organizativa, uma Assembleia Municipal (em construção em alguns Municípios do País) dotada de poderes deliberativos, um órgão executivo colegial e um presidente da autarquia (art.º 220.º da CRA). Num momento em que se levantam os arautos da crise da democracia representativa, esta forma de eleição directa dos órgãos das autarquias locais, irá seguramente contribuir no processo de democratização dos municípios de Angola.

2. Processo de institucionalização das autarquias locais em Angola

Quanto ao modo de institucionalização das autarquias locais, parece-nos que o ponto de partida da discussão deste assunto de suma importância se baseou numa premissa bastante errônea, pelo facto de se ter colocado mais em voga o interesse latente da conquista e manutenção do poder, sequestrando o debate para o campo de combate político-partidário do que propriamente para a concretização de um imperativo constitucional; o que, desde logo, criou uma celeuma no seio dos académicos, políticos e membros da sociedade civil, colocando em polos opostos aqueles que defendem a implementação simultânea em todo o território, por um lado, e por outro, os que advogam a implementação gradual ou faseada das autarquias locais, em função das características socioeconómicas de cada região ou município.

Por conta disso, o debate gravitou em torno do princípio do gradualismo, visto por muitos como o critério orientador para a institucionalização das autarquias locais, estabelecido no art.º 242.º da CRA, princípio segundo o qual as entidades competentes do Estado podem implementar as autarquias locais, de acordo com a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade da administração local do Estado e a administração autárquica.

Tendo em conta o princípio da autonomia financeira que norteia as autarquias locais, seria curial que se começasse a discussão olhando, *prima facie*, para a dimensão socioeconómica,



patrimonial e tributária dos Municípios, uma vez que estes factores, salvo melhor opinião, são bastante determinantes e, com efeito, podem de facto condicionar a institucionalização ou o pleno funcionamento das autarquias em determinados Municípios. Contudo, a análise das autarquias locais no contexto do Estado democrático de direito, que prima pela soberania popular, não permite sufragar a posição que advoga a implementação das autarquias de forma faseada ou gradual, porquanto se assim for colocar-se-á em causa a democracia local. Não obstante, se o legislador ordinário optar pela institucionalização gradual, por razões de prudência, não deverá fazê-lo de forma *ab eterno*, mas sim, terá de estabelecer um horizonte temporal para a sua implementação nos Municípios que não forem abrangidos na primeira fase, para que não se belisque o exercício democrático a nível local.

Outrossim, a não institucionalização das autarquias põe em causa as liberdades locais, porque a sua referência constitucional e a consagração da sua autonomia diante do poder do Estado traduzem-se precisamente na mais básica manifestação do princípio da democracia local. Entretanto, na institucionalização das autarquias locais não se de olvidar as condições de ordem jurídicas, materiais, humanas e territoriais, para que estas não morram à nascença por falta de subsistência.⁶

Assim, afigura-se urgente a institucionalização das autarquias locais tendo em conta o seu impacto na forma ou modelo de organização administrativa de qualquer Estado democrático, tal como veremos no ponto a seguir.

3. Impacto das autarquias locais na organização administrativa

Como dissemos anteriormente, o actual modelo de organização administrativa, onde o Estado avoca para si a prossecução das atribuições essenciais através de órgãos locais e centrais, é bastante obsoleto e contribui grandemente no fraco desenvolvimento social e económico de alguns municípios do nosso país. E, em muitos casos, as atribuições nos domínios da educação, saúde, energia, águas, equipamento rural e urbano, cultura e ciência,

⁶ Poulson, L., *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano*, Casa das Ideias, 2009.



transportes e comunicações, habitação, acção social, saneamento básico, não são implementadas de acordo com a realidade local. Há casos, por exemplo, em que a nível do Governo central aprova-se a construção de uma escola, mas que na verdade a real necessidade da circunscrição administrativa exige a construção de uma unidade sanitária, o que de per si fragiliza grosso modo o grau de intervenção na acção governativa de certos Gestores dessas circunscrições.

Na mesma linha de pensamento, os ilustres professores Carlos Feijó e Cremildo Paca asseveram que, a centralização tem muitos inconvenientes, dos quais se destacam a geração do gigantismo do Estado; a geração da hipertrofia do Estado; a criação de ineficácia da acção administrativa; a aplicação de medidas que não atendem às reais preocupações e não garante o exercício das liberdades locais.⁷

Desse modo, mesmo não sendo a panaceia para resolver alguns males que enfermam o nosso país, as autarquias locais serão um importante instrumento para fomentar o desenvolvimento económico e social, bem como contribuir na consolidação do Estado democrático de direito, para a realização dos interesses das populações; permitirá uma maior aproximação entre governantes e governados, uma maior participação dos cidadãos na direcção dos seus próprios interesses e na tomada das decisões em matérias atinentes aos seus interesses, ou seja, a participação do cidadão na gestão da coisa pública local; um maior controlo político dos dirigentes locais e uma maior proximidade dos serviços à população; permite que as decisões sobre determinadas matérias passem a ser tomadas pelas pessoas que melhor conhecem a sua realidade e proporcionar uma aplicação financeira racional.

Outrossim, para que as autarquias locais se tornem verdadeiramente a forma de administração mais democrática e eficaz, torna-se deveras necessário assegurar a participação do cidadão na discussão dos assuntos da vida autárquica, conforme veremos a seguir.

4. A participação do cidadão na gestão autárquica

⁷ Feijó, C. e Paca, C., *Direito Administrativo*, Luanda, Mayamba Editora, 2017, pp. 161 e 162.



No actual modelo de organização administrativa, para mitigar o distanciamento entre governantes e governados, o Estado angolano tem vindo a estabelecer esquemas estruturais e funcionais de participação representativas dos cidadãos na tomada de decisões que definem as políticas públicas, *verbi gracia* Decreto Presidencial n.º 235/19, de 22 de Julho, que aprova o Regulamento do Orçamento Participativo, com o objectivo de envolver o município na difinição das políticas do Município. e Decreto Presidencial n.º 225/18, de 27 de Setembro, que aprova o Regulamento dos Conselhos de Auscultação da Comunidade, órgãos de apoio consultivo em assuntos e matérias atinentes ao desenvolvimento económico e social.

A descentralização administrativa procura sempre aproximar os cidadãos dos centros e dos processos de decisão e tornar mais operativo o controlo do exercício do poder pela opinião pública.⁸ O princípio da participação dos cidadãos enquanto princípio fundamental da organização e actividade da administração de um Estado, atribui a faculdade de os cidadão participar, de diversos modos, no exercício da actividade administrativa não apenas através da eleição dos respectivos órgãos, mas devem também fazê-lo intervindo no funcionamento quotidiano da Administração autárquica.

A respeito disso, o mui digno professor Luís de Sá afirma que, O voto periódico é o fundamento da democracia representativa e, no caso das autarquias, é uma base essencial do Poder Local. Mas o carácter essencial do direito de voto não pode substituir o exercício de outros direitos fundamentais, inclusive face aos poderes que são eleitos e ao seu exercício.⁹ Como se pode depreender, na administração autárquica o poder reside precisamente no cidadão, por isso, deve-se lhe atribuir a faculdade de participar de forma activa nos actos de gestão, fiscalizando todas as actividades dos órgãos autárquicos e ser informado sobre as questões atinentes à satisfação das necessidades colectivas.

Desse modo, as autarquias locais são as que melhor oportunidade oferecem ao cidadão de participar de forma colectiva ou individual na gestão e resolução dos problemas da sua

⁸ Machado, J. E. M., Costa, P. N. e Hilário, E. C., Direito Constitucional Angolano, Coimbra Editora, 2ª Ed. 2013, p. 123.

⁹ Sá, L., Introdução ao Direito das Autarquias Locais, Universidade Aberta, 2000, p. 129.



circunscrição administrativa, estabelece um mecanismo de responsabilização de forma mais individual os gestores junto dos cidadãos, vincula a tomada de decisões ao nível municipal, retirando a responsabilidade ao Governo Central, estimula a competição e fomenta o exercício da cidadania fortalece o gestor, pois lhe permite maior capacidade e poder decisório, menos dependência do Governo Central, gerando assim a preocupação de querer fazer o melhor pela sua jurisdição; melhorar a qualidade das acções, pela premência e a representatividade fruto da realidade local existente, promove a transparência e responsabilização, fomenta a prática democrática e o exemplo de boa governação.

Portanto, o Pacote Legislativo Autárquico, em fase de conclusão na Assembleia Nacional, deve estabelecer normas jurídicas que garantam uma maior intervenção do cidadão na gestão autárquica, a fim de materializar-se a democracia local e consequente consolidação do Estado democrático de direito.



Conclusão

À guisa de conclusão, após esta análise em torno da institucionalização das autarquias locais enquanto imperativo constitucional, poderá contribuir, significativamente, na consolidação do Estado democrático de direito e promover o desenvolvimento económico e social dos municípios. Entretanto, se por um lado, a institucionalização gradual das autarquias locais poderá, em certa medida, beliscar o princípio da democracia local, por outro lado, é necessário que sejam devidamente ponderadas e acauteladas as condições materiais, humanas, no caso de uma eventual implementação simultânea.

Outrossim, mesmo não sendo a panaceia para resolver todos os males do nosso país, as autarquias locais permitem que haja uma maior aproximação entre governantes e governados, uma maior participação dos cidadãos na direcção dos seus próprios interesses, ou seja, na participação da gestão da coisa pública local, bem como um maior controlo político dos gestores locais e uma maior proximidade dos serviços à população. Por isso, faz-se necessário a institucionalização das autarquias, a fim materializar-se a democracia local.



Bibliografia

- Alexandrino, J. M. (N.D), *Direito das Autarquias Locais*. Grupo Almedina.
- Feijó, C. e Paca, C. (2017). *Direito Administrativo*. Luanda: Mayamba Editora.
- Poulson, L. (2009). *As Autarquias Locais e as Autoridades Tradicionais no Direito Angolano*. Casa das Ideias.
- Poulson, L. (2018). *Autarquias Locais no Direito Angolano*. Luanda: Novos Cérebros.
- Sá, L. (2000). *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*. Universidade Aberta.
- Machado, J. E. M., Costa, P. N. e Hilário, E. C., (2013). *Direito Constitucional Angolano*, Coimbra Editora, 2ª Edição.

Legislação

- Constituição da República de Angola.
- Lei n.º 13/20, de 14 de Maio, Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais.
- Decreto Presidencial n.º 235/19, de 22 de Julho, Regulamento do Orçamento Participativo.
- Decreto Presidencial n.º 225/18, de 27 de Setembro, Regulamento dos Conselhos de Auscultação da Comunidade.