

GOVERNAÇÃO LOCAL DEMOCRÁTICA EM ANGOLA: ALGUMAS QUESTÕES E DESAFIOS EMERGENTES

Democratic Local Governance in Angola: some emerging issues and challenges

Janáina Rigo Santin¹
Carlos Teixeira²

RESUMO: A pesquisa, a partir do método dedutivo, procura analisar o Poder Local em Angola, país situado na África Subsaariana, e as instituições que o compõe: autarquias locais, autoridades tradicionais e outras modalidades de participação, reconhecidas explicitamente no texto constitucional angolano de 2010. Sabe-se que o Poder Local e as instituições descentralizadas e participativas que o compõe necessitam muito mais que o seu reconhecimento formal, nos textos constitucionais e legais. É preciso desenvolver instituições políticas participativas. E esse é o grande desafio da governação local democrática angolana neste século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Angola; Participação; Poder Local.

ABSTRACT: The research, based on the deductive method, seeks to analyze Local Government in Angola, a sub-Saharan African country, and its constituent institutions: local authorities, traditional authorities and other forms of participation, explicitly recognized in the 2010' Angola Constitution. It is known that Local Government and the decentralized and participatory institutions that compose it require much more than its formal recognition in constitutional and legal texts. It is necessary to develop participatory political institutions. And this is the great challenge of democratic local governance in Angolan in this 21st century.

KEYWORDS: Angola; Participation; Local Power.

Introdução:

Angola é um país africano de mais de 25 milhões de habitantes,³ localizado na costa ocidental da África, cujo território principal confronta-se ao norte e nordeste com a República Democrática do Congo, a leste pela Zâmbia, a sul pela Namíbia e, a oeste, pelo Oceano Atlântico. Compõe também seu território o exclave de Cabina, situado ao norte, o qual se localiza dentro da República do Congo. Assim como no Brasil, foi colonizada por Portugal, tendo o português como língua oficial, a qual convive com inúmeras outras línguas tradicionais locais.

¹ Possui Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular II da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. É professora colaboradora do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governação e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. Email: janainars@upf.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6547-2752>. Currículo lattes: URL <http://lattes.cnpq.br/3213900043864696>

² Mestre em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutorando em História pela Universidade de Passo Fundo. Director do Centro de Pesquisas em Políticas Públicas e Governação Local da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (desde 7 de Setembro de 2009). Email: cteixeira1611@hotmail.com. Currículo: <http://www.fduan.ao/uploadfiles/pdfs/CV-Carlos-Teixeira.pdf>

³ RTP Notícias. População de Angola sobe para mais de 25,7 milhões de pessoas. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/populacao-de-angola-sobe-para-mais-de-257-milhoes-de-pessoas_n906065. Acesso em 08 fev. 2018.

Sua independência do colonizador é recente, em 11 de novembro de 1975, depois de uma longa guerra de libertação, com a assinatura dos Acordos de Alvor por Portugal e os três movimentos de libertação nacional: MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola), iniciou-se o processo de independência, que se consolidou, conforme Araújo, “às zero horas do dia 11 de Novembro, o Presidente do MPLA, Dr. António Agostinho Neto, proclama a independência de Angola, baptizada de República Popular de Angola, no meio de uma violenta guerra civil”.⁴

Durante o período de guerra civil o país passou por vários processos políticos, primeiramente do tipo república socialista, com predomínio do monopólio político do partido dirigente nos países socialistas, assim como a ideologia marxista, período que se estendeu até 1991, data em que se iniciou o processo de transição democrática, com a edição da Lei Constitucional de 1992 e a realização das primeiras eleições democráticas do país. Este período (1975/1992) é denominado de I. República.

Por sua vez, o período que compreende a aprovação constitucional de 1992 até janeiro de 2010 é chamado pela historiografia angolana de II. República. Foi neste período que se deu o fim da terrível guerra civil que assolou o país, quando em 2002, “o Governo angolano e a UNITA assinaram o Memorando de Entendimento do Luena que pôs fim ao conflito militar.”⁵

Finalmente, em 2010 iniciou-se o que se chama de III. República, a qual se estende até os dias atuais, com a entrada em vigor da vigente Constituição da República de Angola, de 5 de fevereiro de 2010.

Em face às quebras institucionais acima descritas, e longos períodos de guerra civil, Angola encontra-se em processo de formação e estabelecimento de suas instituições basilares. Logo, seu processo de desconcentração é experiência bastante recente, sendo que a generalização com vistas a uma descentralização administrativa de suas autarquias locais levará algum tempo, obedecendo o princípio constitucional do gradualismo, quando se estabelecerem as condições efectivas de institucionalização das autarquias locais.

⁴ ARAÚJO, Raul. A Evolução Constitucional das Justiças de Angola. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). Sociedade e Estado em Construção: desafios do direito e da democracia em Angola. v. I. Coimbra: Almedina, 2012. p. 165.

⁵ ARAÚJO, Raul. A Evolução Constitucional das Justiças de Angola. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). Sociedade e Estado em Construção: desafios do direito e da democracia em Angola. v. I. Coimbra: Almedina, 2012. p. 165.

Dessa forma, o Poder Local em Angola é uma temática que está na ordem do dia, não só pelo facto de merecer consagração constitucional, mas também por estar no quadro da edificação do Estado Democrático de Direito Angolano e da descentralização do poder político, constituindo uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública.

Entretanto, é importante ressaltar que, no ordenamento jurídico angolano, especificamente na Constituição da República de 2010, o conceito de Administração local não tem o mesmo significado que o conceito de Poder Local. Como afirma Teixeira, ao comentar o artigo 201 da Constituição da República de Angola, afirma que ela consagra o “exercício da Administração Local do Estado por órgãos desconcentrados da administração central, como propósito de assegurar, em nível local, a realização das atribuições e interesses específicos da administração do Estado na respectiva circunscrição administrativa, respeitando a autonomia do poder local”.⁶ Dessa forma, por ser um modelo de Estado Unitário, Angola conta com um poder central, e com entidades desconcentradas de poder em âmbito local, todas elas subordinadas à administração central. Entretanto, no texto constitucional de 2010 é clara a intenção de conquistar uma descentralização administrativa gradualmente, com a efetiva criação de Municipalidades (por eles chamadas de Autarquias Locais), todas autônomas perante o poder central, com personalidade jurídica própria e competências definidas por lei. Sobre a organização administrativa de Angola, veja-se:

“A organização administrativa que hoje vigora em Angola pode ser descrita, em síntese, da seguinte maneira: existem ao todo, no território do Estado angolano, dezoito Províncias. Essas Províncias (as mesmas que existiam quando foi proclamada a independência) subdividem-se em Municípios, de que há em Angola um número total de cento e sessenta e quatro. Dentro de cada Município estão as Comunas, havendo ao todo quinhentas e cinquenta e sete dessas circunscrições no território nacional. Dentro destas Comunas, nas zonas urbanas encontram-se os Bairros; para além dos Bairros há, no território, aglomerados populacionais dispersos, situados fora das zonas urbanas, que em Angola se denominam Povoações. Depois de um longo período de centralização, que uma 1. República pós-colonial não só não esbateu, mas intensificou, durante a 2. República têm sido reatados os esforços incipientes de, por um lado, uma desconcentração administrativa e, por outro lado, uma descentralização efetiva dessa administração de pessoas e territórios em Angola. Os ritmos desse duplo processo de descentralização e de desconcentração não têm sido regulares, nem podem ser confundidos; mas a tendência para a intensificação de ambas não deixa margem para dúvidas. De par com este processo em duas calhasa de esbatimento do centralismo estadual que até há bem pouco tempo fora habitual em Angola, verificamos hoje alguns esforços, apoiados numa disposição

⁶ TEIXEIRA, Carlos. Administração e governação local em Angola. Revista Debates e Tendências, v. 11, n. 1, Passo Fundo, jan./jun. 2011. p. 47.

constitucional, de um muitíssimo mais inovador conjunto de iniciativas que visam o reconhecimento-integração, no próprio sistema de organização administrativa nacional, das chamadas “autoridades tradicionais”. Estas autoridades tendem a ser concebidas como instâncias “anteriores ao Estado”, cuja legitimidade estaria ancorada em formas históricas de organização social.”⁷

Assim, pelo método dedutivo, o presente artigo tenciona problematizar a questão do Poder Local em Angola, analisando as instituições que o compõe (Autarquias Locais, Autoridades Tradicionais e outras formas de Participação) e o grau de efetividade que elas apresentam na realidade angolana.

1. O Poder Local na Constituição da República de Angola

Falar do Poder Local na Constituição da República de Angola pressupõe fazer uma incursão sobre a Constituição conceitual. Assim, é possível dizer que o Poder Local em Angola alicerça-se, necessariamente, num Direito positivo em concreto, ainda que ele possa ser inspirando em realidades jurídicas alheias e de contextos históricos ou políticos de outrem. E nesse sentido, Angola diferencia-se do Brasil pois tem reconhecido de maneira explícita o Poder Local em sua Constituição Republicana de 2010, diferentemente do Brasil, o qual está presente no ordenamento jurídico de maneira implícita, com a elevação do município a ente federativo e a descentralização prevista na Constituição Federal de 1988, em especial em seu artigo 18 e 30, agregada à instrumentos de participação do cidadão no exercício do poder político (artigo 1, parágrafo único; artigo 14 e outros dispositivos dispersos na Constituição e ordenamento jurídico infraconstitucional).⁸

Ao olhar para o passado histórico-Constitucional recente de Angola, percebe-se que, mesmo na anterior Lei Constitucional de 1992 havia um tratamento conceitual sobre Poder Local de modo diferenciado. E este exercício de conceituação, na base dos elementos que a Constituição Angolana oferece, é que se aborda no presente texto. A

⁷ GUEDES, Armando Marques *et. al.* Pluralismo e Legitimação: a edificação pós-colonial de Angola. Coimbra: Almedina, 2003. p. 109-110.

⁸ SANTIN, Janaína Rigo. Princípio Constitucional da Participação e Poder Local: Uma Análise a Partir do Ordenamento Jurídico Brasileiro, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, n.º 10, Luanda, Angola, p. 9-27, 2011; SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. Estudos Jurídicos (UNISINOS), v. 40, p. 72-78, 2007; SANTIN, Janaína Rigo. Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

anterior Lei Constitucional, em seu artigo 145⁹, indexava o conceito de Poder Local à organização democrática do Estado, dando-lhe um reconhecimento e projeção de grande importância.

Por sua vez, o Poder Local, à luz da vigente Constituição da República de Angola, de 2010, é um fenômeno da esfera do poder político alicerçado na descentralização do poder e à participação da sociedade civil, tal com preceitua o artigo 213 e 214.¹⁰ E nesse sentido assemelha-se muito ao modelo brasileiro. Entretanto, percebe-se que a atual Constituição da República de Angola dá ao conceito de Poder Local um destaque e uma valência tridimensional, ao consagrar e institucionalizar explicitamente três formas organizativas, que são: as autarquias locais; as instituições do poder tradicional; e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos,¹¹ conforme disposto no n.º 2 do artigo 213.º.

Seguindo José Melo Alexandrino,¹² ao analisar o conceito de Poder Local na Constituição da República de Angola, o texto constitucional assinala a dimensão do poder político democrático e tradicional, o que não ocorria no texto constitucional anterior. Assim, para o autor, uma das maiores inovações da Constituição de 2010 foi

⁹ “CAPITULO VII- DO PODER LOCAL - Artigo 145º A organização do Estado a nível local compreende a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais. Artigo 146º 1 - As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo para o efeito de órgãos representativos eleitos e da liberdade de administração das respectivas colectividades. 2 - Lei própria especificará o modo de constituição da organização, competências, funcionamento e o poder regulamentar das autarquias locais. Artigo 147º 1 - Os órgãos administrativos locais são unidades administrativas locais desconcentradas do poder central que visam assegurar a nível local a realização das atribuições específicas da administração estatal, orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação dos serviços comunitários da respectiva área geográfica. 2 - Lei própria estabelecerá o tipo de órgãos administrativos locais, sua organização, atribuições e funcionamento.” ANGOLA. Constituição da República de Angola de 1992. Disponível em: <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEP/LusoForum/Constituicao%20angola.pdf>. Acesso em abr. 2018.

¹⁰ “ARTIGO 213. (órgãos autônomos do poder local) 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. ARTIGO 214. (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.” ANGOLA. Constituição da República Angolana de 2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>. Acesso em abr. 2018.

¹¹ Existem, no Município do Andulo – Província do Bié, as ODAS – Organizações de Desenvolvimento das Áreas (setores ou aldeias), hoje já em números superiores a 16, com um formato algo diferente dos Conselhos de Auscultação e Concertação Social.

¹² ALEXANDRINO, José de Melo. O poder Local na Constituição da República de Angola. Direito das Autarquias Locais – Introdução, princípios e regime comum. Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010.

incorporar o princípio do pluralismo jurídico¹³, compreendendo as peculiaridades da cultura angolana em particular, ao aceitar o costume como fonte do direito, capaz de preceder até mesmo ao direito estatal. Nesse sentido, foi reservado o Capítulo III do Título VI da Constituição para tratar das “Instituições do Poder Tradicional”, as quais foram elevadas a entidades do Poder Local.

1.1 Poder Tradicional:

A instituição do poder tradicional como órgão integrante do Poder Local, foi algo extremamente inovador na Constituição da República Angolana de 2010. Trata-se de reconhecer dignidade constitucional a uma realidade anteriormente já existente, na qual o costume ou direito consuetudinário das autoridades do poder tradicional orientam “desde sempre” na organização política comunitária angolana, sendo anteriores ao próprio Estado. Conforme entendimento de Armando Marques Guedes *et.al.*, a previsão constitucional de reconhecer o poder das autoridades tradicionais tratou-se de inteligente decisão e mecanismo de legitimação do poder estatal. Para os autores, “é importante sublinhar a natureza e finalidades pragmáticas do diálogo entretido pelos “sobas” (este é o termo genérico usado em Angola para todos os tipos de autoridades tradicionais) com o Estado: uma interlocução muitas vezes levada a cabo por iniciativa deles mesmos, que entrevêm agora uma nova maneira de, através deste, se legitimarem (ou melhor, acumularem um suplemento de legitimidade) perante as “suas” populações.¹⁴

¹³ Apesar de se entender que o princípio do pluralismo é de matriz democrática, é preciso combater uma visão ideal do pluralismo jurídico, visto que nem sempre ele pode corresponder a avanços sociais e democráticos. Na coerente visão de Boaventura de Sousa Santos, “a meu ver, não há nada intrinsecamente bom, democrático, progressista ou emancipatório no ‘pluralismo jurídico’. Há até exemplos de pluralismos jurídicos bem reacionários, de que foram exemplos trágicos os Estados coloniais e a África do Sul no tempo do apartheid. E nos nossos dias há ordens jurídicas não estatais que são mais despóticas do que a ordem jurídica estatal do país em que operam (por exemplo, o direito da Máfia no sul da Itália, o direito dos gangs nas favelas do Rio de Janeiro ou de Medellín). Daí que preferimos falar de pluralidade de ordens jurídicas em vez de pluralismo jurídico sempre que nos referimos a questões tradicionalmente associadas a esta expressão.” SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e Justiça num país libertado há pouco do colonialismo e ainda há menos da guerra civil, em transição democrática, em desenvolvimento, rico em petróleo (por alguns anos) e diamantes, pobre para a grande maioria dos cidadãos, cultural, étnica e regionalmente muito diverso. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra. Sociedade e Estado em Construção: desafios do direito e da democracia em Angola. Coimbra: Almedina, 2012. p. 46. Para um maior aprofundamento do princípio do pluralismo jurídico ver: WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1997.

¹⁴ GUEDES, Armando Marques *et. al.* Pluralismo e Legitimação: a edificação pós-colonial de Angola. Coimbra: Almedina, 2003. p. 79-80.

Com todas as dificuldades de implantação de um Estado centralizado em Angola após a guerra civil, é difícil imaginar a imposição de um ordenamento jurídico sem o reconhecimento do direito costumeiro preexistente e das autoridades locais. Assim, “O Estado soberano angolano, tal como outros um pouco por toda a África, aceitou reconhecer a eficácia das autoridades ‘tradicionais’ na sua herança de intermediação com muitos dos grupos locais e regionais distribuídos pelo extenso território.”¹⁵ Nas palavras de Carlos Feijó,

“esse poder impõe-se por si, pela sua própria génese histórica, pelo que o reconhecimento do poder local em Angola é fruto da ‘autodeterminação’ dos povos autóctones e uma necessidade político-social e cultural de um poder que representa essas comunidades tradicionais (...) Trata-se, assim, do exercício de um poder com base nos princípios fundamentais da ancestralidade, ética, religiosidade e identidade cultural desse povo. (...) as autoridades tradicionais são vistas pelos membros das respectivas comunidades como entidades ‘místicas’, em contacto com realidades divinas ou sobrenaturais.”¹⁶

Por serem consideradas no direito constitucional e administrativo angolano como órgãos, as autoridades tradicionais são centros de emanção de vontade com força jurídica. Conforme artigo 224 da Constituição Angolana, “personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinários e no respeito pela Constituição e pela lei”. Assim, as decisões tomadas de forma participativa na comunidade e lideradas pelo “Soba” ou líder tradicional devem ser reconhecidas pelo Estado e prevalecer na solução do caso concreto, desde que, conforme a Constituição Angolana, artigo 233, n. 2, não sejam conflitantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana.

“(...) titulares de uma *adentrum potestas* com idoneidade divina, espiritual e moral, que lhes atribui a faculdade de serem detentoras de uma espécie de poder paternal na comunidade, o que lhes confere a natureza de um ente representante da comunidade: a desobediência tem como sanção severa *maldição* dos antepassados, de Deus ou dos deuses e da comunidade em geral, não só sobre a pessoa do agente mas também sobre a família e sua geração. É o que denominamos, na falta de melhor, por *coercibilidade mística*. Ou seja, o carácter de obrigatoriedade das decisões do Soba radica no temor da comunidade em relação à sua autoridade mística, à sua natureza carismática e ao poder representativo ancestral e como que divino, i.e., na coercibilidade mística (...) As decisões são precedidas de processos participativos: reunidos em *makotas*, os membros da comunidade fazem-se representar e emitem opiniões sobre o assunto a decidir.”¹⁷

¹⁵ GUEDES, Armando Marques *et. al.* Pluralismo e Legitimação: a edificação pós-colonial de Angola. Coimbra: Almedina, 2003. p. 96.

¹⁶ FEIJÓ, Carlos. A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana. Coimbra: Almedina, 2012. p. 32.

¹⁷ FEIJÓ, Carlos. A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana. Coimbra: Almedina, 2012. p. 32-33 (grifos do autor)

No entendimento de Muafuani¹⁸ as Autoridades tradicionais são pessoas jurídicas anteriores ao Estado, de carácter costumeiro (tradicional), reconhecidas pelas instituições oficiais do Estado pelas funções específicas que desempenham no seio das respectivas comunidades. Há, portanto, uma definição com independência das suas atividades, sem sujeição à hierarquia ou à superintendência do Governo. Do cotejo desta definição o autor extrai os seguintes termos, que definem melhor o poder tradicional:

- a) **“Pessoas Jurídicas.** As autoridades tradicionais, apesar de estarem, em regra, representadas por uma pessoa física, não são formadas apenas pelo seu titular. O reconhecimento não é subjetivo, mas sim objectivo. O estado não reconhece o indivíduo, reconhece a instituição que o indivíduo representa, ou seja, na perspetiva da organização administrativa, o Estado reconhece a instituição Autoridade Tradicional.
- b) **Pré-estaduais.** As autoridades tradicionais constituem realidades existentes antes do aparecimento do Estado. Isto quer dizer que o Estado não reconhece como sendo Autoridade Tradicional uma realidade “tradicional” que lhe é contemporânea.
- c) **De carácter costumeiro.** As autoridades tradicionais regem-se, desde a sua constituição, pelas regras costumeiras. É claro que depois do reconhecimento estarão igualmente submetidas ao direito positivo do Estado, sobretudo em conformidade com a Constituição da República de Angola (CRA).
- d) **Reconhecidas pelo Estado.** As autoridades tradicionais são reconhecidas e não criadas pelo Estado. Este reconhecimento deriva do facto das autoridades tradicionais existir antes do surgimento do Estado. O Estado não cria: reconhece esta instituição que é anterior a ele. Assim, fica descartada qualquer possibilidade de surgirem ex novo autoridades tradicionais;
- e) **Pelas funções específicas que desempenham.** As, autoridades tradicionais são reconhecidas pelo Estado, não só pelas funções culturais ou tradicionais que desempenham, mas também pelo papel relevante que têm noutras áreas da vida na comunidade, tais como na área económica, social e de organização administrativa.”¹⁹

Assim como qualquer outra fonte de poder, o poder tradicional também possui uma estrutura orgânica, apresentada por Israel Jacob Massuanganhe, o qual afirma que é composta pelo líder comunitário, pelo conselho local e pelos conselheiros. Abaixo estão discriminadas as competências de cada um:

- “a) Líder comunitário - o líder comunitário, quer rei, soba ou seculo, goza de autoridade tradicional própria no exercício das suas funções e atribuições. O líder comunitário deve ser alguém com uma descendência local e com domínio dos laços que vinculam o passado das comunidades locais, exercendo o poder legitimado ou por elo político. O líder comunitário representa os interesses da comunidade locais, poderá ter como funções: • representar a comunidade local; • zelar pelo cumprimento das normas do direito costumeiro e das demais aplicáveis; • orientar as atividades comunitárias no seio da circunscrição; •

¹⁸ MUAFUANI, Francisco Alberto. Os Desafios Da Administração Pública. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto. n. 1, out. 2013. p. 117.

¹⁹ MUAFUANI, Francisco Alberto. Os Desafios Da Administração Pública. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto. n. 1, out. 2013. p. 117. (grifo do autor)

representar administrativamente os interesses da comunidade local; • encaminhar as informações solicitadas pela administração local; • convocar o conselho local.

b) O conselho local - o conselho local é o órgão deliberativo, representativo colegial, de consulta e auscultação, composto por todos os conselheiros e chefiado pelo líder comunitário. O conselho tem como principais funções: • analisar e emitir pareceres sobre matérias de especialidade; • acompanhar a execução dos diferentes projetos em curso na região; • acompanhar as atividades administrativas no seio da comunidade; • analisar o funcionamento e direção das estruturas do poder tradicional; • emitir parecer quanto à criação e à extinção das estruturas do poder tradicional; • deliberar sobre outras matérias de interesse da comunidade local.

c) Os conselheiros: os conselheiros são individualidades de reconhecido mérito no seio da comunidade, pela valência da sua experiência, domínio das crenças e hábitos culturais, que apoiam o líder comunitário nas suas funções. Os conselheiros, no exercício das suas atividades, têm funções delegadas do líder comunitário em razão da ala que se entenda que deverá passar a ser supervisionada pelo conselheiro. Os conselheiros, dentre os serviços, podem se ocupar com a celebração de casamentos tradicionais, os rituais tradicionais, a arrecadação dos tributos locais, a gestão de terras e meio ambiente e tarefas mínimas na escala administrativa. Ressalva-se que autonomia tributária não pode ser confundida com autonomia financeira, na medida em que os projetos de investimento na circunscrição da autoridade tradicional estão previstos na matriz dos projetos da administração local do Estado ou da administração autárquica e, por conseguinte, esta região é parte integrante da administração local, sendo que a gestão é que vai obedecer a uma delegação, a autoridade local.”²⁰

Assim, para a formação das instituições estatais, a história angolana exigiu o reconhecimento do pluralismo jurídico advindo do poder tradicional em convivência paralela ao direito estatal. A falta de poderes públicos, em certas regiões, fez com que as autoridades tradicionais fossem chamadas a exercer funções administrativas, tornando-as socialmente um poder autônomo, onde quando não convivem em conjunto com os representantes estatais, transformam-se em representantes das administrações locais do Estado. Devido a estas complexidades, a Constituição da República Angolana de 2010 reconhece nas autoridades tradicionais um dos elementos principais do Poder Local.

1.2 Modalidades Específicas de Participação: CACS (Conselhos de Auscultação e Concertação Social)

No que tange às modalidades específicas de participação dos cidadãos na Administração Local do Estado, legalmente consagrados no ordenamento jurídico angolano no âmbito municipal pode-se apontar: o Conselho Municipal de Auscultação da Comunidade, o Conselho Municipal de Concertação Social, o Conselho Municipal de Vigilância Comunitária e a Comissão de Moradores.

²⁰ MASSUANGANHE, Israel Jacob. O poder local, as autoridades tradicionais e a reforma da governação local: as relações do poder e os desafios no quadro da descentralização. Revista Debates e Tendências, edição especial, v. 1, n. 2, Passo Fundo, jul./dez. 2011. p. 148.

Por ordem cronológica, será inicialmente abordada a Lei n. 7/16, de 1 de junho, a qual veio a estabelecer a organização e o funcionamento das Comissões de Moradores. Esta lei definiu o regime jurídico das comissões, que são pessoas coletivas de direito público, resultantes da união voluntária e organização de pessoas residentes numa determinada rua, quarteirão, bairro, aldeia ou povoação. São apertada e sem fins lucrativos, e visa promover uma cultura de associativismo e promover o princípio da participação dos cidadãos na sua respectiva circunscrição territorial ou administrativa.

Apesar de haver críticas por parte da oposição, que gostaria que as comissões de moradores fizessem parte do pacote legislativo que está em discussão em Angola para criação das autarquias locais, e não de uma lei esparsa, alertam do receio de que tais comissões poderiam se assemelhar aos antigos CAPs (Comités de Acção do Partido), com intuito de vigiar e policiar os cidadãos.²¹ Tal posição não foi predominante, e aprovou-se em 1 de junho de 2016 a referida lei.

A Comissão de Moradores será dotada de autonomia administrativa e financeira, podendo também ter autonomia política, com a eleição de seus membros pela própria comunidade residente na área de implantação da comissão. Tem por função a resolução de problemas comuns dos moradores, a promoção da participação, da solidariedade e da cooperação na comunidade, a defesa dos interesses comuns aos moradores e a melhoria de sua qualidade de vida. É constituída por uma Assembleia, uma Administração e um Conselho Fiscal.

Dentre as competências da Comissão de Moradores está a cooperação com os órgãos da Administração Local do Estado e com as autarquias locais, em especial no que tange à identificação de moradores nacionais e estrangeiros, possibilitando a denúncia de imigrantes ilegais, de igrejas e seitas ilegais; promover a limpeza e manutenção dos espaços verdes, bem como denunciar construções não autorizadas, ocupação ilegal de terrenos e práticas de comércio ilegal; questões de segurança e ordem pública; trânsito rodoviário local; poluição sonora; fazer a vigilância sanitária, veterinária e comunitária, alertando sobre desastres e calamidades naturais; assim como na identificação e controlo do grau de criminalidade e de outras formas de violação da lei e da ordem pública.

²¹ ANGOLA. Nova Lei da Comissão de Moradores Gera Controvérsia. Disponível em: <https://www.voportugues.com/a/angola-lei-comissao-de-moradores/3300510.html>. Acesso em 13 set. 2018.

As comissões de moradores representarão os moradores daquela circunscrição territorial, podendo exercer o direito de petição perante órgãos do governo, direito de resolver pela via da conciliação conflitos entre membros da comunidade, promover ações culturais, desportivas, recreativas, de preservação ambiental e qualidade dos espaços públicos, dentre outras.

Porém, é importante ressaltar que o Poder central é o competente para definir as áreas e limites geográficos das comissões de moradores. Exerce tutela administrativa sobre elas, bem como pode determinar a destituição ou dissolução dos órgãos sociais da comissão de moradores em caso de violação à Constituição e aos Estatutos da Comissão.

Por sua vez, também como outras formas de participação dos cidadãos angolanos, tem-se a recente Lei n. 15/16, de 12 de setembro, que estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Esta lei substituiu os antigos Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS), anteriormente criados pelo Decreto-Lei n. 02/2007, de 3 de janeiro, que foi posteriormente revogado pela Lei n. 17/10, de 29 de julho. Nas palavras de Nelson Pestana, os antigos CACS eram tidos como uma importante “forma de organização e participação dos cidadãos, sendo um dos ‘pilares’ do processo de transição para a democracia”.²² Tratam-se de

“(…) uma oportunidade para os cidadãos poderem fazer-se ouvir nas suas reivindicações e demandas, bem como para contribuírem para resolver os problemas da gestão da *res publica*, favorecendo uma melhoria significativa na prestação de serviços públicos às comunidades e populações e na qualificação da governação local. Os CACS foram logo identificados como um “novo espaço de participação” dos cidadãos e uma tentativa do estado se aproximar dos governados, constituindo um espaço de debate participativo das políticas públicas locais que seria um laboratório das autarquias locais e um meio de garantir uma transição do estado centralizado à autonomia autárquica, do municipalismo da administração ao municipalismo dos cidadãos, sendo, por isto, um importante avanço na institucionalização do diálogo entre as administrações locais e as comunidades e um pressuposto crucial para a existência de uma governação local democrática.”²³

Entretanto, após a mudança legislativa os antigos CACS (Conselhos Municipais de Auscultação e Concertação Social) foram extintos, e substituídos pelos: a) Conselhos

²² PESTANA, Nelson. Os Novos Espaços de Participação em Angola. In: FAURÉ, Ives-A; RODRIGUES, Cristina Udeslmann. (Org.) Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores. Coimbra: Almedina, 2011. p. 183.

²³ PESTANA, Nelson. Os Novos Espaços de Participação em Angola. In: FAURÉ, Ives-A; RODRIGUES, Cristina Udeslmann. (Org.) Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores. Coimbra: Almedina, 2011. p. 190.

Municipais de Auscultação da Comunidade; b) o Conselho Municipal de Concertação Social; e c) o Conselho Municipal de Vigilância Comunitária.

Por conseguinte, as instituições do Poder Local angolanas, como os Conselhos de Auscultação e Comissões de Moradores são, na sua dimensão, um poder político. Todavia, não são soberanos (não podendo ameaçar a soberania do Estado unitário), devendo conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados, assim como outros poderes administrativos do Estado, especialmente o de controle, nos termos previstos no artigo 241.^{o24} da Constituição.

Trata-se da “consequência prática da aplicação do princípio da descentralização administrativa” e também do “princípio da autonomia local”, que compreende, conforme o artigo 214, n. 1 da Constituição da República de Angola, “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”.²⁵

Porém, entende-se que estas constantes alterações legislativas nas instituições participativas angolanas, por mais que se tente aprimorá-las, acaba por prejudicar sua consolidação na prática cotidiana das comunidades.

1.3 Autarquias Locais:

Finalmente, quanto às autarquias locais, já a anterior Lei Constitucional de 1992 a elas se referia, no artigo 146.^o, definindo-as como pessoa coletiva territorial que visa a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo, para o efeito, de órgãos próprios representativos eleitos e de liberdade de administração das respetivas coletividades.

Atualmente, é o artigo 217.^{o26} da Constituição da República de Angola de 2010 que conceitualiza as autarquias locais como pessoa coletiva territorial, correspondente

²⁴ ARTIGO 241. (Presidente da República) (...) 4. A organização e o funcionamento da administração do Estado, bem como os poderes sobre a administração indirecta do Estado e sobre a administração autónoma, devem adequar -se ao disposto na presente Constituição.” ANGOLA. Constituição da República Angolana de 2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>. Acesso em abr. 2018.

²⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. Direito Constitucional de Angola. Lisboa: Instituto de Direito de Língua Portuguesa, 2014. p. 565.

²⁶ “CAPÍTULO II- Autarquias Locais - Artigo 217. (Autarquias Locais) 1. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscções do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respectivas populações. 2. A organização e o funcionamento

ao conjunto de residentes em certas circunscrições dos territórios nacional que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos pelas populações.

Estão, pois, aqui implícitos os elementos constitutivos do conceito de autarquias locais, designadamente: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, carácter eletivo dos órgãos e poderes locais. Podem se constituir em entidades municipais, supramunicipais ou inframunicipais.

Salienta-se que até o momento as autarquias locais são órgãos desconcentrados da Administração Estatal, ou seja, não possuem autonomia administrativa, política, legislativa ou financeira. Entretanto, pelo princípio do gradualismo (artigo 242 da Constituição da República Angolana)²⁷ o que se persegue em Angola é a concretização da Constituição, com a efetiva descentralização administrativa e o reconhecimento de autonomia para as autarquias locais.

2. Administração e Governação Local em Angola: princípios

A Constituição da República de Angola, vista e aprovada pela Assembleia Constituinte a 21 de janeiro de 2010 na sequência do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 111/2010 de 30 de janeiro, a qual foi promulgada em 3 de fevereiro de 2010 pelo Presidente da República, consagra ligações que têm levado a diversos ajustamentos de natureza jurídico-legal no ordenamento jurídico angolano, a fim de adequá-lo à nova realidade constitucional.

Em face da necessidade imperiosa de adequação do quadro organizativo e funcional dos órgãos da Administração Local do Estado ao novo figurino constitucional, a Assembleia Nacional aprovou a Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado (Lei n.º 17/10), que

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.” ANGOLA. Constituição da República Angolana de 2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>. Acesso em abr. 2018.

²⁷ Artigo 242. 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. ANGOLA. Constituição da República Angolana de 2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>. Acesso em abr. 2018.

estabelece os princípios e as normas de organização e de funcionamento dos entes locais do Estado.

A organização e funcionamento da Administração Local do Estado estão alicerçados em determinados princípios, tais como o da desconcentração administrativas, da Constitucionalidade e legalidade, da diferenciação, da transferência de recursos, da transitoriedade, da participação, da colegialidade, da probidade administrativa, da simplificação administrativa e da aproximação dos serviços às populações (artigo 4.º). Veja-se abaixo a apresentação de cada um deles: a) Princípio da Desconcentração Administrativa: É o procedimento administrativo por meio do qual um órgão da Administração Central do Estado transfere competências e atribuições a outro órgão da Administração Local ou regional do Estado.

b) Princípio da Constitucionalidade e Legalidade: Este princípio obriga a que a organização e funcionamento dos órgãos locais da Administração do Estado, sejam conformes à Constituição e à lei. É, por conseguinte, um princípio capital para a formatação organizativa e de funcionamento dos órgãos locais dos administradores do Estado, dando especificidade e qualificação ao Estado de Direito em que se alicerça.

c) Princípio da Diferenciação: Nos termos deste princípio, a organização e o funcionamento dos órgãos desconcentrados da Administração Local podem estar sujeitos a formatos diferenciados, conforme a realidade do seu desenvolvimento político, econômico, social, cultural e demográfico, com vistas à unidade do governo e da boa governança sem desrespeitar as peculiaridades locais.

d) Princípio da Transferência de Recurso: A transferência de competência deve ser acompanhada da transferência de pessoal e de capacidade financeira adequada ao desempenho das funções desconcentradas.

e) Princípio da Transitoriedade: Esse princípio assume o gradualismo na transferência das tarefas e/ou missões, bem como dos poderes funcionais correspondentes dos órgãos da Administração Local para as autarquias locais, à medida que forem criadas.

f) Princípio da Participação ou do Participativo: Assegurar o envolvimento do cidadão, de forma individual, organizada, no procedimento de formulação das decisões que lhe digam respeito.

g) Princípio da Colegialidade: Nos termos deste princípio, as decisões administrativas que, pela sua complexidade e importância, o justifiquem, devem ser tomadas pelos órgãos colegiais.

h) Princípio da Probidade Pública: Este princípio impõe a todos os agentes públicos a observância dos valores da *good governance* e honestidade no desempenho da sua função.

i) Princípio da Simplificação Administrativa: É um princípio que se insere nas ações de desburocratização administrativa, impondo aos órgãos da Administração Local medidas de funcionamento que facilitam a vida dos cidadãos das empresas no âmbito da relação jurídico-administrativa e suscetíveis de contribuir para o aumento da eficiência e eficácia dos serviços públicos.

j) Princípio da Aproximação dos Serviços às Populações: Este princípio impõe a organização e estruturação de serviços administrativos desconcentrados com vistas a sua acessibilidade às populações que pretendem servir.²⁸

Estes princípios²⁹ serão, depois, mais bem densificados, após a abordagem a seguir das relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais da Administração do Estado que se desenvolvem com a observância dos princípios da unidade, da hierarquia e da coordenação institucional (n. 2 do art. 3. da Lei 17/10).

3. Atribuições dos órgãos da Administração e Governação Local

Depois de catalogados os princípios sob os quais assentam as relações entre os órgãos centrais e os órgãos locais da Administração do Estado, parte-se para o estudo de suas atribuições e competências.

3.1. Governo Provincial

Nos termos do artigo 11.º e 12.º da Lei n.º 17/10, “cabe ao Governo Provincial promover e orientar o desenvolvimento socioeconômico, com base nos princípios e nas opções estratégicos definidos pelo titular do Poder Executivo e no plano Nacional, bem como assegurar a prestação dos serviços públicos da respetiva área geográfica”. Assemelham-se as províncias aos Estados brasileiros.

Por sua vez, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 17/10, o Governo Provincial é presidido pelo Governador, sendo integrado pelos Vice-Governadores, os Delegados e os Diretores Provinciais. Por serem as províncias órgãos desconcentrados do Estado,

²⁸ TEIXEIRA, Carlos. Manual de Direito Administrativo. Luanda: Mayamba, 2015.

²⁹ Vinculam todas as funções e, no dizer de Gomes Canotilho têm uma natureza nomogenética e sistêmica, constituindo o fundamento de regras jurídicas com idoneidade irradiante que lhes permite ligar ou cimentar objetivamente todo o sistema constitucional. Ver outros desenvolvimentos em CANOTILHO, Joaquim J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, Coimbra, 2001. p. 1085-1088.

tais dirigentes não são eleitos, mas nomeados pelo Presidente da República, e a ele são subordinados, em uma relação hierárquica.

Como elemento importante, no plano da coordenação institucional, cabe ao Governo Provincial:

“Art. 12, n. 7: a) Executar as decisões do titular do poder executivo, em matéria de incidência local; b) Assegurar a orientação, o acompanhamento e a monitorização das Administrações Municipais e Comuns e superintender nos institutos públicos e empresas públicas de âmbito provincial e municipal; c) Acompanhar e cooperar com os institutos públicos e empresas públicas nacionais, com representação local, nos respetivos programas e planos de desenvolvimento de atividades, com vista à harmonização das respectivas intervenções; d) Assegurar a implantação das deliberações políticas ou estratégicas de relevo específicos para a defesa nacional; e) Colaborar com os órgãos de defesa, segurança e ordem interna, na defesa da integridade de todo o espaço territorial da Província, nos termos da lei; f) Assegurar, em coordenação com os órgãos competentes do processo eleitoral, a realização do registro eleitoral e das demais atividades legais inerentes às eleições gerais e autárquicas, no âmbito do território da Província; g) Promover, nos termos da lei, iniciativas para a conclusão de acordos ou protocolos de geminação e cooperação de cidades; h) Assegurar, em coordenação com os órgãos competentes, a aplicação das matérias relativas à prestação e à garantia dos serviços de justiça às populações.”³⁰

Por sua vez, no âmbito da consecução de grande parte dos direitos fundamentais, percebe-se que são várias as competências do Governo Provincial com vista à prossecução das atribuições acima referenciadas, tanto no domínio do planejamento e orçamento³¹; quanto o desenvolvimento urbano e no ordenamento do território³²; bem

³⁰ ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³¹ Art. 12, n. 1: “a) Elaborar a proposta do Governo Provincial, nos termos da lei; b) Elaborar planos e programas económicos, nos tipos e nos termos previstos na lei; c) Acompanhar a execução dos planos e programas de investimento público, bem como do Orçamento Provincial, e elaborar os respetivos relatórios, nos termos e para os efeitos previstos na lei; d) Superintender na arrecadação de recursos financeiros provenientes dos impostos e de outras receitas devidas ao Estado, que são afetados à Província, nos termos da legislação em vigor; e) Elaborar estudos necessários para um melhor conhecimento da realidade socioeconómica da Província; f) Constituir bases de dados estatísticos sobre a realidade socioeconómica da Província; g) Elaborar os programas de desenvolvimento provincial, nos termos da lei; h) Elaborar a carteira provincial da projetos a incluir na carteira nacional e no Programa de Investimento Público (PIP) e as demais tarefas a si atribuídas no âmbito do processo de programação e gestão do investimento público.” ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³² Art. 12, n 2: “a) Elaborar e aprovar a proposta de planeamento territorial nos termos da lei; b) Elaborar e aprovar projetos urbanísticos e o respetivo loteamento para as áreas definidas para a construção, nos termos da lei; c) Promover, apoiar e acompanhar o desenvolvimento de programas de auto-construção dirigida e de habitação social; d) Autorizar a transmissão ou a constituição de direitos fundiários sobre terrenos rurais, agrários ou florestais, nos termos da lei; e) Autorizar a constituição e a transmissão de direitos fundiários sobre terrenos urbanos, nos termos da legislação fundiária e do ordenamento do território; f) Submeter à Administração Central propostas de transferências de terrenos do domínio público para o domínio privado do Estado; g) Submeter à Administração Central propostas de concessão

como no domínio do desenvolvimento social e cultural³³; no domínio da segurança pública e da polícia³⁴; e quanto ao meio ambiente.³⁵

Conforme pode se perceber acima, ao Governo Provincial competem muitas atribuições. Assim, apesar de Angola ser um Estado Unitário, há uma grande desconcentração de poder às esferas menores e mais próximas dos cidadãos, em especial as províncias.³⁶ Por sua vez, a legislação infraconstitucional procura promover

de forais dos centros urbanos que preencham os requisitos legais; h) Observar e fiscalizar o cumprimento do disposto na Lei de Terras, na Lei do Ordenamento do Território e nos seus regulamentos”. ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³³ Art. 12, n. 4: “a) Garantir a assistência social, educacional e sanitária, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população; b) Garantir as condições organizativas, e matérias para a educação para todos (EPT), a alfabetização e o ensino primário universal; c) Garantir as condições organizativas materiais e financeiras para a promoção da ciência e da tecnologia, incentivando a estreita colaboração com o mundo laboral; d) Promover a qualificação e o desenvolvimento dos recursos humanos, a nível local; e) Promover a educação informal em línguas nacionais através de múltiplas modalidades possíveis; f) Criar condições para o desenvolvimento da cultura e das artes, promovendo a recolha, o estudo e a investigação, a divulgação e a valorização das distintas manifestações, nas suas múltiplas formas, incluindo as línguas nacionais; g) Contribuir para o conhecimento a e a valorização do património histórico-cultural existente a nível provincial, municipal e comunal, promovendo levantamento e estudos de todo o tipo de estruturas e realizações, classificados ou a classificar; h) Promover a criação de infra-estruturas para museus e bibliotecas e casas de cultura a nível da província, dos municípios e das comunas, bem como garantir o seu apetrechamento e o franqueamento das populações, através de programas culturais e educativos, previamente concedidos e de forma consequente; i) Garantir as condições organizativas e matérias para o desenvolvimento do desporto e da ocupação dos tempos livres da juventude e da população em geral; j) Apoiar e promover a criação de infra-estruturas de recreação e de desporto e incentivar a prática desportiva; k) Promover campanhas de educação cívica da população”. ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³⁴ Art. 12, n. 5: “a) Assegurar a protecção dos cidadãos nacionais e estrangeiros e a propriedade pública e privada; b) Tomar as medidas cabíveis para o combate à delinquência, à especulação, ao açambarcamento, ao contrabando, à sabotagem econômica e à vadiagem, bem como contra todas as manifestações contrárias ao desenvolvimento administrativo, económico, social e escultural da Província; c) Desenvolver acções de protecção civil e epidemiológico; d) Fazer cumprir as tabelas de preços e margens de lucros fixados pelo Executivo, as normas relativas ao comércio, bem como as relativas as transgressões administrativas”. ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³⁵ Art. 12, n. 6: “a) Prover medidas tendentes à defesa e à preservação do ambiente; b) Promover ações, campanhas e programas de criação de espaços verdes; c) Promover e apoiar as medidas de proteção dos recursos hídricos, de conservação do solo e da água e dos atractivos naturais para fins turísticos, tendo em conta o desenvolvimento sustentável do turismo; d) Promover o saneamento e o ambiente, bem como a construção de equipamento rural e urbano; e) Promover campanhas de educação ambiental”. ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

³⁶ Conforme artigo 8. da Constituição, “A República de Angola é um Estado unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da Constituição e da lei”. Conforme entendimento de Jorge Bacelar Gouveia, “O princípio da desconcentração administrativa, implicando a repartição de competências dentro do próprio Estado, legitima a Administração Periférica do Estado, nos seus diversos escalões de atividade. O *princípio da descentralização administrativa*, acarretando a distribuição de

o fortalecimento do Poder Local, que é um dos grandes motes da Constituição da República de Angola, conforme já analisado.

Assim, com a Lei n.º 17/10 promoveu-se uma grande desconcentração administrativa, dando efetividade ao artigo 199 da Constituição Angolana, eis que este é um de seus princípios basilares. Mas o grande objetivo da Constituição não é apenas a desconcentração, mas sim chegar a uma descentralização do poder político, com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira às províncias, municípios e comunas. Para tanto será preciso criar bases sólidas para instauração do Poder Local, e por isso a Constituição angolana dispõe, em seu artigo 242, o princípio do gradualismo.³⁷

4. O regime jurídico de delimitação de responsabilidades de atuação entre a Administração Central e a Administração Local do Estado

A Constituição da República de Angola dá uma grande atenção à Administração e Governação Local, materializando tal importância como desiderato de consolidação da democracia gestionária. Como forma de melhorar e tornar mais eficiente a prossecução dos interesses públicos, o Executivo estabeleceu, por via do Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/10, de 17 de agosto, o regime de delimitação e coordenação da atuação entre a Administração Central e a Administração Local do Estado. O diploma restabelece os procedimentos, as matérias, âmbito e modos de intervenção e de coordenação, assim como as responsabilidades no domínio dos investimentos públicos.³⁸

Diferenciados os municípios em urbanos e rurais, o modelo gestionário descrito no artigo 6.º do Decreto Legislação Presidencial n.º 6/10 de 17 de agosto confere

competências para entidades administrativas externas ao Estado-Administração, tem a consequência da legitimação de modalidades várias de administração autónoma, aqui sobressaindo a Administração Autónoma Local, também constitucionalmente designada como ‘Poder Local’”. (Gouveia, 2014, p. 564)

³⁷ Nesse sentido, Elisa Rangel Nunes, ao abordar várias formas em direito comparado de Finanças Municipais, deixa muito clara a dificuldade de se efetivar uma verdadeira descentralização fiscal. E isso não é diferente em Angola, onde as autarquias locais ainda estão em processo de institucionalização, com vistas a se chegar, gradualmente, a uma efetiva descentralização administrativa, política e, em especial, financeira. Para a autora, “Por muito tempo ainda, a relação entre centralização e descentralização constituirá um pólo de forte debate em Angola, pois, como vimos, mesmo em países onde o poder local tem contribuído para o desenvolvimento económico e social das populações e, consequentemente, para o desenvolvimento desses países, ainda aí a sua actuação é objeto de certos constrangimentos, no plano financeiro.” NUNES, Elisa Rangel. Elementos de Direito Comparado para o Estudo das Finanças Municipais em Angola. Angola: A Guerra, Viseu, 2011. p. 565)

³⁸ CLARO, Henrique; DOUTOR, Célia (Coord.) Administração Local: colectânea de legislação fundamental. 2.ed. Luanda: Edijuris, 2012. p. 485-496.

competência à Administração Municipal para ações de investimento público, que vão desde o planejamento, a gestão e a realização nos seguintes domínios: “a)-Zonas verdes; b)- Ruas e arruamentos; c)-Cemitérios municipais; d)- Instalações dos serviços públicos dos municípios; e)-Mercados municipais”. E ainda, nos seus artigos 7 a 20 estabelece a competência aos municípios nos seguintes âmbitos: energia; transportes e comunicação; educação e ensino; patrimônio, ciência e cultura; esporte e tempo livre; saúde; ação social; habilitação; proteção, água e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanização; e, por fim, polícia.

Quanto aos municípios rurais, enquadram-se em suas competências a gestão e realização de investimentos nos seguintes domínios (artigo 21): zonas verdes e florestas; ruas e arruamentos; cemitérios municipais; instalações dos serviços públicos dos municípios; mercados municipais; fontes à actividade agrícola; feiras agrícolas; escoamentos da produção agropecuária; energia; educação, ensino, património, cultura, esporte e tempo livre; saúde, ação social, proteção civil, ambiente, água e saneamento básico; polícia; planeamento e orçamentação de infraestruturas e equipamentos; coordenação institucional, dentre outros.

Assim, é possível ver que no quadro de um exercício de desconcentração e/ou descentralização, ficarão sob responsabilidade direta de atuação dos municípios urbanos e rurais um grande rol de serviços públicos. Perante este quadro legal, é preciso indagar se as autarquias locais e municípios angolanos estão preparados para a assunção de tamanhas as responsabilidades previstas na legislação infraconstitucional?

Em um estudo recente na Província do Bié, tendo por objeto a aferição dos municípios, quer rurais ou urbanos, preparados para assumir as competências decorrentes do Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/10, concluiu-se que apenas a sua capital, o Município do Kuíto, abeira-se do cumprimento das responsabilidades gestionárias e de planeamento que lhe cabem.

Em relação à Província de Benguela espera-se um outro cenário, pois se trata de uma província do litoral e com uma forte concertação de quadros com a formação e as habilidades adequadas para o cumprimento dos poderes funcionais que resultam deste modelo de exercício de poderes funcionais, tendo em vista a realização de interesse público, no cumprimento das tarefas fundamentais do Estado, do direito e liberdades fundamentais constantes da Constituição da República de Angola.

Sendo o município uma associação natural dos vizinhos, grupo de intermediação entre os indivíduos e o Estado com funções de realizar o bem comum, é a Província de Benguela a circunscrição que deve estar concentrada o melhor das capacidades humanas e gestonária para a prossecução do interesse público e a realização do bem comum, conforme os ditames do ordenamento jurídico angolano.

Conclusão:

Apesar da sua recente história, em Angola vários foram os regimes que vigoram desde o período pré-colonial, período colonial, período pós colonial, administração pública no partido único (primeira república) e segunda e terceira repúblicas (período democrático, consolidado com a Constituição da República de Angola de 2010).

A Constituição da República de Angola de 2010, no seu art. 8.º define a característica do Estado angolano como uma República unitária que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do Poder Local e da desconcentração e descentralização administrativas, nos termos da constituição e da lei.

Assim, a temática proposta no presente artigo foi abordar o Poder Local em Angola trazendo, portanto, uma das maiores preocupações das sociedades contemporâneas e dos angolanos em particular, que é a descentralização da atividade administrativa com vistas a aproximar os cidadãos da gestão pública. Trata-se de uma forma de otimizar a aplicação do dinheiro público, já que as decisões estão mais próximos daqueles atingidos por elas.

Entretanto, em Angola a descentralização prevista para as autarquias locais é ainda um ideal a ser alcançado. Atualmente os governadores Provinciais e Administradores municipais, assim como os seus Adjuntos, são nomeados ou indicados pela suas entidades superiores. Não existe eleições em nível Provincial ou Municipal, embora a Constituição vigente na República de Angola prevê a implementação das autarquias locais e que estas serão assentes nos municípios. Assim, pelo sistema hierárquico presente em uma desconcentração, a administração municipal é fiscalizada pelo governo Provincial, e o exercício do governo provincial é fiscalizada pelo governo central, não existindo um órgão colegial específico para o fiscalizar dentro da estratosfera da província e do município.

Por sua vez, as autoridades do poder tradicional em Angola, como órgãos do Poder Local, são constitucionalmente referenciadas e protegidas, pois elas existem antes mesmo da formação do Estado angolano. São fatores de resistência à opressão colonial

portuguesa e holandesa, que a todo custo as tentou extinguir. Seu direito consuetudinário é reconhecido e de valor superior ao direito estatal, somente não preponderando quando violar a Constituição angolana e a dignidade humana.

No Brasil, por sua vez, os povos originários (índigenas) foram quase que totalmente extintos, fruto da opressão colonial que foram expostos e que se seguiu após a Independência por quase 500 anos. Foi somente após a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 231 e 232 que os índios tiveram reconhecidos seus direitos à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Entretanto, a injustiça histórica já tinha sido feita. Grande parte dos povos originários foram dizimados, atualmente encontrando-se em grupo muito reduzido, com grande parte de sua cultura, crenças, identidade e tradições dizimadas pelas tentativas de “acultramento” dos povos originários. Eram considerados pela anterior legislação brasileira (Código Civil Brasileiro de 1916)³⁹ como “silvícolas”, incapazes para a vida civil, submetidos à uma imposição da cultura, valores, identidade e direito do Europeu colonizador, tido como “povo brasileiro”, em contraponto aos indígenas, “o outro”. Eis um grande paradoxo da história brasileira.

Nesse sentido, é importante estudar e conhecer o direito angolano, em especial suas instituições do Poder Local, a fim de entrar em contato com uma forma de gestão pública diferente, capaz de olhar para o futuro sem “rasgar” com seu passado. A qual, apesar de estar ainda em processo de institucionalização de suas autarquias locais, já reconhece constitucionalmente os valores, costumes, direito e identidade de seus povos tradicionais ou originários.

Referências:

ALEXANDRINO, José de Melo. *O poder Local na Constituição da República de Angola. Direito das Autarquias Locais – Introdução, princípios e regime comum*. Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010.

ANGOLA. Constituição da República Angolana de 2010. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf>. Acesso em abr. 2018.

ANGOLA. Constituição da República de Angola de 1992. Disponível em: <http://www.ucp.pt/site/resources/documents/IEP/LusoForum/Constituicao%20angola.pdf>. Acesso em abr. 2018.

³⁹ BRASIL. Lei 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em abr. 2018.

ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 de julho de 2010. Disponível em:

<http://www.governo.gov.ao/VerLegislacao.aspx?id=528>. Acesso em abr. 2018.

ARAÚJO, Raul. A Evolução Constitucional as Justiças de Angola. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). *Sociedade e Estado em Construção: desafios do direito e da democracia em Angola*. v. I. Coimbra: Almedina, 2012. p. 161-182.

CANOTILHO, Joaquim J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2001.

CLARO, Henrique; DOUTOR, Célia (Coord.) *Administração Local: colectânea de legislação fundamental*. 2.ed. Luanda: Edijuris, 2012.

FEIJÓ, Carlos. *A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*. Coimbra: Almedina, 2012.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Angola*. Lisboa: Instituto de Direito de Língua Portuguesa, 2014.

GUEDES, Armando Marques et. al. *Pluralismo e Legitimação: a edificação pós-colonial de Angola*. Coimbra: Almedina, 2003.

MASSUANGANHE, Israel Jacob. O poder local, as autoridades tradicionais e a reforma da governação local: as relações do poder e os desafios no quadro da descentralização. *Revista Debates e Tendências*, edição especial, v. 1, n. 2, Passo Fundo, jul./dez. 2011. p. 111-155.

MUAFUANI, Francisco Alberto. Os Desafios Da Administração Pública. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*. n. 1, out. 2013.

NUNES, Elisa Rangel. *Elementos de Direito Comparado para o Estudo das Finanças Municipais em Angola*. Angola: A Guerra, Viseu, 2011.

PESTANA, Nelson. Os Novos Espaços de Participação em Angola. In: FAURÉ, Ives-A; RODRIGUES, Cristina Udeslmann. (Org.) *Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*. Coimbra: Almedina, 2011.

RTP Notícias. População de Angola sobe para mais de 25,7 milhões de pessoas. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/populacao-de-angola-sobe-para-mais-de-257-milhoes-de-pessoas_n906065. Acesso em 08 fev. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio Constitucional da Participação e Poder Local: Uma Análise a Partir do Ordenamento Jurídico Brasileiro, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto*, n.º 10, Luanda, Angola, p. 9-27, 2011.

SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. *Estudos Jurídicos (UNISINOS)*, v. 40, p. 72-78, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e Justiça num país libertado há pouco do colonialismo e ainda há menos da guerra civil, em transição democrática, em desenvolvimento, rico em petróleo (por alguns anos) e diamantes, pobre para a grande maioria dos cidadãos, cultural, étnica e regionalmente muito diverso. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra. *Sociedade e Estado em*

Construção: desafios do direito e da democracia em Angola. Coimbra: Almedina, 2012. p. 23-83.

TEIXEIRA, Carlos. *Manual de Direito Administrativo.* Luanda: Mayamba, 2015.

TEIXEIRA, Carlos. Administração e governação local em Angola. *Revista Debates e Tendências*, v. 11, n. 1, Passo Fundo, jan./jun. 2011. p. 47-64.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito.* 2º ed. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1997.

Recibido: diciembre de 2018.

Aprobado para publicación: mayo de 2019