



CAÁLA
INSTITUTO SUPERIOR POLITÉCNICO

DEPARTAMENTO DE ENSINO E INVESTIGAÇÃO EM DIREITO

CURSO DE LICENCIATURA EM DIREITO

AMÉRICO CAMANGONHA LUCAS

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PODER AUTÁRQUICO NO SISTEMA
GRADUALISTA, SUAS VANTAGENS E DESVANTAGENS**

CAÁLA -2023

AMÉRICO CAMANGONHA LUCAS

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PODER AUTÁRQUICO NO SISTEMA
GRADUALISTA, SUAS VANTAGENS E DESVANTAGENS.**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Departamento de Ensino e Investigação, como requisito parcial à obtenção de grau de Licenciatura, no Curso de Direito do Instituto Superior Politécnico da Caála.

Orientador: Augusto Ngongo Barnabé.

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, a DEUS todo poderoso pelo dom da vida e saúde, aos meus pais – os melhores do universo –, Ricardo Lucas e Emiliana Chilombo, pois nada disso seria possível sem vocês. Eu espero um dia ser capaz de retribuir todo o carinho e dedicação que vocês deram a mim.

Ao Dr Augusto Nongo Barnabé, meu orientador, pelo exemplo de dedicação profissional e de carinho; ao Instituto Superior Politécnico da Caála - ISPC e todos os seus membros que se dedicam constantemente em prol de uma universidade melhor. Fazer parte disso me proporcionou conhecimentos únicos de vida dos quais eu nunca esquecerei.

Aos meus colegas do mesmo curso, pelos bons momentos vividos ao longo da caminhada da formação; Aos Professores que não pouparam os esforços para transmitirem os conhecimentos dos quais os levo comigo,

A minha mulher Beatriz Chiuva Chinguluma ou Bibitinha como eu a chamo, meu grande amor e melhor amiga. Conviver com você é ter a oportunidade de me tornar uma pessoa melhor a cada dia. É impossível descrever a minha gratidão por tudo o que você faz, que constantemente me mostra o quanto você é a pessoa mais incrível que eu tive o prazer de conhecer.

De resto, os meus irmãos, os meus filhos, os meus amigos e toda família em geral pelo apoio incondicional por mim prestado. O meu muito obrigado que Deus abençoe cada um de vocês.

RESUMO

Este trabalho tem por objectivo demonstrar os benefícios que a institucionalização do poder autárquico trará para o país. O tema em causa é um dos assuntos mais debatidos ultimamente no cenário político angolano, pois, passados tantos anos desde que se conheceu a paz efectiva, ainda notórios são os vários problemas considerados de bases. Daí a necessidade de se esclarecer mais sobre o problema da institucionalização das autarquias. Porém, embora haja divulgação (tímida), nota-se que a maior parte da população ainda carece de esclarecimentos quanto aos benefícios que o referido poder autárquico poderá trazer para as comunidades. Para a elaboração desta pesquisa científica, baseamo-nos na pesquisa exploratória de modos a obtermos maiores informações sobre o assunto em causa. Ao longo da pesquisa analisa-se a questão do gradualismo, da descentralização da administração pública no país, do poder local que as localidades terão para a melhoria da qualidade de vida da população e, por fim, uma abordagem a respeito dos benefícios que as autarquias trarão após a sua implementação bem como as suas desvantagens.

Palavras-chave: Institucionalização, autarquias, gradualismo, descentralização, poder local.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate the benefits that the institutionalization of autarchic power will bring to the country. The theme at issue is one of the most debated subjects lately in the Angolan political scene, since so many years since real, still notorious peace is the various problems considered as basis. Hence the need to clarify more about the problem of the institutionalization of local authorities. However, although there is disclosure (shy), it is noted that most population still lacks clarification on the benefits that said autarchic power may bring to communities. For the elaboration of this scientific research, we are based on exploratory modes research to get more information on the subject matter. Throughout the research it is analyzed the issue of gradualism, decentralization of public administration in the country, local power that localities will have to improve the quality of life of the population and, finally, an approach to the benefits that the authorities will bring after its implementation as well as its disadvantages.

Keywords: institutionalization, municipalities, gradualism, decentralization, local power.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 RESENHA DE VANTAGENS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS	7
1.2 OBJECTIVOS.....	8
1.2.1 Objectivo Geral.....	8
1.2.2 Objectivos Específicos	9
1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO	9
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	11
2.1 SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	11
2.1.1 Concentração E Desconcentração Administrativa	11
2.1.2 Concentração	11
2.1.3 Desconcentração.....	11
2.1.4 Espécies De Desconcentração	12
2.1.5 Centralização E Descentralização Administrativa	12
2.1.6 Centralização	12
2.1.7 Descentralização.....	13
2.2 O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA LOCAL.....	14
2.2.1 Poder Local.....	16
2.2.2 Garantia Da Administração Autónoma Local	18
2.3 AUTARQUIAS	19
2.3.1 Acepções De Autarquias	19
2.3.2 Papel Das Autarquias	20
2.3.3 Finalidade Das Autarquias.....	20
2.3.4 Tipos Das Autarquias:	20
2.3.5 Autarquias Locais Em Angola.....	20
2.4 ENQUADRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE ANGOLA: AUTARQUIAS LOCAIS, DEFINIÇÃO	23
2.5 A SELECÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA AS AUTARQUIAS	26
2.6 TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS.....	28
2.6.1 A Questão Financeira	29
2.7 DESAFIOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS PARA ANGOLA.....	31
2.8 CONTROVÉRSIAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO GRADUAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS, VANTAGENS E DESVANTAGENS	32
2.8.1 Vantagens Das Autarquias.....	33
2.8.2 Desvantagens Das Autarquias	34
3. PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS	36
4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	37
5. PROPOSTA DE SOLUÇÃO	38
6. CONCLUSÕES.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo monográfico intenta promover uma reflexão sobre algumas questões suscitadas acerca da institucionalização das autarquias locais, pois este, constitui um dos assuntos que ganha destaque nas diversas tonalidades fazendo ecos em quase por todos os cantos dos bairros, das vilas, até nas confluências das grandes figuras de que o nosso panorama político diz respeito.

1.1 Resenha de vantagens da institucionalização das autarquias

Entendemos nós que a institucionalização das autarquias, irá garantir o acesso da população aos serviços básicos como: a Água, o Saneamento, a Energia eléctrica, a iluminação pública, o melhoramento das vias de comunicação e acesso, o ordenamento do território, a saúde, a Educação, a Cultura, o Ambiente, o Desporto e outros aspectos de interesse das comunidades locais.

As autarquias constituem por si só uma forma autónoma de governo, onde os seus líderes tomam decisões sobre o seu próprio futuro, resolvendo todas as situações que afligem a colectividade da sua circunscricção, no sentido de alavancar com a sustentabilidade das comunidades. Mas importa referir que para o assunto no qual nos propusemos a pesquisar, trataremos muitos outros elementos conexos para entendermos porque razões devemos ou não pautar na sua implementação para o nosso território nacional, e elencarmos suas vantagens e desvantagens, pois, acredita-se que os países que vivem as Autarquias, gozam de desenvolvimento de serviços acima de um país sem autarquias. Ademais, como ao poder autárquico cabe a descentralização administrativa e política, observa-se em outras lentes, Estados bastantes desenvolvidos por pautarem na implementação das autarquias.

Pelos estudos feitos ao longo da incursão da realidade que constatamos na comuna da Ecunha encontramos como problema científico a ausência das autarquias como factor do subdesenvolvimento do nosso país.

Queremos ainda contribuir com este trabalho demonstrando os benefícios das autarquias, visto que para promover o desenvolvimento local é necessário implementar acções que permitam a activa participação da população da localidade em causa.

O presente estudo tem como objectivo compreender o processo da institucionalização do poder autárquico, analisando os seus desafios e oportunidades. Bem como a compreensão sobre a discussão da gradualidade ou não da institucionalização das autarquias locais em Angola, podendo assim, ajudar a perceber de quanto pode ser benéfico para o desenvolvimento social, cultural e económico do país, a inserção de actores locais na escolha de políticas públicas.

O presente projecto vai se desenrolar sob dois capítulos importantes achados convenientes para esta abordagem.

Assim no primeiro capítulo abordarei sobre a Institucionalização do poder autárquico, no qual serão afloradas questões como, os sistemas de organização Administrativa onde poderemos abordar os modelos de funcionamento e estruturação da Administração Pública. E no fim deste capítulo sobre o que são as autarquias, o que é um sistema gradualista, quais serão as bases para a sua implementação.

No segundo capítulo falarei das controvérsias da institucionalização gradual das autarquias locais, vantagens e desvantagens.

Não queremos com isso dizer que com este sistema todos os problemas vividos pelas comunidades serão ultrapassados, mas que com a implementação das autarquias os problemas básicos enfrentados pelas comunidades serão resolvidos com a intervenção dos munícipes sendo estes os conhecedores dos problemas pois o enfrentam diariamente, e melhor do que ninguém conhecem quais as prioridades na resolução. Para tal propusemo-nos a estudar como as autarquias irão contribuir na resolução dos problemas enfrentados pelas comunidades. A fim de alcançar os propósitos desejados, utiliza-se a pesquisa exploratória na presente pesquisa de modos a obtermos maiores informações sobre o assunto em causa e por se tratar de um assunto que ainda carece de estudos.

1.2 Objectivos

1.2.1 Objectivo Geral

1. Compreender o processo da institucionalização do poder autárquico em Angola.

1.2.2 Objectivos Específicos

1. Explicar os requisitos da institucionalização de uma autarquia;
2. Caracterizar a Institucionalização do poder autárquico no sistema gradualista, bem como fora do gradualismo;
3. Descrever as vantagens e desvantagens das autarquias no sistema gradualista.

1.3 Contribuição Do Trabalho

Escolheu-se o presente tema em função da sua especificidade e trazer um entendimento do valor da sua implementação.

Estudo aplicado ao Município de Ecunha, localizado a 30 (Km) do centro oeste da Província do Huambo, limitado a norte pelos Municípios do Londuimbali e Bailundo, a Sul pelo Município da Caála a este pelo Município do Huambo e a oeste pelos Municípios do Longono e Ucuma, com cerca de 92 mil habitantes.

A relevância do trabalho pode ser considerada de irrefutável indispensabilidade, pois a princípio, o debate parlamentar sobre a graduação da institucionalização das autarquias tem sido essencialmente político, todavia tudo que é político é jurídico, pois o político que cria a lei e a lei traduz o próprio direito. O Governo no poder (MPLA) entende que a institucionalização das autarquias deve ser gradual, e a oposição (UNITA) entende que deve ser instantânea ou não gradual para todo o país.

Politicamente a institucionalização das autarquias não gradual ou instantânea, tem vantagem para a sociedade e para a oposição, porque pressupõe-se que este formato vai implicar um bem estar do ponto vista socio-económico, bem como a partilha do poder em todo o território, afinal, os autarcas vão ser autónomos e capacitados para definirem o futuro deles. Enquanto tecnicamente falando, o partido no poder tem razão na gradualidade, pois a institucionalização das autarquias locais não podem ser vista apenas na perspectiva política, mas devem ser encaradas também na perspectiva estrutural, organizacional, económica e sobre tudo nesta última, porque um dos critérios da institucionalização de uma autarquia é a autonomia económica, porque se não, teremos um autarca politicamente autónomo mas financeiramente dependente da administração central.

Por mim, a institucionalização das autarquias locais passariam por um processo gradual, pois este, permitiria antes na criação de condições, e os Municípios teriam pelo menos um pólo industrial ou definir a sua própria economia para a auto-suficiência.

Mas é imperiosa a institucionalização das autarquias, pois, pelo ver de muitos, há maiores vantagens na Institucionalização do poder autárquico no sistema gradualista porque, com ele, se pode numa primeira instância implementar o poder autárquico nas cidades mais desenvolvidas e que possuem uma fonte de receitas mais ou menos aceitável aos olhos da sua sustentabilidade.

A questão mesmo que não se quer calar é de saber se existe uma assertividade na Institucionalização gradual das Autarquias. O que torna as vezes difícil de responder por existirem adversidades de opiniões quanto á isto.

Em face destas e de outras discussões, urgiu em mim a necessidade de escolher o tema “Institucionalização do poder autárquico no sistema gradualista, suas vantagens e desvantagens”, para clarear os desafios sobre este capítulo.

Pois quando o estado de um país ou região, apresnta um baixo nível de vida de acordo com um fraco desenvolvimento económico e social, quando comparado com os países de civilização adiantada, estamos diante de um subdesenvolvimento e neste caso, motivado pela falta das autarquias.

Um tema bastante pertinente, que para além de chamativo, é desafiador para um país que em breve espera implementar as Autarquias.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Sistemas De Organização Administrativa

2.1.1 Concentração E Desconcentração Administrativa

2.1.2 Concentração

A Concentração ou Administração concentrada constitui o sistema onde o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução daquelas decisões

2.1.3 Desconcentração

Manor afirma que a desconcentração é a dispersão de funções, responsabilidades e funcionários dos escalões superiores aos inferiores do governo, nos diferentes pontos do território nacional, com vista a fortalecer a atividade do governo (Manor, 1999, citado em Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, p. 149).

Amaral (2012), afirma que a desconcentração consiste na distribuição de funções dentro da mesma pessoa jurídica, baseando-se na hierarquia (subordinação), distribuição entre órgãos da mesma pessoa jurídica.

Formosinho (2005, p. 25), utiliza o conceito desconcentração como um processo de transferir para os serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais e, por tanto um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração Estatal directa.

Já na Lei nº 17/10 de 29 de Julho, a desconcentração é o processo administrativo através do qual um órgão da administração central do Estado transfere poderes a outro órgão da administração local do Estado.

O Centro Nacional de Aconselhamento (angolano) diz que a desconcentração é a repartição das funções administrativas dentro do mesmo órgão, existindo “poderes que são transferidos para níveis inferiores, porém dentro do mesmo governo”. Nela existem nomeações de governadores provinciais, administradores municipais, pois não há eleição dos mesmos. E uma vez que estes cargos de direcção e chefia são nomeados pressupõem “morosidade” nos serviços administrativos no âmbito do desenvolvimento local e outros (NCC, 2009/2010).

Para os nossos Municípios, a desconcentração não difere da Lei n.º 17/10 de 29 de Julho, libertando os órgãos superiores da pessoa colectiva e não implicando a criação de um ente jurídico, tendo como o seu principal alvo orientar de forma vertical os serviços públicos,

consubstanciando-se na existência de distribuição de competências entre os vários órgãos da mesma pessoa colectiva pública. É necessário também ter em consideração que a desconcentração funciona como um sistema segundo o qual o poder decisório se reparte entre o superior hierárquico a um ou vários órgãos subalternos.

2.1.4 Espécies De Desconcentração

As espécies de desconcentração são aferidas a partir de três (3) critérios:

1. Quanto aos níveis, temos: a Desconcentração a nível central e nível local, (Administração central e Administração local);
2. Quanto aos graus, temos: Desconcentração absoluta e relativa;
3. Quanto as formas, temos: Desconcentração originária e derivada

A Desconcentração ou Administração desconcentrada constitui o sistema onde o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos.

2.1.5 Centralização E Descentralização Administrativa

A administração pública é organizada de forma hierárquica, em cujo cimo está o Chefe do Poder Executivo. A actividade administrativa pode ser prestada de duas formas: centralizada, onde o serviço é prestado pela administração directa, e a descentralizada, em que a prestação é deslocada para outras Pessoas Jurídicas (MELLO, 2000, p. 126). As actividades administrativas até aqui prestadas são vistas como instituições detentoras de poder e autoridade e não como instituições detentoras de deveres ou de obrigações de estado. Podemos então questionar o seguinte: quais são as administrações que reconhecem que o serviço público é uma obrigação do Estado para com o cidadão? Na nossa óptica as atribuições administrativas são concedidas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho.

Segundo Amaral (1994), a centralização e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas.

2.1.6 Centralização

Diz-se centralizado, o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do Exercício da função administrativa.

2.1.7 Descentralização

A descentralização corresponde à transferência de funções, responsabilidade, e às vezes do poder, dos escalões superiores do Estado para os escalões inferiores, dentro da cadeia de governação. A transferência pode acontecer de três maneiras principais: descentralização administrativa; descentralização democrática; descentralização fiscal.

Administrativa: tem a ver com a dispersão de funções, responsabilidades e funcionários dos escalões superiores do governo para os inferiores, com vista a fortalecer a autoridade do governo (Manor, 1999, citado por Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012).

Democrática: consiste na transferência do poder (tomada de decisões), transferência de funções e recursos do nível central para o local para elementos que são eleitos pela comunidade local e prestam contas a esta comunidade (e não a elementos indicados pelo governo, como se tem verificado em Angola);

Fiscal: transferência de recursos fiscais dos escalões superiores para os escalões inferiores do governo (cedendo influência sobre o orçamento e decisões financeiras). (Manor, 1999, citado por Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, pp. 5-6).

A descentralização para Formosinho (2005, p. 25) é o processo de passagem de modelos mais estatizados para menos estatizado de administração pública, ou seja, o processo de submeter o tipo de administração pública menos dependente do Estado.

Para Amaral (2012), a descentralização é o deslocamento para uma nova pessoa que pode ser física ou jurídica, não havendo hierarquia, mas existindo controlo e fiscalização (sem subordinação).

“A descentralização é o de que a mudança de autoridades e funções de planeamento e provisão de serviços ao nível local venha reflectir na satisfação das necessidades e prioridades da população, e que os serviços seriam prestados efectivamente. No entanto, este argumento é baseado na assunção de que está assegurado o mecanismo da ‘voz’ e ‘influência’ das pessoas nos processos de tomada de decisões a respeito da governação local” (Santos, 2012, p. 53).

Segundo a Constituição de 2010, Angola é um Estado unitário descentralizado, como podemos constatar no artigo 8.º da referida Constituição.

Importa destacar três formas de descentralização segundo Luciano Benvindo (2012):

1. Territorial que dá origem à existência de autarquias locais;
2. Associativas que dá origem as associações públicas e;
3. Institucional a que dá autonomia aos institutos públicos e as empresas públicas.

Quanto a descentralização territorial, apesar de estar prevista não está ainda implementada em Angola as autarquias locais o que nos leva a reflectir sobre a existência ou não existência de descentralização territorial. (AMARAL, 1994 *apud* BENVINDO, 2012).

A descentralização supõe a existência de, pelo menos, duas pessoas, entre as quais se repartem as competências.

A descentralização implica a acumulação e partilha de poderes do governo central com o governo local. Pode definir-se a descentralização em dois planos: No plano jurídico, diz-se que é o sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, designadamente as autarquias locais. No plano político-administrativo, diz-se que há descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo da legalidade. (AMARAL, 1994 *apud* BENVINDO, 2012, p. 38).

2.2 O Princípio Da Autonomia Local

O princípio da autonomia local é reconhecido pela legislação interna ou seja pela Constituição conforme referenciado anteriormente. Segundo a Constituição angolana, 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 (Artigo 214.º).

O entendimento do sentido e alcance deste princípio tem variado ao longo dos tempos, conforme os regimes políticos, e na actualidade não há unanimidade de opiniões acerca do assunto (AMARAL, 2006). No liberalismo, a autonomia local constituía um refúgio próprio das autarquias face ao Estado. Hoje, em pleno Estado dominado pelo avanço tecnológico o princípio da autonomia local não pode ser entendido da mesma maneira.

Dantes, o que era de interesse nacional competia ao Estado; o que era de interesse local competia às autarquias locais; mas, hoje em dia, quase tudo que é local tem de ser enquadrado numa política pública definida a nível nacional como é o caso do ambiente, ordenamento do território, urbanismo, fomento turístico, etc.; por outro lado, e inversamente, todas as políticas nacionais têm uma dimensão regional e diversificada, exigindo adaptações, especialidades, respeito pelas particularidades de cada área ou localidade.

Daí que muitos autores pretendam escusar da autonomia local e substituir o conceito, ou reconvertê-lo, de modo a assegurar sobretudo o direito de as autarquias locais participarem na definição das grandes orientações nacionais (leis, políticas públicas, planeamento), assim como na respectiva execução.

A autonomia local seria, agora, solidariedade das autarquias com o Estado, participação, colaboração. De uma autonomia-liberdade ter-se-ia passado, ou estaria a passar-se, para uma autonomia-participativa. Esta concepção não é aceitável pelo autor, pelo menos nas suas modalidades mais radicais. (AMARAL, 2006).

A autonomia local é um espaço de livre decisão das autarquias sobre assuntos do seu interesse próprio. O princípio da autonomia local compreende a ideia de participação da população exigindo nomeadamente poderes de decisões independentes e o direito de recusar soluções impostas pelo poder central. As autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade, desde que esteja dentro dos limites da lei. Ela tem o direito de decisão por isso não subordina a outrem. O exercício das responsabilidades públicas deve pertencer às autoridades mais próximas do cidadão de formas a resolver as questões ligadas a população.

Assim, segundo Amaral (2006), o princípio da autonomia local pressupõe e exige, pelo menos, os seguintes direitos:

1. O direito e a capacidade efectiva de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos;
2. o direito de participarem na definição das políticas públicas nacionais que afectam os interesses próprios das respectivas populações;
3. o direito de partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre matérias de interesse comum;
4. o direito de, sempre que possível, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais por forma a adaptá-los convenientemente as realidades locais.

Quanto aos recursos financeiros, o artigo 215.º da tão citada Constituição diz que devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados. A lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e impostos locais. Esses recursos permitirão as autarquias locais dispor livremente o exercício das suas atribuições, e os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as mesmas, devem ser

de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

Pode-se com isso perceber que a autonomia que as comunidades/municípios terão é um dos benefícios que as autarquias trarão após a sua implementação no nosso país pelo acima exposto, pois todas as acções em prol da mesma estarão ligadas para o bem-estar da população sendo ela o alvo de todo o processo de desenvolvimento. Com o Desenvolvimento Local se busca a melhoria de qualidade de vida das comunidades e a maior participação destas nas definições do poder político, em favor de um ambiente saudável e socialmente justo, para as gerações actuais e futuras.

2.2.1 Poder Local

O poder local é um fenómeno do âmbito do poder político que tem na sua base o princípio da descentralização político-administrativa. Segundo o Artigo 213º, n.º 1, do Poder Local:

“A organização democrática do Estado a nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do poder local, nos termos da presente constituição”.

A lei constitucional de 1992, já fazia referência ao poder local, “sendo a organização do estado a nível local compreendendo a existência de autarquias locais e outros órgãos administrativos locais” (Artigo 145º).

Na verdade, a palavra “poder” é polissémica. Todavia, a expressão “poder” deve significar “a faculdade atribuída pela lei constitucional a determinadas entidades, criadas ou reconhecidas por lei, de definir e impor aos outros o respeito da própria conduta ou traçar a conduta alheia” (Feijó, 2012).

Relativamente ao vocábulo “local”, vai ser entendido no sentido da delimitação territorial ou espacial, onde as entidades autónomas desenvolvem as suas actividades, de acordo com a divisão administrativa em vigor no país.

Poder local pode ser definido em duas vertentes: do ponto de vista teórico, o poder local é aquele que nasce num local, o poder que emana do povo e não um poder imposto no local.

O Estado não é poder local, é um poder imposto no local. Do ponto de vista prático: o poder local é a representação do estado no local (exemplo, as administrações municipais e outros serviços ministeriais) (Poulson, 2009, citado por Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, p. 34).

Nesta ordem de ideias, podemos retirar as seguintes consequências, que deverão pautar a aplicação da lei:

O poder local é originário por ser anterior ao do Estado ou até mesmo desenvolver-se fora dele. Refira-se ao poder tradicional é igualmente uma manifestação do poder local. É exequível que, para ser considerado poder local é necessário um reconhecimento extra-estadual, sendo verdade que após este reconhecimento o poder tradicional se funcionaliza no plano jurídico-público, ou seja, se ergue como um verdadeiro poder público. Por isso é importante este reconhecimento constitutivo.

O poder local é exercido através de órgãos descentralizados, de instituições e isto quer dizer que se optou por uma concepção ampla do poder local para abranger as 21 autarquias locais (órgãos descentralizados administrativa e territorialmente), o poder tradicional e outras formas de participação democrática das populações, como as comissões de bairros. Nesta conformidade, o poder local não é corporizado apenas pelas autarquias, antes pelo contrário, é dimensionado para lá das autarquias locais (Poulson, 2009, citado por Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, p. 41).

O poder local visa satisfação dos interesses próprios das populações respetivas. Significa isto que, o poder local não visa a prossecução do interesse geral ou nacional que ao Estado compete prosseguir. O poder local trata, apenas, de interesses ou assuntos próprios das populações respetivas e não dos interesses nacionais ou da comunidade nacional (Poulson, 2009, citado por Fauré & Udelsmann Rodrigues, 2012, p. 41).

Samuel Aço, antropólogo, define o poder local como aquele poder político originário ou derivado exercido, nos termos da lei, a nível das comunidades locais através de órgãos descentralizados, de instituições organizativas tradicionais e de outras formas de participação democrática das populações visando a satisfação dos interesses próprios, tendo como principais elementos as autarquias, as autoridades tradicionais e as outras formas de participação dos cidadãos (Aço, 2012).

Nos termos do artigo 24 e 25 da lei 15/17 de 8 de Agosto, lei Organica do Poder Local, preve que o poder local constituem as Autarquias Locais, as Instituições do Poder Tradicional e as Outras modalidades Específicas.(2)

(1) ARTIGO 25 (Natureza das formas do Poder Local), Lei organica do Poder Local.

1. As Autarquias Locais são entidades do Poder Local de natureza não estadual derivadas da lei.
2. As instituições do poder tradicional são, regra geral, entidades originárias reconhecidas pelo Estado, existentes em circunscrições territoriais, nos termos da lei e do costume.

3. As outras modalidades específicas de participação dos cidadãos são entidades, entre outras, de natureza associativa, permitidas por lei para a prossecução de interesses públicos.

2.2.2 Garantia Da Administração Autónoma Local

O Estado de direito tem como um dos seus elementos a garantia da administração municipal autónoma, que assenta na democracia descentralizada, ou seja, uma democracia assente num poder local autónomo, que assegura a separação territorial de poderes (Estado e poder local) e uma maior participação democrática dos cidadãos no exercício do poder.

A CRA, que se funda no princípio do Estado de Direito e no exercício do poder político pela via da legitimidade democrática, mediante processos livres de eleição dos representantes do povo para exercerem as funções de Presidente da República e dos deputados à Assembleia Nacional, tem como pressuposto, igualmente, o exercício do poder democraticamente legitimado nos órgãos do poder local.

A organização democrática do poder em Angola estrutura-se, a nível central, em órgãos que exercem as suas funções num Estado unitário (Presidente da República, Assembleia Nacional, Tribunais e Administração Pública) e, a nível local, em formas organizativas do poder local, com base no princípio da descentralização político-administrativa.

A Constituição angolana fixa como formas organizativas do poder local as autarquias locais e as instituições do poder tradicional, sem prejuízo da existência de outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, a serem estabelecidas por lei (artigo 213º da CRA). As autarquias locais são definidas como sendo «pessoas colectivas territoriais correspondentes a 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» (artigo 217º da CRA). As autarquias organizam-se nos municípios, podendo ser criados outros escalões infra-municipais da organização territorial da administração local autónoma, de acordo com a existência de condições específicas (artigo 218º da CRA).

As autoridades tradicionais, num Estado multicultural e de pluralidade jurídica como o angolano, “são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinárias e no respeito pela Constituição e pela lei” (artigo 224º da CRA).

Autoridades Tradicionais

“Em Angola as autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização política-comunitária

tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinária e no respeito pela Constituição e pela lei”(Artigo 224º).

“A elas lhes são atribuídas 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 reguladas por lei” (Artigo 224º).

Para Florêncio (2010), a expressão “autoridades tradicionais” compreende os indivíduos e instituições de poder político que regulam a organização do modelo de produção social das sociedades tradicionais. Desse modo, não integram o conceito os indivíduos que detêm um poder mormente informal ou de influência no poder político como são os casos dos adivinhos, fazedores de chuvas, curandeiros e outros, uma vez que não participam na estrutura formal e institucional, na formulação de normas e decisões sobre a vida social da comunidade e seus membros.

As autoridades tradicionais são pessoas colectivas de substrato cultural que se traduzem em estruturas organizativas forjadas ao longo dos tempos, pré-estatais, e emanam da realidade histórica, cultural, sociológica e antropológica típica de países africanos (Feijó, 2007).

“As autoridades tradicionais são pessoas singulares ou instituições investidas de poder de autoridade junto das comunidades, fundadas nos usos e costumes, no resgate e consolidação da identidade nacional, fazendo cumprir os costumes, dirimirem conflitos ou litígios levados a sua jurisdição, apoiarem as populações em caso de caça, queimada, distribuição de terrenos comunitários, resolução de fenómenos naturais como a seca, cheias, e outras calamidades”(Entrevista ao Governo Provincial do Cunene, 04 de Novembro de 2013).

2.3 Autarquias

2.3.1 Acepções De Autarquias

O termo autarquia vem da junção de duas palavras gregas de αὐτός (“si mesmo”) e ἀρχω (“comandar”). De outra maneira, Autarquia é o governo e administração que se auto comanda ou se gere de modo autónomo, seja do ponto vista geográfico-territorial, como político e funcional.

É o serviço autónomo, criado por lei, com personalidade jurídica, património e receita próprios, para executar actividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

2.3.2 Papel Das Autarquias

É papel das autarquias prestar serviços sociais, desempenhando actividades que possuam prerrogativas públicas, com organização própria e livre de influências que ameacem sua posição profissional.

2.3.3 Finalidade Das Autarquias

Autarquias na Administração Publica ou em Direito Administrativo, é uma entidade autónoma, auxiliar e descentralizada da Administração pública, porem fiscalizada e tutelada pelo Estado, com o património formado com recursos próprios cuja finalidade é executar serviços que interessam a colectividade ou de natureza estatal.

2.3.4 Tipos Das Autarquias:

Institucionais – Autarquias Assistenciais, Previdenciárias, Culturais, Profissionais ou corporativas, controle ou Agencias reguladoras, Associações e Administrativas

Principais Características De Uma Autarquia

São características das autarquias a descentralização, a criação por lei, a especialização dos fins ou actividades, a personalidade jurídica pública, a capacidade de auto-administração e a sujeição a controle ou tutela.

2.3.5 Autarquias Locais Em Angola

A implementação das autarquias locais está prevista na constituição Angolana de 2010, e tem como objectivo auxiliar no processo de descentralização do governo, instituindo uma governação local e fortalecendo actores locais. Segundo Orre (2013) a constituição especifica que as futuras autarquias devem criar instituições para representar os cidadãos locais nas tomadas de decisão em relação as políticas públicas locais.

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

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.

A constituição assegura, nos artigos 214 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 possuiriam os próprios recursos financeiros para investirem nas agendas definidas a nível local.

A descentralização do Estado e conseqüente 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.

Angola passou por um período de intenso conflito armado após o período de domínio português. Foram longos anos de conflito entre o governo central, reconhecido pela comunidade internacional, representado pelo 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 em Angola se tornou a maior falha na resolução de conflito do final do século XX. Milhares de pessoas morreram vítimas do conflito, e de suas conseqüências 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 específicos para cada região, suprimindo as necessidades dos cidadãos e promovendo mudanças económicas e sociais. (Orre, 2013).

Nesse sentido, a descentralização permite que através de actores 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 consequentemente promovendo mudanças sociais. (Blair, 2000).

As autarquias locais, previstas pela CRA de 2010, são, sem sombra de dúvida, um dos desideratos constitucionais mais debatidos nos últimos tempos. Desde a independência em 1975, Angola foi sempre administrada a partir do poder central pelo que as autarquias são uma realidade desconhecida pelos angolanos.

Abordar este tema é desafiar a sociedade a acompanhar o processo de implementação das autarquias em curso em Angola, pois se acredita que as fases de produção legislativa, em que o país se encontra, é o fundamento, a base sobre a qual se constrói o edifício autárquico angolano.

Lamentavelmente, o processo autárquico transformou-se em mais um factor de disputa e partilha de poder, controlo económico... Do que de melhoria da gestão do País. Por esse facto, o debate autárquico tem passado ao lado das verdadeiras questões que preocupam os angolanos/as: A participação na vida pública do País e a melhoria das condições económicas e sociais.

Por natureza própria, o foco das autarquias é assegurar a plena efectivação da democracia representativa e participativa, pela devolução da soberania ao seu titular originário: O povo. Ora o que assistimos durante os processos de auscultação e produção legislativa, prova a distorção do debate autárquico, como se vê no excessivo foco na temática do gradualismo (art 218) e na relutância do partido no poder em dialogar mais sobre o assunto.

Na presente edição do Mosaiko Inform, o secretário de Estado para o Poder Local dispõe-se a responder às perguntas deste magazine, quando no informando Barros Manuel debruça-se sobre o significado e os contornos jurídicos das autarquias. Ao trazer como figura de destaque a tunisina, Souad Abderrahim, primeira autarca africana, o MI lança um convite a

todas as mulheres a uma maior participação na vida pública da sua cidade/País. Outrossim, o Mosaiko acredita que as autarquias são o limite mínimo e máximo de consideração e respeito que um Estado/Governo demonstra ter ou não ter para com o seu povo. Pois não é possível imaginar o desenvolvimento do país num regime em que as prioridades são definidas por quem não reside na área sem o envolvimento das pessoas da comunidade local.

Daí a importância do slogan: “Nada sobre nós, sem nós”. Que venham as autarquias em Angola.

2.4 Enquadramento Da Constituição Da República De Angola: Autarquias Locais, Definição

A Constituição da República de Angola faz referência no seu artigo 213.º que 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, dentre elas as Autarquias locais. As autarquias locais são pessoas públicas independentes administrativa e financeiramente do Executivo Central.

Constituem-se como sendo o primeiro órgão de uma entidade administrativa que prossegue os interesses dos munícipes de uma determinada localização.

O funcionamento das Autarquias Locais assim como as competências dos seus órgãos é regulamentado por lei e baseia-se no princípio fundamental da descentralização administrativa.

A CRA, no artigo 215.º, reconhece nas Autarquias Locais o princípio da autonomia, e compreende o direito e a capacidade efectiva das mesmas de poderem gerir e regulamentar. Esse princípio da autonomia fornece as mesmas a capacidade de se auto-sustentar, e os seus recursos financeiros devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei, bem como aos programas de desenvolvimento aprovados, ou seja, parte dos recursos financeiros das Autarquias Locais devem ser provenientes de rendimentos e impostos da respectiva localidade a que está inserida.

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, segundo o 3.º ponto do artigo 217.º da CRA. As autarquias locais podem ainda recorrer de forma judicial a fim de assegurar o livre exercício

das suas atribuições e o respeito pelos princípios da autonomia local que estão consagrados na própria Constituição.

Implementação Gradual Das Autarquias Em Angola E Selecção Dos MunicípiosO Gradualismo Na Constituição

Vejamos agora os aspectos constitucionais que definem as autarquias. O desenho jurídico está concretizado nos artigos 217.º e seguintes da Constituição de República de Angola (CRA).

Essencialmente, o quadro é muito genérico e remete as grandes decisões sobre as autarquias para a lei. Por isso, competirá à Assembleia Nacional a estruturação, a partir quase do zero, do modelo autárquico para o país. O mesmo acontece em relação ao património e finanças.

O artigo 218.º estabelece que a autarquia básica é o município, mas admite que possam existir autarquias acima dos municípios e abaixo dos municípios, competindo mais uma vez à lei a sua definição. Quanto às atribuições, dispõe o artigo 219.º e elenca várias possibilidades. As autarquias podem dedicar-se à educação, à saúde, à energia, às águas, à cultura, etc.

De novo, será a lei a definir exactamente quais as atribuições das autarquias, dentro dos exemplos que o artigo nomeia. O artigo 220.º diz-nos quais são os órgãos das autarquias, imitando o modelo português: um presidente, um executivo e uma assembleia. O artigo 221.º submete as autarquias à tutela administrativa Executivo, definindo essa tutela como de legalidade. Isto quer dizer que o Executivo nacional terá poderes para verificar se as autarquias cumprem ou não a lei. Certamente, esta será uma área de fricção futura.

Finalmente, o artigo 222.º enuncia uns vagos princípios de solidariedade e cooperação entre as autarquias e o governo central, que mais uma vez serão concretizados pela lei.

A partir desta enumeração normativa, percebe-se que o legislador constitucional teve medo das autarquias locais, e só as introduziu de forma muito vaga e indeterminada, remetendo para a lei, isto é, para a maioria do MPLA na Assembleia Nacional, a definição concreta do modelo autárquico.

A acrescentar a esta nebulosidade autárquica, temos o famoso princípio do gradualismo, introduzido pelo artigo 242.º da CRA. A redacção do artigo é a seguinte:

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.”

O n.º 1 do artigo diz-nos, apenas, que a existência real das autarquias locais obedece ao “princípio do gradualismo”. O n.º 2 define o que é esse princípio.

1. Assim, poderemos afirmar que, em termos constitucionais, o gradualismo se decompõe em quatro elementos:
2. A oportunidade de criação das autarquias;
3. A alargamento gradual das suas atribuições;
4. A doseamento da tutela de mérito;
5. A transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais.

O gradualismo é isto, nem mais, nem menos. É um conceito jurídico-constitucional que foi explicitado pelo legislador constitucional atempadamente. Se consultarmos um dicionário, encontraremos outras definições de gradualismo, e o mesmo acontece se recorrermos ao Direito Comparado. Contudo, em Angola, a Constituição densifica o que é o gradualismo, e comete à lei (como em tudo o que se refere às autarquias) a concretização dos elementos do gradualismo.

O primeiro elemento do conceito de gradualismo é a oportunidade de criação das autarquias. O enunciado deste elemento é simples e contém a resposta para muitas discussões actuais. Compete à lei decidir o momento em que as circunstâncias são adequadas para estabelecer as autarquias. No entanto, a CRA não fala “de autarquias”, mas “das autarquias”. Assim, a interpretação consonante com a letra da Constituição é de que a criação das autarquias é una. Não há a possibilidade constitucional de criação de autarquias, mas sim das autarquias. De acordo com esta análise linguística, é a CRA que obriga a que a lei crie de uma vez cada tipo de autarquias. Se a lei determina que é oportuno criar municípios, então criam-se todos os municípios.

Não existe a possibilidade de criar uns e não outros. Aliás, esta interpretação relaciona-se com o segundo elemento, que prevê o alargamento gradual das atribuições das autarquias. Quer isto dizer que a lei é obrigada a criar toda uma categoria de autarquias (por exemplo,

municípios) e depois pode ir estendendo as suas competências (primeiro saúde, depois transportes, etc.).

Assim, os dois primeiros elementos do conceito de gradualismo dizem-nos que a lei define quando é oportuno criar um tipo de autarquias, e que essa criação tem de ser nacional. Criadas as autarquias, a lei não tem de lhes conferir de imediato todos os poderes. Aqui pode haver um gradualismo. Como referimos, primeiro tratam da saúde, depois dos transportes, e depois da educação, por exemplo.

Na essência, o gradualismo permite à maioria da Assembleia Nacional definir o momento em que cria autarquias, mas não lhe permite criá-las para uns pedaços do território nacional e não para outros. Permite também que os poderes sejam transmitidos paulatinamente às autarquias, e não de uma só vez.

Os restantes elementos do conceito são a introdução de uma tutela de mérito e a passagem das funções da administração local do Estado (por exemplo, governadores provinciais) para as autarquias.

A questão da tutela de mérito é estranha e parece contradizer o explicitado no artigo 221.º, sobre a tutela de legalidade. Este é um tema um pouco técnico, embora com amplas consequências políticas, mas o qual deixaremos para discussão nas teses de mestrado e doutoramento. Em termos político-constitucionais, ficará aberta a porta para uma intervenção inesperada do governo central nas decisões políticas das autarquias. É bizarro.

Finalmente, o último elemento de transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias está ligado ao segundo: à medida que forem sendo conferidas mais atribuições às autarquias, ter-se-á de fazer a passagem de competências de uns órgãos para os outros.

2.5 A Selecção Dos Municípios Para As Autarquias

A Instituição das autarquias locais em Angola é baseada no princípio da implementação gradual segundo o artigo 242.º da CRA, princípio este que, até então, corresponde à maior fonte de debate relativamente à abrangência desta temática. Alguns intervenientes centram os seus discursos no facto de que o regime das autarquias deve ser implementado de forma integral para todos os municípios ao mesmo tempo, de formas a não causar exclusão entre estes.

A realização das primeiras eleições autárquicas estava prevista para 2020, e de acordo com a proposta de Lei sobre a Institucionalização das autarquias locais, a implementação do

sistema de autarquias locais ocorrerá de forma faseada, primeiro com apenas 55 Municípios dos 164 existentes.

O Executivo garante que a implementação de forma integral não excederá o limite de 15 anos, estando prevista a implementação de autarquias locais em todos os outros municípios, em cada processo de eleições, ou seja, de 5 em 5 anos.

Especificamente, a institucionalização das autarquias contará com a sua implementação numa primeira fase nos municípios que apresentem desenvolvimento e infra-estruturas mais expressivas no panorama de desenvolvimento de cada província, bem como os municípios que têm uma capacidade de arrecadação de 15% de receitas face à sua despesa, e com pelo menos 500.000 habitantes.

Os últimos municípios a serem incluídos os sistemas de autarquias locais são aqueles que possuem segmentos da economia local assentes na pecuária e agricultura.

O Executivo angolano aponta razões sólidas para a implementação gradual das autarquias locais em apenas alguns municípios das províncias de Angola. Segundo o Projecto de Lei de Institucionalização das Autarquias Locais, há uma série de critérios para a selecção dos primeiros municípios, partindo do princípio de que estes precisam de ser autónomos e conseguir caminhar por si só.

A escolha dos municípios para a implementação das autarquias necessita de obedecer aos princípios da objectividade, eficiência administrativa e gradualismo, atendendo aos seguintes critérios:

1. Municípios que apresentam desenvolvimento socioeconómico considerável dentro da respectiva província;
2. Municípios rurais que disponham de um mínimo de população de 500.000 habitantes, desenvolvimento socioeconómico e capacidade de arrecadação de receita de pelo menos 15% face à arrecadação total do município;
3. Municípios com menos de 50.000 habitantes, com segmentos da economia local especializado e uma capacidade de arrecadação de receitas de 5% face as receitas totais;
4. Municípios com forte potencial agrícola e capacidade de desenvolver a pecuária e de se auto-sustentar;
5. Municípios com fraca arrecadação de receitas e com 250.000 habitantes;

6. Municípios com fortes expressões culturais, independentemente da sua capacidade de arrecadação de receitas e a sua população.

A proposta da Implementação gradual das autarquias locais por parte do Executivo, tem como fundamento a CRA, no entanto, há que se destacar a existência do grande e largo debate político em relação a este tema, sendo que uma minoria parlamentar defende a sua implementação de forma total, justificada pela não exclusão dos outros municípios no processo de implementação. Porém, a proposta do gradualismo por parte do Executivo assenta numa estratégia de precaução, pois nem todos os municípios possuem desde logo as infra-estruturas necessárias para se auto-sustentar e arrecadar receitas.

2.6 Transferência De Competências

O processo da implementação das autarquias locais passa pelo esforço da descentralização do poder administrativo, bem como pela transferência de competências, recursos humanos e financeiros para os municípios.

No pacote das propostas legislativas que regulam o processo de institucionalização das autarquias locais, existe a proposta de Lei da Transferência de Atribuições e Competências do Estado para as Autarquias Locais, que prevê a transferência progressiva das atribuições dos poderes da administração central para as autarquias locais e inclui também a transferência dos recursos fixados anualmente pelo Orçamento Geral do Estado.

Além da transferência das competências da administração para as autarquias locais, o Sistema Central e as diferentes autarquias podem ainda estabelecer parcerias, sendo que, as tarefas que não forem atribuídas às autarquias locais são de inteira responsabilidade do Estado.

As competências a serem transferidas do Estado para as autarquias locais abrangem diversos domínios como a saúde, educação, energia, água, lazer, habitação, acção social, desportos, protecção civil, património, cultura, ciência, promoção do desenvolvimento, etc. As autarquias locais serão organizadas pelos seus órgãos representativos, que compreendem a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal, e o Presidente da Câmara Municipal, e que serão eleitos de 5 em 5 anos.

O Estado tem alicerçado as bases para a implementação das autarquias Locais através de um Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), que visa identificar as principais necessidades dos municípios, de forma a solucionar os problemas prioritários destas novas estruturas.

2.6.1 A Questão Financeira

O primeiro ponto é que, antes de ser uma questão jurídica, a implantação das autarquias é uma questão econômico-financeira. Isto quer dizer que o aspecto essencial a considerar é qual o papel que as autarquias irão desempenhar, que funções lhes serão atribuídas e quais os fundos financeiros que lhes serão adstritos.

Um exemplo concreto: Imaginemos que é criada a Câmara Municipal de Luanda, com responsabilidades na área da educação básica – escolas e professores – e nos transportes. A UNITA ganha as eleições autárquicas em Luanda e fica obrigada a garantir boas escolas e autocarros para a população.

Todos ficam à espera de que a UNITA cumpra as suas promessas. Passam-se anos e a UNITA não faz nada, logo perde as eleições seguintes. O que se passou? A resposta seria fácil: a UNITA ficou com a responsabilidade, mas sem o poder. Nunca teve poder, porque nunca teve dinheiro. O governo central nunca lhe atribuiu verbas, e portanto a UNITA não teve meios para cumprir qualquer promessa. Este é o cenário que se pode desenhar caso, antes de qualquer discussão jurídica, não se encarem as perguntas essenciais: o que vão as autarquias fazer e onde está o dinheiro para as concretizar?

Por consequência, em termos de autarquias, primeiro o dinheiro, depois o resto. Prevê a lei orgânica do poder local(2), o princípio da autonomia financeira que segundo o artigo 22 do referido diploma, as autarquias são autossustentadas.

Receitas, Pagamentos E Fixação De Taxas

É imprescindível que o sucesso da Institucionalização das autarquias locais passe pela definição de um regime financeiro que apresente uma abrangência para o Orçamento, Gestão patrimonial, e proveniência das receitas, etc. Dentro do pacote legislativo das propostas de leis que regulam as autarquias locais, foi criada uma proposta de Lei das Finanças Locais que define o regime das finanças das autarquias locais objectivando a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias.

Para a institucionalização das autarquias, o Estado deve inicialmente transferir valores monetários para que estas possam iniciar a sua actividade até serem suficientemente independentes e atingir um ponto de auto-sustentação com base nos seus rendimentos e na própria arrecadação tributária.

(2)-Lei nº 15/17 de 8 de Agosto. Lei Organica do poder local.

As autarquias locais têm o direito de dispor de receitas próprias e estabelecer taxas por serviços prestados por si, porém, os poderes conferidos às autarquias locais não lhes permitem a inclusão de fixação de taxas concretas de impostos, bem como a concessão de benefícios fiscais. A criação de impostos é feita pela Assembleia Nacional.

A problemática da fixação das taxas e da criação dos impostos está assente no facto de que, exemplos de países que concedem o poder de fixação dos impostos e os elementos destes às autarquias locais estão vulneráveis à existência do fenómeno da concorrência fiscal prejudicial ou “guerra fiscal” entre os municípios.

Um dos objectivos da proposta das finanças locais, além da regulação do sistema de arrecadação das receitas das autarquias, também é o de evitar o surgimento dos impostos com taxas completamente diversas, que acabarão de alguma forma por comprometer a coerência do sistema tributário nacional.

As autarquias locais têm o seu património gerido pelos seus órgãos competentes, e arrecadam as suas receitas da seguinte forma:

1. Cobranças de taxas pelos serviços prestados por si;
2. Cobrança de impostos sobre o património localizado nos respectivos territórios;
3. Produtos de derramas;
4. Concessão de licenças;
5. Cobrança de encargos de mais-valias;
6. Multas fixadas por leis;
7. Rendimentos de bens próprios;
8. Participação nos lucros da sociedade;
9. Produtos de heranças, etc.

De igual modo as autarquias podem cobrar taxas sobre:

1. Realização de infra-estruturas urbanísticas;
2. Concessão de licenças de loteamento;
3. Ocupação no domínio público;
4. Pelo estacionamento e parqueamento de veículos, etc.

Relativamente ao pagamento das taxas às autarquias locais, o não pagamento destas por parte dos munícipes pode ser condição de suspensão de vários serviços prestados pelas autarquias. Ademais, cabe realçar que é criado um fundo de equilíbrio nacional anualmente dotado no Orçamento Geral do Estado pela transferência de um montante para assegurar a justa

repartição dos recursos a correcção de desigualdades entre as autarquias locais, e um fundo de equilíbrio municipal com o objectivo de reforçar a coesão municipal e promover a correcção das assimetrias em benefícios das autarquias menos desenvolvidas e cuja fonte de financiamento é determinada por diploma próprio.

O Múncipe E Os Órgãos Locais

Perante a violação de direitos civis e políticos, como é o caso do direito à vida, igualdade, nacionalidade, constituir família, propriedade, liberdade de pensamento, liberdade de associação e de manifestação, eleger e ser eleito, etc..., o município pode apresentar uma petição dirigida à Assembleia Municipal que tem o dever de proteger os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

No seu todo a governação local deve pautar-se pelo envolvimento dos munícipes, auscultando as suas reais necessidades para que o plano de governação promova de facto, o desenvolvimento local e os direitos económicos, sociais e culturais (isto é, direito à educação, saúde, habitação, lazer, cultura, segurança social, etc.), se materializem realmente.

Este tipo de governação exige maior abertura democrática dos titulares dos órgãos autárquicos, maior transparência na gestão dos recursos públicos, maior capacidade de diálogo e negociação com os diferentes actores políticos e da sociedade civil, maior sensibilidade para compreensão e interpretação do contexto sociocultural. Caso contrário, o autarca será “penalizado” no acto eleitoral seguinte, os eleitores usarão o seu voto para reconhecer o bom ou o mau desempenho.

“A governação local deve pautar-se pelo envolvimento dos munícipes, auscultando as suas reais necessidades para que o plano de governação promova de facto, o desenvolvimento local e os direitos económicos,
sociais e culturais”

2.7 Desafios Das Autarquias Locais Para Angola

São vários os desafios que poderíamos apontar neste ponto para as autarquias em Angola. No entanto, gostaríamos de frisar alguns e os mais urgentes ao nosso ver para atingirmos o bem-estar comum. Um dos grandes desafios das autarquias locais em Angola é proporcionar a efectiva descentralização administrativa pois ela permitirá liberdades locais. Conforme referimos no ponto que aborda sobre centralização e descentralização administrativa, Angola segundo a sua Constituição é um Estado unitário descentralizado. Por que insistir na

questão da descentralização administrativa? Na verdade o que se pretende, é que as comunidades vivam e sintam essa descentralização.

A descentralização promove a mobilização de recursos locais fornecendo um melhor sistema de coordenação, supervisão, controlo e execução dos projectos e implicando um envolvimento directo das populações na prossecução dos objectivos de desenvolvimento. Uma efectiva descentralização contribui, pois, para a manutenção da estabilidade política e da união nacional e, conseqüentemente para o desenvolvimento, através da promoção de uma melhor representação de todos os grupos sociais na satisfação das suas necessidades, contribuindo para uma maior equidade na alocação dos recursos governamentais e na redução das tensões sociais. Por último a descentralização permite aos cidadãos participarem activamente nas decisões políticas públicas. (SAWADOGO, 2001 *apud* BENVINDO, 2012).

Outro grande desafio das autarquias é garantir a população o acesso aos serviços básicos como: a água, o saneamento, a energia eléctrica, a iluminação pública, o melhoramento das vias de comunicação e acesso, ordenamento do território, saúde, educação, cultura, ambiente, desporto, desemprego e o combate a pobreza. Falando deste último, o conflito armado e as suas conseqüências directas e indirectas são apontados como as causas principais para o elevado índice de pobreza que caracteriza a população angolana.

O processo de destruição em que este país esteve envolvido foi demasiado longo e abrangente. Para além das infra-estruturas físicas foram igualmente destruídos os modos de vida, culturas e identidades, resultando daí uma sociedade dividida. Todos os problemas acima referenciados são apontados como efeitos do longo período de conflito armado que o país atravessou.

2.8 Controvérsias Da Institucionalização Gradual Das Autarquias Locais, Vantagens E Desvantagens

Vista e analisada a estruturação das autarquias locais, e face a situação real constatada sobre os nossos municípios aqui em Angola, não é possível institucionalizar as autarquias instantâneas porquanto precisa-se antes elevar ou definir primeiro as fontes de sustentabilidade dos referidos municípios para que o autarca nas suas decisões não venha depender totalmente do órgão central. Pois a ideia de uma autarquia, é autonomizar as parcelas territoriais sobre o seu futuro.

O desenvolvimento local é um tema muito debatido actualmente pelo facto de ser um processo contínuo, visando a construção de caminhos que perspectivam a projecção futura de uma dada comunidade a um patamar melhor e com impactos visíveis sobre a população e o meio. Apraz-nos dizer que para promover o desenvolvimento local é necessário implementar acções que permitam a activa participação da população da localidade em causa.

Entendemos nós que as autarquias proporcionam esse caminho que visa a melhoria da qualidade de vida da população. Apesar das autarquias constituírem uma alavanca para a resolução dos problemas básicos da população como o saneamento, educação, saúde, urbanização e outros, importa referir que elas, não irão a priori resolver todos os problemas enfrentados pelas comunidades mas certamente uma boa parte dos problemas serão resolvidos.

2.8.1 Vantagens Das Autarquias

Dentre os vários benefícios que a implementação das autarquias trará, podemos referenciar os seguintes:

1. Consolidação da democracia que assenta sobretudo na liberdade de expressão e na oportunidade de melhorar a qualidade de vida da população;
2. A participação da população na tomada de decisões públicas em assuntos ligados aos seus interesses. A participação da comunidade é um dos objectivos do Estado moderno apesar de que a população já participa na gestão pública de um ou outro jeito.
3. A implementação das autarquias irá permitir utilizar melhor o sentimento das populações locais relativamente aos seus problemas, e facilitará a mobilização das iniciativas e das potências locais para as tarefas da administração pública para a realização do bem-estar comum;
4. Irá garantir o acesso da população aos serviços básicos como: a água, o saneamento, a energia eléctrica, a iluminação pública, o melhoramento das vias de comunicação e acesso, o ordenamento do território, a saúde, a educação, a cultura, o ambiente, o desporto e outros aspectos de interesse das comunidades locais.

Ademais, algumas das vantagens das autarquias locais segundo (Amaral, 1994) podem ser:

1. Desburocratização da gestão Pública e dos serviços públicos;
2. Maior proximidade entre os cidadãos e o Executivo;
3. Maior autonomia entre os municípios;

4. Maior participação da população na tomada de decisões;
5. Maior controlo da arrecadação de receitas do município;
6. Maior eficiência na resolução de problemas urgentes nos municípios;
7. Melhoria dos acessos aos serviços de saúde, educação, etc

A necessidade de maior participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, tem o seu foco na descentralização do poder, ou seja, os cidadãos são incentivados a participar na tomada de decisões dos municípios com o auxílio dos autarcas.

2.8.2 Desvantagens Das Autarquias

Relativamente às desvantagens, basicamente centram-se na possibilidade de descoordenação do exercício das funções autárquicas e no mau uso dos poderes limitados à autarquia por parte de pessoas (os autarcas) nem sempre bem preparadas para os exercer. O número de autarcas necessários corresponderá ao número de autarquias existentes, logo, precisar-se-ão de quadros suficientes para exercer as funções dentro das autarquias locais, sendo essencial que tais autarcas tenham capacidade para exercer as funções e possuam um certo nível de escolaridade e educação. A consequência que pode ocorrer da incapacidade dos autarcas no exercício das suas funções pode ser justificada pela falta de orientação suficiente do Governo Central, (FEIJÓ 2001).

Assim como serão necessários os autarcas, toda a estrutura das instituições que forem criadas atendendo ao modelo das autarquias locais, necessitará de recursos humanos, ou seja, haverá a necessidade de contratação de quadros qualificados para atender e responder pelas diferentes funções nas autarquias locais, logo se prevê o aumento da estrutura de custos do próprio estado, tornando assim a sua participação onerosa.

O objectivo das autarquias de solucionar os problemas pontuais das populações em que estão inseridas, pode não se concretizar pela incapacidade dos responsáveis (os autarcas) destas, a falta de capacidade na gestão dos recursos públicos por parte dos autarcas, pode atrapalhar o processo e a agilidade na resolução das principais necessidades da população.

O processo de Institucionalização gradual pode trazer algumas consequências, apesar de ser necessário para permitir maior organização entre os municípios antes da implementação das autarquias, o gradualismo pode ocasionar algumas assimetrias regionais no desenvolvimento de cada município, ou seja, alguns municípios podem vir a se desenvolver mais rápido e melhor que os outros.

O próprio gradualismo pode ser incentivador também do êxodo rural, no sentido de que os munícipes poderão se locomover para os municípios que já possuam autarquias implementadas, no sentido de melhor resolverem os seus problemas administrativos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Para o alcance dos objectivos pretendidos, a pesquisa procedeu com uma série de mecanismos metodológicos, tratando-se das seguintes etapas:

1. Técnicas de recolhas de dados: documentais, bibliográficas, estudo de caso; Técnica de inquéritos.
2. Pesquisa bibliográfica: Leituras (seletiva, crítica ou
3. reflexiva, analítica);
4. Pesquisa Descritiva: Observação (Entrevista,
5. questionário, análise documental, entre outros.)
6. - Outros recursos: jornais e Internet.

4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A CRA no seu artigo 213.º consagra os órgãos autónomos do Poder Local, onde no seu n.º 1 diz: 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. Para a melhor compreensão deste princípio, o referido artigo no seu n.º 2 define que 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.

Querendo com isto dizer que a questão das autarquias locais não é isolada ao nosso ordenamento jurídico, fazendo assim parte integrante na lei magna do país, faltando apenas a sua efectivação.

A lei 25/20 de 20 de Julho, que aprova o Estatuto dos Eleitos Locais, preve no seu artigo 5 que o autarca ou os orgaos das autarquias locais, no seu exercício deverão atuar na base da justiça, da objectividade e da imparcialidade.

Nos dizeres de José Melo Alexandrino (2016), A questão do poder local em Angola tem um significado não só jurídico, mas sobretudo político.

5. PROPOSTA DE SOLUÇÃO

De um tempo a esta parte sabe-se perfeitamente que por todo o canto do nosso território tem se debatido assuntos voltados sobre as autarquias no país. Fruto de buscas feitas no trabalho levado a cabo com vista a se apurar as reais causas do subdesenvolvimento dos nossos municípios, os resultados apontam na implementação das autarquias.

E com efeito, entendemos que algumas propostas de soluções podem ser consideradas para minimizar ou senão mesmo, erradicar o subdesenvolvimento dos municípios do nosso país.

Essas soluções passam necessariamente em:

1. Implementação das autarquias locais;
2. Exercício dos serviços autónomos;
3. Fortalecimento das políticas;
4. Fortalecimento da legislação;
5. Implementação de mecanismos de soluções de problemas.

Precisa-se entender que com as devidas adaptações que a questão impõe, é momento exacto para o governo gizar planos e priorizar a institucionalização do poder autárquico no país, com vista a minimizar os achados e vários problemas que os municípios ainda enfrentam.

Lembrar que o principio a ser observado é o da gradualidade na modalidade funcional, pois neste formato todos os Municípios poderão passar às Autarquias e face as insuficiências de auto-sustentabilidade, a luz do número 3 do artigo 217 da CRA, os Municípios menos desenvolvidos serão assistidos pelo Estado (Administração Central), ao passo que os mais desenvolvidos serão por esta razão também assistidos pelo Estado, mas em proporções diminutas.

6. CONCLUSÕES

A institucionalização das autarquias locais permitirá não só mudanças significativas na forma de governação do País, como também uma maior proximidade entre os cidadãos e os respectivos governantes.

As autarquias locais serão implementadas de forma gradual no país, partindo dos municípios com maior autonomia dentro das províncias em que estão inseridos. Entretanto para os restantes dos municípios, o governo compromete-se a criar estruturas para garantir autonomizar de forma harmoniosa tais municípios para permitir a implementação das autarquias.

É a primeira vez que se faz um ensaio da implementação das autarquias locais num País em que o governo centralizado sempre prevaleceu, ou seja, considera-se normal que esse processo inteiro venha acompanhado de incerteza, logo, importa que este processo seja implementado de forma gradual.

Entretanto apesar de já se saber que em primeira fase a implementação das autarquias ocorrerá inicialmente em 55 municípios e depois nos restantes, ainda não foram divulgados quais os municípios iniciantes do processo.

O Plano de Governo de 2017-2022 propõem a realização de eleições autárquicas no decorrer deste período, no entanto, o Orçamento Geral do Estado para 2020 não disponibilizou nenhum tipo de receita para a efectiva realização das Eleições de 2020 conforme estaria previsto.

Além da realização das eleições no ano de 2020, é necessário que se crie uma estrutura de base de consciencialização da população sobre o novo modelo de administração para a adaptação e percepção dos novos ditames democráticos que hão de vigorar no país.

Esta nova estrutura passa pelo processo de descentralização de um Estado democrático que outrora teve os seus progressos e passos de desenvolvimento como sendo um estado em que o poder Central detinha todo o poder de governo em apenas um único órgão.

Desta feita, com a institucionalização das autarquias os problemas ficam ultrapassados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, José Melo. **Angola e o futuro a institucionalização das autarquias locais, 2016**

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed., Volume I, Lisboa: Edições Almeida, 1994.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed., 2ª. reimp. Lisboa: Edições Almedina, 2006.

ARAÚJO, Raul Carlos Vasquez, **INTRODUÇÃO...**, op. cit. pp. 116-117.

BENVINDO, Luciano. **Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Angola**. Lisboa: Escolar, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FEIJÓ, C. (2001a). **O Poder Local em Angola**. In **Problemas Actuais do Direito Público Angolano – Contributos para a sua Compreensão**. Coimbra: Almedina.

MELLO, Celso António Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

Neto, M. (2002). **Encontro Nacional Sobre autoridades tradicionais – Respeitar o passado e não regressar o passado. Contribuição ao debate sobre a Autoridade Tradicional em Angola**, Luanda 20-22 Março 2002.

ORRE, Aslak. **Autarquias em Angola: Qual o Problema do “Gradualismo”**. Disponível em:

SILVA, Paula Cristina Palmelão da. **As posturas Municipais: Sob a égide de uma nova era**.

TEIXEIRA, Carlos. **Administração e governação local em Angola. História: Debates e Tendências**,

TEIXEIRA, Carlos. **Colectânea Universidade e Cidade, U&C - Educação, Sociedade e Estado**. Editora Capatê-Publicações, Ltda, 2013.

Legislação

Constituição da República de Angola (2010). Luanda: Editora Imprensa Nacional, 2010.

Lei nº 3/20 de 27 de Janeiro, **Lei Organica sobre as Eleições Autárquicas**.

Lei nº 27/19 de 25 de setembro, **Lei Organica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais**.

Lei nº 15/17 de 8 de Agosto, **lei Organica do Poder Local**.

Lei nº 18/10 de 6 de Agosto, **Lei do Património Público**.

Lei nº 25/20, de 20 de julho, **Estatuto dos eleitos locais**.

Internet

GASPAR, Jorge. **Órgãos das Autarquias**. Disponível em: o,pt:7080/.../autarquias/orgão%20

Http://www.mosaiko.op.org

Kitambo Business Consulting, **Autarquias Locais em Angola: A proposta do Governo descentralizado e a sua implementação gradual**. www.kbc.co.ao

Disponível em: www.icjp.pt/sites/default/files/media/973-2157.pt. Acesso em: 10 nov. 2014.

download/2486/1637. Acesso em: 10 nov. 2014.

v. 11, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: www.upt.br/seer/index.php/rhdt/article/

www.cmi.no/publications/file/4930-**autarquias-em-angola**.pdf. Acesso em: 10 nov. 2014.