

Processo Autárquico Angolano:

Tendências e Desafios para a sua Efectiva Implementação



Celso Silva

Telf: 916000009

celso.dasilva@isptec.co.ao

Luanda, 6 de Julho de 2018

Proposta de questões a focar no decurso da reflexão...

- Procuraremos trazer ao centro da nossa reflexão o percurso histórico da autarcização em Angola, desde a origem do Estado Angolano até a CRA de 2010;
- Procuraremos, analogamente, carrear para a reflexão as questões candentes em torno da implementação do princípio da descentralização e as diferentes tendências e desafios.

Introdução

A presente comunicação tem como base o artigo científico publicado na revista Científica Justiça do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (Brasil), v. 28, n. 2, p. 349-373, Jul./Dez. 2014 por Maria da Silva, Celso Augusto, sob o título Processo Autárquico Angolano: Má Planificação ou Falta de Vontade Política.

Em síntese, com o mesmo artigo inventariou-se o conjunto de evidências ou registos históricos relativos a implementação das autarquias locais em Angola, e na ocasião a grande conclusão, era que a falta de vontade política objectivava-se numa má planificação.

A comunicação que hoje se apresenta continua actual, mormente a posição tomada quanto a questão do gradualismo e procura distender-se na discussão e compreensão das principais tendências e desafios que hoje interessam em sede da iminente implementação das autarquias locais em Angola.

AUTARQUIAS LOCAIS – *De ontem
ao dia de hoje*

***ANGOLA PROVÍNCIA
ULTRAMARINA DE PORTUGAL-***
Antes da Independência

Síntese da evolução histórica da Autarcização em Angola

- Nos finais do Século XIX Angola estava administrativamente dividida em Distritos, Conselhos, Circunscrições administrativas, Postos Administrativos e Institucionalizados, Câmaras Municipais, Comissões Municípios e Justas da Freguesias

● Até 1975, nos momentos derradeiros da Independência, a divisão político - administrativa compreendia um total de 749 circunscrições, ou seja:

- 19 Distritos
- 120 Conselhos
- 37 Circunscrições Administrativas
- 423 Postos Administrativos e Institucionalizados
- 72 Câmaras Municipais
- 47 Comissões Municipais
- 34 Juntas de Freguesias

Indícios sobre a Administração local (Província Ultramarina)...

- Angola era Governada por um Governador Geral nomeado pelo Chefe do Governo Português;
- O Governador tinha a incumbência de assegurar o bom funcionamento dos Distritos e escalões inferiores, resolver em primeira instância os quesitos sobre sua jurisdição, bem como reportar anualmente a sua actividade à entidade com competência para o nomear.
- Por sua vez, os Distritos, tinham a competência para aprovar e executar os seus planos urbanos, recensear e registrar a população.
- Essas circunscrições reportavam ao Governador Geral, que era a entidade que procedia a sua nomeação e exoneração.

Indícios sobre a Administração local (Província Ultramarina)...

- Os Conselhos e Câmaras Municipais, ficavam reservados às actividades como distribuição e comercialização de água e luz, construção de moradias sociais e infra-estruturas de apoio tais como, hospitais, escolas, estrada e jardins.
- Para além da multiplicidade de órgãos administrativos, verificava-se nessa época uma tendência descentralizadora desses serviços, quer pela autonomia (administrativa, patrimonial e financeira) na prestação dos seus serviços quer no facto de que em muitos domínios se regiam por diplomas, distinto daqueles que vigoravam na metrópole.

Escute e retenha...

A Administração colonial dividiu a sociedade em três (3) classes, a que correspondiam dois tipos de leis diferentes:

1. Constituída por regras que regulavam os direitos, deveres e garantias dos cidadãos portugueses e os assimilados
2. Constituída por regras que regulavam a situação dos indígenas

Designadamente:

1. Estatuto do funcionalismo Ultramarino
2. Estatuto do Trabalho em Angola
3. Código do Trabalho Rural

ANGOLA INDEPENDENTE- 0 dia
seguinte do 11.11.1975

Com a Independência a 11.11.1975...

Surgem uma série de situações que importam reter:

1. A maioria dos cidadãos portugueses com preparação académica e experiência laboral, quer seja na Administração Pública ou no Sector Privado, abandonaram o país por causa da insegurança
2. A produção nacional começou a sofrer uma série de entraves, voluntários e involuntários. Na prática o acesso a água, escola, saúde entre outros ficou logo comprometido
3. O Estado começou logo com os Confiscos e Nacionalizações do vasto sector empresarial, mas não havia pessoal capacitado para assegurar a continuidade

Indícios sobre a Administração local (República Popular de Angola)...

- Conforme foi já elencado, com a independência de Angola em 11 de Novembro de 1975, regista-se a aprovação de uma Lei Constitucional.
- Nessa lei porta no capítulo VI sobre Organização Administrativa e Corpos Administrativos um total de 7 artigos, que estabelecem a divisão administrativa de Angola, e por outro lado a estrutura e funcionamento do governo local.
- O artigo 46º da Lei Constitucional estabelece uma nova divisão administrativa da República, consubstanciada em Provinciais, Conselhos, Comunas, Circuitos, Bairros e Povoações.
- O artigo 47º estabelece os princípios a serem observados na administração local.

- O artigo 48º estabelece a estrutura de mando ao nível local, designando o Comissário Provincial como representante do Conselho da Revolução e do Governo. Ao nível das comunas o governo é representado pelo Comissário de Comuna, e nos Círculos, pelo Delegado do MPLA, sendo que todos eles são providos por nomeação sob indicação do MPLA.
- O artigo 49º estabelece a criação de um órgão colegial com responsabilidade legislativa no interesse local, em cada uma das províncias, ao qual designa Comissão Provincial.
- O artigo 50º estabelece a designação de cada um dos corpos administrativos tais como Conselho, Comuna, Bairro e Povoação, respectivamente Câmara Municipal, Comissão Comunal, Comissão Popular de Bairro ou de Povoação.
- O artigo 51º **insere pela primeira vez no ordenamento jurídico da República Popular de Angola o termo Autarquias Locais**, e referindo-se a elas estabelece que têm personalidade jurídica e gozam de autonomia administrativa e financeira.
- O artigo 52º que refere a lei própria a fixação da estrutura e das competências dos corpos administrativos e administração local.

Escute e Retenha, por favor...

- A noção de instalação do poder autárquico angolano, surge *ab initio, ab ovo*, com a nova república então proclamada aos olhos da África e do Mundo. Todavia, uma coisa é prever ou ter consciência da possibilidade de instalação de um determinado órgão, outra coisa é efectivamente instalar esse órgão.

[...] foi sucessivamente revista em 1976, e em 1977, em que se reforçou o papel do MPLA e o poder do Presidente da República, para em 1978 se consagrarem as transformações sócio políticas decididas pelo I Congresso do MPLA – Partido do Trabalho [...]

*3º parágrafo do Preâmbulo da
Lei Constitucional nº 12/91 de 6 de Maio*

A revisão constitucional de 7.2.1978

- No capítulo VI, sobre os Órgãos Locais da Administração, artigo 53º reconfigura o território nacional para fins político-administrativos, passando a Angola a dividir-se em Províncias, Municípios e Comunas. Outrossim, aquelas comunas urbanas, subdividir-se-iam em bairros e aquelas comunas rurais, em povoações.
- É a partir dessa revisão constitucional que passa a vigorar o centralismo democrático como princípio que devia nortear as relações entre a administração local e os organismos centrais.
- A noção de autarquias locais, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, é clara e totalmente suprimida do texto da lei constitucional.
- Somente em 1991 (Lei nº 12/91 de 31 de Maio), consagrou-se a implementação da democracia pluripartidária, procede-se a uma nova revisão constitucional, e no título III dos Órgãos do Estado, artigo 41º estabelecem-se os princípios estruturantes e de funcionamento dos órgãos do Estado (d) princípio da autonomia local e e) os princípios da descentralização e desconcentração administrativas).

A revisão constitucional de 7.2.1978

- A Lei 23/92 de 16 de Setembro, vem inserir uma nova revisão constitucional que entre outras modificações: altera a designação do Estado para República de Angola, do órgão legislativo, para Assembleia Nacional, retira a designação popular da designação dos Tribunais e reforça as garantias dos direitos e liberdades fundamentais.
- Importa referir, que os artigos 54º alíneas “d” e “e” referem-se respectivamente ao reconhecimento dos princípios da autonomia local, e da descentralização e da desconcentração, importante em sede da nossa análise.
- De outro modo, a alínea “k” do artigo 90 referente a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia Nacional, atribui o poder de legislar sobre a participação das autoridades tradicionais e cidadãos no exercício do poder local.
- O artigo 145º sobre o poder local, que insere – novamente – que a organização do Estado a nível local, compreende a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais.

AUTARQUIAS LOCAIS – *De hoje ao
amanha que queremos*

“[...] a alusão da instalação das autarquias diferidas quando se notasse mais apropriado, se mostra historicamente por um adiar sistemático da sua efectiva instalação de modo generalizado. Isso também pode ser encarado pelo forte pendor que era característico da centralização do poder gerada pela colonização portuguesa, e cultivada e sedimentada pelo regime monopartidário implantado a partir da proclamação da independência. [...]

Outrossim... situação de guerra... administração estatal, não estava presente em todo o território... relação fortemente marcada pela dependência das províncias a Capital Luanda.”

Da Silva, 2014, p.358 - 359

A Constituição da República de Angola aos 5 de Fevereiro de 2010

- Na Constituição, o poder local tem a sua sede jurídica no título VI, no capítulo I, sobre os princípios gerais, o artigo 213º insere a descentralização político-administrativa, compreendendo formas organizativas do poder local, designadamente as autarquias, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos.
- O princípio da autonomia local, artigo 214º, consubstanciado no direito e capacidade efectiva de as autarquias gerirem e regulamentarem, sob sua responsabilidade e interesse das populações os assuntos públicos locais.
- No capítulo II deste título, encontra-se a definição das autarquias locais, artigo 217º. Por outro lado, as categorias de autarquias, sendo que essas organizam-se nos municípios, mas por razões como especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento possam ser supra-municipais. Admite a possibilidade de por lei, estabelecerem-se outros escalões inframunicipais da organização da administração local autónoma.

Conceito Legal... 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 (art. 217º)
- Organizam-se nos municípios e tendo em conta especificidades culturais, históricas e o grau de desenvolvimento podem ser constituídas autarquias de nível supra-municipal, e até outros escalões (art. 218º)

Atribuições... Autarquias Locais

- Entre outras
- Domínios da educação, saúde, energia, águas, equipamento rural e urbano, património, cultura e ciência, transportes e comunicações, tempos livres e desportos, habitação, acção social, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento económico e social, ordenamento do território, polícia municipal, cooperação descentralizada e geminada (art. 219º)

Órgãos... Autarquias Locais

- Assembleia Municipal com poderes deliberativos, composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, igual, livre, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores na área da respectiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional
- Órgão Executivo Colegial, constituído pelo Presidente da Câmara e por Secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a Assembleia Autárquica Municipal
- O Presidente da Câmara é o Cabeça da Lista mais votada para a Assembleia

AUTARQUIAS LOCAIS – *Enfim a
implementação...*

Legislatura 2017 - 2022

- No âmbito das eleições gerais de 2017, a maioria dos Programas Políticos apresentava como promessa a Instalação efectiva das Autarquias Locais nos termos da CRA de 2010
- O Candidato Vencedor no seu discurso de tomada de posse fez alusão a instalação das Autarquias Locais e nos termos da alínea f) do art. 34º do Decreto Legislativo Presidencial nº 3/17 de 13 de Outubro que aprova a Organização e Funcionamento dos Órgãos Auxiliares do Titular do Poder Executivo, passa a existir o Ministério da Administração do Território e Reforma do Estado, com a incumbência de criar condições para instalação efectiva das Autarquias Locais
- Na esteira dessa organização, o MAT submeteu a aprovação do Conselho de Ministros o Roteiro para uma Reforma do Estado em Angola (Conceptualização, Diagnóstico e Orientação Política e Legislativa) e o Plano Estratégico de Desconcentração e Descentralização Administrativas (Implementação das Autarquias Locais)

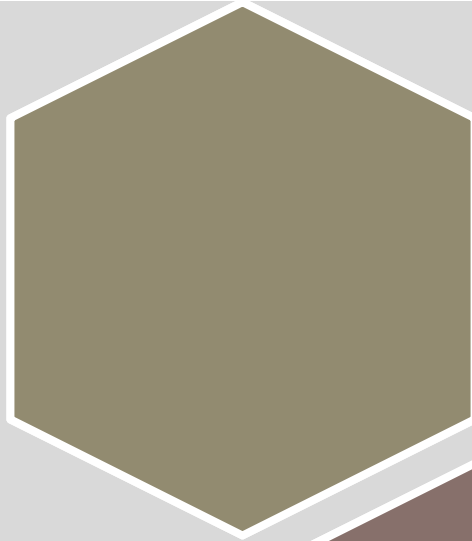
Legislatura 2017 - 2022

- O Roteiro para uma Reforma do Estado em Angola (Conceptualização, Diagnóstico e Orientação Política e Legislativa) apresenta como enfoque a Boa Governança;
- O documento apresenta como questões prévias à Reforma do Estado e os seus objectivos a ideia de descentralização, desenvolvimento local e municipalização, elevando a implementação da Administração Local e Autárquica como uma das grandes reformas do Estado
- Na esteira do ponto anterior, elaborou-se o Programa sobre Desconcentração e descentralização administrativas que visa a desconcentração de competências e a subsequente implementação das Autarquias Locais

Poder Local e Descentralização Administrativas... Não são a mesma coisa. Como aponta o Ilustre Prof. Carlos Feijó:

- (...) o poder local não é operacionalizado por qualquer descentralização territorial. É necessário que a descentralização administrativa seja encarada no plano jurídico e político, isto é, não é, pelo facto de, por exemplo, existirem autarquias locais, no plano jurídico, que se deve aferir a existência de um verdadeiro poder local. É necessário, ainda, apurar se no plano político, os órgãos das autarquias locais são, livremente, eleitos pela população locais. O documento apresenta como questões prévias à Reforma do Estado e os seus objectivos a ideia de descentralização, desenvolvimento local e municipalização, elevando a implementação da Administração Local e Autárquica como uma das grandes reformas do Estado.

Actualmente, os princípios e directivas constitucionais em matéria do poder local, por seu turno, encontram algum desenvolvimento ao nível ordinário através da Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto – a Lei Orgânica do Poder Local.



Alargamento gradual da implementação das Autarquias Locais e reforço das suas atribuições e competências



Implementação gradual das Autarquias Locais e realização das eleições autárquicas



Reforço da Desconcentração e Preparação do pacote legislativo autárquico e demais condições

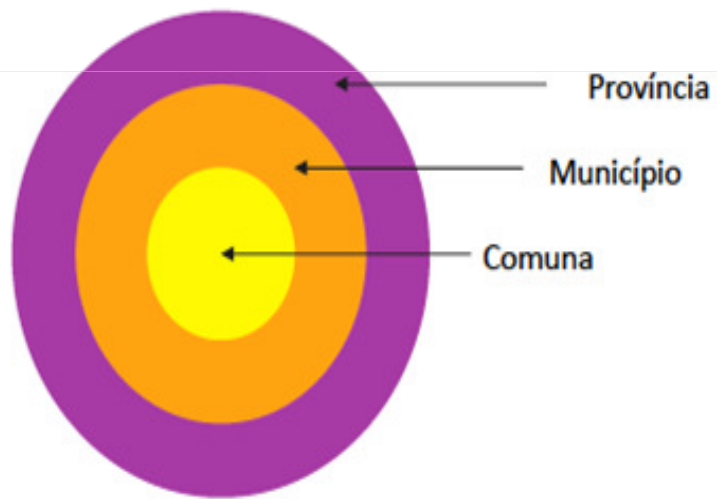
- a) Intensificar o reforço da desconcentração administrativa que deve, no entanto, ser observado numa primeira fase.
- b) Operacionalizar a descentralização efectiva, que será concretizada fundamentalmente numa segunda fase com a institucionalização concreta das autarquias locais e a realização das eleições autárquicas;
- c) Alargamento territorial da implementação das Autarquias Locais e reforço das suas atribuições e competências.

Até ao momento, nesta fase PILOTO foi aprovada, além dos vários encontros de auscultação e reuniões entre outros, alguma legislação pertinente com vista o reforço da desconcentração administrativa e de suporte do poder local autárquico, nomeadamente:

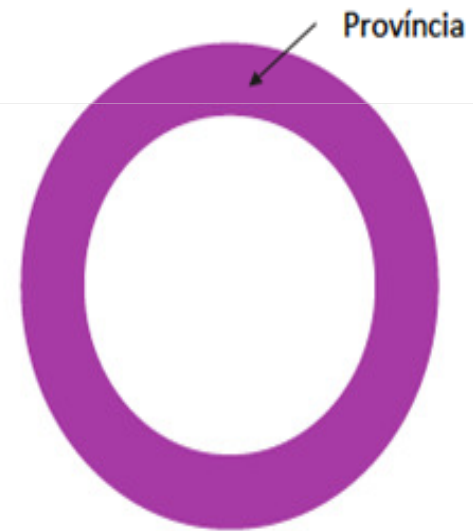
1. Decreto Presidencial que aprova o Regime de Delimitação e Desconcentração de Competências e Coordenação da Actuação Territorial entre a Administração Central e a Administração Local do Estado (em revisão);
2. Lei 15/17 - Lei Orgânica do Poder Local;
3. Lei 18//16 - Lei da Divisão Político-Administrativa;
4. Lei 14/16 - Lei da Toponímia;
5. Lei 13/16 - Lei da Organização Territorial;
6. Lei 6/16 - Lei sobre a Comunicação da Fixação e Alteração de Residência;
7. Decreto Presidencial 307/10, - Tabela de taxas, licenças, multas e outras receitas a cobrar pelos órgãos do poder local;
8. Lei n.º 15/16 Lei da Administração Local do Estado;
9. Decreto n.º 208/17, de 22 de Setembro, Regulamento da Lei da Administração Local do Estado.

1.ª FASE

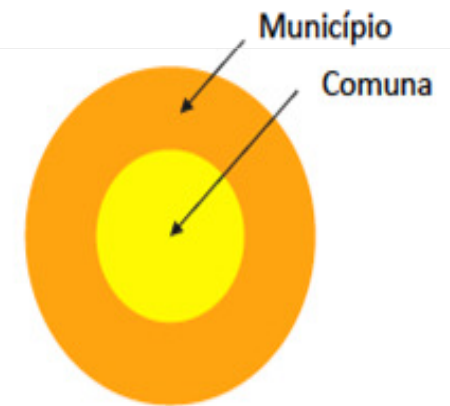
Actualmente:
Administração local do Estado



Depois



Administração local do Estado



Administração
autárquica

Analise...

- A alteração da actual situação funcional e organizativa da administração pública central e local levanta, desde logo, o problema da filosofia a seguir.

RAZÃO ESTRUTURANTE DO...

GRADUALISMO...

Principais Zonas Cinzentas

Desconcentração e Descentralização...

Pontos Fracos

- Estima-se que a generalidade dos municípios no País carece de meios (técnicos, humanos e materiais) para a realização das tarefas correspondentes à prossecução das atribuições típicas de uma autarquia local;
- Existência de municípios rurais com um grau manifestamente diminuto de desenvolvimento económico e social;
- Verifica-se, no geral, dificuldades de os municípios procederem a arrecadação de receitas locais;
- Inexistência de uma tradição autárquica.

Desconcentração e Descentralização...

Pontos Fracos

- O programa de desconcentração e descentralização administrativas implica, necessariamente, uma mudança profunda das mentalidades e procedimentos dos indivíduos, estruturas e da própria sociedade civil.
- A mudança quase sempre é acompanhada de resistências e, até, de conflitos de interesses entre as estruturas centrais e locais (provinciais e municipais).

Descentralização gradual Territorial

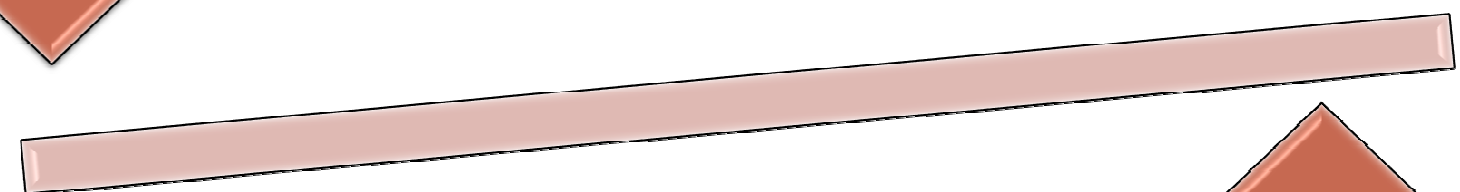
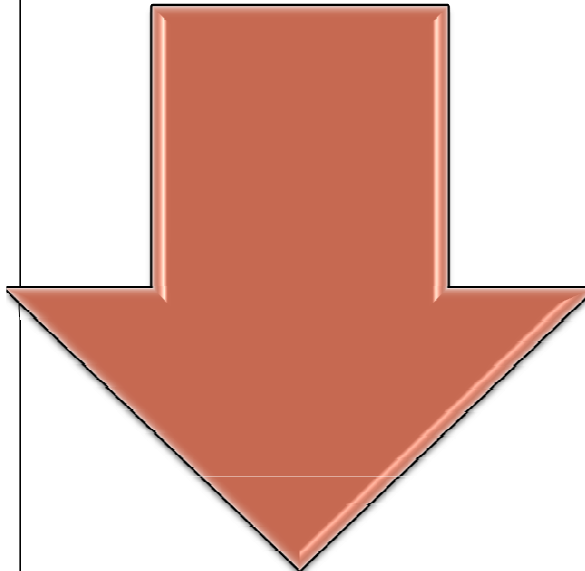
- Vertente 1 Descentralização Gradual Territorial:
 - Etapa 1 – Definição e identificação dos diferentes grupos de municípios, havendo duas opções:
 - 15 anos (1/3 a cada 5 anos) – dividindo os municípios em três grupos (1.º grupo 54 municípios; 2.º grupo 55 municípios e 3.º grupo 55 municípios);
 - 20 anos (1/4 a cada 5 anos) – dividindo os municípios em quatro grupos de 41 municípios cada.
 - Etapa 2 – Reforço da desconcentração de competências com particular ênfase para o 1.º grupo de municípios.
 - Etapa 3 – realização das eleições autárquicas no 1.º grupo de municípios

Descentralização gradual Funcional

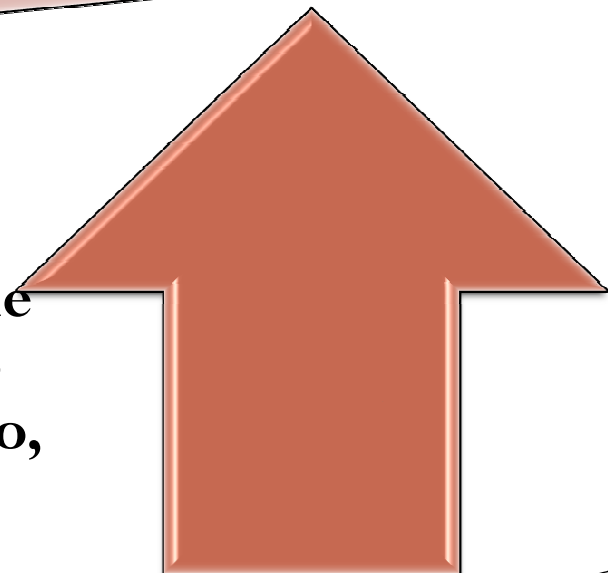
- Vertente 1 Descentralização Gradual Funcional:
 - Etapa 1 – Reforço da desconcentração de competências no 1.º grupo de Municípios;
 - Etapa 2 – Descentralização de competências para o 1.º grupo de Autarquias Locais institucionalizadas;
 - Etapa 3 – Aumento gradual de competências aos sucessivos grupos de Municípios.

EVIDÊNCIAS:

- Em concreto, a Oposição e Sociedade Civil terão forças para impor uma mudança de estratégia ao Executivo angolano quanto ao gradualismo?
- Interessa e a quem interessaria uma passagem abrupta do actual modelo para Autarquias?
- E a questão de Cabinda, KK e Moxico...



A nós parece mais importante reflectir e discutir sobre “COMO” deverá ser o gradualismo territorial, quais as garantias de adesão dos demais municípios, como serão formados os RH, quais os critérios de eleição, como dosear a tutela



- As questões ligadas às Finanças locais (incluindo questões fiscalidade e orçamento local, e a sua relação com o Orçamento Geral do Estado);
- Questões sobre o Património a transferir para os municípios;
- Questões sobre o Pessoal da administração local;
- Questões sobre a Organização e funcionamento das autarquias;
- Questão sobre a Eleição dos representantes locais;
- Questões sobre as Atribuições, competências e poderes das autarquias;
- Questões ligadas ao quadro de tutela e coordenação administrativa com as Administração Central e Local do Estado;
- Questões sobre o Mapa e desenho das circunscrições municipais;
- Questões sobre a preparação, modos de preparação do processo eleitoral;
- Aspectos da implementação prática das autarquias.

Deus salve Angola,
Salve África!
Twasakídila...



Questões colocadas:

Bibliografia e Pesquisa Documental

Artigos Científicos:

CARVALHO, Paulo de. (2012) “Evolução e Crescimento do Ensino Superior em Angola”. Revista Angolana de Sociologia: Pobreza e Desigualdades Sociais, Luanda.

SILVA, Celso Augusto Maria da. (2014) “Angola e o seu IDH”. CPPGL, Luanda.

Relatórios:

- *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2000, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2001, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2002, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2003, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2005, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2006, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2007 – 2008, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2009, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2010, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2011, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2012, PNUD*
 - *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2013, PNUD*
- Material de Apoio, FAQ: Índice do Desenvolvimento Humano, 2013, PNUD*