

OPSA

REFLEXÃO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS COMO PARTE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PODER LOCAL EM ANGOLA

Luanda, Março 2018

O OPSA ao apresentar a sua opinião neste documento, pretende fomentar o debate alargado e inclusivo sobre as questões relacionadas com a governação local e a implementação das autarquias, com análises que possibilitam um maior conhecimento e uma melhor participação dos cidadãos interessados ao longo de todo processo de preparação das condições necessárias para sua implementação.

Pretende também contribuir com ideias e sugestões que possam ser úteis para todos os actores que possuem responsabilidades acrescidas durante o exercício de discussão, aprovação, e execução de uma série de tarefas tendentes a materializar o compromisso de implementação das autarquias antes do final da presente legislatura.

O OPSA é um espaço pluralista de debate, na base de argumentos e factos, para um desenvolvimento justo e sustentável.

O OPSA actua pela realização de debates, produção de documentos de reflexão ou de posicionamento para fundamentar tomadas de decisão.

Isto resulta da:

- Recolha de informação
- Tratamento de conteúdo através de avaliação, balanço e reflexão, validando a informação e integrando outros actores relevantes para o tema em questão
- Formulação de opiniões buscando consensos ou opções diferenciadas
- Divulgação de posicionamento de forma pública ou dirigida a grupos específicos



INTRODUÇÃO

A criação e implementação de autarquias locais e a realização de eleições autárquicas é um processo complexo e sensível em qualquer país, ainda mais em Angola, dada a realidade política, histórica, mas também a situação económica e financeira que atravessa actualmente.

Por ser um processo fundamental, quer para o aprofundamento e consolidação do Estado de Direito e Democrático, como, principalmente, pelo que significa para o desenvolvimento do país, a prestação de serviços básicos e ganhos em geral para a população, o OPSA entende ser necessário prepará-lo e implementá-lo com toda a seriedade, construindo um entendimento comum e um consenso amplo em relação ao caminho a seguir, evitando-se deste modo que se criem hesitações por um lado, como exageros e falsas expectativas, por outro.

A possibilidade de concretizar a institucionalização das Autarquias Locais e a realização de eleições autárquicas exige trabalho preparatório, seja do ponto de vista da reorganização da Administração Local do Estado, informação e auscultação da população, elaboração de legislação específica, formação de quadros técnicos e políticos, processos de captação bem como atribuição de meios e recursos financeiros às futuras autarquias, entre outros.

Em Angola, a possibilidade de institucionalização das autarquias vem sendo discutida desde a independência, tendo-se aprofundado em 1992, aquando da primeira referência constitucional à implementação de autarquias locais. Posteriormente, voltou à “ordem do dia” com a aprovação da constituição em 2010 e mais recentemente com o compromisso público do novo Executivo com a realização de eleições autárquicas no período desta legislatura.

É possível afirmar que de uma maneira geral a grande maioria dos cidadãos são a favor da implementação das autarquias e da realização de eleições autárquicas, no entanto, ao longo do tempo, fomos assistindo à discussão desta temática com vários argumentos, quer do Executivo e dos partidos políticos, quer das organizações da sociedade civil, academia, cidadãos anónimos, etc, sem quaisquer consequências práticas. É especialmente importante que se envolvam também nas discussões as organizações femininas, por forma a garantir que as autarquias contribuam também para combater a discriminação no género.

Com este documento, o OPSA pretende dar o seu contributo para esta discussão, pelo que são enumerados a seguir um conjunto de ideias consideradas fundamentais para que, tal como é dito no início do documento, este processo seja levado a cabo com a devida prudência, mas sem hesitações nem falsas expectativas.

MELHORES SERVIÇOS À POPULAÇÃO VS REFORÇO DO PODER DOS CIDADÃOS

Um primeiro debate que urge realizar para se chegar a consenso prende-se com a razão mais profunda do porque é que queremos autarquias locais? Este aspecto fundamental deve ser tratado ainda antes de enumerarmos e debatermos as questões constitucionais, políticas, económicas, etc.

Queremos autarquias porque esse é “posicionamento/estratégia política” do nosso partido, do grupo a que pertencemos; aprofundar a democracia; reforçar os níveis de poder local; ou queremos autarquias por sentirmos ser essa a forma de melhorar os serviços à população?

Muitos podem responder que são as duas coisas, mas devemos ter ideias claras sobre a principal razão, porque isso ajudará a entendermos melhor as diferentes perspectivas e a tomar decisões, quer sejam elas legais, políticas, sociais, económicas e até técnicas, no futuro.

Há estudos que demonstraram que a institucionalização das autarquias locais resulta numa maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos de qualidade.

GRADUALISMO

A discussão tem-se também centrado na questão do gradualismo. Independentemente da forma como está definido este preceito na constituição

considera-se importante discutir as razões a favor ou contra o gradualismo e os riscos que ele envolve. Dada a realidade do país - a sua dimensão, heterogeneidade e limitação na capacidade institucional - existem fortes argumentos baseados na necessidade de prudência e eficácia, que as autarquias sejam implementadas gradualmente até estarem estabelecidas em todos os municípios.

A criação gradual das autarquias, no contexto político e constitucional Angolano, pode ter resultados perversos na medida em que pode vir a perpetuar e até aumentar o fosso entre os municípios que passarão a autarquias locais, numa primeira fase, e os que verão esta pretensão adiada. Urge, portanto, discutir com algum pormenor o significado de “gradualismo” na governação local em Angola e as formas de mitigar os seus riscos, sem, contudo, pôr em causa o que está plasmado na Constituição.

Há, pelo menos, duas formas de abordar o gradualismo: um gradualismo geográfico e um outro funcional, que não são necessariamente mutuamente exclusivas. No geográfico há a progressiva implementação das autarquias ao nível do território nacional. No funcional há uma transferência gradual de um conjunto de funções e competências do Estado- central para as autarquias locais.

O OPSA entende que durante as discussões sobre as autarquias, se deve ter sempre em mente as diferentes dimensões do gradualismo e em que medida se está a aplicar uma ou outra: se se refere

aos processos de transferência gradual de funções e competências, ou à indicação dos municípios a serem abrangidos em cada uma das fases, ou a ambos. Em qualquer um dos casos e clareza nos critérios e nas abordagens, são fundamentais para criar confiança entre os vários interessados.

Devemos, no entanto, ter em atenção e discutir os argumentos que têm sido utilizados pelos defensores das diferentes perspectivas, sob pena de não se ter uma acção suficientemente profunda para alterar o fundamental da organização do Estado em Angola.

O executivo pode usar o argumento de que muitos municípios não têm condições para serem autarquias, como consequência da guerra e de outros factores. Mas o executivo tem de assumir que é sua responsabilidade criar essas condições, e muito tempo passou já desde que até porque a Constituição foi aprovada em 2010, num ambiente de paz e distam já 8 anos. As populações dos municípios menos maduros para o processo autárquico não devem ser duplamente penalizadas. É ainda importante debater o que irá acontecer nos municípios que, por hipótese, não serão autarquias, numa primeira fase, pelo que, haverá necessidade de definição de um calendário indicativo para a sua ascensão à categoria de autarquias locais e submetê-lo à aprovação pela Assembleia Nacional.

Por último, toda a sociedade, a começar pelos partidos políticos, devem olhar para esta questão com seriedade. É particularmente importante que os partidos políticos priorizem o reforço real do

poder dos cidadãos, e não apenas as lutas entre interesses partidários estreitos. É por isso necessário que se faça um amplo debate público, tendo em conta o interesse do País e das populações e não apenas o interesse partidário de obtenção e/ou de manutenção do poder. O mesmo se poderá dizer de interesses económicos ou outros.

O que importa preservar no âmbito do debate é que se evite que, do ponto de vista político, o país caminhe a duas velocidades, se aumentem as assimetrias que podem provocar um ainda maior êxodo populacional, com cidadãos diferentemente emancipados nos seus direitos de participação, logo de cidadania.

CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DOS MUNICÍPIOS A SEREM AUTARQUIAS

Num “gradualismo” entendido como uma paulatina ascensão de municípios à autarquia e, em simultâneo, um alargamento progressivo das funções transferidas para o nível local, o OPSA entende também que se devem estabelecer rapidamente, e através de um amplo debate e auscultação o mais alargado e consensual possível, uma variedade de critérios para a selecção dos municípios que irão integrar a primeira fase de institucionalização das autarquias locais e realização de eleições autárquicas. Nestes critérios deve buscar-se não apenas a selecção dos municípios mais maduros (economia mais dinâmica, maior densidade populacional, sociedade civil mais madura, etc) mas também zelar pela harmonização e inclusão de municípios

tradicionalmente esquecidos. É necessário ter em conta alguns critérios para a escolha dos municípios que irão integrar o primeiro grupo e os grupos seguintes, como, por exemplo:

- Necessidade de incluir municípios urbanos e rurais
- Municípios onde a criação de gado tem importância vital para a população
- Municípios do litoral e do interior
- Municípios mais e menos populosos
- Municípios mais e menos vulneráveis, incluindo às mudanças climáticas
- Municípios da malha urbana da província de Luanda
- Municípios localizados em zonas distantes das sedes provinciais
- Municípios localizados na fronteira com outros países
- Municípios que albergam no seu território importantes jazidas minerais ou outros recursos naturais

O importante é que se estabeleçam critérios que possibilitem que os municípios selecionados sejam o mais heterogéneos possível nas várias fases de implementação e que representem as diversas realidades do país. Assim conseguiremos ter alguma equidade no processo e poderemos identificar problemas e encontrar soluções que serão próprias de cada realidade, porque se existem problemas transversais a todos os municípios, também existem outros problemas que são específicos de determinados municípios.

O OPSA recomenda que sejam feitos estudos multisectoriais por forma a enquadrar a visão estratégica de desenvolvimento inter-municipal.

CALENDÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AUTARQUIAS

Tendo em conta o compromisso já assumido pelo Presidente da República e pelo seu Executivo, de avanço do processo autárquico e tendo em conta que o mesmo irá ser feito de forma gradual, ao OPSA parece ser fundamental que seja discutido e estabelecido um cronograma de implementação das autarquias locais, preferencialmente aprovado pela Assembleia Nacional, tal como referido acima. Este cronograma, que poderá ser para um período de 10 a 12 anos fechará eventualmente a discussão sobre a questão do compromisso político e poderá permitir uma mais eficaz monitoria de todo o processo.

LEGISLAÇÃO

Para levar a cabo todo este processo, é necessário a existência de um pacote legislativo que inclui:

- Lei das autarquias locais
- Lei eleitoral autárquica
- Regime jurídico das autarquias locais, tutela administrativa e organização dos serviços
- Lei de financiamento das autarquias
- Lei de atribuição de competências
- Lei de enquadramento estatuto e carreiras dos trabalhadores das autarquias locais
- Estatuto dos eleitos locais

- Autoridades Tradicionais e relação com as Autarquias Locais
- Lei da toponímia (já existe mas precisa de emendas)
- Outros

ORGÃOS AUTÁRQUICOS

A Constituição da República já estabelece que irão existir 2 órgãos autárquicos, uma Assembleia, com poder legislativo, um executivo colegial e um Presidente da Autarquia. Se olharmos também para o artº 218, parece claro que o legislador está apenas a ter em conta a futura autarquia que irá substituir a Administração Municipal, porque deixa em aberto a possibilidade de “a Lei poder estabelecer outros escalões infra-municipais da organização territorial da Administração Local autónoma”. É importante que a discussão não seja monopolizada em torno da autarquia municipal e que não se esqueça a forma de organização mais próxima dos cidadãos, que são as comunas no actual ordenamento. É necessário que se discuta e que se defina de que forma se vão organizar as autarquias ao nível das actuais comunas, que órgãos terão, se serão eleitos ou indicados, que atribuições e competências, etc.

Deve igualmente ser tido em conta que já está estabelecido no texto constitucional que o Presidente da Autarquia será o primeiro candidato da lista mais votada, que por sua vez escolherá e nomeará os restantes membros do órgão executivo, tirando aqui a possibilidade de existência de órgão executivo eleito pelo método de Hondt de acordo

com a votação dos eleitores. Como forma de estimular a discussão, fica a ideia de que esta situação poderia ser mitigada no âmbito da legislação autárquica a produzir, se esta vier a estabelecer que o Presidente da Autarquia terá obrigatoriamente de nomear os membros do seu executivo de forma proporcional à votação dos eleitores, contornando-se assim uma possível inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição só define que o Presidente da Autarquia escolhe o restante executivo, não diz como nem quem.

O OPSA considera também necessário discutir e estabelecer a forma como os cidadãos poderão participar nos órgãos a serem eleitos para que possam dar a sua opinião, levantar os seus problemas e questões, etc. Uma das hipóteses é que os órgãos autárquicos tenham reuniões públicas e que exista um período reservado à intervenção dos cidadãos.

Outra questão importante é de que forma os actuais espaços de auscultação dos cidadãos irão ser enquadrados, ou serem tidos em conta, nas futuras autarquias. Uma ideia que fica para discussão é a de poderem ser reformulados e passarem a ser conselhos municipais, por sector, onde as organizações da sociedade civil (OSC) e autoridades tradicionais teriam assento, e poderiam ser apenas órgãos consultivos ou terem também alguns poderes deliberativos.

Outras instituições serão também indispensáveis para um correcto funcionamento do processo político local. A justiça e o seu aparelho é talvez

um dos elementos mais importantes pelo seu papel na regulação de conflitos que ocorram localmente.

DESCONCENTRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO

Após adiamentos sucessivos está, finalmente, na ordem do dia a efectivação das autarquias locais. É importante aproveitar as lições e dar continuidade ao processo em curso de desconcentração e também da municipalização de serviços. Estudar as falhas e sucessos desse processo deve servir para o seu aprofundamento e para a concretização dos pressupostos da desconcentração e descentralização e também da municipalização. Tudo isto deve servir para alimentar um bom processo de criação das autarquias, na base da realidade do país. Assim, os municípios e as comunas estarão melhor preparados para receber as autarquias, estarão mais habituadas a gerir as suas competências específicas, a elaborar e gerir os seus planos e orçamentos bem como o seu quadro de pessoal, a pensarem nos eixos estratégicos para o desenvolvimento dos seus territórios, entre outras, tudo atribuições que terão de fazer parte das futuras autarquias locais.

O OPSA acredita que se devem transferir competências e poder para que os municípios possam elaborar, aprovar e executar de forma autónoma os principais programas municipais, independentemente de serem autarquias ou não. Isto deverá ser sempre acompanhado pela transferência dos meios correspondentes e

necessários para a concretização dessas atribuições. Uma das maneiras de resolver esta situação passaria pela aprovação de uma lei sobre atribuições e competências, que dotasse os municípios e as autarquias de maior autonomia e poder de decisão em relação à identificação das necessidades, escolhas das prioridades e execução. Por outro lado, que garantisse ao máximo a existência de recursos humanos capazes e eficazes para que os municípios possam assumir estas responsabilidades de forma eficaz. Portanto deve continuar a aprofundar-se a desconcentração e, de forma sincronizada, ir avançando com as autarquias.

FORMAÇÃO E QUADROS

A questão dos quadros é antiga e central no nosso País com o qual se debatem empresas, ministérios, governos provinciais, administrações municipais e comunais.

Com a implementação das autarquias locais vai ser necessário dotar os municípios e as comunas de um conjunto de quadros que possam apoiar os responsáveis políticos a tomar as decisões e a gerir as autarquias e que deem resposta às futuras competências que estas irão ter. Estamos a falar de engenheiros, arquitectos, advogados, juristas, economistas, sociólogos, antropólogos, outros técnicos superiores, mas também de quadros médios e básicos para as áreas administrativa, financeira, operacional, das águas e saneamento, resíduos sólidos, acção social, etc etc. Onde iremos buscar estes quadros? Como os atrairemos para os

municípios, nomeadamente os mais distantes e isolados? Iremos criar incentivos e, em caso afirmativo, de que tipo? Como e quem lhes dará formação específica para as funções que irão desempenhar? Qual poderá ser o papel do IFAL e da ENAD? Como e de que forma serão formados os quadros políticos autárquicos que até agora não têm experiência de tomada de decisões nem de gestão? Faz sentido encontrar parcerias com outros países e autarquias para que possa haver alguma formação “in loco” de quadros técnicos e políticos?

O OPSA considera ser preciso garantir a existência de um estatuto de carreira e remuneratório para os funcionários dos municípios e autarquias, evitando-se assim a partidarização e a confusão de papéis e funções entre os membros eleitos e os funcionários da autarquia, garantindo-se assim estabilidade dos quadros e o correcto funcionamento da instituição, independentemente das mudanças políticas.

REVISÃO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Apesar deste tema não estar em discussão, a dimensão do País sugere que valerá a pena começar a discussão sobre uma futura revisão organização política e administrativa do Estado. Talvez neste momento a questão não pareça fazer muito sentido, mas com o desenvolvimento, o crescimento demográfico, etc., esta questão irá pôr-se mais cedo do que tarde. Serão os municípios governáveis com a extensão de território que têm de administrar actualmente? E quando esse território tiver mais 2,

3, 4 ou 10 vezes mais população? Não seria pertinente começar já a fazer essa discussão e a preparar o futuro?!

ÓRGÃOS AUTÓNOMOS DO PODER LOCAL

O OPSA constata, com preocupação, que outra temática que tem estado arredada da discussão, mas que interessa pensar, prende-se com o preceito constitucional que trata dos órgãos autónomos do Poder Local (artº 213) nomeadamente do ponto 2 que diz “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.”.

A prioridade da discussão tem recaído sobre as Autarquias Locais, mas temos um debate a fazer sobre as outras duas formas e, ainda mais importante, como vai ser a moldura de inter-relacionamento entre estas três formas organizativas do poder local. Necessário aprofundar o entendimento sobre o funcionamento actual das Autoridades Tradicionais e contribuir para a clarificação do seu papel numa sociedade democrática e inclusiva. Igualmente importante é o desenvolvimento dos mecanismos de cidadania e da participação dos cidadãos no exercício do poder local.

Mesmo que o foco actual esteja na discussão das autarquias, é importante que neste momento se esclareça a forma de relacionamento com as outras formas organizativas, e o seu papel, do poder local, já previstos na lei.

EXPECTATIVAS VERSUS FRUSTRAÇÃO E DESILUSÃO

Convém realçar que a implementação das autarquias locais não irá ser a solução para todos os problemas dos municípios e das pessoas. Mas será seguramente um contributo importantíssimo e indispensável para o desenvolvimento do País e para a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, melhorando assim a sua qualidade de vida. Contudo, urge afirmar com clareza que os problemas não irão desaparecer por si só muito menos definitivamente, com este processo, mesmo depois das autarquias implementadas. Irá ser um processo longo, de consolidação e aprofundamento que irá aos poucos contribuir para a solução dos problemas das pessoas, mas, ao mesmo tempo, novos problemas irão surgir que necessitarão de solução. As autarquias, mais que a solução, são o caminho para as várias soluções.

Por isto, o OPSA relembra que as autarquias locais não serão uma obra acabada em si mesmo, são um processo contínuo que exige o esforço e o envolvimento de todos, cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas, partidos políticos, governo e Estado, para desenvolvimento de um sentido de apropriação. A atenção às dimensões culturais (uso da língua, uso de mecanismos locais de comunicação e consulta, entre outros) poderão ser fundamentais para essa apropriação.

As autarquias é um processo de transferir poder com a co-responsabilidade que ele envolve. Deve clarificar-se que o desempenho do processo

político local, será responsabilidade colectiva dos cidadãos ao nível local.

Se este processo não for devidamente explicitado e vivido por todos corremos o risco não só de deturpar a sua compreensível implementação como de criar falsas expectativas nas populações e futuramente criar uma profunda frustração e desilusão que terá como consequência o afastamento das populações, matando assim um dos princípios basilares do Poder Local Democrático e da democracia participativa.

ALERTAS E RECOMENDAÇÕES

- As autarquias são importantes para dar poder aos cidadãos mas não é de esperar que só por si daí resulte uma explosão de desenvolvimento local;
- Deve ter-se sempre em mente as várias dimensões do gradualismo;
- É de evitar um exagero tecnocrático, ou seja, que se venha a entender que todo o processo legislativo autárquico é uma responsabilidade dos juristas e não de toda a sociedade;
- Deve fugir-se à utilização exagerada dos modelos de outros países. Podemos aprender com outras experiências mas não devemos fazer “copiar e colar” de modelos que poderão ser desadaptados para as nossas múltiplas realidades. É recomendável que se testem alguns aspectos utilizando as Administrações Municipais existentes;
- É necessário investir mais na informação e educação dos cidadãos para garantir a sua

plena participação em todas as fases do processo. Envolver os cidadãos irá estimular o sentido de apropriação que é indispensável. Como parte deste esforço deve lançar-se um processo de consulta alargado, que inclua as populações das zonas rurais e de zonas periféricas ;

- A tutela é importante para criar um ambiente regulado e com contrapoderes. É no entanto de reconhecer que num estado onde historicamente apenas se viveram experiências de centralização, há risco de excessos no exercício das funções de tutela.
- É de reconhecer que há um processo de desconcentração em curso e há lições a retirar dele. Muito importante que esta aprendizagem alimente o processo autárquico;

- Devem ter-se em atenção os do funcionamento das autarquias e do peso que isto terá nos orçamentos municipais;
- A dimensão de muitos dos municípios é um potencial desafio, que coloca dificuldades na sua gestão;
- O processo deve ser conduzido com firme vontade política e zelando para que a experiência tenha sucesso. Há o risco de que os erros na condução do processo sejam aproveitados pelos que gostariam de perpetuar um poder concentrado no centro