

V. 4, N. 1

JAN./JUN. 2025

● REVISTA JURÍDICA DA UEMG ●

inova jur



ISSN: 2965-6885

editora | UEMG

REVISTA JURÍDICA DA UEMG
inovajur

ISSN: 2965-6885



V. 4 | N. 1

JAN./JUN. 2025

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

REITORA
LAVÍNIA ROSA
RODRIGUES

VICE-REITOR
THIAGO TORRES
COSTA PEREIRA

EDITORES-CHEFES

JOÃO HAGENBECK
PARIZZI

LUIZA MARIA DE
ASSUNÇÃO

THALLES RICARDO
ALCIATI VALIM

VANESSA DE CASTRO
ROSA

VINICIUS FERNANDES
ORMELES

PROJETO GRÁFICO
VANESSA DE CASTRO ROSA

THALLES RICARDO ALCIATI VALIM

PODER AUTÁRQUICO: um desafio das comunidades em Angola

AUTARCHICAL POWER: a challenge for communities in Angola

Submissão: 05/12/2024
Aceite: 10/01/2025
Publicação: 25/04/2025

Dorivaldo Manuel

Licenciado em Ciência Política pela Universidade Agostinho Neto, Faculdade de Ciências Sociais (UAN-FCS) e Mestrando em Direito, especialidade em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (Angola).
Contato:
dorival935197315@gmail.com.

Resumo: O presente artigo, com o emprego do método dedutivo e hipotético-dedutivo, sem descurar a técnica da abordagem documental indirecta, visa como pesquisa básica e de natureza qualitativa desenvolver o poder autárquico como um poder político e um desafio *mais* das comunidades angolanas do que dos partidos políticos. Verificou-se que várias discussões sobre o poder local concebidos como poder político mereceram destaques nos textos de académicos como Miguel Bembe, que postula o poder local ou autárquico como um poder político que rompe o centralismo de Estado e afirma-se com compromisso democrático para estar onde está o povo e servir através de uma relação próxima as comunidades, não obstante conhecer as aspirações dos cidadãos.

Palavras-Chaves: Poder Local; Poder Autárquico; Comunidades; Partidos.

Abstract: This article, using the deductive and hypothetical-deductive method, without neglecting the technique of the indirect documentary approach, aims as basic and qualitative research to develop local government power as a political power and a challenge more for Angolan communities than for the political parties. It was found that several discussions about local power conceived as political power were highlighted in the texts of academics such as Miguel Bembe, who postulates local or autonomous power as a political power that breaks State centralism and asserts itself with a democratic commitment to be where the people are and serve through a close relationship with communities, despite knowing the aspirations of citizens.

Keywords: Local Power; Municipal Power; Communities; Parties.

Introdução

Em Angola, o fenómeno jurídico-político das autarquias prevalece como um desafio mais do interesse das comunidades do que do governo central ou dos partidos políticos e “outras modalidades específicas dos cidadãos, nos termos da lei (CRA, art.º 213, nº 2). Cujas proposições afirmativas não nos parece trivial, se buscarmos conceber o alcance do poder autárquico não como uma possibilidade de um partido ou grupo-cidadão governar, mas como uma realidade dos Estados democráticos descentralizados para garantia da eudaimonia e felicidade¹ dos cidadãos.

O presente artigo, com o emprego do método dedutivo e hipotético-dedutivo, sem descurar a técnica da abordagem documental indirecta (consultas em livros etc), visa, nos meandros da pesquisa básica e de natureza qualitativa, desenvolver um assunto inadiável no sistema político angolano, mas muito concentrado a concepção das autarquias como poder e desafio das comunidades angolanas. Entende-se no texto que as autarquias locais confluem-se em poder político, pois é sobre a partilha deste poder local entre os partidos políticos (MPLA, UNITA e outros não menos importantes como FNLA, PRS, PH, BD, PRA-JA etc.), grupos ou pessoas legitimadas pela lei, em que buscamos interrogar as intensas e tensas discussões, e despertar que não se trata de um desafio total dos actores políticos, mas das comunidades em Angola. O artigo não descarta os conceitos, teorias e perspectivas das autarquias no quadro do poder local em Angola e no contexto universal, com realce a resposta da pergunta – até que ponto o alcance do poder autárquico (ou local) é um desafio mais do interesse das comunidades do que dos partidos políticos, nomeadamente o MPLA e a UNITA? E, em que medida é que a não implementação das autarquias locais tem sido um problema de partilha do exercício de poder e não de comprometimento com as comunidades locais de Angola?

São perguntas desafiadoras que nos levam a definir as autarquias locais como estratégia ao serviço do Estado e do governo central que exerce a função executiva do Estado para garantia da segurança, justiça e bem-estar ou elementos teleológicos do Estado. São mais do que um programa de governo ou de partido

¹ Felicidade é preceito estudado pelo Cientista Político Angolano Candumbo (2021).

político, plano ou projecto centralizado para satisfação das demandas dos cidadãos. Pois, a pesquisa permitiu-nos verificar que enquanto criação dos Estados (quanto a forma unitária descentralizada ou federal), as autarquias não determinam na plenitude o desenvolvimento sustentável dos Estados², mas agilizam de forma absoluta o processo dinâmico das políticas públicas de desenvolvimento local das comunidades, garantindo, de tal modo aos cidadãos, a prevalência da cultura política participante em sociedades constitucionalmente democráticas e de direito. Ademais é importante manter o poder do Estado mais próximo das comunidades e com a descentralização haver governabilidade, um governo capaz de sustentar o povo através de políticas públicas descentralizadas.

1 Fundamentação teórica e contextual do poder

O fenómeno do poder, concretamente o poder político (ou autárquico) é uma realidade politológica que em qualquer sistema político regido de normas constitucionais é inescapável de gerar dissenso e consenso, em relação a natureza da conquista, manutenção e exercício periódico pelos partidos políticos. Cujas inferências são referenciáveis em África, particularmente em Angola a partir de uma observação factual, em que, para além do dissenso sobre o exercício do poder por um governo central, ainda se convencionou uma luta (entre os partidos políticos) sobre o exercício do poder autárquico. Porém, embora as autarquias locais sejam assuntos históricos e politicamente suplantados no Ordenamento Jurídico Angolano, é importante situar que diferentes autores concebem-na como poder político. Em África, para o cientista político Nelson Domingos, no seu prefácio escrito na obra do jurista Vinte e Cinco:

A origem e a forma de exercício do poder político constituem o problema fundamental do pós-colonial africano. A maior parte dos governantes africanos reproduziu e aprimorou a prática de usurpação do poder político, legado pelos seus colonizadores. Em alguns casos, os governantes que lideraram as independências, apresentam-se como os únicos legítimos representantes do povo, excluindo o pluralismo e a necessidade de legitimação popular,

²Esta afirmação resulta de observações de países com cultura autárquica, mas com muitas vulnerabilidades em termos de desenvolvimento ou níveis de estabilidade dos agregados macroeconómicos (como a pobreza, inflação, desemprego, investimento, poupança, PNB, PIB, RN etc).

mediante eleições periódicas, livres, justas e transparentes (Cinco, 2021, p. 9).

A ideia sobre a evidenciação como exclusivos legítimos servidores do povo, e a impossibilidade desses se sentirem livres de escolher quem os pode governar ou impulsionar a circulação das elites do poder, quer à nível nacional e, fundamentalmente, à nível das localidades é um assunto vivenciado em Angola, que se esgota nos livros, nos debates públicos, nas universidades e não nas comunidades. Pois é lúcido observarmos este factor de esgotamento como vulnerabilidade para que não se considere a Constituição da República de Angola uma mera folha de papel (em que o poder autárquico em Angola é um dispositivo constitucional proclamado, conforme os artigos 8.º, 213.º, 242.º da CRA), como disse Ferdinand Lassalle à luz da sociologia jurídica “de nada serve o que se escreve numa folha de papel se não se ajusta à realidade, as relações de poder reais e efectivas” (Lassalle, 2013, p. 11). Com esta menção pretende-se realçar que a problemática das autarquias no Ordenamento Jurídico Angolano deve passar do idealismo para o realismo, deve ser um desafio das comunidades e não um meio para ganhos estratégicos dos partidos políticos angolanos.

1.1 Poder autárquico

O conceito de poder autárquico não pode ser descrito sem a referência do conceito de poder local e autonomia local, aliás, a Constituição da República de Angola é clara em relação a proclamação da forma do Estado unitário com descentralização político-administrativa (CRA, art.º 8º e 213º-222º)³. Lazarino Poulson salienta que a diferença entre as expressões jurídico-administrativa (poder local e autonomia local) reside em dois aspectos mencionáveis, isto é, se a autonomia local for intensa, temos verdadeiro poder local, se a autonomia local for reduzida, não temos verdadeiro poder local. Pois o poder local está ligado à tutela administrativa⁴” (Poulson, 2018, p. 36), e, observando Carlos Feijó e

³ Patrício Mangovo em sua obra sobre autarquias locais salienta que a maioria dos Estados africanos são unitários, alguns com descentralização administrativa e política, e alguns são Estados federais (África do Sul, Etiópia e Nigéria), e alguns Reinos (Suazilândia, Lesoto (Mangovo, 2020, p. 81).

⁴ Para o académico Cremildo Paca a tutela administrativa é o conjunto de poderes conferidos a uma determinada pessoa colectiva pública (entidade tutelar) que legitima a sua intervenção na

Cremildo Paca, autores cujo Poulson buscou ideias, percebe-se de forma convergente entre os mesmo que:

Autonomia local é entendida como poder ou capacidade conferidos a determinadas colectividades territoriais infra-estruturais de se administrarem a si mesmas, e poder local deve ser feita numa perspectiva de grau, isto é, só haverá poder local lá onde a autonomia local traduza para os entes autónomos locais largas atribuições e competências e os mecanismos de tutela não sejam demasiado intensos. Daí que nem sempre autonomia local seja sinónimo de poder local, porque este só existe quando a autonomia é larga e a tutela estatal é muito atenuada (Feijó e Paca, 2013, p. 233).

Embora não seja menos importante desenvolver de forma extensiva o que os autores remetem, numa abordagem sempre incompleta, clarificam que a autonomia local é uma expressão que associado a tutela administrativa devidamente atenuada determina a plenitude do poder autárquico. Antes de elevarmos o conceito deste poder é importante não descurar que existe três formas organizativas que se confluem no poder local, isto é, “as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos” (artigo 213.º, n.º 2, da CRA).

A presente pesquisa descarta a forma organizativa do poder tradicional⁵, foca-se ao poder autárquico ou autarquia local e outras modalidades específicas. Embora não haja factos ou possibilidades reais destes grupos na conquista, manutenção e exercício do poder, sua atenção é importante, porque a “CRA [...] admite candidatura provenientes não só de partidos, mas também de grupos de cidadãos” (Bembe, 2016, p. 29). Miguel Bembe, Carlos Feijó, José Alexandrino e Lazarino Poulson apresentam conceitos sobre o poder local como um poder político, embora este último se posiciona como contraditório às visões de Feijó, considerando-o equivocado.

- Para Bembe (2016) a CRA optou claramente pela configuração do poder local como um poder político que envolve a organização

gestão da outra pessoa colectiva pública (entidade tutelada), a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação. O núcleo da tutela administrativa está no poder de fiscalização ou verificação da legalidade da entidade tutelar sobre a entidade tutelada (Paca, 2020, p. 91-92).

⁵ Sobre o poder Tradicional, a Constituição no artigo 223º proclama que o Estado angolano reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a Constituição. Pois, como dissemos, neste presente trabalho não prevalece a menção do poder tradicional, mas é preferível salientar que sobre este poder confortamos num único trabalho.

democrática do Estado (sem entretanto com ele se confundir), compreendendo três formas organizativas e supraditas.

- Citando Virgílio de Fontes Pereira, Feijó (2013) remete que o poder local consiste no poder político originário ou derivado, exercido nos termos da lei, ao nível das comunidades locais [...], visando a satisfação dos interesses próprios [...], e não dos interesses nacionais ou da comunidade.
- Segundo Alexandrino (2013) na CRA, o poder local surge num título separado do título sobre a organização do poder do Estado, sendo uma dimensão do poder político é, no entanto, um poder político não soberano (não invade nem pode ameaçar os poderes de soberania reservados ao Estado, que continua unitário); é um poder que tem de conviver com outros poderes públicos, tradicionais e privados, designadamente com outros poderes administrativos do Estado, em especial os de controlo, conforme o artigo 221.º da CRA.
- Ao contrário dos precedentes autores, Lazarino Poulson defende que os seus argumentos, particularmente, a visão de Feijó é um pecado por excesso; Poulson é apologista de que o poder local não pressupõe poder político, porque entende que este poder consiste na atribuição de poderes legislativos próprios. Deste modo, entende que o poder local é um poder administrativo, tradicional, originário e derivado, exercido nos termos da lei, ao nível das comunidades autónomas que visam a prossecução de interesses colectivos específicos (Poulson, 2018).

Sobre o poder local considerado por Poulson como um poder administrativo, deixou-nos a indagar se tal consideração resulta de conhecimento sobre o poder, ou se tal consideração é pelo facto de na Constituição (o poder local) constar-se no título V da Administração Pública e não no título IV da Organização do poder do Estado. Embora pareça ser racional com o fundamento da discórdia, nota-se também que comete gralhas e equívocos⁶, não só pelo fraco

⁶ Poulson discorda (ao meu ver sem sucesso) do Feijó por se referir a “outras formas de participação democrática das populações”, alegando que o mais adequado é “outras modalidades específicas de participação dos cidadãos”, e salienta que esta última apesar de ser mais utilizada não constitui participação democrática, na verdade, quer a premissa de Feijó tanto como a proferida no texto por Poulson, são elementos associados as instituições políticas que

fundamento do que é poder político exercido pela autorização do povo em democracias, ou por se tratar de um poder que emprega e administra todos os factores ou expressões do poder nacional, começando com os poderes ou funções do Estado (*i.e.*, executivo, legislativo e judicial), mas também por não relevar profundamente a ideia pelo qual as autarquias não são Estados, mas são entes criados pelos Estados descentralizados para conviverem (sem soberania externa e) de forma autónoma com outros poderes que com os mesmos não se confundem.

Negar o poder local como poder político para as comunidades locais, não significa ser mais assertivo, independentemente do fundamento fável, é sempre importante à luz da Ciência Política, concordarmos com Miguel Bembe que:

Na essência, a existência do poder local, visa romper com o centralismo de Estado e afirmar com compromisso fundador daquilo que demais democrático existe: o poder deve estar onde está o povo. Porque só existe para servir a comunidade, o poder deve ter uma relação o mais próxima possível com os seus destinatários. Só um poder de proximidade será capaz de conhecer as aspirações e os anseios dos cidadãos (Bembe, 2016, p. 20).

Deste modo, a capacidade de administrar como fundamento do poder local, em parte, também concordamos desde que do ponto de vista da tutela administrativa, se convencie o regime de legalidade e não de mérito. Tal proposição num estudo feito pela jurista Silva Mafuta observa-se que 44% dos inquiridos pretendem a modalidade de tutela de mérito e 56% a tutela de legalidade (Mafuta, 2020, p. 81). Assim, estando ao lado dos que preferem a legalidade como uma modalidade autárquica a ser implementada em Angola, constitucionalmente, entendemos que há de se prevalecer a liberdade de deixar livre os autarcas tomarem decisão sobre a resolução dos problemas das comunidades, pode ser um acto confluído ao exercício do poder político local e não um mero exercício do poder administrativo, conforme acontece à luz da forma unitária do Estado, na esfera da desconcentração do poder ou no corpo do Estado.

constituem a poliarquia postulada por Robert Dahl, tal como a autonomia para as associações e a cidadania inclusiva (Dahl *apud* Nelson António, 2015, p. 34). Logo, ambas menções pressupõem necessariamente participação democrática.

2 Comunidades e autarquias locais

No Ordenamento Jurídico Angolano, desde a sua origem pós-colonial, o conceito de município assenta numa discussão rigorosa e duvidosa, em relação a categoria de autarquias locais. Trata-se de uma discussão que, observando Onofre dos Santos a dúvida vai mais longe, e não fica definitivamente esclarecido, se no texto constitucional, concretamente no artigo 218.º n.º 1, apenas uma ou mais autarquias locais podem ser compreendidas ou contidas num único município, como não fica também esclarecido se mais do que um município pode vir a formar uma única autarquia local (Santos, 2012). Apesar dessa discussão contraditória, se o município é ou não é uma autarquia em Angola, Carlos Feijó, Partindo da noção constitucional define as autarquias locais pelos seguintes elementos.

I. Personalidade Jurídica – as autarquias locais são entes individuais e representam centros de imputação de relações jurídicas distintas do Estado.

II. Território – as autarquias locais são entes públicos de base territorial, isto é, assentam numa parcela circunscrita de território. Pois entendemos que esta base territorial é um município ou circunscrição administrativa, em que se exerce o poder autárquico ou o poder político local.

III. Agregado populacional – para Carlos Feijó as autarquias locais tem como substrato uma comunidade de pessoas. Pois é importante salientar que tal como não há Estado sem população, na medida que o Estado cria as autarquias como base territorial, concomitantemente não descarta o factor população, *i. e.*, uma população mais próxima do poder.

IV. Comunidades de interesses comuns – as autarquias locais traduzem interesses específicos dos agregados populacionais que as formam. São interesses que se traduzem em normas e princípios constitucionais de cada circunscrição, fundamentalmente a concretização da garantia das atribuições, conforme o artigo 219.º da CRA.

V. Órgãos representativos – segundo Carlos Feijó as autarquias funcionam através de órgãos representativos do agregado humano, que personificam a vontade própria e livremente determinada dessa comunidade

(Feijó, 2012, p. 51)⁷. Pois são estes órgãos de representação que concretizam os interesses das comunidades locais ao contrário da comunidade nacional.

O conceito de Feijó associa-se a Constituição angolana, que proclama “as autarquias como 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 órgão próprios representativos das respectivas populações” (CRA, art.º 217, nº 1). Pois são também pessoas colectivas públicas, não são órgãos do Estado, mas são entidades públicas dotadas de três poderes e deveres públicos (Poulson, 2018). A ideia pelo qual não é um *órgão* assenta no pleno gozo do poder político ser exercido ao nível do território nacional. Segundo Sílvia Mafuta traduzem uma forma de administração autónoma do Estado e diferenciam-se das demais formas por [...] congregarem todos os membros da comunidade local e gozarem de uma profunda regulação constitucional (Mafuta, 2020).

Para chegarmos a lógica de que as autarquias locais são mais desafios das comunidades do que dos partidos políticos ou outras modalidades de participação, entendemos salientar que “qualquer agrupamento tem sido chamado de comunidade, sejam bairros, vilas, cidades, segmentos religiosos, segmentos sociais, redes de relacionamentos na internet etc” (Peruzzo e Volpato, 2009, p. 140). Porém, apesar dos debates contraditórios deste assunto, o conceito de ‘comunidade’ é utilizado no sentido atribuído por Ferdinand Tönnies como reduzida presença do Estado (Providência) e onde a economia assume um papel secundário em relação ao social (J. Feijó, 2020). Trata-se de um conceito assente nas relações de solidariedade estabelecidas entre os indivíduos ou vizinhanças representadas por autarcas e sustentados por agendas locais, diferente das agendas nacionais criadas pelos governos centrais.

⁷ A organização das Autarquias Locais compreende uma assembleia dotada de poderes deliberativos, um Órgão Executivo Colegial e um Presidente da Autarquia. A Assembleia da Autarquia é composta por representantes locais, eleitos por sufrágio universal, livre, directo, secreto e periódico dos cidadãos eleitores da área da respectiva autarquia, segundo o sistema de representação proporcional. O órgão Executivo Colegial da Autarquia, designado por Câmara, é constituído pelo seu presidente e por secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a Assembleia da Autarquia. O Presidente do Órgão Executivo da Autarquia é o cabeça da lista mais votada para a assembleia (Lei n.º 15/17 de 8 de Agosto, artigo 30.º nº 1, 2, 3, 4, da Lei Orgânica do Poder Local).

3 Autarquias locais como desafios das comunidades em Angola

As autarquias locais não garantem o desenvolvimento sustentável, se não se ter em conta que o desenvolvimento resulta da responsabilidade e vontade política dos políticos (presidentes, ministros, governadores, autarcas, vereadores, senadores etc), sem descurar os recursos que sucedem a implementação das políticas públicas locais, exemplo disso podemos observar em países da CPLP como Portugal, Brasil, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Timor Leste, que não são países desenvolvidos à nível muito alto, mas em termos de satisfação dos desafios das comunidades prevalece em níveis e realidades distintas o exemplo do exercício do poder local para o desenvolvimento, ao contrário de Angola, que ainda se constata debates enormes sobre a institucionalização das autarquias locais.

Ora, embora não garantam o desenvolvimento mediante esta falível justificativa, não significa que estamos a recusar o desenvolvimento a partir do exercício do poder local nas comunidades. A grande questão é que, observando o professor Patrício Mangovo, percebe-se que o governo central não alcança o bem-estar sem associar outros actores, pois a governação local é um ente que agiliza o processo de exercício da autoridade ao nível da comunidade, de modo a responder às necessidades e prioridades locais, cujo exercício da autoridade alicerça-se no primado do Estado de direito, boa administração, responsabilização, e transparência na participação dos cidadãos (Mangovo, 2020).

Compreende-se em Mangovo, que a ideia da descentração ou das autarquias locais como actor de desenvolvimento retira a imagem da incapacidade dos Estados centrais resolverem problemas locais, Segundo Bell (*apud* Maltez, 2009/20/1).

O Estado é, ao mesmo tempo, *pequeno demais para os grandes problemas da vida e grande demais para os pequenos problemas da vida*. Ele é *pequeno demais* para resolver os grandes problemas do nosso tempo (a economia, a segurança, o ambiente, a tecnologia, a saúde) e, para o efeito, sob o alento da *aldeia global*, vamos tentando projectar e construir, por todo o lado, *grandes espaços*. Mas também é *grande demais*, pelo menos quanto à participação política e à humanização do poder, e muitos vão exigindo desconcentração, desregulamentação, descentralização e regionalização.

Em relação a interpretação de Maltez sobre o grande postulado de Daniel Bell, é importante realçar que a governação local ou descentralizada é a base para sustentabilidade dos Estados. Apesar disso, não se pode descurar que as autarquias locais são realidades culturalmente desafiantes das comunidades, que através de activos científico-tecnológicos, facilitam a concretização dos objectivos nacionais, e garantem a participação e distribuição das demandas da base do Estado. De acordo com a Lei n.º 14/24, de 5 de Setembro, o Território da República de Angola é constituído por 21 províncias, 326 municípios, 378 comunas (Art.º 1º).

Observando o número dos municípios, consegue-se inferir que prevalece em Angola um complexo de comunidades suplantadas em municípios subdesenvolvidos. Pois, segundo o PNUD (2019 *apud* Expansão, 22/03/2024) entre os 193 países que constam no seu relatório, com uma taxa de incidência em 32,5% da sua população, Angola ocupa o 14.º lugar do ranking da taxa mais alta de pobreza multidimensional, que além de medir a falta de capacidade financeira das pessoas, tem em conta o seu acesso a alimentação, a educação, a cuidados de saúde ou a habitação. Significa que carece em Angola a felicidade nos municípios ou comunidades. Observando Moisés Candumbo:

Felicidadania consiste na satisfação completa das necessidades dos cidadãos e a participação eficaz destes nos assuntos da colectividade, mediante a realização das políticas públicas, conducentes a construção e materialização dos benefícios e às garantias sociais, através da justiça, para a concretização do bem-estar e qualidade de vida (Candumbo, 2023, p. 15).

Para o alcance da felicidadania em regimes democráticos, entendemos que as autarquias locais devem ser vistas dentre os vários desafios das comunidades como um dos desafios à sujeição da realidade para prossecução dos objectivos ou concretização dos grandes e pequenos problemas do quotidiano do Estado Angolano. Pois, os objetivos de que nos referimos são os traçados pelo governo central e assente no PDN – Plano de Desenvolvimento Nacional que, de acordo com “a Lei n.º 1/11, de 14 de Janeiro, é um instrumento de planeamento de médio prazo que visa implementar a Estratégia de Longo Prazo “Angola 2050” (ELP) (MEP, 2024). Essa estratégia de longo prazo é a que chamamos objectivos do Estado, logo, para uma reflexão profunda e sobretudo à disposição da prática, salienta-se que os objectivos locais realizados *a priori* com pequenos exercícios

do poder político nas comunidades locais, realizam os objectivos nacionais *a posteriori* com grandes exercícios do poder político no Estado.

4 Partidos Políticos e outras Modalidades de Participação

A promoção da democracia participativa nos Estados unitários descentralizados é um elemento criterioso e indissociável da Ciência Política e Direito Constitucional, sem descuidar o Direito Administrativo, se tivermos em conta a facilitação da garantia do interesse público. Segundo Alexandrino (2013, p. 76) “nas autarquias locais estão presentes mecanismos pertencentes a todas as principais feições da democracia, desde a democracia representativa, a democracia semi-directa e democracia representativa”, Deste modo, para Migue Bembe, “se o poder obedece à lógica da democracia representativa, a gestão dos interesses próprios e comuns deve ser feita por órgãos representativos, neste caso, «a comunidade local» torna-se a base exclusiva da sua constituição, do seu exercício e da sua legitimação” (Bembe, 2015, p. 509).

Uma das formas de participação caracterizada nos sistemas políticos democráticos de representação são as eleições gerais e autárquicas, este último “em regra, são escolhidos através de votação democrática o presidente da autarquia e a assembleia municipal (Poulson, 2018, p. 97). A Constituição da República de Angola consagra que as candidaturas para as eleições dos órgãos das Autarquias podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei (CRA, art.º 220, n.º 5).

Diferente dos grupos de cidadãos tidos como modalidades de participação às autarquias locais, em Angola, particularmente os partidos políticos e coligação de partidos, na literatura da Ciência Política são definidos comumente como únicas “organizações sociais voluntárias com carácter de permanência e duração razoável, que lutam pela aquisição e exercício do poder, através de meios legais e democráticos” (Fernandes, 2008, p. 187). Esta possibilidade assenta na conquista do poder para formalização do governo central, de outro modo, conforme os preceitos da descentralização para formalização do governo local, a Constituição da República de Angola proclama

a garantia de interesses a grupos não necessariamente partidos políticos para exercerem o poder local, nomeadamente o poder autárquico.

Ademais, a capacidade jurídica dos grupos de cidadãos Eleitores, mediante a Lei nº 3/20, de 27 de Janeiro, abrange todos os direitos e obrigações necessárias ou convenientes a prossecução dos seus fins, incluindo a apresentação de candidatura. Tal capacidade também os partidos políticos adquirem após a sua inscrição (Cf. Lei nº 22/10, de 3 de Dezembro, art.º 6º, *apud* Gouveia e Araújo, 2014). Todavia, em Angola existe um número reduzido de partidos políticos com expressão parlamentar (MPLA, UNITA, FNLA, PRS, PHA), mas, ainda assim, há partidos ou coligações de partidos políticos que possam concorrer nas eleições autárquicas, desde que estejam em conformidade com a Lei nº 3/20, de 27 de Janeiro.

Porém, a participação dos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores na competição eleitoral autárquica é um dispositivo democrático para prossecução das demandas das comunidades. Pois, quanto mais o poder autárquico perspectivado como poder político estiver próximo das comunidades locais, mais é grosso modo estratégico para as relações sistémicas entre o Estado e a sociedade.

Em relação a realização das demandas dos cidadãos das comunidades, observamos a Constituição da República de Angola (art.º 219º), a Lei Orgânica do Poder Local (Lei nº 15/17, de 8 de Agosto), e a Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais (Lei nº 27/19, de 25 de Setembro), para constatar e realçar as atribuições e competências constitucionais das autarquias locais, no âmbito do exercício do poder político local que não se confunde com as funções (Executivas, Legislativas e Judiciais) do poder do Estado. Na seguinte tabela constata-se as atribuições constitucionalmente garantidas as autarquias locais.

Atribuições das Autarquias Locais – Políticas Públicas Descentralizadas		O que Pensamos sobre as Atribuições para as Comunidades Angolanas?
1	Educação	Por meio de políticas públicas locais sobre a educação, o Estado em função da Constituição promove a educação inclusiva

		como potencialidade das comunidades locais.
2	Saúde	A saúde local é uma atribuição das autarquias que garante as comunidades o acesso a uma vida segura ao nível municipal.
3	Energia e Água	O Estado centralizado é incapaz de distribuir energia e água para todos, a descentralização facilita a equidade em relação ao consumo indispensável da energia e água potável.
4	Equipamento Rural e Urbano	Os desafios das políticas urbanas e rurais descentralizadas facilitam o desempenho da implementação do “ espaço verde, cemitérios municipais, ruas e arruamentos, mercados e feiras municipais (Mangovo, 2020, p. 45).
5	Património, cultura e Ciência	O património cultural conflui-se nos efeitos da educação científica, e esta atribuição funciona com políticas de valorização da cultura e ciência ao nível dos municípios.
6	Transporte e comunicações	A política pública local dos transportes e comunicação é uma atribuição que facilita a concretização dos objectivos das comunidades, quer no domínio rural e urbano, sem descurar que o Estado ganha com esta realidade e a nível local arrecada receitas para suprir despesas públicas.
8	Tempos livres e desporto	Ao nível dos municípios o acesso as modalidades desportivas e tempos de diversão funciona mediante políticas definidas com vontade.
9	Habitação e acção social	A política pública local é um vector para resolução dos problemas de habitação e acção social. O Estado a despeito destas atribuições compete-lhe à nível dos municípios facilitar o “acesso aos terrenos para a construção de habitação social e promoção de programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana”, ademais, assegura a gestão de equipamentos e coopera com instituições de solidariedade social para mitigação da pobreza e desemprego (<i>ibid</i>).
10	Proteção civil, ambiente e saneamento básico	As autarquias locais aproximam as unidades de protecção civil as comunidades, facilitam a resolução dos problemas ambientais e de saneamento básico.

11	Defesa do consumidor e promoção do desenvolvimento económico e social	À nível local é mais fácil garantir os direitos ao consumo e do consumidor, não obstante criar políticas de desenvolvimento local para subsistência sócio-económica das comunidades.
12	Ordenamento do território e polícia municipal	As autarquias locais podem definir políticas do território para o desenvolvimento urbano, podendo conforme a Constituição e as leis prevalecer a ordem e intervenção da polícia municipal.
13	Cooperação descentralizada e geminação	A cooperação descentralizada e geminação consistem na relação governo central com governos locais e entre os municípios, face objectivos comuns para satisfação das demandas das comunidades.
14	Agricultura, Pecuária e Florestas	O governo central é sucedido se a política nacional da agricultura, pecuária e floresta for subsistida pelas políticas locais, que tornam mais próximo os benefícios as comunidades.
15	Turismo e Urbanismo	Tendo em conta as potencialidades geoestratégicas que cada município apresenta para o desenvolvimento, o turismo e as políticas de revitalização urbanas com as autarquias podem elevar o poder nacional em projeções orgulhosas.

Fonte: Criação do autor com base a observação da CRA e das Leis.

As atribuições concebidas por políticas públicas, no âmbito da descentralização são concretizadas na vida das comunidades, se o poder autárquico gozar de autonomia local. Não havendo autarquias locais, a Constituição (Art.º 201º) nos remete sobre os órgãos desconcentrados, que ao nível da centralização do poder administram e realizam os direitos de terceira geração, como salienta Lazarino Poulson, em Angola “os órgãos municipais são unidades desconcentradas do poder central do Estado, mas concretamente do Executivo (ou Administração Pública) e são criados para realizarem as atribuições específicas desta Administração” (Poulson, 2018, p. 63).

A administração local difere das autarquias locais pelo princípio da autonomia local que a primeira não tem para de forma independente e deliberativa materializar as atribuições as comunidades. Alias, embora as autarquias locais gozam do princípio da autonomia local (CRA, art.º 214º), um debate assertivo e inadiável sobre as potencialidades geoestratégicas dos

municípios é importante para fortalecer o processo de institucionalização e implementação das autarquias locais. Esse debate é imperioso pelo qual do actual alargamento dos municípios, face as responsabilidades atribuídas constitucionalmente. De outro modo, voltando na lógica da autonomia que legitima o poder autárquico, José Melo Alexandrino deixa-nos claro que a Constituição perspectiva a autonomia local como “uma *norma* que *garante um direito e um poder* a favor das comunidades locais organizadas em autarquias de gerirem e regulamentarem os assuntos públicos locais, sob a sua própria responsabilidade e no interesse das populações” (Alexandrino, 2013, p. 83)⁸.

5 Sobre a implementação do poder autárquico

No Sistema Político Angolano é constante e muitas vezes tenso o debate sobre a implementação das autarquias locais. O MPLA e a UNITA são os actores políticos que mais desafiam a reflexão das figuras da sociedade civil, em relação as contraditórias visões sobre o modelo adaptável da institucionalização ou implementação do poder autárquico. Pois, atendendo o que asseveramos nas secções conceptuais do trabalho sobre a luta (herdeiramente colonial) da conquista do poder em África, não cremos que seja descontextual salientar que, em Angola, o problema da não implementação das autarquias não resulta meramente do debate sobre o gradualismo, mas também da cultura histórica de partilha e exercício do poder político entre o MPLA e a UNITA. Esta realidade rotula Angola como um Estado permanentemente centralizado.

Antes de especificar o que é gradualismo e os modelos debatidos no sistema político é importante realçar que se trata de um assunto que atenta a democracia clássica, em relação a garantia do bem-comum, ou seja, o bem para todos, que Joseph Shumpeter critica e remete que “para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas”

⁸ Ademais, segundo Alexandrino (*Ibidem*) a Constituição protege um conjunto variado de elementos ou princípios, nomeadamente: a autonomia administrativa (gerir os assuntos públicos locais); a autonomia normativa (regulamentar os assuntos públicos locais); a autonomia de orientação ou autonomia política ([gerir e regulamentar] sob sua responsabilidade própria e no interesse das respectivas populações); a autonomia de meios, designadamente financeiros (capacidade efectiva [de gerir e regulamentar]).

(Shumpeter, 1961, p. 308). O gradualismo assenta na diversidade entre a vontade da maioria versus a vontade do povo, sendo este último o cerne da questão – como deve ser implementado as autarquias locais? Pelo modelo gradualismo de tipo funcional ou de tipo geográfico?

Apesar de a Constituição desfazer as razões políticas, o MPLA e a UNITA são os partidos mais expressivos em relação aos interesses políticos. Todavia, o gradualismo é definido como um princípio pelo qual o processo de institucionalização do poder local, nomeadamente o poder autárquico não tem nem deve ser feito de uma só vez (ou dentro de um único prazo), mas sim faseadamente (Alexandrino, 2013).

Dentre os dois modelos é observável que o MPLA sempre defendeu o modelo de tipo geográfico e a UNITA o modelo de tipo funcional. Embora exista outros partidos, em Angola, na esfera do debate como a FNLA, PRS, PHA, BD e a Coligação de partido CASA-CE etc, elencamos taxativamente o MPLA e a UNITA por serem os partidos notáveis na conquista do poder e expressivos nas deliberações parlamentares, nomeadamente as decisões relacionadas ao pacote legislativo das autarquias locais para as comunidades.

1. Para Aslak Orre (*sd*), o *gradualismo funcional* refere-se ao processo de transferência gradual de funções e competências para órgãos das autarquias locais (ou mesmo para os órgãos desconcentrados do Estado)⁹.

2. O gradualismo geográfico (segundo Aslak Orre) significa um processo em que a autarquização começa apenas em algumas zonas (por exemplo, municípios mais desenvolvidos) do país. Essas são “convertidas” em autarquias, ganham estatuto jurídico como autarquias e devem eleger os órgãos de governação autárquica, enquanto outras zonas têm que esperar por uma outra oportunidade.

Embora o debate sobre a institucionalização seja uma realidade sob responsabilidade decisiva dos partidos políticos parlamentares, defendemos que as autarquias sejam implementadas como dispositivo constitucional em prol da eudaimonia das comunidades e não dos partidos, que sua implementação

⁹ Quer dizer, numa primeira fase do processo a responsabilidade para o embelezamento público (parques, ruas e património) é transferida às autarquias, a transferência de tarefas e competências mais “pesadas” (como policiamento ou a educação secundária) é adiada para fases posteriores (Aslak Orre, *ibidem*).

aconteça a partir do modelo funcional projetado pela UNITA, com fundamentos assentes no princípio democrático universal e da igualdade. O Parlamento angolano depois de muitos debates aprovou o projeto para a Institucionalização Efetiva das Autarquias Locais, apresentado pela UNITA (DW, 23/05/2024), somos apologista que é um avanço prático da constituição, mas também somos pessimistas, porque a implementação em todos 326 municípios, conforme a Lei nº 14/24, de 5 Setembro:

Em termos teóricos parece muito simples, mas, na verdade, não é uma tarefa de fácil concretização, atendendo o princípio da autonomia, intrínseco à essência e a natureza das autarquias locais. Essa autonomia pressupõe recursos financeiros próprios e, sobretudo, recursos humanos qualificados com dinamismo e visão na execução das tarefas próprias da gestão autárquica (Sílvia Mafuta, 2020, p. 74).

Em Angola as autarquias locais não se trata de uma cultura se entendermos que a cultura é o modo de vida de um povo. Para além do que a Mafuta salienta, postulamos que a Nova Lei de Divisão Político-Administrativa não contribui racionalmente para consolidação fácil da cultura autárquica, porque não existindo desde a implementação do processo de democratização com 164 municípios, é paradoxal existir com mais 326 municípios. Portanto, não sendo impossível, o mais importante é manter o poder do Estado mais próximo das comunidades e com a descentralização haver governabilidade, um governo capaz de sustentar o povo através de políticas públicas descentralizadas.

Considerações finais

O presente exercício de pesquisa buscou desenvolver a questão do poder autárquico como um poder das comunidades, ou seja, quanto mais o poder autárquico perspectivado como poder político estiver próximo das comunidades locais, mais é grosso modo estratégico para as relações sistémicas entre o Estado e a sociedade. Com a noção de que os objectivos da pesquisa foram alcançados, através de livros e legislações, verificamos que várias discussões sobre o poder local concebidos como poder político mereceram destaques nos textos de académicos como José Alexandrino e Virgílio de Fontes Pereira na visão de Carlos Feijó e Paca. Não obstante existirem outros não menos importantes, Miguel

Bembe postula a existência do poder local ou autárquico como um poder político que rompe com o centralismo de Estado e afirma-se com compromisso fundador daquilo que democrático existe, ou seja, é o poder que deve estar onde está o povo e servir a comunidade, deve ter uma relação mais próxima possível com os seus destinatários, e ser capaz de conhecer as aspirações dos cidadãos.

A pesquisa buscou elucidar que as autarquias em Angola são mais desafios das comunidades, do que dos partidos políticos e outras modalidades de participação. Que as mesmas não garantem o desenvolvimento sustentável, se não se ter em conta que o desenvolvimento resulta da responsabilidade e vontade política dos políticos, nomeadamente os presidentes, ministros, governadores, autarcas, vereadores e senadores.

De outro modo, embora prevaleça discussões partidárias que atrasam a eficácia das leis sobre as autarquias locais, e haver um certo caminho implementável das autarquias pelo facto do Parlamento aprovar o projecto da UNITA pela via do gradualismo funcional, concluimos que a Nova Lei de Divisão Político-administrativa levada a cabo por deliberação parlamentar do MPLA, não vem contribuir racionalmente para consolidação fácil da cultura autárquica, porque não existindo esta cultura desde a implementação do processo de democratização com 164 municípios, é paradoxal existir com mais 326 municípios. Portanto, não sendo impossível, mas considerável paradoxal com mais municípios, o mais importante e inadiável é manter o poder do Estado mais próximo das comunidades e com a descentralização haver governabilidade, um governo justo e capaz de sustentar o povo através de políticas públicas descentralizadas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, J. Melo. **O novo constitucionalismo angolano**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico Políticas, 2013.

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**: promulgada em 23 de Fevereiro de 2010. Luanda: Imprensa Nacional, 2010.

ANGOLA. **Lei nº 27/19, de 25 de setembro de 2019**. Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais. Luanda: Diário da República, 25 de setembro de 2019. Disponível em <https://mpla.ao/wp->

MANUEL, Dorivaldo. Poder autárquico: um desafio das comunidades em Angola. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. A1-A21, jan./jul. 2025.

[content/uploads/2024/03/LEI-27-19-LEI-ORGANICA-SOBRE-ORGANIZACAO-E-FUNCIONAMENTO-DAS-AUTARQUIAS-LOCAIS.pdf](https://mpla.ao/wp-content/uploads/2024/03/LEI-27-19-LEI-ORGANICA-SOBRE-ORGANIZACAO-E-FUNCIONAMENTO-DAS-AUTARQUIAS-LOCAIS.pdf).

Acesso em: 31 mar. 2025.

ANGOLA. **Lei n.º 14/24, de 5 de setembro de 2024**. Lei da Divisão Político-Administrativa. Luanda: Diário da República, 05 de setembro de 2024. Disponível em <https://mpla.ao/wp-content/uploads/2024/09/Lei14.24de5deSetembro.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

ANGOLA. **Lei nº 15/17, de 8 de agosto de 2017**. Lei Orgânica do Poder Local. Luanda: Diário da República, 08 de agosto de 2017. Disponível em <https://mpla.ao/wp-content/uploads/2024/03/015-LEI-15-17-LEI-Organica-do-poder-local.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

ANTÓNIO, Nelson. Domingos. **Transição pela transação**: uma análise da democratização em Angola. Rio de Janeiro: PoloBooks, 2015.

ARAÚJO, R. & Gouveia, B. J. **Legislação de direito constitucional de Angola**. Lisboa: IDLP, 2014.

BEMBE, Miguel. Domingos. Participação política e cidadania em Angola: doutrina e prática. **Revista Mulemba**, [s.l.], v. 10, p. 496-516, 2015.

BEMBE, Miguel. Domingos. **Da coexistência entre estado e o poder local em Angola**: interesses, conflitos e consensos. Luanda: Edições Pedago, 2016.

CANDUMBO, Moisés. **Marcos da felicidade**: desafios urbanos e a problemática da habitação em Angola. Luanda: Soletrar Editora, 2023.

CINCO, Vinte. S. Q. **África**: qual o próximo passo? São Paulo: Alupulo Editora, 2021.

FEIJÓ, Carlos. **A autonomia local e a organização do poder territorial em Angola**. Luanda: Casa das Ideias, 2012.

FEIJÓ, C.; PACA, C. **Direito Administrativo**. 3. ed. Luanda: Mayamba Editora, 2013.

FEIJÓ, João. **Questionando o conceito de comunidade**. Observatório do Meio Rural, 2020. Disponível em <https://omrmz.org/wp-content/uploads/DR-98-Questionado-o-conceito-de-comunidades.pdf>.

FERNANDES, José A. **Introdução à ciência política**: teorias, métodos e temáticas. Portugal: Porto Editora, 2008.

LASSALE, Ferdinandes. **O que é uma constituição**. Lisboa: Escola Editora, 2013.

MANUEL, Dorivaldo. Poder autárquico: um desafio das comunidades em Angola. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. A1-A21, jan./jul. 2025.

MAFUTA, Sílvia. G. **Tutela sobre as autarquias locais**: um estudo comparado entre Angola, Moçambique e Portugal. Luanda: WA Editora, 2020.

MALTEZ, José. A. Grande demais, estado. Repertório Português de Ciência Política, 2009. Disponível em http://maltez.info/respublica/topicos/aaletrag/grande_demais.htm.

MANGOVO, Patrício. **Autarquias locais**: descentralização, tutela, eleições, finanças e desenvolvimento territorial: os contornos dos debates em Angola. Luanda: Kilunji, 2020.

MEP. Plano de Desenvolvimento Nacional, PDN - 2024.

NDOMBA, Borralho. Autarquias: Parlamento angolano aprova proposta da UNITA. DW, Luanda, 23 de maio de 2024. Disponível em <https://www.dw.com/pt-002/autarquias-parlamento-angolano-aprova-proposta-da-unita/a-69166654>. Acesso em: 27 mar. 2025.

ORRE, Asck. (sd). Autarquias em angola: qual o problema do gradualismo?. Disponível em <https://www.cmi.no/publications/file/4930-autarquias-em-angola.pdf>.

PACA, Cremildo F. **Administração pública e poder executivo de Angola**. Luanda: Mayamba Editora, 2020.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling; Marcelo de Oliveira, VOLPATO. Conceito de comunidade, local e regional. **Revista Líbero**, São Paulo, v.12, n. 24, p. 139-152, 2009.

POULSON, Lazarino. **Autarquias locais no direito angolano**. Luanda: Novos Cêrebros, 2018.

REIS, Joaquim José. Angolanos estão mais pobres e vivem menos do que há cinco anos. **Jornal Expansão**, Luanda, 22 de março de 2024. Disponível em <https://expansao.co.ao/angola/interior/angolanos-estao-mais-pobres-e-vivem-menos-do-que-ha-cinco-anos-117474.html>. Acesso em: 27 mar. 2025.

SANTOS, O. M. **O município na constituição Angolana**, 2012. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/onofre_martins_dos_santos_o_municipio.pdf.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

V. 4|N. 1

JAN./JUN. 2025

REVISTA INOVA JUR

UNIVERSIDADE
DO ESTADO DE MINAS GERAIS