



## Autonomia local em Angola: sentido e alcance

### *Local autonomy in Angola: sense and range*

Orlando Pedro Quintas<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo aborda sobre a autonomia local em Angola, problematiza o seu sentido e alcance, bem como, procura clarificar os elementos estruturantes do conceito de autonomia, que tipo de autonomia o legislador constituinte angolano concede as autarquias locais em Angola. Outrossim considera os limites da autonomia local nas autarquias locais e evidencia a relação entre autonomia local e autarquias locais. Sendo certo que as autarquias locais constituem uma das formas de poder local, a experiência do poder local em Angola, nomeadamente com as autoridades tradicionais (vulgo sobas) e uma das modalidades específicas de participação dos cidadãos, a saber, os conselhos de auscultação e concertação social (CACS), tem se mostrado na realidade política angolana não exitosa e infrutífera, na medida em que existem várias denúncias e estudos que apontam para a instrumentalização das autoridades tradicionais e a ineficácia dos CACS. Esta análise tem por objetivo evidenciar a autonomia local como um princípio estruturante e que deve ser bem compreendido na estrutura do Estado angolano e incorporado na realidade política do país, pois que a autonomia local é condição sine qua non para o êxito da institucionalização das autarquias locais em Angola e a consequente capacidade esperada das autarquias locais de contribuírem para o desenvolvimento local e sustentável do Estado angolano. Para a feitura do artigo contou com o método qualitativo, na qual a técnica de investigação foi a revisão bibliográfica, que se constitui na análise de relatórios de pesquisas, livros, artigos científicos, monografias, teses, revistas e informações relacionados diretamente ao objeto de pesquisa.

**Palavras-chave:** Autonomia local, Autarquias locais, Angola.

**Abstract:** This Article approaches about the local autonomy in Angola, problematize its sense and range, as well, seek to Understand and clarify the fundamental elements of Autonomy concept, what type of Autonomy that Angolan's constituent legislator concedes to local Autarchies in Angola. In addition, considers the limits of local Autonomy in local Autarchies and put clear the relation between local Autonomy and local Autarchies. Knowing that local Autarchies constitute one of the forms of local power in Angola, the experience of local power in Angola, namely with traditional Authorities ( Sobas ) and one of specified modalities of citizens participation, such as, the council of auscultation and social correction (CACS) has showed in Angola's political reality not succeed and unfruitful, inasmuch as exist several denunciation and studies point out to instrumentation of traditional Authorities (Sobas) and council of auscultation and social correction (CACS) ineffectiveness. This analyze objectives to evince that local Autonomy is a fundamental principle

<sup>1</sup> Bacharel em Ciência Política, pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto, Angola. Ativista social e investigador voltado na área de Desenvolvimento sustentável. Professor de Língua inglesa.

and must be well comprehended in Angolan State Structure and embodied in political reality in Angola because of the fact that Local Autonomy is sine qua non condition to success to institutionalize the local Autarchies in Angola and consecutive expected capable of local autarchies to contribute to local and sustainable development of Angolan State. To be done this article, it relies on qualitative method, the technique of investigation used in bibliographic review that represent analyze of researches book, articles, monograph, thesis, Journal and informations regarding studied object.

**Keywords:** Angola, Local Autonomy, Local Power, Local Autarchies, Angolan Constitution.

“A vida política democrática joga-se na articulação entre instituições e as preocupações e ansiedades do quotidiano” (Miguel Bembe).

## Introdução

É quase que unânime considerar que institucionalização das autarquias em Angola responde à necessidade essencial de qualquer Estado moderno de criar instituições de governação descentralizada. Simplesmente não é possível resolver os problemas políticos e sociais de milhões de cidadãos, problemas esses que estão numa lei da complexidade crescente, não é possível garantir direitos e serviços públicos para milhões de cidadãos, sem que haja um mínimo de autonomia local, capacidade e sofisticação burocrática local para responder às exigências dos cidadãos. Daí, em particular no final do último século, a descentralização ter recebido muita atenção na teorização do desenvolvimento. Um governo descentralizado com autonomia local seria mais próximo dos eleitores, mais responsável, mais eficaz e eficiente na satisfação dos problemas mais elementares e interesses dos residentes da localidade.

A ligação entre autarquias locais e autonomia local é tão forte ao ponto de vários autores considerarem como sinónimos. Ora Carlos Feijó, considera que para a nossa realidade lato sensu não é a mesma coisa, pois “não é pelo facto de existirem autarquias locais, no plano jurídico, que se deve aferir a existência da autonomia das autarquias locais”<sup>2</sup>. Ainda assim, aceita a ligação extremamente próxima e forte entre elas. Na realidade se fizermos uma analogia com o corpo humano, diríamos que as autarquias locais seriam o “corpo humano” como tal, em contrapartida, “o sangue” seria a autonomia local, ou seja, ela torna a autarquia local funcional e “bombeia” o sangue necessário para o sistema autárquico, no caso de Angola, para o autarca, a assembleia municipal e o colégio executivo<sup>3</sup>.

---

2 FEIJÓ, C. **Autonomia Local e as Autarquias locais em Angola**. Luanda: Casa das ideias, 2017, p.27.

3 De acordo com a provisão constitucional, no seu artigo 220º, nº3, O órgão executivo colegial é constituído pelo seu

Para melhor compreensão, etimologicamente “autonomia” significa a capacidade conferida a determinados entes de criar o seu próprio ordenamento, se auto normalizarem. Para o professor Vidal Moreira (cit. Feijó)<sup>4</sup>, conceitua autonomia como faculdade normativa de um ente jurídico administrar-se a si mesmo.

O princípio da autonomia tem uma interpretação amiúde não consensual, pois anteriormente, como assevera Freitas do Amaral:

O interesse nacional competia ao Estado, o que consistia no interesse local competia às autarquias locais, mas atualmente quase tudo que é local precisa ser enquadrado numa política pública nível nacional como por exemplo as políticas ambientais, ordenamento do território, urbanismo, fomento turístico, etc.; por outro lado, e inversamente, todas as políticas nacionais têm uma dimensão regional e diversificada, que necessitam de adaptações, especialidades, respeito pelas especificidade de cada localidade.<sup>5</sup>

Contudo, este estudo faz perceber que a autonomia local, pressupõe regular, decidir e realizar a vontade política local. Assim sendo, o ponto de vista metodológico do nosso artigo utiliza a pesquisa qualitativa, pois permite o investigador fazer afirmações de percepções com base a experiência individuais, sociais políticas e históricas, bem como desenvolver uma explicação sobre o objeto estudado.<sup>6</sup> Ademais, a técnica de investigação é a revisão bibliográfica que se constitui no amplo levantamento das fontes teóricas na análise de obras, documentos, diplomas legais, concernentes ao objeto de pesquisa com objetivo de elaborar a contextualização da pesquisa e seu embasamento teórico<sup>7</sup>

### **Autonomia local em Angola: Sentido e Alcance**

Angola está situada do ponto de vista geopolítico na região africana a sul do sahara. Possui uma vasta linha costeira de 1650 km de extensão e uma superfície total de 1246700 km<sup>2</sup>, tornou-se independente aos 11 de novembro de 1975, fruto de grandes reivindicações, que ficou conhecido como nacionalismo angolano. Com proclamação da independência pelo Movimento popular de libertação de Angola (MPLA), excluindo outros movimentos de libertação, a Frente Nacional de

---

Presidente e por Secretários por si nomeados, todos responsáveis perante a Assembleia da Autarquia.

4 Idem, op.cit, 2017, p.27.

5 AMARAL, D. F. **Curso de Direito Administrativo**. Lisboa: Almeida, v. I, 2006.

6 CRESWELL, J. W. **Projecto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

7 PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.

libertação de Angola (FNLA) e União Nacional para Independência total de Angola (UNITA) e considerando-se como o único representante legítimo do povo angolano<sup>8</sup>, o MPLA implementou um regime monista (sem pluralidade ideológica) assente no princípio da unidade do poder e centralismo.

O Estado angolano configurou-se durante a primeira república (1975-1991), como um Estado centralizado consubstanciado num sistema de partido único, em sistemas monopartidários, como assevera Huntington, “o partido efetivamente monopolizava o poder, o acesso a este se fazia através da organização partidária e o partido legitimava seu domínio ideológico”.<sup>9</sup>

Na estrutura política e administrativa não existia órgãos com autonomia local<sup>10</sup>, pois toda a estrutura política e administrativa concentrava-se na pessoa do Presidente da República.<sup>11</sup> Ao Presidente da República, cabia-lhe superintender a administração pública (art. 40 da lei constitucional de 1975).

No entanto, a revisão da Lei Constitucional, em 1976, atribuiu o exercício das funções executivas de nomear o Primeiro-Ministro, os Vice- Ministros, aos Ministros, aos Vice-Ministros e aos Secretários de Estado (art. 39).<sup>12</sup> Conferiu ainda ao Presidente da República a competência para nomear os Comissários Provinciais (governadores provinciais); decretar estado de sítio ou de emergência (art. 32 da lei constitucional de 1976).

Com a assinatura do Acordo de Bicesse aos 31 de maio de 1991 e a conseqüente transição para o multipartidarismo em Angola, constitui uma ruptura constitucional com o sistema monopartidário e formalmente foi consagrado a democracia pluralista. A lei nº 12/91 de 6 de maio, postulou: a democracia multipartidária, as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e alterou profundamente os órgãos de Estado, entretanto, foi em 2010 que se elaborou e se aprovou a primeira Constituição da República de Angola.

Do ponto de vista da organização do território, poder político e o povo (forma de Estado), o Estado angolano é um Estado unitário e centralizado, porém, “a ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo,

---

8 Lê-se no artigo 2º da lei constitucional de 11 de Novembro de 1975.

9 HUNTINGTON, S. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. NewYork: University of Oklahoma Press, 1991, p.110.

10 Entrementes a lei constitucional de 11 de Novembro de 1975, já mencionava do ponto de vista formal as autarquias locais, que citamos *Ipsis litteris* “ As autarquias locais têm personalidade jurídica e gozam de autonomia administrativa e financeira. Contudo, as autarquias ficaram esquecidas no exercício do poder em Angola.

11 ANTÓNIO, N. D. **Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola**. Rio de Janeiro: Polobooks, 2015.

12 ANGOLA. Constituição da República. 2010. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>. Acesso em: 13 Ag. 2020.

um só território, um só titular do poder público de império”. Angola é um Estado unitário pois que a organização política-administrativa corresponde “a uma unidade quanto a execução das leis e quanto a gestão dos serviços”.<sup>13</sup> Nesta conformidade, o artigo 8º da Constituição angolana declara que a República de Angola é um Estado unitário.

A estrutura político-administrativa angolana atual é composta por 18 províncias, administrado pelos governadores provinciais, órgãos desconcentrados da administração central (chefiado pelo titular do poder executivo, o Presidente da República). Os governadores provinciais são os representantes da administração central na respectiva província (artigo 201º da constituição angolana de 2010). Os governadores provinciais são responsáveis política e institucionalmente perante o Presidente da República.

Os governos provinciais têm órgãos desconcentrados nas administrações municipais. Nos 164 municípios que compõem o Estado angolano, todos eles são administrados de forma desconcentrada pelos governos provinciais, isto é, não há descentralização administrativa e nem tão pouco autonomia local, ademais, as administrações municipais desconcentram e superintendem as administrações comunais, pois que, as cerca de 475 comunas que constituem Angola, são administradas e geridas de maneira desconcentrada pela Administração Central.

Portanto, como se vê, Angola é um país que ainda não institucionalizou e nem concretizou a descentralização administrativa, a despeito de ser um imperativo constitucional, como assevera o artigo 199º da constituição angolana de 2010, “A administração pública é estruturada com base nos princípios da simplificação administrativa, da aproximação dos serviços às populações e da desconcentração e descentralização administrativas”.

Logo, a complexidade governativa levou a que muitos dos Estados contemporâneos, procurassem mecanismos para uma boa gestão administrativa, redundou na introdução daquilo que Marcel Prélot chamou de “importantes corretivos”<sup>14</sup>, a saber, a desconcentração e a descentralização.

A desconcentração administrativa implica no reconhecimento de pequena parcela de competência aos agentes do Estado, ou seja, trata-se de um poder parcial, delegado pela autoridade superior, à qual continuam presos por todos os laços de dependência hierárquica, na visão de Bonavides. Dito de outro modo, a desconcentração administrativa é o prolongamento da administração central nas localidades; Em Angola, os governos provinciais, as administrações municipais e comunais pertencem a mesma estrutura, a saber, a administração central, pois que

---

13 BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p.149-151.

14 *Ibidem.*, op.cit., 1997, p.151

como assevera o mesmo autor, “a desconcentração não cria agentes administrativos independentes”<sup>15</sup>. Portanto, todos os órgãos da administração local em Angola dependem hierarquicamente e são responsáveis perante o titular do poder executivo.

A descentralização, por seu turno, opera-se quando se admitem órgãos locais que decidem com autoridade<sup>16</sup>, que deriva da própria circunscrição e nos seus respectivos interesses, isto é, para que se considere descentralização administrativa é essencial a autonomia ou independência<sup>17</sup> de prossecução das suas atribuições, como afirma, a descentralização administrativa “se prende a um princípio de livre determinação de autogestão primária da comunidade, sem quaisquer laços de hierarquia a um aparelho coercitivo superior”.<sup>18</sup> Por conseguinte, Angola volvidos 45 anos de independência ainda não materializou a descentralização administrativa. Entretanto, o Artigo 8º da constituição angolana consagra que organização do Estado, respeita, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativas.

As formas do poder local em Angola compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional (vulgo Sobas) e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos (Art. 213 da Constituição angolana).

As autoridades tradicionais (vulgo Sobas) não têm expressado na prática as suas genuínas atribuições e competência de acordo com os seus valores e normas consuetudinárias, porquanto, a Administração Central em Angola, como assevera Oliveira, numa pretensa conquista do interior do território, procede as estratégias ardilosas, evidenciando-se o suborno e instrumentalização das autoridades tradicionais, com base nos mesmos modelos do Estado colonial.<sup>19</sup>

Foi assim que Matsimbe e António consideram que existiu uso doloso das autoridades tradicionais, no processo eleitoral de 2017, pois que em várias localidades as autoridades tradicionais são usadas como instrumento de captação de votos para o partido governante.<sup>20</sup>

Ademais, várias personalidades em Angola, denunciam e queixam-se da instrumentalização dos sobas em épocas eleitorais, Mário Katapy, do Fórum das Autoridades tradicionais (sobas), noticiado pela DW em 2017, dizia que “o Ministério da Administração do território controla mais

---

15 Ibidem, 1997, p.153.

16 Entendo a autoridade num poder administrativo imbuído de legitimidade local porquanto representaria os interesses locais.

17 Tal independência não é no entendimento de secessão ou divisionismo de um território soberano, mas sim uma relativa independência na gestão dos principais problemas das localidades.

18 Ibidem, 1997, p. 155.

19 OLIVEIRA, R. S. **Magnífica e Miserável. Angola desde a guerra Civil**. Lisboa: Tinta-da-China, 2015.

20 ANTÓNIO, N. D.; MATSIMBE, Z. Angola's 2017 elections and start of a post-Dos Santos Era. *Journal of African election*, v. 17, n. 1, p. 1-184, 2018.

de 41 mil Sobas, e esses são instrumentalizados”.<sup>21</sup> O MPLA, partido no poder em Angola, aparece várias vezes na imprensa a oferecer aos Sobas, geradores, alimentos, motorizadas, bicicletas e outros bens, criando uma rede clientelar<sup>22</sup> com os sobas, que são formas de expressão do poder local.

Para o Presidente do maior partido político da oposição Adalberto Costa Júnior, noticiado pelo Jornal O País em 2020, declarava que “quando não são pagas, as autoridades tradicionais são usadas para servirem de base de instrumentalização política”.<sup>23</sup> Estes pareceres denotam desrespeito a figuras importantes da nossa cultura porquanto as autoridades tradicionais personificam e devem exercer o poder tradicional com base a valores e normas consuetudinárias e não com base a interesses político-partidários (artigo 224º da Constituição angolana).

Além da instrumentalização dos sobas, muitas vezes veem os seus subsídios subtraídos por funcionários da administração, redundando em conflitos, aconteceu recentemente no município sede de Cabinda, onde as “autoridades tradicionais do referido município acusam a secretaria da cultura e a administração municipal de Cabinda de terem desviado cerca de 31 milhões de Kwanzas, equivalentes a 46 mil dólares americanos destinados ao pagamento dos seus subsídios<sup>24</sup>.

Não obstante a isso, existe também situações que alguns Sobas motivados pelo sentido de cidadania apelam por meios condições de vida das populações locais, foi o caso de várias autoridades tradicionais do município de Xá-Muteba, na província angolana da Lunda-norte, manifestaram nas ruas a favor de melhores condições de vida e contra o estado caótico das estradas naquela região do leste do País.<sup>25</sup> Estes exemplos concretos possibilitam-nos perceber que o poder local em Angola não tem exercido em pleno os seus papéis e daí que tais repercussões políticas, econômicas e sociais que advêm deste fenómeno condicionam o nosso processo de consolidação da democracia, mormente a democracia participativa.

Os conselhos de Auscultação e concertação social (doravante CACS), por sua vez, são tidos como modalidades específicas de participação dos cidadãos no âmbito do poder local. Com base a lei 17/10, lei da organização e funcionamento dos órgãos da administração local do Estado, formalmente, os governadores provinciais, os Administradores municipais e comunais passariam a contar com os CACS.

---

21 Deutsche Welle África (DW). Publicado aos 20 de junho de 2017.

22 Entendemos aqui o clientelismo, como a prática de usar o rendimento nacional para distribuir de forma casuística e tendo em conta os interesses políticos particulares para constituir muitos cidadãos em seus clientes que vendem o seu apoio político.

23 Jornal o País. 2020. Disponível em: <https://issuu.com/medianova3/docs/1779-17-03-2020>. Acesso em 16 jun. 2020.

24 Noticiado pela VOA aos 22 de outubro de 2020.

25 Noticiado pela Rádio Angola, aos 18 de Novembro de 2020.

De acordo com a Lei 17/10, de 29 De julho de 2010, no artigo 57º, consagra nos números 1 e 2, os objetivos dos CACS:

1. O Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social tem por objetivo apoiar a Administração Municipal na apreciação e na tomada de medidas de natureza política, económica e social, no território do respectivo Município.
2. Para efeitos de aplicação do disposto no n.º 1 do presente artigo, o Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social é ouvido antes da aprovação do programa de desenvolvimento municipal, do plano de atividades e do relatório de execução dos referidos instrumentos.<sup>26</sup>

No entanto, a estrutura orgânica dos CACS, está consagrado nos números 3, 4 e 5 do mesmo artigo, a citar:

3. O Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social é presidido pelo Administrador Municipal e integra os seguintes membros:
  - a) Administrador Municipal-Adjunto;
  - b) Administradores Comunaes;
  - c) Chefes de Repartições Municipais;
  - d) Representante municipal dos Partidos Políticos e de Coligações de Partidos Políticos com assento na Assembleia Nacional;
  - e) Representantes das Autoridades Tradicionais;
  - f) Representantes do Sector Empresarial Público e Privado;
  - g) Representantes das Associações de Camponeses;
  - h) Representantes das Igrejas reconhecidas por Lei;
  - i) Representante das organizações não governamentais;
  - j) Representantes das Associações Profissionais;
  - k) Representantes do Conselho Municipal da Juventude.
4. Os representantes das alíneas e) e k) do número anterior participam até ao limite de três membros por cada entidade representada.
5. O Administrador Municipal pode convidar, sempre que achar conveniente, outras entidades não contempladas no n.º 3 do presente artigo.

Contudo, os Administradores municipais têm o monopólio da dimensão normativa atinente a existência do CACS na medida em que não têm autonomia organizativa, o número 6 do artigo 57 da lei 17/10 de 29 de julho determina que “as competências, a organização e o funcionamento do conselho municipal de auscultação e concertação social são definidos por regulamento interno, aprovado pela resolução da administração municipal.

---

26 ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 De julho de 2010. Disponível em: <http://dw.angonet.org/pt-pt/forumitem/lei-na-17-10-de-29-de-julho-lei-da-organizaao-e-do-funcionamento> Acesso em 18 Julho 2020.

Depreende-se que os CACS são órgãos muito dependentes da vontade dos Administradores municipais, em convocar as sessões, como se vê no número 7 do Artigo 57º da mesma lei, “O Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social reúne de quatro em quatro meses, em sessão ordinária e, extraordinariamente, sempre que o Administrador Municipal o convoque”.

Podemos constatar também que pelo facto dos CACS serem representados por vários membros subordinados aos governos provinciais, como sejam: a) Administrador Municipal-Adjunto; Administradores Comunaes; Chefes de Repartições Municipais, Representantes das Autoridades Tradicionais, bem como, por serem tão-somente Órgãos consultivos que não tomam deliberações vinculativas, e cujo os membros não são eleitos pelos cidadãos locais, torna os CACS, do ponto de vista da realidade política angolana, mais um órgão “desconcentrado da administração central” e não uma forma de poder local essencialmente autônoma.

Com base as considerações acima expostas, consideramos, por conseguinte que as autarquias locais são as principais formas e as mais acabadas de “reivindicação” da autonomia local, basta que se respeite os seus fundamentos doutrinários, constitucionais e a vontade local dos cidadãos.

Para Amaral, as autarquias locais são constituídas por quatro elementos fundamentais, o território, o agregado populacional, os interesses próprios (comuns) e órgãos representativos da população. Para o autor, o Território é um elemento muito relevante no conceito da autarquia local, pois que se definem por pessoas coletivas territoriais.<sup>27</sup> O território da autarquia local é naturalmente uma circunscrição do território do Estado; Agregado populacional é o segundo elemento da definição das autarquias locais é a população, ou agregado populacional. Tem com certeza maior importância, pois é em função dela que se determinam os interesses a serem levados a cabo pela autarquia e, ademais porque a população é o elemento humano das autarquias locais; os interesses próprios (comuns) o terceiro elemento do conceito consiste nos interesses comuns das populações. São estes interesses que servem de sustento à existência das autarquias locais, as quais se institucionaliza para atender os interesses próprios das populações locais que resultam do convívio em área restrita, ligados pela vizinhança.

Os elementos fundamentais identificados por ele, podem ser verificados no conceito de autarquias locais, consagrado pela constituição angolana, mormente consagrado no artigo 217º afirmando que “as autarquias locais são pessoas coletivas 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

---

27 Ibidem, 2006.

respectivas populações”.<sup>28</sup>

Na realidade, a existência legal das autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central (administração central, poder executivo, presidente da república), fazem parte da própria essência da democracia, e constituem o conceito de descentralização.<sup>29</sup>

O princípio da autonomia local implica a ideia de participação cidadã, consubstanciado em poderes de decisão independente e a capacidade de negar instrumentalizações e imposições do poder central. Aliás, a percepção do sentido e alcance da autonomia local depende muito dos regimes políticos, como assevera o autor, não há consenso de perspectivas sobre o assunto.<sup>30</sup>

Para uma melhor caracterização do conceito de autonomia local, podemos citar os três sentidos do vocábulo autonomia:

1. Sentido normativo ou autonomia normativa: é a capacidade que um ente jurídico possui de regular a sua organização, seu funcionamento e definir a conduta dos seus membros.
2. Sentido difuso ou autonomia de ação: O espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro.
3. Sentido de administração autónoma: significa administração, ou seja, capacidade de determinados entes jurídicos têm de se administrarem a si mesmos.<sup>31</sup>

Os três sentidos apresentados podem ser sintetizados de forma analítica em: organizar, agir, administrar de forma autónoma as suas tarefas. Estes sentidos ajudam-nos a preencher o conteúdo o conceito Autonomia, O Professor Hilário considera que, por seu turno, a autonomia que o constituinte oferece ao poder autárquico local deve ser entendida na sua opinião em três dimensões:

1. Dimensão normativa: que consiste na capacidade de as autarquias regularem os interesses próprios e locais através da criação de normas.
2. Dimensão de gestão: que está consubstanciada na capacidade efetiva de gerir de forma autónoma os seus recursos financeiros e territoriais.
3. Dimensão de autonomia política: que se consubstancia na realização da vontade política local, na definição autónoma dos destinos e interesses das populações locais.<sup>32</sup>

Como podemos inferir, Hilário e Poulson, concordam que a autonomia local de um ente

---

28 ANGOLA. Constituição da República. 2010. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>. Acesso em: 13 Ag. 2020.

29 Ibidem, Amaral, 2006.

30 Ibidem, Amaral, 2006.

31 POULSON, L. **As Autarquias Locais e as Autoridades tradicionais no Direito Angolano**. 1. ed. Luanda: Casa das ideias, 2009.

32 HILÁRIO, E. C. **A institucionalização das Autarquias em Angola: Análise dos pressupostos constitucionais**. 1. ed. Luanda. 2014, p.19

administrativo (autarquia local) deve se consubstanciar na capacidade do ente de regular, gerir de forma independente o seu património local e administrar tendo em conta os anseios das populações locais, anseios ligados aos problemas de saneamento básico, educação, saúde, infraestruturas, pobreza, desempregos e tantos outros.<sup>33</sup>

Muitos cidadãos angolanos consideram que as autarquias locais dariam respostas aos principais problemas das comunidades, esta perspectiva dos cidadãos colocam a tónica da autonomia local na dimensão de autonomia política que procura satisfazer os interesses e necessidades mais prementes das comunidades.<sup>34</sup>

Reforça a nossa perspectiva, de acordo com Amaral, o princípio da autonomia local, pressupõe o seguinte: a) O direito e a capacidade efetiva de as autarquias regulamentarem e gerirem com base na legalidade, sob sua alçada e no interesse das designadas populações, uma parte essencial dos assuntos públicos; b) o direito de fazerem parte na formulação das políticas públicas nacionais que afetam os interesses próprios das designadas populações; c) o direito de partilharem com o Estado ou com a região as decisões sobre assuntos de interesse comum; d) o direito de sempre que necessário, regulamentarem a aplicação das normas ou planos nacionais para adaptá-los convenientemente as realidades das localidades.<sup>35</sup>

Os pressupostos de Amaral, coloca tónica nos diversos direitos que os órgãos autónomos devem ter para que efetivamente levem a cabo as suas atribuições, portanto,<sup>36</sup> conceitua a Autonomia local como a capacidade das Autarquias locais exercerem livremente as suas competências e atribuições por meio de seus órgãos.

## **A Autonomia local na Constituição Angolana**

Tendo em consideração que a percepção do sentido e alcance da autonomia local depende muito dos regimes políticos e que não há consenso de perspectivas sobre o assunto, fizemos acima um esforço no sentido de caracterizá-lo e conceituá-lo pelos autores referenciados acima, Entretanto, O constituinte angolano de 2010, como repara Esteves Hilário, levou a questão da autonomia local a particularidade, ao ponto de ignorar o brocardo jurídico latino “Omnis definitio in lege periculosa est” que desaconselha definições no corpo de disposições normativas e conceituo a

---

33 Ibidem, Hilário (2014) & Poulson (2009).

34 Numa sondagem de opinião política realizada pelo autor do artigo, ocorrida entre os dias 8 e 14 de Dezembro de 2020, numa amostra de 450 participantes, representando 7 municípios dos 9 municípios da província de Luanda. Neste número 84,8 % acredita que as autarquias locais resolveriam os principais problemas das comunidades.

35 Ibidem, 2006.

36 KALANJA, C. C. **Direito das Autarquias e Administração local Autárquica em Angola**. 1. ed. 2019.

autonomia local.<sup>37</sup>

A constituição da República de Angola, no artigo 214º., conceitua autonomia local como “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias gerirem e regulamentarem, nos termos da constituição e da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, os assuntos públicos locais”. Como parece claro, o princípio da autonomia local está intrinsecamente ligado a descentralização administrativa. Compreende ainda a necessidade de existência de um espaço, população, um património próprio e recursos.

Ainda o mesmo autor, “ não se completa a autonomia local se não houver também uma capacidade de autodeterminação política na orientação dos destinos desta população, uma reconhecida e delimitada esfera de exercício de poder normativo, assim como uma manifesta capacidade de não se subordinar aos órgãos do poder central”.<sup>38</sup> Pois quando a constituição consagra no artigo 214º que a Autonomia local compreende o direito, este direito que se refere é um direito político das localidades, que se consubstancia na possibilidade dos residentes das comunidades participarem na vida política local, seja como eleitor eleições autárquicas, seja como concorrentes das mesmas eleições ( nos partidos políticos ou nos grupos de cidadãos), seja como Autarca, seja como membro da Assembleia municipal ou membro do colégio executivo, numa palavra é a devolução do poder público a nível das comunidades e expansão dos direitos políticos nas localidades. Em adenda, quando artigo 214º da constituição, afirma que a Autonomia local corresponde a capacidade efetiva de as autarquias gerirem e regulamentarem e no interesse das respectivas populações os assuntos locais, a constituição passa formalmente um atestado de maioria administrativa às localidades em Angola.

Contudo nota-se que o governo angolano não expressou formalmente a autonomia local como uma questão de interesse nacional, basta ver que no ponto 5 do livro Branco de defesa nacional<sup>39</sup>, sob o tópico de “Interesses Nacionais”, não existe uma alusão sobre autonomia local. Os números 7 e 8 do ponto 5 apenas mencionam como interesses nacionais, o aperfeiçoamento da gestão administrativa, governativa e o desenvolvimento harmonioso do território, não propriamente autonomia local.

Ademais, vários cidadãos submetidos a entrevista, consideram a questão das autarquias como prioridade nacional.<sup>40</sup> Além desta ausência da questão da autonomia local no enquadramento dos interesses nacionais, verifica-se também os sucessivos adiamentos das eleições autárquicas,

---

37 Ibidem, Hilário, 2014

38 Ibidem, Hilário, 2014, p.25.

39 Decreto Presidencial nº108/18 de 25 de Abril, o livro branco de defesa nacional.

40 Entrevista, em 8 de Dezembro de 2020.

pode-se afirmar que existe uma disparidade entre a perspectiva dos cidadãos quanto as autarquias locais e a perspectiva do governo quanto a importância e urgência das autarquias e por conseguinte da autonomia local.<sup>41</sup>

Portanto, o conceito de autonomia local não se encaixa com a subordinação ante ao poder central na medida em que entre a administração central e autarquias locais não pode existir uma relação de hierarquia, mas sim uma relação horizontal, ou seja, de certa paridade.

### **Os limites da autonomia da autonomia local**

A autonomia das autarquias locais devem respeitar os outros princípios estruturantes que conformam o Estado democrático e de direito, tais princípios são: o princípio do Estado unitário, o princípio da supremacia da constituição, o princípio da garantia constitucional, o princípio da legalidade, proibição pública, transparência, bem como, respeitar os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, esses limites descritos são os que não põem em causa o sentido e alcance da autonomia local.

Nessa perspectiva, um “Limite”<sup>42</sup> a autonomia local que pode ser problemático na realidade política Angola, tendo em conta a experiência de outras formas de poder local (Sobas e CACS) não bem sucedidas. Este “limite” é a tutela administrativa sobre as autarquias locais. É problemática porquanto, se não houver uma tutela administrativa atenuada e respeitadora do espírito da autonomia local, poderá limitar bastante e provavelmente obliterar a autonomia local das autarquias locais.

Ora, a tutela administrativa consiste, “no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação”.<sup>43</sup> Neste caso, por se tratar de intervenção de uma pessoa coletiva pública noutra pessoa coletiva, a tutela é de facto, um limite a autonomia local.

A constituição da República de Angola, no seu corpo normativo, plasma a tutela administrativa no artigo 221.º, da seguinte forma: “A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos termos da lei”. Ou seja, tutela sobre a legalidade dos atos. Pese embora, as autarquias locais possam impugnar contenciosamente as ilegalidades cometidas pela entidade tutelar nos exercícios dos

---

41 Como temos vindo a afirmar, a maneira mais autêntica da efectivação da autonomia local em Angola é a institucionalização das autarquias locais.

42 Colocamos entre aspas porquanto não ser um expresso como tal na constituição, no entanto, tendo em conta a nossa idiosincrasia administrativa, perspectiva-se como um limite na prática política.

43 Ibidem, 2006, p.58.

poderes de tutela (lê-se no número 4 do artigo 221 da constituição angolana). Entretanto, a morosidade sistémica dos nos processos administrativos em Angola e aliado a inexistência de tribunais específicos tribunais administrativos, torna essa prerrogativa na realidade angolana inoperante.

Como se vê o conceito de Diogo Freitas do Amaral, de tutela administrativa, no início ele diz “*conjunto de poderes de intervenção*”, esse poder pode assumir a forma de ratificação, inspeção, inquérito). Por exemplo, o projeto de lei da tutela administrativa sobre Autarquias Locais o artigo 6º., sobre o epígrafe ratificação, declara que “A eficácia de certos atos administrativos dos órgãos das autarquias locais carece de ratificação do órgão tutelar que tenham objetivos como: Aprovar o plano de desenvolvimento da autarquia local, aprovar o orçamento, aprovar o plano de ordenamento de território, aprovar o quadro do pessoal, no último ponto, declara que os *atos administrativos não ratificados são ineficazes*. No artigo em causa, pode-se ver que a dimensão normativa, a capacidade efetiva de regular os próprios interesses e a criação de regulamentos é obliterada. Ademais, o Projeto de Lei nº19/IV/I/ Sobre finanças locais, no artigo 3º, sobre epígrafe “Princípio da autonomia financeira das autarquias locais”, assevera:

1. As autarquias locais têm património e finanças próprias, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

A autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente nos seguintes poderes dos seus órgãos: Elaborar, provar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais.

Entretanto, a aprovação dos orçamentos, principais documentos de gestão e de autonomia patrimonial das autarquias locais, depende da ratificação de um órgão tutelar central, a luz dos supracitados projetos e propostas de lei, essas questões podem redundar em uma relação de subordinação entre as Autarquias e os órgãos da Administração central (poder executivo, Presidente da República e seus representantes (governadores, administradores). Outrossim, o órgão tutelar pode agir imbuído de má-fé e inviabilizar a gestão de determinada Autarquia local, por motivos de natureza político-partidários e de outra ordem.

A outra questão que prenuncia uma limitação do sentido e alcance da autonomia local é a problemática dos órgãos de tutela, ou seja, as autarquias locais, não escapam dos “tentáculos” do presidente da república, ou melhor, a tutela administrativa sobre as autarquias locais, segundo o artigo 120º. Alínea D), da constituição da república de Angola, “o presidente da república tem competência de dirigir os serviços e atividade da administração do Estado, civil e militar, superintender a administração indireta e *exercer a tutela sobre a administração autónoma*”.

Conjugado com o artigo 8º número 1 do projeto de lei número 20/IV/2018, projeto de lei da tutela administrativa sobre as autarquias locais que assevera”. Com isso, pode-se dizer que isto pode beliscar sobremaneira a autonomia política que consiste na realização da vontade política na definição autónoma dos destinos e interesses das populações. Depreende-se ainda que há uma relação de subordinação e hierarquia entre a administração central e as autarquias.

### **Considerações finais**

Depois deste estudo sobre a autonomia local em Angola, a problematização do seu sentido e Alcance em Angola chegou-se as seguintes ponderações finais: A experiência das formas de poder local em Angola tem se mostrado ineficaz pelos conflitos que consideramos ao longo do estudo e pela instrumentalização dos Sobas e a inércia dos CACS e por conseguinte afirmamos que as autarquias locais são as principais formas de resgate da autonomia local em Angola. Passados 45 anos de independência de Angola, o governo angolano ainda não descentralizou administrativamente o Estado. A autonomia local tem uma essência regulativa, organizativa, voluntária e capacidade administrativa e patrimonial. A autonomia local não se compadece com subordinação, subjugação ou hierarquização das autarquias locais por parte do poder central, ou seja, a administração central do Estado. Ademais, o princípio da autonomia local foi consagrado pelo poder constituinte como uma das cláusulas pétreas, no artigo 236º. Sob epígrafe limites materiais. ou seja, cláusula de intangibilidade, portanto é um princípio estruturante do Estado angolano. Por fim, o processo de descentralização administrativa se torna exitoso quando há capacidade dos órgãos de gerirem os seus próprios patrimónios e receitas locais. Sendo certo que autonomia local é uma cláusula pétrea deve ser essencialmente interpretada e efetivamente respeitada.

### **Referências Bibliográficas**

- \_\_\_\_\_. ANGOLA. Lei da Organização e do Funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado. Lei 17, de 29 De julho de 2010. Disponível em: <http://dw.angonet.org/pt-pt/forumitem/lei-na-17-10-de-29-de-julho-lei-da-organizaao-e-do-funcionamento> Acesso em 18 Jul 2020.
- \_\_\_\_\_. ANGOLA. Constituição da República. 2010. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/ao001pt.pdf>. Acesso em: 13 Ag. 2020.
- \_\_\_\_\_. Deutsche Welle África (DW). Publicado aos 20 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Jornal o País. 2020. Disponível em: <https://issuu.com/medianova3/docs/1779-17-03-2020>. Acesso em 16 jun. 2020.

\_\_\_\_\_ projeto de Lei da Tutela Administrativa sobre Autarquias Locais/ Assembleia Nacional de Angola. Disponível em:

[http://www.parlamento.ao/ar/noticias/iii-legislatura/-/blogs/lei-da-tutela-administrativa-sobre-as-autarquias-locais-passa-na-especialidade#http://www.parlamento.ao/glue/AN\\_Navigation.jsp?](http://www.parlamento.ao/ar/noticias/iii-legislatura/-/blogs/lei-da-tutela-administrativa-sobre-as-autarquias-locais-passa-na-especialidade#http://www.parlamento.ao/glue/AN_Navigation.jsp?)

Acesso em: 25 agosto 2020.

\_\_\_\_\_ projeto de Lei nº19/IV/I/ Sobre finanças locais/Assembleia Nacional de Angola. Disponível em: [http://www.parlamento.ao/noticias/iii-legislatura/-/blogs/projecto-de-lei-das-financas-locais-passa-na-generalidade#http://www.parlamento.ao/glue/AN\\_Navigation.jsp?](http://www.parlamento.ao/noticias/iii-legislatura/-/blogs/projecto-de-lei-das-financas-locais-passa-na-generalidade#http://www.parlamento.ao/glue/AN_Navigation.jsp?) Acesso em 1 Set 2020.

\_\_\_\_\_ VOA Angola. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/34kfrgn>. Acesso em 22 de outubro. 2020

AMARAL, D. F. **Curso de Direito Administrativo**. Lisboa: Almeida, v. I, 2006.

ANÓNIO, N. D.; MATSIMBE, Z. Angola's 2017 elections and start of a post-Dos Santos Era. *Journal of African election*, v. 17, n. 1, p. 1-184, 2018.

ANTÓNIO, N. D. **Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola**. Rio de Janeiro: Polobooks, 2015.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CRESWELL, J. W. **Projecto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FEIJÓ, C. **Autonomia Local e as Autarquias locais em Angola**. Luanda: Casa das ideias, 2017.

HILÁRIO, E. C. **A institucionalização das Autarquias em Angola: Análise dos pressupostos constitucionais**. 1. ed. Luanda.: [s.n.], 2014.

HUNTINGTON, S. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. NewYork: University of Oklahoma Press, 1991.

KALANJA, C. C. **Direito das Autarquias e Administração local Autárquica em Angola**. 1. ed. 2019.

OLIVEIRA, R. S. **Magnífica e Miserável. Angola desde a guerra Civil**. Lisboa: Tinta-da-China, 2015.

ORRE, A. Autarquias Locais em Angola: Qual o problema do “gradualismo, Luanda, n. 1, 2015.

- POULSON, L. **As Autarquias Locais e as Autoridades tradicionais no Direito Angolano**. 1. ed. Luanda: Casa das ideias, 2009.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.
- SANTOS, W. **Dicionário Jurídico**. 2. ed. São Paulo: USP, 2001.