

AUTARQUIAS EM ANGOLA: QUAL O PROBLEMA DO “GRADUALISMO”?

Aslak Orre, Chr. Michelsen Institute

Introdução: Teorizando o gradualismo no contexto da descentralização

Na sequência das “eleições gerais” de 2012, Angola está pronto para entrar num período de grandes transformações na área da governação local. A introdução da reforma autárquica – segundo o Ministro da Administração do Território prevista para 2015¹ – será de certeza a mudança mais importante na governação local, desde a independência. Quando as autarquias forem criadas, os Angolanos vão pela primeira vez eleger políticos para gerir o governo local. No entanto, a Constituição prevê, nas suas normas transitórias, a introdução gradualista das autarquias e políticos e tecnocratas do governo actual enfatizam, desde há muitos anos, a necessidade do processo de descentralização e desconcentração ser guiado pelo princípio de gradualismo.

A expressão “gradualismo” parece algo pacífico, pouco controverso ou até banal – significando apenas que as coisas se farão pouco-a-pouco e não tudo de uma vez – mas implicações, da sua aplicação, no contexto político e constitucional angolano, podem ser diversas, na medida em que a aplicação progressiva das autarquias locais seja em relação ao território ou em relação as matérias de governação. . Urge, por tanto, discutir com algum pormenor qual o significado do “gradualismo” na governação local em Angola.

A criação de autarquias em Angola responde à necessidade essencial de qualquer Estado moderno de criar instituições de governação descentralizada. Simplesmente não é possível responder às demandas de milhões de cidadãos, não é possível garantir direitos e serviços públicos para milhões de pessoas e não é possível consolidar uma base tributária universalizada, sem que haja um mínimo de autonomia, capacidade e sofisticação burocrática local para responder às exigências dos cidadãos. A história dos Estados evidencia que os órgãos do Estado central tiveram que fortalecer a sua capacidade burocrática e institucional ao nível descentralizado. Daí, em particular no fim do último século, a descentralização ter recebido muita atenção na teorização do “desenvolvimento”, nomeadamente colocando forte entusiasmo sobre os grandes benefícios que a descentralização iria criar. Um governo descentralizado seria mais próximo dos eleitores; mais responsável (*accountable*); mais eficaz na satisfação dos interesses dos munícipes, prestando-lhes melhores serviços, sejam pobres ou ricos.

¹ Ver entrevista de Bornito de Sousa, Ministro da Administração do Território, aa *Expansão*, 6 de Abril, 2012, e notícia da *Angop*, 25 de Outubro de 2012.

Logo levantaram-se dúvidas (Crook and Manor 1999). Em grande parte, o optimismo tomava como ponto de partida que “todos” convergiram no desejo de descentralizar.

Recentemente, os estudos dos resultados dos processos de “descentralização” têm sido menos encorajadores, – devido ao facto destes, muitas vezes, não terem passado do nível retórico para a prática –. Houve mesmo um retornar do pêndulo e actualmente bastante literatura visa explicar ou teorizar os desapontamentos através de processos de recentralização – ou mesmo estratégias para enredar a descentralização ou torná-la num instrumento dos executivos que por muito tempo têm dominado os seus Estados (O’Neill 2003; Dickovick 2011; Poteete and Ribot 2011). Neste artigo não se especula sobre as razões explicativas da lentidão do processo de descentralização em Angola e os adiamentos da implementação das autarquias. O que se pretende é analisar a introdução das autarquias, no seu contexto histórico, utilizando a experiência de autarquização de Mozambique como um “espelho” para Angola.

Ao contrário dos teóricos da descentralização dos anos 1990 que se inspiraram nas expectativas ideológicas,² este estudo baseia-se no “realismo histórico” que estuda a governação local no seu contexto histórico e de maneira comparativa. Autores como Mamdani (1996), Herbst (2000) e Boone (2003) olhavam sempre qualquer reforma corrente na governação local nos países Africanos como uma nova volta na dança histórica entre os níveis centrais e locais – em que a capacidade do nível central em impor a sua ordem nos territórios periféricos do Estado é, comparada com os países mais “avançados”, bastante reduzida. A descentralização não é, nessa óptica, uma novidade. A novidade nos anos 1990 era o verniz ideológico (positivo) associada à descentralização. Enquanto todos os países Africanos têm as suas especificidades institucionais e socio-económicas – a comparação revela isto – os países Africanos também se confrontam com desafios que são comuns e especificamente africanos. A experiência colonial era comum, o modo de colonialismo era diferente. A descolonização aconteceu mais ou menos na mesma altura, com variações sim, mas sobre temas recorrentes.

Um dos argumentos fundamentais de Mamdanique se debruça sobretudo sobre a experiência dos países anglófonos, é que a governação descentralizada era uma estratégia comum dos regimes coloniais no tempo do “indirect rule” (dominação indirecta). Não lhes importava o “despotismo local” dos chefes tradicionais, e os chefes foram delegados poderes e competências significativas para governar o dia-a-dia nas suas “comunidades”. Bastava que esses se mantivessem fiéis à supremacia dos

² De certa forma, houve uma convergência temporária de vários correntes ideológicos que favorecia a “descentralização” como modelo de desenvolvimento. Por um lado, houve o optimismo da esquerda ocidental que via na descentralização uma maneira de fortalecer o “povo” perante os Estado dominado pelos interesses das elites. Por outro lado, o Banco Mundial e outros propagantes da descentralização via nela uma maneira de melhorar os serviços e no mesmo tempo conter o poder central do Estado e limitar a sua intervenção no mercado livre.

oficiais coloniais (Mamdani 1996:37-61). Pois a governação descentralizada não é uma novidade e hoje, como no tempo colonial, a questão é a de saber se levará a “despotismo” ou democracia local, é a de analisar a quem beneficiam as reformas – não pela retórica em que as reformas são embrulhadas, mas na sua prática.

No caso de Angola, a preocupação principal a discutir, neste artigo, é se o “gradualismo” vai, eventualmente, significar uma bifurcação do Estado e a contínua divisão entre o meio rural e urbano.

A seguir este artigo começa por recordar as principais características da governação local actual e as autarquias, assim como estão visadas na Constituição. Ligaremos logo o significado do gradualismo com o problema da bifurcação do Estado que é um dos problemas historicamente herdados e que é comum em muitos países Africanos. Primeiro far-se-á uma recapitulação teórica do problema e segundo olhs para um exemplo concreto e bastante relevante para Angola, que é o caso de Moçambique. Finalmente, o artigo atreve-se a sugerir uma maneira alternativa de pensar em gradualismo e descentralização democrática.

O país Africano mais centralizado

Angola é possivelmente o país Africano mais centralizado – quer olhemos para o sistema político, administrativo ou financeiro. É excepcional a centralização financeira, se verificarmos como a receita fiscal angariada localmente é recolhida pelo Ministério das Finanças e depositada na Conta Único do Tesouro (CUT) – tal como é excepcional a maneira como o investimento público é dirigido da capital do país. Uma das consequências, bastante provável mas não inevitável, é a formidável concentração em Luanda das despesas públicas correntes e do investimento público (Rocha 2010). Com a recente ênfase colocado no processo de “desconcentração”, o município alcançou o estatuto de “unidade orçamental” no Orçamento Geral d Estado (OGE). No este novo estatuto não tem resultado na disponibilidade de grandes fundos, pois a grande parte dos investimentos públicos tendem a ser implementados como programas provinciais ou mesmo centrais. Em 2007-2008, aproximadamente 68 municípios foram dotadas de uma verba correspondente a cinco milhões de dólares americanos – abrindo assim um relacionamento directo entre os administradores municipais e o Ministério das Finanças, ultrapassando assim o nível provincial (Orre 2009; Santos 2012a:5). Não foi publicado (ao nosso conhecimento) nenhuma avaliação dos resultados desta “experiência” de desconcentração, mas acabou por ser “sol de pouca dura”, pois o programa foi descontinuado e substituído pelo actual Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PMIDRCP), que passou a ser gerido a partir da Casa Civil do Presidente da República³ (Santos 2012b:8-9), o que faz que a mão central se mantenha muito forte na gestão desses programas.

³ Ao máximo, esse programa pode financiar obras nos municípios até USD 2,5 milhões.

Angola também se distingue, mesmo comparado com os seus pares Africanos, pelo seu grau de centralização político-administrativa. A Constituição de 2010 confere ao Presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores e os vice-governadores nas províncias. Actualmente, isto significa que mais que 70 líderes da governação central no território são directamente nomeados pelo PR. Um governador é, segundo, o artigo nº 201, ‘representante da administração central na respectiva Província, a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da província’. A Constituição remete por tanto às futuras autarquias criarem instituições que represente os cidadãos locais, já que os governadores respondem política e institucionalmente perante o PR (artigo 201, CRA). Os governadores, sendo assim os “confidés” do PR, nomeiam, por sua vez, todos os administradores municipais e comunais (e ainda os seus adjuntos), embora sob consulta do Ministro da Administração Territorial. A Constituição não prevê o funcionamento da administração municipal ou comunal (já que a administração local do Estado é feita pelo governo provincial). No entanto, segundo a mais recente “Lei sobre os Órgãos da Administração Local do Estado (Lei 17/10), o relacionamento dos administradores municipais e comunais com o governador provincial é assimilável ao deste com o PR, pois estes representam o governador nos seus respectivos territórios e são responsáveis perante quem os nomeiam, isto é, os seus superiores hierárquicos.

Não há, por tanto, nenhum dispositivo constitucional ou legal que garanta que os líderes político-administrativos locais prestem contas aos seus munícipes. É importante salientar que neste ponto, a prática político-administrativa não parece fugir muito à legislação vigente. É o que se pode constatar em estudos nos municípios (Orre 2009). Angola é, por isso, um dos países mais centralizados, em termos financeiros e político-administrativos, em toda a África.⁴

Devolução, desconcentração, gradualismo e a bifurcação do Estado

A descentralização em Angola pode tomar duas vias. Uma delas é a *autarquização*, que vai ser estudada em baixo e refere-se ao processo de criação e implementação de autarquias. Seria esta a via que representaria mais uma *descentralização democrática*. A outra via é o que na terminologia Angolana tende a ser referido como *desconcentração*, o que significa *continuar a administrar os municípios através de representantes da administração central mas colocando mais recursos financeiros e humanos ao dispor desses escalões inferiores da administração local do Estado centralista*. Os esforços e a prática do governo angolano têm até hoje em dia sido focados nesta via. Daí que o Ministro da Administração Territorial, Bornito de Sousa,

⁴ Em Moçambique, o sistema de governação é também muito centralizado zonas rurais, embora os Órgãos Locais do Estado no nível distrital (que corresponde ao município em Angola) devam e podem angariar fundos localmente que se usam no financiamento de planos concebidos localmente. Moçambique também avançou com a autarquização das cidades em 1998.

ênfatiou a estratégia de fortalecer a administração municipal.⁵ Associado à via de desconcentração podemos assinalar também a possível transferência ou delegação gradual de poderes às autoridades tradicionais. O que se tem que entender, é que o gradualismo na introdução das autarquias irá levar, no mais provável, a uma combinação das duas vias. O nosso argumento a seguir é que essa combinação pode acabar por entrar em conflito com o objectivo de autarquização e a descentralização democrática. Irá possivelmente contribuir para a contínua *bifurcação* do Estado ao longo da divisão rural-urbano. O conceito será explicado a seguir, após uma breve recapitulação dos princípios que criam uma autarquia.

Deve-se fazer uma tentativa de desembalar os conceitos em questão. Para começar, o processo de *descentralização democrática* implica por definição que o Estado transfira competências, recursos e poder real para uma autoridade local que representa os cidadãos locais, e que é por eles eleita e que presta contas perante os eleitores locais. É um processo que também tem sido referido como *devolução* (Crook and Manor 2000; Hadenius 2003; Olowu and Wunsch 2004) em que o Estado renuncia a administração local, ao nível do município. Por seu lado, como alternativa, o Estado pode *desconcentrar* recursos para escalões inferiores da administração local do Estado, ao nível do município. A diferença entre descentralização democrática e desconcentração é que esta não tem como objectivo criar mais autonomia política local, mas limita-se a criar alguma autonomia administrativa dentro da hierarquia estatal.

Não sendo o processo de descentralização político-administrativa realizado em simultâneo, pode-se fazer gradualmente. Mas, sabendo que essa descentralização pode ser abordada do ponto de vista do seu desdobramento no território nacional ou pelo conjunto de competências que o Estado-central transfere para as colectividades territoriais geridas de forma autónoma, é relevante, ao analisarmos a autarquização, distinguir dois tipos de gradualismo: *gradualismo funcional* e *gradualismo geográfico*. O primeiro tipo refere-se ao processo de transferência gradual de funções e competências para órgãos das autarquias locais (ou mesmo para os órgãos desconcentrados do Estado). Quer dizer, por exemplo, que 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. O segundo 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

⁵ O Ministro é citado: ‘Consideramos um desafio reduzir o aparelho central e reforçar os municípios...’ e ‘...a visão será priorizar a municipalização, isto é, a criação de quantos municípios se mostrarem necessários para aproximar os serviços aos cidadãos’. Ainda é citado: ‘...é necessário que todos tenham em primeira linha a importância que constitui o município, como elemento da cadeia de governação que permite uma maior proximidade e uma maior participação dos cidadãos na resolução dos seus problemas’. (*Expansão*, 6 de Abril, 2012)

eleger os órgãos de governação autárquica, Enquanto outras zonas têm que esperar por uma outra oportunidade.

Nota aqui que a escolha da palavra “zona”, em vez de por exemplo “município”, não é por acaso. Em Angola, não existe clareza se os municípios vão ser “convertidos” em autarquias, assim que todo o território dum dado município passa a ser a jurisdição da autarquia. Também pode acontecer que apenas certas zonas urbanas vão ser separadas dos municípios e que se criarão novas delimitações geográficas. A Constituição também abre a possibilidade de criação de autarquias que se estendam pelos territórios de vários municípios.

A bifurcação do Estado e reforma de governação local

Neste artigo seguiremos o conceito do Estado bifurcado, desenvolvido por Mahmood Mamdani na sua obra “Citizen and Subject” (Mamdani 1996). A bifurcação do Estado é um rótulo dado ao cenário bastante típico dum Estado Africano em que uma série de dicotomias caracteriza a situação historicamente herdada. O colonialismo instituiu uma separação rígida entre as cidades onde residiam os brancos/Europeus e zonas periféricas e rurais, onde viviam os nativos/bantus. Os primeiros eram considerados *cidadãos*, com os devidos direitos e deveres codificados na lei escrita. Em caso de transgressões e litígios, encontravam-se sob jurisdição do sistema judicial baseado no direito Europeu. Os segundos, os “nativos”, consideravam-se *sujeitos* da sua “comunidade”, “tribo” ou “grupo étnico” e a liderança do seu chefe tradicional (seja esse verdadeiramente “tradicional” ou imposto pelo Estado colonial). A lei que se aplicava nessas jurisdições, era principalmente a “lei consuetudinária”, isto é, os usos e costumes como definido pelo grupo, família, linhagem ou clã dominante numa determinada área. Enquanto os cidadãos das cidades pagavam uma variedade de impostos (sob rendimento, renda, venda, etc.) os nativos nas zonas rurais pagavam imposto por cabeça (head tax) ou por agregado familiar (“imposto de palhota”), geralmente cobrado pelo chefe tradicional.

Um caso paradigmático dessa separação é o próprio Estatuto dos Indígenas que se aplicava no império Português a partir de 1954 (que veio a confirmar o que já era praticado). Resumido por Feijó (2012:327): ‘... este diploma prescreve que os indígenas se regem, salvo disposição em contrário, por usos e costumes locais’. Isto, evidentemente, colocava os chefes tradicionais reconhecidos pelo governo colonial numa posição de poder perante a população que cabia na “jurisdição” deles, pois os chefes funcionaram como intérpretes ou guardiães dos “usos e costumes”.

Enquanto o caso do colonialismo Português não é um exemplo democrático, mesmo nas colónias Portuguesas as cidades e vilas experimentavam com autarquias cuja liderança gozava de bastante autonomia do poder central – claro, isto era privilégio dos colonos brancos e dos “assimilados”. As autarquias e freguesias administravam

muitos serviços urbanos. Nas zonas rurais, o conceito de “serviços públicos” era quase inexistente, e não havia hipótese nenhuma de eleger o administrador local, pois este era nomeado do Estado central e respondia perante o Estado central.

Na sua análise, Mamdani conclui que os regimes pós-coloniais enfrentaram a bifurcação do Estado de maneira diferente, mas não a conseguiram eliminar. Seria demais referir todo o argumento aqui, mas por via de conclusão, a solução para os regimes de “nacionalismo radical” (Mamdani 1996:291) – o Estado do MPLA contava-se entre estes – visavam eliminar o despotismo descentralizado associado às chefaturas. Mesmo assim, acabaram por substituir o despotismo descentralizado com o centralismo não muito menos autoritário. Tipicamente, tirando a euforia inicial da independência e o “poder popular”, a administração local do Estado acabou por ser uma máquina burocratizada e centralizada e pouco virada a satisfazer as necessidades da população local. Pela incapacidade de prestar serviços públicos e de marcar a sua presença mais que nominalmente (em particular durante tempos de guerra), o Estado, em Angola (tanto como, por exemplo, em Moçambique) acabou por, pouco a pouco, aceitar o papel dos chefes tradicionais na governação local (Orre 2010). Nas cidades, onde o governo teve uma presença forte, os cidadãos respondiam perante o sistema jurídico e judicial do Estado, nas zonas rurais os “usos e costumes” continuavam dominantes.

É seguro dizer que é esta a situação que se vive em Angola hoje em dia. Se restar alguma dúvida, a própria Constituição a consagra, nomeadamente nos artigos 223 e 224. Voltaremos já a esse assunto. Constituiu-se por tanto, uma legislação e sistema administrativo para as cidades, e outro para as zonas rurais que é o domínio das autoridades tradicionais. A tendência tem sido esta em vários países na África austral recentemente.

As autarquias e o gradualismo na Constituição de 2010

Embora a implementação das autarquias já tenha sido prevista a partir da Lei Constitucional de Setembro de 1992, houve relativamente pouco debate em Angola sobre a sua realização: Qual o desenho institucional? Qual o sistema eleitoral? Quais atribuições, prerrogativas e competências iriam ter uma autarquia? Quais fontes de rendimento iriam ser concedidas às autarquias? Como iria conviver e dividir tarefas e autoridade com os representantes dos órgãos locais do Estado? Estas e outras perguntas são muito pertinentes a ponderar e discutir para um país como Angola, porque as suas respostas terão, com certeza consequências das mais variadas, até mesmo no dia-a-dia do povo Angolano.

Mesmo se a Constituição de 2010, veio dar resposta a uma boa parte das perguntas supra colocadas, e isto com apenas um debate público mínimo sobre o assunto, ela determina um modelo específico, fechando a porta para o que deveria constituir uma discussão pública significativa. Mais problemático ainda é o facto do nível de detalhe

constitucional tornar mais difícil fazer ajustes institucionais após a implementação das autarquias. A constituição prelude, por isso, uma flexibilidade institucional que poder-se-ia provar valiosa caso a implementação e a prática revelassem dificuldades.

Recapitulamos aqui os principais parâmetros ditados pela Constituição. A autarquia Angolana terá uma *assembleia* composta por representantes dos cidadãos locais. Os representantes são eleitos em eleições locais onde todos os cidadãos locais podem votar. Nessa mesma eleição - livre, directa, secreta e periódica – também se vai eleger um *presidente* da autarquia. O presidente eleger-se-á da mesma maneira (bastante idiosincrática Angolana) que o Presidente da República é eleito, isto é, o cabeça da lista mais votada para a Assembleia torna-se presidente da autarquia. O “executivo” da autarquia é o órgão colegial composto do seu líder, o presidente, e dos secretários por ele nomeados que politicamente responsável perante a assembleia autárquica.

A Constituição Angolana de 2010 introduz, no seu artigo 242 nº 1, a seguinte “disposição final”: ‘A institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo.’ Parece uma afirmação que pouco diz, além do óbvio que não se pode fazer tudo de uma vez. Mas continua no nº 2:

Os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais.

Concretizando assim o significado do “gradualismo”, este parágrafo visa duas ambiguidades centrais que são destinadas a causar muita polémica nos anos que vêm. Primeiro, afirma que uma lei (futura) vai determinar quando e, necessariamente, onde se vai introduzir uma autarquia – isto é, gradualismo geográfico. Segundo, o parágrafo dita que num período de transição as tarefas atribuídas às autarquias possam ser transferidas gradualmente, o que chamaremos gradualismo funcional.

Abrimos aqui um parêntese para comentar que, de certa forma, a Constituição (como tantos outros) introduz princípios que podem ser mutuamente contraditórios. A Constituição não diz explicitamente que o voto para escolher os representantes do governo local (autárquico) é um direito. A questão que se coloca é a de saber se o gradualismo significa que alguns Angolanos podem votar para eleger o governo local, enquanto outros Angolanos não podem (ou têm que esperar até que o gradualismo eventualmente os faça cidadãos de uma autarquia). Enfim, o gradualismo vai ou não vai chocar com outros princípios constitucionais?

Visto no seu conjunto, uma série de artigos constitucionais apontam para o universalismo e não para o gradualismo. O artigo 22º evoca o “princípio da universalidade”, significando que todos os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres. O artigo 23º garante a “igualdade” – que todos são iguais perante a lei, e que ninguém pode ser prejudicado ou privilegiado (mesmo se em razão do seu local de nascimento

ou condição económica). O artigo 52º cria uma norma particularmente forte: *‘Todo o cidadão tem o direito de participar na vida política e na direcção dos assuntos públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos’*. Finalmente, o artigo 54º garante que *‘[T]odo o cidadão, maior de dezoito anos, tem o direito de votar e ser eleito para qualquer órgão electivo do Estado e do poder local e de desempenhar os seus cargos ou mandatos, nos termos da Constituição e da lei.’* A ênfase foi introduzida pelo autor para chamar atenção aos parágrafos que, ao nosso ver, de forma legalo-retórico – indicam o contrário ao princípio de gradualismo geográfico na introdução das autarquias. Isto é, esses parágrafos sugerem que os “direitos autárquicos” devem ser introduzidas ao mesmo tempo para todos os cidadãos.

Para já deixaremos para as lutas políticas e jurídicas a interpretação desses parágrafos. Seguiremos, em vez disto, utilizando comparativamente algumas experiências das ciências políticas e para discutir os pontos teóricos relevantes para o caso de Angola.

Embora não sendo o foco deste artigo, vale a pena uma nota para chamar atenção para um exemplo, ao nosso ver, de sobredeterminação constitucional em Angola. Ao consagrar que o executivo autárquico provém dos políticos eleitos para a assembleia autárquica existe a possibilidade duma excessiva “politização” da autarquia. Em qualquer país, com governos locais funcionais, deve-se encontrar um equilíbrio entre o poder político local e o poder “administrativo” – este último composto pelos oficiais e funcionários que eventualmente trabalharão na prestação de serviços autárquicos (nas áreas de saneamento, educação, saúde, ambiente, etc.). A Constituição Angolana nada diz sobre a composição da administração burocrática da autarquia (o que não constitui em si qualquer problema, pois isto pode ser determinado por lei comum) mas sim garante que a liderança autárquica vai ser alterada com cada ciclo eleitoral, o que pode criar distúrbios e descontinuidade na administração. Uma tarefa que se coloca perante a administração local de Angola é a sua despolitização, senão mesmo despartidarização, e o estabelecimento duma administração local da coisa pública baseado em *meritocracia*. O “equilíbrio apropriado” “balanço fino” na governação local supramencionado, é o resultado da negociação entre a opinião *profissional* dos funcionários públicos e a opinião *política* dos partidos. A preocupação aqui é a ênfase do lado da “politização” das autarquias e a ausência total de discussão da “profissionalização” da mesma autarquia.

Autoridades tradicionais e o gradualismo

O discurso, e se calhar ainda a prática, de gradualismo também se aplica num outro campo da governação local em Angola, sendo esse o da relação entre o Estado e as

“autoridades tradicionais”, vulgo “sobas”.⁶ A diferença em relação ao gradualismo em relação às autarquias, neste caso, trata-se de transferência de responsabilidades, competências e recursos para figuras que *não* são democraticamente eleitas.⁷

Esta problemática também entra pela porta da Constituição. Uma governação democrática local visa criar uma entidade que toma conta de “assuntos públicos locais” que não serão administrados ou geridos directamente pelo Estado central (nem pelos seus órgãos desconcentrados). A autarquia funciona, por tanto, num patamar intermédio entre o Estado e a esfera privada e da sociedade civil. É o que a Constituição Angolana refere como *Poder Local*. Só que, a autarquia não é o único poder local existente segundo a Constituição, porque o poder local compreende, além das autarquias locais, as ‘instituições do poder tradicional’ (artigo 213). A Constituição não clarifica satisfatoriamente o fenómeno do “poder tradicional”, embora possa dar-nos uma pista:

O reconhecimento das instituições do poder tradicional obriga as entidades públicas e privadas a respeitarem, nas suas relações com aquelas instituições, os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais e que não sejam conflituantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana. (artigo 223º, CRA)

A Constituição reconhece a existência do pluralismo jurídico no país, e aceita a sua aplicação mas é pouco explícita sobre onde e quando se aplica a jurisdição “tradicional”. Suspeitamos que vai ser nas “comunidades rurais” que se venha a aplicar tal jurisdição. O que sabemos é que outorga um papel especial para o que na prática tendem a ser os sobas, cujo autoridade e poder é respeitada principalmente nas zonas rurais:

As autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinários e no respeito pela Constituição e pela lei. (artigo 224º, CRA)

A questão das autoridades tradicionais em Angola vai necessariamente sofrer um tratamento superficial neste texto. Para já, apesar de que a grande maioria de Angolanos, no meio rural, sabe quem é o soba, não é nada claro que tipo de

⁶ A partir de agora deixarei de colocar autoridades tradicionais entre aspas, não porque é um termo absolutamente claro ou que não deixa de ser um eufemismo, mas apenas porque colocá-lo entre aspas em nada ajuda a clarificar a matéria.

⁷ Isto não é o mesmo que dizer que as autoridades tradicionais não possam gozar de legitimidade, mas é fundamentalmente diferente que a autarquia. Enquanto a legitimidade da autarquia vai ser a eleição democrática, os sobas (como “autoridades tradicionais”) são – segundo a Constituição – poderes tradicionais que tem a sua origem até antes do Estado e a Constituição. Por isso, o Estado reconhece a legitimidade das autoridades tradicionais. Teoricamente, independentemente da legitimidade que um soba goza dentro da comunidade, ele pode evocar a sua linhagem para legitimar-se perante o Estado e obter o seu reconhecimento.

autoridade tem ou deve ter aquele indivíduo que é reconhecido pelo Estado como “autoridade tradicional”. E porquê *tradicional*, já que o soba é normalmente um indivíduo pago e fardado pelo Estado e assim parece manifestamente *moderno*? Mais relevante para essa nossa discussão: qual é ou deve ser a sua jurisdição e quais as suas competências? Funciona essa autoridade tanto na cidade como no campo, ou será uma autoridade reservada para as zonas rurais? A Constituição simplesmente relega esta importante questão para futura legislação. A prática, no entanto, é que os sobas têm o seu domínio no meio rural, junto às terras de origem dos seus clãs e antepassados.

Carlos Feijó, que teve um papel importante na elaboração da presente Constituição Angolana, argumenta na sua tese de doutoramento que se deve transferir – de modo *gradual* – ‘competências e poderes do Estado para os órgãos do poder tradicional, designadamente para as autoridades tradicionais que o representam’ (Feijó 2012:457). Há de certeza forças significativas no país que se digladiam com os problemas jurídico-legais de institucionalizar o papel das autoridades tradicionais na governação local. Ao nosso ver, o conceito de que o “poder local” é reconhecido como um poder “anterior” ao do Estado e, por isto, merece reconhecimento, não passa de a uma mistificação. Os problemas práticos acima mencionados terão que ser atacados porque diariamente levantam dilemas na governação local no interior das províncias. Por exemplo: quem vai abrir um processo contra um réu acusado de furto e de feitiçaria maligna? O Estado ou as cortes do poder local? Quem vai garantir o seu julgamento justo, os tribunais da República ou as autoridades tradicionais?

A prática comum que faz com que os sobas e seculos, em muitos lugares de Angola, apareçam como vinculados ao Estado é a segunda razão pela qual devemos prestar-lhes atenção na discussão sobre as futuras autarquias. Segundo informações do MAT, há, em 2012, cerca de 41 mil autoridades tradicionais que recebem subsídios do Estado, num dispêndio anual de cerca de 100 milhões de dólares americanos. Em milhares de aldeias e bairros Angolanos (como é o caso em vários outros países Africanos) os chefes tradicionais jogam um papel importante como intermediários em dois sentidos: a) entre o Estado e os que residem na “sua área” – sendo qual for essa – e b) entre os vivos e os antepassados. Como intermediários tem um papel fulcral e decisivo em várias áreas da vida da população local. São bastante influentes em questões como a posse da terra, matrimónio, acusações de crimes e feitiçaria, litígios locais e muito mais. Na sua governação – eles participam efectivamente na governação local na prática, e o governo é completamente dependente deles em muitas zonas rurais – os chefes tradicionais referem às leis codificados do Estado e orientações do

“administrador”, tantos como eles referem aos direitos e costumes consuetudinários como fonte da lei.⁸

Em paralelo com a estratégia de desconcentração – o fortalecimento gradual dos órgãos locais do Estado, principalmente a administração municipal – as autoridades tradicionais foram reconhecidos e integrados, de facto, na governação local do Estado. Um pouco em paralelo com a situação do tempo colonial – o Estado apoia-se na capacidade administrativa dos chefes tradicionais. Voltaram a ficar, nas palavras dum sociólogo, “chefaturas administrativas” (Trotha 1996).

Moçambique e a bifurcação do Estado

Também em Moçambique, o gradualismo tem sido um dos “princípios” que guia a introdução das autarquias e todo o processo de descentralização e desconcentração (Weimer 2012a). A mesma distinção entre o gradualismo funcional e geográfico é muito relevante para explicar a situação, porque o resultado tem sido a continuação do Estado bifurcado ou uma descentralização em duas vias diferentes.

O acordo geral de paz entre o governo da Frelimo e a Renamo em 1992 preparou o terreno para um sistema de governação democrática e multipartidária em Moçambique. Um elemento central no acordo era também a promessa de descentralização que visava uma possível partilha de poder. Em 1994 a legislação preparada (Lei 3/94) para a descentralização visava a *conversão* de todos os 128 distritos (que corresponde, grosso modo, aos municípios em Angola) em autarquias em que o governo local seria eleito. A implementação das autarquias aconteceria simultaneamente em todo o território. A grande parte das funções dos órgãos locais do Estado passariam para as autarquias (ordem pública, postos de saúde, educação primária, etc.). Pelo menos, isto era a expectativa geral até 1996 (Guambe 1996), porque a Frelimo decidiu revogar essa legislação que visava uma descentralização tão radical (Faria and Chichava 1999).⁹ Subitamente, a Frelimo introduziu uma reforma (Lei 2/97) que consagrava o “gradualismo” como princípio de descentralização, isto é, gradualismo *geográfico* além de funcional. Argumentava-se no seio do governo que era necessário “criar as condições sócio-económicas”, antes da autarquização. Segundo Weimer (2012a), uma razão importante pela importância do gradualismo na introdução de autarquias foi a hesitação dum boa parte da elite política da Frelimo que, acostumada ao poder a todos os níveis, temia perder “autarquias” para a oposição, e assim “dividir o país”.

⁸ No periurbano, onde existem são na maior parte dos casos vegetativos ou exercem um papel de polícia do regime para controlar cidadãos que não lhes reconhecem papel nenhum. Para além de que é preciso dizer que hoje são sempre tidos como órgãos auxiliares da administração, sendo hierarquicamente inferiores aos administradores respectivos, municipais ou comunais

⁹ Muitos alegavam que um motivo da Frelimo era o seu assusto com os resultados eleitorais nas eleições gerais em 1994. Esses mostravam que a Renamo era capaz de ganhar a metade ou mais dos municípios – inclusivamente grandes cidades.

Como resultado, em 1998, as primeiras autarquias viram a luz do dia, mas apenas em 23 cidades e 10 vilas (uma por província, em regime de “experiência-piloto”). Em 2008, mais 10 vilas foram incluídas, assim o número total de autarquias passou para 43. Os cidadãos das cidades e vilas que foram autarquizadas já gozam da possibilidade de eleger regularmente um presidente para o conselho autárquico e os membros da assembleia municipal.¹⁰ Embora com as dificuldades em conseguir um consenso sobre a legitimidade do processo eleitoral, e apesar dos problemas associados à fraca capacidade administrativa e financeira da grande parte delas, as autarquias estão irreversivelmente instaladas no sistema político-administrativo de Moçambique (Weimer 2012b). Utilizando entre outras fontes de financiamento os impostos recolhidos localmente, os políticos que governam as autarquias definem as suas prioridades sempre com um olhar virado para a vontade dos eleitores locais. Constroem postos de saúde e escolas em bairros de carência, pavimentam ruas, embelezam parques e conseguem negociar directamente com instituições públicas e privadas para resolver problemas de planificação urbana. Até nas vilas pequenas funcionam, embora com as mesmas deficiências que se encontram, pelo menos à mesma escala, em vilas que ainda não foram autarquizadas.

No entanto, as autarquias foram dotadas de uma “jurisdição” geográfica pequeníssima à volta das zonas urbanas, enquanto as zonas rurais (com toda a população e os recursos naturais que lá se encontram) ainda continuam administrados directamente pelos órgãos locais do Estado central, com administradores distritais nomeados centralmente e que principalmente são responsáveis perante os seus superiores na hierarquia estatal, e não perante a população local. A maioria da população Moçambicana, se calhar dois terços, continua a viver nas zonas distritais que *não* são autarquias. Eles continuam a não ter a possibilidade de eleger os seus governantes locais.

Sob forte pressão interna e externa (dos doadores), o governo da Frelimo não podia deixar de reformar a governação local também nas zonas distritais. Por isso, durante a última década o governo esforçou-se na aplicação de um processo que denominavam por *desconcentração*. Este implicava o reforço dos órgãos locais do Estado, dando-lhes gradualmente mais recursos e autonomia administrativa (embora hierarquicamente sempre dependentes das orientações do Estado central). No contexto político de Moçambique muitas ONG e doadores, em particular, estavam comprometidos com a participação popular como ideal para a governação. Por isso seria impossível não criar, pelo menos, os vestígios de uma participação popular institucionalizada. Criou-se, um pouco por todo o país, os chamados “conselhos locais”. Os conselhos locais organizam-se como órgãos de apoio ao governo distrital mas sem terem poderes deliberativos

¹⁰ Para as eleições locais em Moçambique, o eleitor tem de escolher dois boletins de voto: um para a sua preferência de partido, coligação ou lista de cidadãos para a Assembleia Municipal, o outro para a sua preferência de edil (Presidente do Conselho Municipal).

significativos. São compostos por representantes locais, escolhidos por serem bons representantes de categorias de pessoas que são predefinidas – tal como autoridades tradicionais, mulheres, jovens, organizações da sociedade civil e os membros do governo local. Não são, por tanto, eleitos num sufrágio universal e como era de esperar, num regime político completamente dominado pelo partido Frelimo, os representantes nos conselhos locais são, na grande maioria, membros ou gente muito próxima desse partido no poder (Forquilha and Orre 2012). De facto, a composição social e política, e o modo da sua constituição, faz com que os conselhos locais sejam bastante assimiláveis aos Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACs) em Angola (Orre 2010:cap.7).

Mas o governo Moçambicano também apostou num outro factor, a reforma das zonas não autarquizadas. O Estado e o partido Frelimo têm feito uma reviravolta de 180 graus na sua relação com os chefes tradicionais. Enquanto no tempo imediatamente depois da independência, por orientação político-ideológica, os chefes tradicionais (os *régulos*) foram perseguidos, em todo o território Moçambicano. Na década dos anos 1990, os régulos foram tacitamente aceites, e a partir de 2002 foi-lhes atribuído um papel fulcral no sistema de governação rural. Isto é, os régulos e cabos de terra foram denominados “líderes comunitários” e, tal como em Angola, foram restituídos politicamente e formalmente reconhecidos pelo Estado (Buur and Kyed 2007). Na mesma altura passaram a ter direito de hastear a bandeira nacional, a receber um subsídio do Estado e a vestir um fardamento para ocasiões formais. Hoje em dia, tal como em Angola, os chefes tradicionais em Moçambique actuam em vários domínios: No sistema judicial comunitário; na recolha de impostos e podem, em algumas localidades, reter uma percentagem das receitas; na distribuição de terras; e no regulamento da vida familiar, matrimonial e sexual das pessoas que vivem nas áreas rurais. Funcionam como intermediários em dois sentidos, pelo menos: entre o Estado e a população local e entre a população viva e os antepassados. Por isto são também intérpretes importantes na vida mágico-religiosa dos vivos. Em importantes áreas, o Estado “entregou” ou “delegou” a governação local para chefes locais que *não são eleitos*, e que – por actuarem com um olhar à lei escrita Moçambicana e outro ao direito consuetudinário local – actuam fora dos trâmites legais do Estado (Kyed 2006; Kyed 2007; Bertelsen 2009). Eles aplicam a sua governação nas suas “comunidades”. O problema fundamental é um jogo de espelhos em relação ao período colonial: A tendência de tratar os residentes rurais como um grupo, ou “membros de comunidades” em vez de cidadãos individuais (Kyed and Buur 2006). Dito a maneira de Mamdani: os residentes rurais são considerados *súbditos* de uma qualquer “chefatura”, “regulado” e não cidadãos da República.

A integração dos régulos também tem sido um êxito político para Frelimo, que por muito tempo sofreu os efeitos políticos negativos da alienação dos régulos no período imediatamente depois da independência. Foi uma situação de que a Renamo se

aproveitou e explorou politicamente, conseguindo o apoio dos régulos que viam neste partido uma possibilidade de serem compensados pela humilhação que lhes foi infligida pela Frelimo. Por isto, no novo contexto, é a própria Frelimo que para as dissociar da Renamo que lhes restituiu a dignidade e lhes deu as mordomias que gozavam no tempo colonial (Orre 2010).

Olhando para atrás, o esforço do Estado moçambicano na *desconcentração* (nas áreas distritais) tem sido igual ou maior que o da descentralização democrática. A reforma de governação local de 1996-97, reconfirmado na Constituição de 2005, consagra a bifurcação do Estado em Moçambique. Quanto ao gradualismo, este veio perpetuar, ou mesmo *eternizar*, a bifurcação do Estado. Não só porque a constituição parece sugerir que apenas cidades, vilas e povoações são autarquizadas enquanto as zonas rurais e os seus residentes ficam sempre fora. Mesmo assim, foram criadas apenas 43 das 544 autarquias possíveis e o alargamento da reforma a mais autarquias parece estar cada vez mais longínquo porque a criação de mais autarquias depende alegadamente de “condições socio-económicas” ideais. O problema é que quanto menor são os centros populacionais que eventualmente a autarquizar, menos provável é que apresentem as condições sócio-económicas necessárias para se qualificarem como autarquias. O modelo gradualista escolhido por Moçambique já deu um “tiro nos pés” das zonas rurais ainda não autarquizadas. Se os centros urbanos próximos já foram autarquizados, retirou-se ou extraiu-se, como escreveu Weimer (2012c), ‘o “coração” económico, fiscal e administrativo de uma região empobrecida que permanece uma parte do distrito e privada de recursos importantes, tal seja a receita das transacções do mercado...’.

Neste texto, inclui-se Moçambique como um espelho para Angola, porque este país é – apesar de tantas diferenças – o que mais se parece com Angola, em termos históricos e político-institucionais. Mais importante, já avançou com a autarquização, pelo menos, 15 anos antes de Angola. As lições que se retiram para Angola são várias:

- Efectivamente tem-se criado um sistema bifurcado do Estado. Nas cidades e algumas vilas, os cidadãos podem eleger o seu governo local, e os cidadãos são governados pela lei escrita. Nos distritos (as zonas rurais e as vilas e povoações ainda não autarquizadas) a população depende dos oficiais nomeados centralmente dos governos distritais e ainda das autoridades tradicionais (régulos, mwenes e cabos). Esses garantem uma aplicação dos “usos e costumes” como fonte de direito misturados com o direito “positivo”, abrindo o caminho para bastantes situações de arbitrariedade na aplicação da lei.
- O processo de autarquização parece estar parado. Quinze anos após a criação das primeiras autarquias, apenas 43 das 544 possíveis foram criadas. A maioria da população Moçambicana parece, por isto, permanentemente desprovida da possibilidade de eleger um governo local.
- A desconcentração tornou-se um *concorrente* à autarquização e à descentralização democrática. Em vez de ser visto como um passo *gradual* para

- a autarquização, o investimento do governo nos órgãos locais do Estado passou a ter um carácter permanente, uma solução permanente para as zonas rurais.
- Os órgãos locais do poder são de controlo garantido do partido dominante, a Frelimo, já que este partido controla as rédeas em Maputo, e pode nomear e controlar os distritos, postos administrativos e localidades. O partido Frelimo enfrenta uma forte concorrência dos partidos da oposição nas eleições autárquicas – e dois partidos da oposição já conseguiram ganhar a liderança autárquica em cidades importantes, como Beira e Quelimane.
 - A “despartidarização” dos órgãos de representação local nos distritos (rurais) também tem jogado a favor da Frelimo.
 - As autarquias funcionam, mas não englobam o território todo. Isto é uma das razões pelas quais o Estado não investe toda a sua energia em melhorá-las. Em muitas vilas, a administração local do Estado sobrepõe-se às autarquias e fica difícil determinar as respectivas funções, competências ou o relacionamento hierárquico (Weimer 2012b).
 - A corrente “aliança” entre a Frelimo e as autoridades tradicionais tem contribuído para forte dominação da Frelimo, e o enfraquecimento constante da oposição partidária nas zonas rurais.

Gradualismo alternativo: Um modelo para Angola?

O Ministro de Administração do Território em Angola, Bornito de Sousa, foi citado nos media após um discurso que fez no Bailundo, em Outubro de 2012:

Uma ideia é de que deveríamos escolher um conjunto de municípios e cidades, começar por aí e avançar progressivamente. Outra ideia diz que uma vez que temos dois anos pela frente, porque não prepararmos tudo e fazermos tudo de uma única vez?

A sua resposta parece ir no sentido do gradualismo:

...a própria Constituição aponta para um sentido de alguma prudência, o que não exclui naturalmente a realização de experiências-piloto em 2014 ou eventualmente antes. (Angop, 25 de Outubro, 2012)

A introdução duma reforma grande de maneira gradual faz todo o sentido. A ideia de seguir um caminho cauteloso, em que se introduza instituições menos complicadas e que permita a avaliação das primeiras experiências, teria de certeza o mérito de melhor corrigir erros iniciais do que se tudo se fizesse como um “big bang”.

Depois de definir a nossa problemática, avançamos uma leitura da Constituição que possa suportar outra conclusão daquela referida pelo Ministro. De facto, há várias passagens na Constituição que se podem evocar para defender a introdução simultânea (“universal”) das autarquias, e não gradualmente. Isto não exclui a possibilidade de avançar *gradualmente* na transferência de *funções*.

Recentemente, o processo de desconcentração em Angola tem *gradualmente* fortificado os municípios como órgãos de administração local do Estado (Santos 2012b). Embora a Constituição não fale da *administração municipal* – esta parece

constar nos planos do Ministério da Administração do Território. Até hoje, não foi clarificado se alguns municípios vão ser *convertidos* em autarquias, com todo o seu território – e assim essa administração municipal é extinta ou, alternativamente, continuam, e assim existem quatro possibilidades:

- 1) Coexistência completa: A administração municipal vai continuar a existir, enquanto divide os recursos, património, quadros, funções e competências com a autarquia dentro do mesmo território;
- 2) Coexistência parcial: a situação de Moçambique, onde a administração municipal cede uma parte do território para a autarquia que toma conta da maioria dos serviços públicos. A administração municipal continua a administrar as zonas rurais e ainda mantém a responsabilidade para certos serviços dentro da área autárquica (por exemplo, as escolas primárias);
- 3) Separação: o território da autarquia é separado completamente do município e passam a ter uma jurisdição cada;
- 4) As autarquias constituem-se como entidade governante dos municípios e a administração municipal do Estado desaparece, nos termos da Constituição de 2010, passando este a administrar a província no seu conjunto e dentro das suas competências.¹¹

Seria útil para o debate sobre as autarquias em Angola se o MAT pudesse propor um modelo, ou modelos alternativos para a autarquização. Um debate mais concreto de certeza ajudaria a implementar a reforma e minimizaria as margens de erro.

Há toda a razão de chamar atenção para as lições de Moçambique. É que, se a administração municipal vai continuar a existir, vai sobrepor-se às autarquias como em Moçambique? Quem vai mandar na autarquia, o administrador municipal ou o Presidente da Autarquia? Levantam-se uma série de problemas de coexistência que terão de ser resolvidos.

Mais grave ainda e o ponto mais importante deste artigo é o facto do *gradualismo geográfico na introdução das autarquias parecer levar, na teoria e na prática, para a bifurcação do Estado*. Assim como vimos em Moçambique, isto privou uma grande parte dos cidadãos rurais da possibilidade de eleger a sua liderança local através do sufrágio universal – e de ter os mesmos direitos e deveres perante a Constituição e a lei, porque, enfatizamos os residentes nas zonas rurais são igualmente cidadãos. A Constituição de Moçambique introduz a inconsistência de considerar que todos têm os mesmos direitos políticos e civis, enquanto a população rural não pode participar nas eleições locais. Será que a Constituição de Angola permite isto? A Constituição

¹¹ Pode-se dizer que é isto que já acontece, nos termos da nova repartição de competências entre o município e a província, nomeadamente em relação a concessão de terra. Actualmente os administradores municipais somente estão autorizados a conceder terrenos não superiores a mil metros quadrados (tendencialmente para habitação) enquanto compete ao governador autorizar a concessão de terras para exploração económica superior a mil metros quadrados, quando no passado, os administradores municipais tinham competência para autorizar a concessão de terra para exploração produtiva até cinco hectares.

angolana parece incluir outra dúvida, relacionada com o papel dado às autoridades tradicionais nas zonas rurais, a quem, segundo um dos autores da própria Constituição, vão gradualmente serem transferidos mais poderes e competências.

O gradualismo não deve servir como uma “desculpa” para adiar a clareza sobre o modelo a adoptar, respondendo-se se vão ou não as zonas rurais serem incluídos nas autarquias num futuro previsível? Vão andar na direcção da integração e assimilação ou vão se separar administrativamente sob liderança dos sobas – assim emulando o período colonial?

Avaliámos em cima os problemas associados às duas formas de gradualismo, assim a sua experiência em Moçambique. É, portanto, possível propor um modelo alternativo, baseado em princípios simples como os descritos a seguir. Para evitar a bifurcação do Estado e a tendência de separação rural/urbano, introduzir-se-ia um modelo de autarquização “gradual” e “universal”. Isto significaria a aplicação dos seguintes princípios:

1. Universalismo geográfico: As autarquias introduzem-se simultaneamente em todo o país, o que significa fazer eleições locais em que todos os angolanos possam votar. Assim, nenhum cidadão vai ser desprovido dum direito fundamental e importante, consagrado na Constituição (direito de sufrágio, artigo 54º, CRA).

2. Gradualismo funcional: Por existir uma grande variação e diversidade em Angola (como em quase todos os países) – capacidade fiscal, actividades económicas, quadros nos serviços públicos, densidade populacional, escolaridade e alfabetização – cada autarquia receberia uma dotação financeira do Estado que corresponde às suas capacidades e às competências a ela transferidas. Certas competências, como por exemplo a embelezamento de espaços públicos, recolha de resíduos sólidos, bibliotecas, construção de escolas primárias (não as despesas correntes), podem certamente ser transferidas imediatamente para todos os Executivos Autárquicos. Outras competências tipicamente de responsabilidade local – como a canalização de água, pavimentação de vias principais, iluminação pública, policiamento local – são possivelmente fora do alcance de muitas autarquias rurais, mas dentro da capacidade de gestão dos governos locais das cidades maiores.

3. Balanço entre o Executivo eleito e a Administração Autárquica. O gradualismo tem sido, em Moçambique, como acima argumentado, deve-se evitar a “politização” completa da administração autárquica. Isto para evitar as discontinuidades que se apliquem se toda a assembleia autárquica e o Executivo são trocados após eleições. É importante manter uma capacidade técnica que sustente a autarquia e os seus serviços, enquanto a direcção geral é dos políticos. Segundo, assim sendo, “perder” uma autarquia não vai constituir um “desastre” para o partido perdedor, pois apenas um número pequeno dos seus quadros é dependente de empregos no Executivo. Vai

se habituando que a essência da autarquia é um órgão público que serve os cidadãos locais, não “pertence”, de nenhuma forma, ao partido que a governar. Pelo contrário, a autarquia é permanente, enquanto o seu Executivo vai ser temporariamente ocupado por políticos de cores variadas.

Certamente, em Moçambique há os que argumentam que uma autarquia (com altos níveis de autosuficiência e autonomia) só se pode organizar onde existir capacidade sócio-económica, administrativa e financeira para suportar a autarquia. Mas mesmo em Moçambique, não há autarquias que sobrevive sem apoio do Estado central de qualquer maneira, e porque é que não deveriam contar com o apoio financeiro e técnico do Estado? E ainda, o que é que sugere que um governo *não eleito* produz resultados melhores na sua governação que um edil eleito?

Embora a bifurcação do Estado, o pluralismo legal e a diversificação governativa entre as zonas urbanas e as zonas rurais provavelmente vai continuar em Angola por muito tempo, uma autarquização universal – embora gradual – teria a vantagem de travar a tendência de bifurcação.

As vantagens são ainda a possibilidade de estender o direito de eleger os políticos que governam localmente para toda a população. Os governantes menos populares, incompetentes ou ineficientes poderiam ser removidos através do voto. Ainda cria a possibilidade de que partidos da oposição possam ganhar uma ou outra autarquia e assim ganhar experiência importante para governar. Se a população não gostar de nenhum dos partidos, podem também apostar em listas de cidadãos que se organizam localmente.

Bibliografia

Bertelsen, B. E. (2009). Violent becomings. State formation and the traditional field in colonial and postcolonial Mozambique. PhD, University of Bergen.

- Boone, C. (2003). Political topographies of the African state : territorial authority and institutional choice. Cambridge, Cambridge University Press.
- Buur, L. and H. M. Kyed (2007). Traditional authority in Mozambique: The legible space between state and community. State recognition and democratisation in Sub-Saharan Africa: A new dawn for traditional authorities? L. Buur and H. M. Kyed. New York, Palgrave.
- Crook, R. and J. Manor (2000). Democratic decentralisation. OED Working paper series, nr. 11. Washington D.C, World Bank.
- Crook, R. C. and J. Manor (1999). Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa - participation, accountability and performance. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dickovick, J. T. (2011). Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America. University Park, Pennsylvania Pennsylvania University Press.
- Faria, F. and A. Chichava (1999). Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique. Document de réflexion no. 12. Maastricht, ECDPM.
- Feijó, C. (2012). A coexistência normativa entre o Estado e as autoridades tradicionais na ordem jurídica plural angolana. Lisboa, Almedina.
- Forquilha, S. C. and A. Orre (2012). Conselhos locais e institucionalização democrática em Moçambique. Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia política, recursos e resultados. B. Weimer. Maputo, IESE.
- Guambe, J. M. (1996). O problema de descentralização política num contexto democrático, em Moçambique. Moçambique : etnicidades, nacionalismo e o estado : transição inacabada. J. Magode. Maputo, CEEI.
- Hadenius, A. (2003). Decentralisation and democratic governance : experiences from India, Bolivia and South Africa. Stockholm, Almqvist & Wiksell International.
- Herbst, J. (2000). States and power in Africa : comparative lessons in authority and control. Princeton, N.J, Princeton University Press.
- Kyed, H. M. (2006). The politics of policing: re-capturing 'zones of confusion' in rural post-war Mozambique. The security-development nexus in Sub-Saharan Africa. L. Buur, S. Jensen and F. Stepputat. Copenhagen, (forthcoming 2006/07).
- Kyed, H. M. (2007). State recognition of traditional authority : Authority, citizenship and state formation in rural post-war Mozambique. PhD thesis PhD, Roskilde University Centre.
- Kyed, H. M. and L. Buur (2006). "New sites of citizenship: Recognition of traditional authority and group-based citizenship in Mozambique." Journal of Southern African Studies **32**(3): 563-581.
- Mamdani, M. (1996). Citizen and subject. New Jersey, Princeton University Press.
- O'Neill, K. (2003). "Decentralization as an electoral strategy." Comparative Political Studies **9**(36): 1068-1091.

- Olowu, D. and J. S. Wunsch (2004). Local governance in Africa - the challenges of democratic decentralization. London, Lynne Rienner.
- Orre, A. (2009). Kalandula e os CACS - voz activa ou prestação de contas? CMI Working Paper, nº 11. Bergen, Chr. Michelsen Institute **2009**.
- Orre, A. (2010). Entrenching the party-state in the multiparty era : Opposition parties, traditional authorities and new councils of local representatives in Angola and Mozambique. PhD dissertation, University of Bergen.
- Poteete, A. R. and J. C. Ribot (2011). "Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal." World Development **39**(3): 439-449.
- Rocha, A. d. (2010). Desigualdades e assimetrias regionais em Angola - os factores de competitividade territorial. Luanda, Universidade Católica de Angola (UCAN).
- Santos, B. d. (2012a). Breve história do processo de desconcentração, descentralização e governação local em Angola. Rumo à democracia local. DNAL report. Luanda, Ministério da Administração do Território.
- Santos, B. d. (2012b). Desconcentração e descentralização administrativa em Angola. Relatório de Progresso 2011 -2012. DNAL reports. Luanda, Ministério da Administração do Território.
- Trotha, T. v. (1996). "From administrative to civil chieftaincy. Some problems and prospects of African chieftaincy." Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law(37-38): 79-107.
- Weimer, B. (2012a). Introdução. Moçambique: Descentralizar o Centralismo – Economia política, recursos e resultados. B. Weimer. Maputo, IESE.
- Weimer, B., Ed. (2012b). Moçambique: Descentralizar o Centralismo - Economia política, recursos e resultados. Maputo, IESE.
- Weimer, B. (2012c). Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: 'Mantendo a falta de clareza?' Conjunturas críticas, caminhos, resultados. Moçambique: Descentralizar o Centralismo - Economia política, recursos e resultados. B. Weimer. Maputo, IESE.