

Para quando as autarquias em Angola?

Se desafios são os mesmos, porquê adiar constantemente a sua implementação?



Photo: Aslak Orre

A Constituição de 2010, na sequência da Lei constitucional de 1992, reafirmou e aclarou “o princípio da descentralização político-administrativa” (artigo 213º, 1, CRA). O Presidente da República reconheceu recentemente a “importância inquestionável da institucionalização das autarquias na situação actual”. Apesar disto, o discurso dos seus órgãos auxiliares enfatizam o “gradualismo” e insistem no lugar-comum de que “as condições têm que estar preparadas” para que possa haver eleições autárquicas. Porém, o assunto é tratado em agenda fechada, sendo os detalhes desta reforma – envergadura, responsabilidades, calendário – desconhecidos da opinião pública, mesmo perante a pressão crescente dos vários sectores da sociedade (partidos políticos, organizações da sociedade civil, igrejas, imprensa, académicos, notáveis e outros) para que se implementem as autarquias.

Nelson Pestana

Investigador Sénior, CEIC

Aslak Orre

Investigador Sénior, CMI

Certamente esta reforma não é menos urgente que outras, já que os problemas fundamentais da governação local em Angola, continuam a ser os mesmos do tempo em que a Constituição foi aprovada. E as autarquias podem ser, havendo vontade política, o caminho para a sua solução.

Será que o Executivo, apesar dos seus sucessivos anúncios, vai continuar a adiar as eleições locais e a descentralização democrática, em flagrante inconstitucionalidade por omissão? Será que a maioria parlamentar vai insistir na sua acção de bloqueio à aprovação dos instrumentos jurídicos necessários à implementação das autarquias?

A descentralização em Angola: um processo embrionário

A descentralização não sendo uma panaceia para todos os males, tal como poderão sugerir alguns dos seus defensores ideologicamente mais afoitos, é, seguramente, um instrumento de governação mais eficaz e legítimo do que o actual centralismo da administração do Estado. Daí o interesse por um sistema que funciona como meio para assegurar, entre outros fins, a *participação democrática*, o *desenvolvimento*, e a *segurança*, quer civil, quer política, como revelam estudos recentes sobre experiências reais de descentralização, em países em vias de desenvolvimento.

A AUTARQUIA, NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO DE 2010

Apesar da implementação das autarquias necessitar de legislação específica, o seu quadro institucional é claramente estabelecido na Constituição. A autarquia é aí definida como uma forma de poder distinta do poder central do Estado. Este é representado no território nacional pelos governos provinciais (artigo 201º), enquanto as autarquias são a forma de governação dos municípios (art. 218º). As suas atribuições são várias e em diversos domínios, desde a educação à cooperação descentralizada e geminação, passando pelas infraestruturas, protecção civil e polícia municipal (art. 219º). As autarquias dispõem de recursos financeiros proporcionais às suas atribuições, provenientes do Orçamento Geral do Estado (art. 104º, 2,) e de rendimentos e impostos locais (art. 215º). As autarquias gozam de autonomia e dispõem de poder regulamentar próprio, nos termos da lei (art. 214º) sendo constituídas por dois órgãos principais; um deliberativo e outro executivo (art. 220º):

- **A Assembleia Municipal** é um órgão representativo, com poderes deliberativos e fiscalizadores, constituído por membros eleitos pelos municípios, em eleição universal, livre, directa e periódica.

- **O órgão executivo colegial** que responde politicamente perante a Assembleia Municipal é constituído por um presidente da autarquia e por secretários escolhidos por este que é o cabeça da lista (partidária ou de grupos de cidadãos eleitores) mais votada para a Assembleia Municipal.

A implementação das autarquias é um imperativo constitucional que não pode ser ignorado mesmo se uma norma transitória dispõe que “a institucionalização efectiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo” (art. 242º), princípio admitido a partir do momento da promulgação da Constituição (2010).

A actual governação local centralizada revela insuficiências e defeitos que não tem conseguido ultrapassar e que pela sua natureza, nunca vai superar, que são um retardador (senão um obstáculo) do desenvolvimento sustentado. São, nomeadamente, a falta de prestação de contas, a concentração de recursos, a inexistência de representação popular, a fraquíssima participação e a dominação monopartidária.

As autarquias, pela sua natureza, asseguram condições de superação dessas insuficiências e defeitos.

Descentralização para prestação de contas a nível local

O actual sistema de governação local angolano é um dos mais centralizados em África, quer do ponto de vista político, quer administrativo. Nunca houve eleições locais livres com sufrágio universal. Com a proclamação da independência (1975) foi adoptado um sistema centralizado que se foi agravando, ao longo das diversas reformas realizadas, mesmo quando o discurso de justificação dessas reformas ia no sentido inverso. O Presidente da República nomeia os 18 governadores provinciais e estes os cerca de 165 administradores municipais, os 618 administradores comunais, a que estão subordinados os coordenadores de bairro e regedores. Há uma subordinação directa de toda a hierarquia, através das respectivas declinações, ao poder central de que dependem em todos os aspectos.

A implementação das autarquias, ao consagrar o princípio da responsabilidade local, quer diante da Assembleia Municipal, quer diante dos municípios, através de eleições periódicas, é fundamental para a alteração do sistema nacional de prestação de contas, proporcionando a sua democratização e a profissionalização da administração autárquica.

Reverter o quadro da centralização de recursos e das assimetrias regionais

A política económica está centrada na exploração de petróleo, gira em torno de uma distribuição desequilibrada de recursos, deixando o controlo absoluto da riqueza ao poder central. Em Angola, a “maldição do petróleo” está associada ao facto da maior parte dos recursos orçamentais, dos investimentos e recursos humanos continuarem concentrados nos ministérios e serem destinados a programas nacionais ou, em alguns casos, provinciais, nomeadamente da faixa litoral do país, perpetuando-se as assimetrias regionais, quer em relação à distribuição da riqueza, quer em relação ao funcionamento do Estado-providência.

A elite que controla esses recursos é restrita e reproduz a macrocefalia da capital, onde os salários são, em média, quatro vezes superiores aos das demais regiões que beneficiam apenas cerca de 20% do Orçamento Geral do Estado. Os municípios não têm cabimentação própria, nem autonomia de aplicação das verbas que lhes são destinadas, apesar de se terem tornado, em 2009, unidades orçamentais. O nível central gere, através de plataformas informáticas, os investimentos municipais que estão reduzidos ao controlo das populações e a implementação das orientações do Programa Municipal Integrado de Desenvolvimento e Combate à Pobreza (PMIDCP) que dispõe de um orçamento para 2014 de 75 milhões de dólares.

Representação e participação local

A Estratégia Nacional para a Desconcentração e Descentralização Administrativa, em 2001, era tendente à promoção de abertura da governação

local à participação local no planeamento das políticas públicas, através dos fóruns ou conselhos de representantes, convidados para discutir com a administração local, em municípios pilotos. Em 2007, o Decreto-Lei 2/07 referente à regulação da Administração Local do Estado alargou os Conselhos Administrativos à presença de actores não-estatais, transformando-os em *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACs) aos níveis provincial, municipal e comunal. Estes órgãos de consulta dos executivos locais, sem qualquer poder de decisão, revelam-se meros fóruns de informação, mesmo se algumas vezes eram abordadas questões importantes para os cidadãos locais nos sectores da saúde, educação, agricultura e obras públicas. Porém, mesmo aqueles CACS que revelaram um melhor funcionamento esbarraram sempre com a hegemonia do controlo financeiro central, para além dos muitos desafios institucionais, tanto em qualidade como em consistência, que estes conselhos têm ainda que ultrapassar.

Os estudos existentes sobre os CACS municipais apontam para as seguintes constatações:

- Os CACS são pouco conhecidos nos municípios;
- Fazem reuniões de forma irregular, com fraco registo e quase inexistente publicitação das suas actividades;

- São conselhos dominados pelo executivo, que é quem faz a selecção dos seus membros;
- Limitada participação e representação por grupos predefinidos;
- Favorecimento dos sobas e homens em geral;
- Quase inexistência de vozes críticas e de participação activa por causa da cultura do medo.

Há activistas sociais que veem nos CACS uma “escola de participação”, anterior às autarquias, embora sejam de natureza distinta e não tenham um funcionamento regular. E não há evidências de que estejam a cumprir esse papel, devido a limitações da participação e ao facto de que a exclusão social opera também em relação a representação de grupos de interesse. Nas democracias institucionalizadas, um sistema de representação democrática depende, em última instância, da qualidade dos processos eleitorais que normalmente mobilizam a participação popular.

A preferência pela representação de grupos de interesse, de inspiração corporativa, tem adiado a institucionalização da democracia municipal, assente num sistema eleitoral baseado na representação proporcional dos partidos políticos ou de grupos de cidadãos. Na maioria das democracias, as organizações de grupos de interesse são um acréscimo e não um substituto dos órgãos de representantes eleitos.

MOÇAMBIQUE: COMO O GRADUALISMO PASSOU A SER DOMINAÇÃO HEGEMÓNICA DO PARTIDO DE PODER

Este país criou as primeiras autarquias, em 1998, mas apenas nas cidades e algumas vilas, criando uma situação de bifurcação de poder e desigualdade entre os cidadãos e, sobretudo, deixando o seu poder hegemónico quase intacto, continuando a maioria dos cidadãos do país e uma parte esmagadora do seu território, sob o controlo directo dos órgãos locais do governo central – para os quais a liderança da Frelimo nomeia todos os responsáveis. E, lá onde há autarquias, o Estado central, pela sobreposição de competências, coloca os seus responsáveis em concorrência de autoridade com os eleitos locais.

Nas zonas rurais, em alternativa ao alargamento das autarquias, foi criado um sistema de *Conselhos Consultivos Locais*. Nesses conselhos estão representados os partidos políticos e outros “grupos de interesse”. O partido no poder controla esses conselhos, através da escolha dos seus membros que são na maioria provenientes de organizações locais próximas desse partido. Por isso, nestas instituições ditas de representação, dificilmente se faz ouvir uma voz crítica e menos ainda de oposição.

A “introdução gradual” das autarquias significou que as áreas rurais – onde a oposição (a Renamo) obteve a maioria dos votos, nas eleições gerais – ficaram de fora. Aliás as eleições locais que foram adiadas para um futuro distante. As autarquias foram confinadas às áreas urbanas, onde os resultados das eleições

gerais tinham revelado maior apoio para o partido de poder.

Ao perceber que o real significado do gradualismo autoritário e esquemático era o de impedir que a oposição (a Renamo) convertesse a sua abundância de votos rurais em poder executivo local, a Renamo foi perdendo interesse pelas autarquias e pelas respectivas eleições locais, passando a concentrar os seus esforços na conquista do poder central, como forma de quebrar a hegemonia da Frelimo que se mantinha quase intacta apesar de existirem outras formações políticas.

O simulado processo de descentralização pode explicar, em parte, o recente impasse político que levou ao ressurgimento da guerra entre a Frelimo-Governo e a Renamo. Esta dita descentralização, não tendo dado lugar à partilha de poder, pelos diferentes actores políticos locais, estabelecendo equilíbrios e novas formas de governação, como era pressuposto acontecer, bloqueou as forças de oposição que, não podendo ganhar o poder central pelo voto (devido também ao controlo do partido de poder do sistema eleitoral) encontrou no recurso à força a única forma de alcançá-lo. Embora as eleições autárquicas restritivas tenha, ainda assim, proporcionado o surgimento de uma liderança local que alicerçou um projecto político de sucesso (o MDM) que apesar de perseguido emergiu como terceira força política nacional e é a força governante de três das mais importantes cidades do país.

A série Angola Brief é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI para a investigação de questões sociais e económicas em Angola. Este produto visa contribuir com resultados de pesquisa e recomendações, de forma a aumentar o debate público em e sobre Angola. Este sumário descritivo baseia-se em dados colectados para um projecto de pesquisa sobre o Corredor do Lobito implementado conjuntamente pelo CEIC e o CMI.

Editores: Alves da Rocha e Aslak Orre. Copy editor: Marianne Skjold Ovaldsen.

No OGE 2014 cerca de 3 mil milhões de dólares estão reservados para o programa nacional para a construção de infraestruturas administrativas e para as autarquias. Não está claro quanto será de facto usado para as autarquias e quanto para o fortalecimento da administração local. Presentemente o Executivo insiste em investir no reforço das administrações municipais, em vez de cumprir a Constituição e implementar as Autarquias municipais.

A descentralização democrática implica a partilha de poder

O MPLA moldou para si e dirigiu a administração local do Estado durante o período de partido único após a independência. O Executivo continua a nomear, para os cargos locais, militantes ou pessoas ligadas ao partido de poder que funciona, na prática, como partido-Estado. Desde 2008, ano do fim do GURN que as nomeações para cargos políticos, administrativos e de gestão de institutos e empresas públicas são feitas segundo um critério partidário e de confiança do Presidente da República.

É evidente que a realização de eleições autárquicas vai implicar um reordenamento do poder a nível local, quebrando a hegemonia do partido de poder, desde a independência. Pois, embora haja exemplos de democracias de partido-dominante, não há nenhuma democracia efectiva em que um partido é vitorioso em todas as autarquias. Uma real descentralização democrática implica a possibilidade da partilha de poder entre diferentes actores políticos (partidos, sociedade civil e notáveis). O exemplo de Moçambique alerta-nos para as dificuldades que Angola deve evitar. A reforma gradual naquele país serviu de cobertura para a perpetuação do poder de um partido, que operou sob o princípio de que “quem ganha leva tudo” em detrimento do seu desenvolvimento das instituições de governação local.

A reforma autárquica precisa de debate público – e precisa de começar

Uma descentralização democrática bem-sucedida não é provável a não ser que seja conduzida pelos actores políticos com mais poder no sistema político que a tenham como resultado almejado. Existem muitas formas de o poder central minar ou contornar a autonomia local, como vimos no exemplo de Moçambique. Repetir esse jogo de “evasão”, em vez de criar instituições

de governação local sólidas, representativas e responsáveis, seria lamentável para Angola. **O princípio do gradualismo não pode ser transformado no princípio do imobilismo (adiar sempre).**

O melhor antídoto contra esse tipo de experiência é um debate público alargado (imediato) – para garantir uma reforma autárquica séria e universalmente legítima. O debate permitiria, tanto ao Executivo, quanto aos actores políticos e da sociedade civil, compreenderem a importância e as vantagens, em termos de desenvolvimento político-institucional, económico-social e ético-cultural, associadas à descentralização democrática. São elas:

- Todo o cidadão poderia testar a instituição da eleição dos seus líderes políticos locais e submete-los a regular prestação de contas;
- O incentivo para a mobilização local de recursos com o consequente e necessário afastamento da dependência das rendas do petróleo.
- Todo o cidadão poderia concorrer para postos políticos locais e almejar vir a representar os seus co-municípios na Assembleia autárquica.
- A possibilidade de partilha de poder sem necessidade de mudança no regime central.

O gradualismo e a prudência são princípios sensatos na introdução desta reforma, sobretudo porque os municípios apresentam situações díspares em relação a recursos e capacidades locais. Mas, se faz sentido a transferência gradual de atribuições e competências, isto não exclui, de maneira nenhuma, a introdução *em simultâneo* das Autarquias em *todo o país*. O importante é que se estabeleça o quadro institucional básico, permitindo assim que as mudanças se possam operar de forma progressiva e novas práticas se comecem a enraizar.

Notes:

1. Connerley, E., K. Eaton, et al., Eds. (2010). *Making decentralization work: Democracy, development, and security*. Boulder, Lynne Rienner Publishers. É das mais importantes obras académicas recentes sobre a descentralização em países em vias de desenvolvimento.
2. O Executivo despende cerca de 100 milhões de dólares, por ano, em “subsídios” para cerca de 40 mil sobas e os seus assistentes.
3. Ver Alves da Rocha, 2010. *Desigualdades e assimetrias regionais em Angola – os factores de competitividade territorial*. Universidade Católica de Angola, Luanda.
4. Referência oficial: Programa municipal integrado de desenvolvimento rural e combate à pobreza.
5. Cornwall, A. and V. S. Coelho, Eds., 2007. *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. Claiming citizenship. London & New York, Zed Books.
6. Weimer, B, (ed.), 2012. *Moçambique: Descentralizar o Centralismo - Economia política, recursos e resultados*. Maputo, IESE.
7. Vide Pestana & Orre, ‘*As autarquias em Angola: como evitar os erros dos outros*’, in *Novo Jornal*, February 10, 2014.