Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 17 Nº 35, Jul - Dez de 2025
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Reformas constitucionais em Angola e poder local (2010-2021)

Constitutional reforms in Angola and local power (2010-2021)

Janaína Rigo Santin[*]
Carlos Teixeira[**]
Orlando Faccini Neto[***]

Resumo: Com a Lei da Reforma Constitucional Angolana de 2021 (Lei n. 18, de 13 de agosto de 2021, com publicação em Diário da República, I Série, com o número 154) foram alterados 30 artigos da Constituição da República de Angola de 2010, os quais passaram a ter nova redação, adequando-os ao atual contexto do país, bem como ajustando algumas matérias que não estavam suficientemente tratadas, assim como inseridas algumas matérias que se encontravam ausentes no texto original. Esta lei veio para fortalecer o Poder Local e o processo de institucionalização das Autarquias Locais no país. Trata-se de uma temática que está na ordem do dia, por estar no quadro da edificação do Estado Democrático de Direito Angolano e da descentralização do poder político, extremamente relevante quando se tem um presidencialismo forte e um poder centralizado, constituindo-se uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública.

Palavras-chave: Angola; Autonomia; Descentralização; Desconcentração; Poder Local.

[*] Possui Pós-Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular da Universidade de Passo Fundo. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. É professora da Graduação e Pós-Graduação lato sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governação e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África.
[**] Mestrado em Direito pela Universidade de Coimbra. Professor de Direito da Universidade Agostinho Neto. Juiz do Tribunal Constitucional de Angola. Luanda/Angola.
[***] Doutor em Ciências Jurídico Criminais pela Universidade de Lisboa-Portugal. Professor de Direito Penal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Professor do Curso de Mestrado do IDP-Instituto de Direito Público – Brasília/DF. Juiz de Direito do Estado do Rio Grande do Sul.

Abstract: With the Angolan Constitutional Reform Law of 2021 (Law no. 18, of August 13, 2021, published in Diário da República, I Série, with number 154) 30 articles of the 2010'Constitution of the Republic of Angola were amended, which now have a new wording, adapting them to the country's current context, as well as adjusting some matters that were not sufficiently covered, as well as inserting some matters that were absent in the original text. This law came to strengthen Local Power and the process of institutionalizing Local Authorities in the country. This is a topic that is on the agenda, as it is part of the construction of the Angolan Democratic State of Law and the decentralization of political power, extremely relevant when there is a strong presidentialism and centralized power, constituting one of the formulas for citizen participation in public life.
Keywords: Angola; Autonomy; Decentralization; Deconcentration; Local Power.

Introdução

O processo de independência de Angola é recente, deu-se em 11 de novembro de 1975, depois de uma longa guerra de libertação, com a assinatura dos Acordos de Alvor por Portugal e os três movimentos de libertação nacional: MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Porém, os ânimos não estavam pacificados internamente, e mesmo independente Angola adentrou em um longo período de violenta guerra civil, no qual passou por vários processos políticos.

> Contudo, uma vez conseguida a independência, as margens de manobra da maioria dos sectores da "sociedade civil" em precipitação (tanto aquela que integrava os movimentos de libertação como as outras franjas dessa potencial entidade difusa em formação) iriam ver-se comprimidas. Em resultado, esses processos de consolidação e formação de identidades primeiro estancaram, cristalizando-se a partir de formatos passageiros de luta, depois regredindo de maneira acentuada. Tudo parecia convergir para tanto: às consequências limitativas de uma escalada militar muitíssimo acelerada e com várias frentes, e ao influxo de dezenas de milhares de tropas estrangeiras no território angolano, vieram adicionar-se dois regimes programaticamente ditatoriais (o do Governo do MPLA e o dos insurrectos da UNITA) e sujeitos a constantes pressões e ameaças

> internas. De ambos os lados de linhas elásticas e efémeras de "fronteira", Angola entrou num período que F. Pacheco caracterizou como de "jugo" do Estado sobre a sociedade. Viveu-se uma época em que o germe existente de sociedade civil se viu efectivamente coartado e "esmagado" por um Estado que largamente o silenciou, pretendendo substitui-lo e não dando voz (e concedendo-a apenas de acordo com tácticas por ele aprovadas) senão a uma das "classes" que identificava como estando em luta na "arena" angolana; e dado não ser fácil circunscrever, nem na Angola colonial tardia nem na fase pós-colonial que se lhe seguiu, uma "classe operária" significativa, essa voz tendia a ser atribuída aos seus "aliados objetivos": os "revolucionários profissionais", ou seja, os militantes do Partido. Num discurso célebre pronunciado pouco depois da independência na União dos Escritores Angolanos, o Presidente-poeta a que lhe fora atribuído o primeiro Prémio Nacional de Literatura da então República Popular de Angola, Agostinho Neto, declarou como objetivo "construir uma sociedade regulada por uma ideologia única, comandada por um Partido-Estado único, visando produzir uma sociedade unificada, todo o mecanismo que podemos resumir falando do desejo do Um". (GUEDES, 2005, p. 45-46)

Primeiramente, do tipo república socialista, período que se estendeu até 1991, com a edição da primeira Lei Constitucional de 1992 e a realização das primeiras eleições no país. Este período (1975/1992) é denominado de I. República. O autor Marcelo Bittencourt consegue identificar até os anos de 1990 duas linhas de análise que procuram justificar este grande conflito: "a dos condicionamentos internacionais e a que defendia a existência de um conflito étnico latente na sociedade angolana".

> A primeira concepção – a que considera os fatores internacionais como responsáveis pelos problemas surgidos no pré e no pós-independência – está intimamente associada ao fenômeno da Guerra Fria. É interessante perceber como essa linha de análise foi usada por alguns dos atores do contexto angolano contemporâneo. Basta dizer que deixou de ser novidade antigos quadros do MPLA afirmarem que nunca foram de fato autênticos marxistas-leninistas. Segundo eles, tal ideologia teria sido responsável por muito da desgraça em que vive o país, embora afirmem que enveredaram por tal caminho porque não havia na época outra saída. [...] Não se pode esquecer a história e deixar de lembrar as alianças que foram feitas durante a luta de libertação, até mesmo com o inimigo número um, o colonialismo português. [...] A segunda concepção a ser destacada afirma que o conflito étnico é o grande responsável pelos problemas existentes em Angola. E mais. Tal conflito teria sido agravado por uma política centralizadora do MPLA. O principal interessado em defender esse tipo de abordagem foi durante muito tempo a Unita. O pressuposto dessa concepção reside na aliança que estabelece entre os movimentos de libertação e suas respectivas bases étnico-regionais,

> numa arriscada transposição de categorias histórico-culturais para o terreno da política. [...] Lembremos também que o sentimento de pertença étnica não deve impedir o indivíduo de se apresentar como angolano. A construção da nação angolana deve necessariamente implicar a absorção dessas particularidades. O que dificultou esse tipo de percepção aglutinadora de referências parece ter sido não só a guerra, mas também o comportamento do MPLA no pós-independência, quando a construção da nação passou a implicar o fim das étnicas. É bem verdade que as orientações do partido sobre esse tema foram alteradas em fins da década de 1980, mas ainda hoje se mantém a necessidade de serem ultrapassados antigos obstáculos, visto que a consciência nacional não é um dado adquirido. (BITTENCOURT, 2007, p. 16-19)

Por sua vez, o período que compreende a aprovação constitucional de 1992 até janeiro de 2010 é chamado pela historiografia angolana de II. República. Angola passou a definir-se como um "estado democrático de direito", abandonando o regime do partido único, de tipo soviético, que adotou no pós-independência.

> As alterações à Lei Constitucional introduzidas em Março de 1991 através da Lei n. 12/91 destinaram-se principalmente à criação das premissas constitucionais necessárias à implantação da democracia pluripartidária e à ampliação do reconhecimento das garantias e dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como à consagração constitucional dos princípios basilares da economia de mercado. A *Lei Constitucional* foi então revista para, nos termos dos *Acordos de Paz para Angola,* de 31 de Maio de 1991, permitir a realização das eleições gerais multipartidárias assentes no sufrágio universal directo e secreto para a escolha do Presidente da República e dos Deputados do futuro Parlamento em Setembro de 1992. (FEIJÓ, 2012, p. 352)

Sagrou-se vencedor naquelas eleições presidenciais Agostinho Neto, do MPLA. Entretanto, houve contestação às eleições pelos partidos da oposição, que reiniciaram a guerra civil. Nas palavras de José Octávio Serra Van-Dúnen, Angola sofreu uma das guerras civis mais violentas da África:

> [...] marcada por períodos curtos de prenúncios de paz nunca concretizados de facto, desde o período pré-independência em 1975, tendo como causas, além do enorme sofrimento humano, o deslocamento de populações em grande escala, enormes perdas de património e infraestrutura e os prejuízos directos da guerra, cujos efeitos se arrastarão por muitos e muitos anos. Como resultado, a pobreza generalizada tornou-se endémica, com aproximadamente 78% da população rural e 40% urbana vivendo abaixo da linha de pobreza, segundo estimativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ver PNUD 2000:8-14). (VAN-DÚNEM, p. 78)

> Como se referiu atrás, no período que se seguiu às eleições de 1992 assistiu-se a um intensificar do conflito armado, mesmo após a assinatura do *Protocolo de Lusaka,* de 15 de Novembro de 1994, subscrito pelo Governo de Angola e pela UNITA, visando, por um lado, a conclusão da implementação dos *Acordos de Paz para Angola,* assinado em Lisboa, em 31 de Maio de 1991, e, por outro lado, encontrar soluções para o funcionamento regular e normal das instituições resultantes das eleições realizadas em 29 e 30 de Setembro de 1992. [...] No entanto, a paz só viria em 2002, mediante o *Memorando de Entendimento de Luena (*ou *Memorando de Entendimento Complementar ao Protocolo de Lusaka para a Cessação das Hostilidades e Resolução das Demais Questões Militares Pendentes nos Termos de Protocolo de Lusaka),* acordado entre as Forças Armadas Angolanas e as Forças Militares da UNITA, vulgo: *Acordo de Paz entre a UNITA e o Governo de Angola,* de 4 de Abril de 2002, e que só foi tornado possível após a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi, pelas tropas governamentais em Fevereiro desse ano. (FEIJÓ, 2012, p. 353-354)

Com a morte do líder da UNITA propiciou-se o fim da guerra civil que assolou o país, quando em 2002, o Governo angolano e a UNITA assinaram o Memorando de Entendimento do Luena, com vistas a pôr fim ao conflito militar após anos de avanços e retrocessos no processo de paz. (SANTIN; TEIXEIRA, 2020a) Nas palavras de Yves-A. Fauré "foi a partir deste ano que a questão da abertura política favorável ao desenvolvimento da cidadania e a questão da reorganização da administração pública, tendo em conta os interesses regionais e locais, foram colocadas na agenda governamental, pelo menos como processas e engajamentos oficiais" (FAURÉ, 2012, p. 296). Por certo, uma das maneiras de obter a adesão das minorias no pós-guerra civil foi a meta de descentralização e desconcentração do poder, e este processo inicia genericamente nos anos 2000, com a preparação dos "Planos de Desenvolvimento Municipal" e é acentuado a partir de 2002. Nas palavras de Celso Augusto Maria da Silva "os anos 90 foram o momento de maior produtividade de legislação sobre as autarquias locais" (2014, p. 66). Neste período deram-se passos importantes não na descentralização, mas na desconcentração, a partir de uma lógica gradual e faseada. Entretanto:

> As orientações mais explícitas para a descentralização em Angola ganharam depois forma com o programa que foi iniciado com base na publicação do Decreto-Lei 02/07 de Janeiro de 2007 que indica as atribuições e competências de cada um dos níveis da governação local; considera pela primeira vez as administrações municipais como unidades orçamentais; e institucionaliza os conselhos de auscultação e concertação social (CACS) como órgão de apoio consultivo dos governos provinciais e das administrações municipais e comunais. [...] No âmbito da publicação do Decreto-lei de 2007, o governo de Angola passou a liderar os esforços para a efetivação dos pressupostos nele enunciados. O Programa de Desenvolvimento Municipal, liderado pelo Ministério da Administração do Território (MAT), teve início oficialmente no dia 1 de Julho de 2006 (embora tivesse sido preparado antes). (RODRIGUES, 2012, p. 125-126)

Assim, finalmente, em 2010 iniciou-se o que se chama de III. República, a qual se estende até os dias atuais, com a entrada em vigor da vigente Constituição da República de Angola, de 5 de fevereiro de 2010 e suas posteriores reformas, objeto deste artigo.

Em face às quebras institucionais acima descritas por Araújo (2012), e longos períodos de guerra civil, atualmente Angola encontra-se em processo de formação e estabelecimento de suas instituições basilares. A descentralização prometida é um ideal a ser alcançado, que avança timidamente.

Logo, a Lei da Reforma Constitucional (Lei n. 18, de 13 de agosto de 2021, com publicação em Diário da República, I Série, com o número 154) que aqui vem se apresentar veio, dentre outros, para fortalecer o Poder Local e o processo de institucionalização das Autarquias Locais no país.

Trata-se de uma temática que está na ordem do dia, por estar no quadro da edificação do Estado Democrático de Direito Angolano e da descentralização do poder político, constituindo uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública.

Principais Reformas Constitucionais

Com a Lei da Reforma Constitucional Angolana de 2021 foram alterados 30 artigos da Constituição da República de Angola de 2010, os quais passaram a ter nova redação, adequando-os ao atual contexto do país, bem como ajustando algumas matérias

que não estavam suficientemente tratadas, assim como inseridas algumas matérias que se encontravam ausentes no texto original.

As alterações fortalecem o Estado Democrático de Direito e o princípio da separação de poderes, ao retirar o princípio do gradualismo do texto constitucional (artigo 241, n. 1) e assegurar no artigo 64 da Constituição angolana que a totalidade das receitas e despesas do orçamento das autarquias locais seja parte integrante do Orçamento Geral do Estado. Com a revogação do princípio do gradualismo, o que o Poder Constituinte Reformador deseja é que não se busque mais subterfúgios para não se implementar a descentralização almejada pelo Constituinte Originário no texto Constitucional de 2010 quando tratou de criar as Autarquias Locais, como parte relevante do Poder Local angolano. Logo, retira-se o princípio do gradualismo, que afirmava que o processo de criação das Autarquias Locais, a descentralização e a autonomia local seria algo gradativo, conforme as condições de cada Município, para dar plena efetividade ao texto constitucional, sem princípios limitadores de suas disposições. Da mesma forma, busca-se que as Autarquias Locais tenham autonomia financeira.

No capítulo da propriedade privada e livre iniciativa, o texto da reforma reforça as bases capitalistas do Estado Angolano, ao referir que o Estado deve proteger e respeitar a propriedade privada das pessoas singulares e coletivas, promover a iniciativa econômica e empresarial, a qual deve ser exercida nos termos da Constituição e da lei.

Em relação à intervenção à propriedade privada, a reforma estabelece que podem ser objeto de apropriação pública, no todo ou em parte, bens imóveis ou móveis e participações sociais de pessoas individuais ou coletivas privadas quando, por motivos de interesse nacional, estejam em causa, nomeadamente, a segurança nacional, a segurança alimentar, a saúde pública, o sistema econômico e financeiro, o fornecimento de bens ou a prestação de serviços essenciais. Essa modalidade surgiu de necessidades observadas na pandemia da Covid-19 e atitudes adotadas naquele momento de limitação a direitos fundamentais. Com essa revisão pontual da Constituição, passa a haver intervenção parlamentar neste domínio.

Por sua vez, como forma de assegurar a estabilidade do sistema financeiro no país, a reforma estabelece que o Banco Nacional de Angola (BNA) é a autoridade

monetária e cambial independente, a fim de preservar a estabilidade de preços, do sistema financeiro e o valor da moeda nacional. Salienta que o governador do BNA é nomeado pelo Presidente da República, após audição da Assembleia Nacional.

No que tange ao sistema eleitoral, a Lei de Revisão traz algumas inelegibilidades para o cargo de Presidente da República: ex-Presidentes que tenham exercido dois mandatos; Presidentes que tenham sido destituídos, renunciado ou abandonado suas funções; Presidentes que tenham autodemitido-se no decurso do segundo mandato; assim como cidadãos que tenham sido condenados com pena de prisão superior a três anos.

Por fim, outra questão peculiar em Angola é a fiscalização ao trabalho do Poder Judiciário, a qual foi alargada com a Reforma Constitucional. Todos os Tribunais Superiores devem fazer um relatório anual, que deve ser apreciado pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e depois remetido, quer para o Presidente da República, quer para a Assembleia Nacional, dando a possibilidade de que estes órgãos conheçam o que é o trabalho do Poder Judiciário e possam, de alguma maneira, controlar suas decisões. São decisões que reforçam o presidencialismo forte que existe em Angola, opção do Constituinte de 2010.

Apesar destes diversos pontos, tendo em vista a relevância da questão da retirada do princípio do gradualismo do texto constitucional e da importância que essa questão tem para o processo de institucionalização das Autarquias Locais em Angola, o presente trabalho dará ênfase a este ponto da Reforma Constitucional Angolana.

Reforma Constitucional e Poder Local

O Poder Local, à luz da vigente Constituição da República de Angola de 2010, é um fenômeno da esfera do poder político alicerçado na descentralização do poder e na participação da sociedade civil, tal com preceitua o artigo 213 e 214 da CRA. Nesse sentido, tem o Poder Local na Constituição da República de Angola uma valência tridimensional, institucionalizado explicitamente em três formas organizativas, que são: as autarquias locais; as instituições do poder tradicional; e outras modalidades

específicas de participação dos cidadãos, conforme disposto no n.º 2 do artigo 213 da CRAº. Veja-se a seguir cada uma delas.

Poder Tradicional

Antes mesmo da chegada dos portugueses, o território angolano tinha uma organização político-administrativa com estruturas funcionais fundamentadas num poder tradicional local. Os territórios eram delimitados e neles era reconhecida alguma autoridade, que deveria zelar pelo normal funcionamento da região em que lhes era conhecido o seu poder. Tratavam-se de famílias alargadas, que por sua vez formavam os clãs, que eram chefiados geralmente por um patriarca, auxiliado por conselheiros.

> Em termos práticos, a administração colonial portuguesa transformou gradualmente os *sobas* (chefes tradicionais) em personagens de *Janus,* actuando duplamente como funcionários do governo e autoridades locais. No contexto da *Reforma Administrativa Ultramarina* (1929) os *sobas* (e seus adjuntos) tornaram-se formalmente parte do sistema administrativo; esta legislação também reconheceu a existência de um único *soba* para cada uma das unidades territoriais 'tradicionais' que comunham cada circunscrição. Os *sobas* passaram a ser parte do sistema colonial, no sentido em que controlavam a cobrança de impostos aos indígenas, asseguravam o recrutamento de força de trabalho, assim como resolviam os conflitos que afectavam as populações que tutelavam. Os *sobas* estavam subordinados aos administradores coloniais, com os uais geriam o *sobado* – o território sob a sua administração. O monopólio do poder concedido ao *soba* foi uma nova realidade em Angola, onde, até então, a autoridade política e administrativa se caracterizava por uma complementaridade entre diferentes lideranças numa determinada região, em termos de hierarquias, formas e funções. No período colonial, embora alguns dos líderes locais (*sobas, sekulos,* etc.) fossem de linhagem nobre, vários outros foram designados pelas autoridades coloniais, sem qualquer legitimidade tradicional (Coelho, 2004). Com a moderna colonização os *sobas* funcionavam em paralelo com outras estruturas que integravam o poder local – como, por exemplo, curandeiros – muitas vezes rivalizando entre si. A fim de manter as suas posições, os chefes tradicionais dependiam do apoio do poder colonia, simultaneamente, as autoridades coloniais dependiam das autoridades tradicionais para efectivar e legitimar as suas normas. (MENESES, 2012, p. 242-244)

A instituição do poder tradicional como órgão integrante do Poder Local foi algo extremamente inovador na Constituição da República Angolana de 2010. Trata-se de reconhecer dignidade constitucional a uma realidade anteriormente já existente, na qual o costume ou direito consuetudinário das autoridades do poder tradicional orientam "desde sempre" na organização política comunitária angolana, sendo antecedente ao próprio Estado. Conforme entendimento de Armando Marques Guedes *et.al.,* a previsão constitucional de reconhecer o poder das autoridades tradicionais tratou-se de inteligente decisão e mecanismo de legitimação do poder estatal. Para os autores:

> [...] é importante sublinhar a natureza e finalidades pragmáticas do diálogo entretido pelos "sobas" (este é o termo genérico usado em Angola para todos os tipos de autoridades tradicionais) com o Estado: uma interlocução muitas vezes levada a cabo por iniciativa deles mesmos, que entrevêem agora uma nova maneira de, através deste, se legitimarem (ou melhor, acumularem um suplemento de legitimidade) perante as "suas" populações. (GUEDES, 2003, p. 79-80)

Com todas as dificuldades de implantação de um Estado centralizado em Angola após a guerra civil, é difícil imaginar a imposição de um ordenamento jurídico centralizado em instituições administrativas e burocráticas, sem o reconhecimento do direito costumeiro preexistente e das autoridades locais. "O Estado soberano angolano, tal como outros um pouco por toda a África, aceitou reconhecer a eficácia das autoridades 'tradicionais' na sua herança de intermediação com muitos dos grupos locais e regionais distribuídos pelo extenso território." (GUEDES, 2003, p. 96)

Por serem consideradas no direito constitucional e administrativo angolano como órgãos, as autoridades tradicionais são centros de emanação de vontade popular com força jurídica. Conforme artigo 224 da Constituição Angolana, "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". Assim, as decisões tomadas de forma participativa na comunidade e lideradas pelo "Soba" ou líder tradicional devem ser reconhecidas pelo Estado e prevalecer na solução do caso concreto, desde que, conforme a Constituição Angolana, artigo 233, n. 2, não sejam conflitantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana.

Assim, para a formação das instituições estatais, a história angolana exigiu o reconhecimento do pluralismo jurídico advindo do poder tradicional em convivência paralela ao direito estatal. A falta de poderes públicos, em certas regiões, fez com que as autoridades tradicionais fossem chamadas a exercer funções administrativas, tornando-as socialmente um poder autônomo, onde quando não convivem em conjunto com os representantes estatais, transformam-se em representantes das administrações locais do Estado. Devido a estas complexidades, a Constituição da República Angolana de 2010 reconhece nas autoridades tradicionais um dos elementos principais do Poder Local, e a Reforma Constitucional não alterou este arranjo. (SANTIN; TEIXEIRA, 2020b)

Modalidades Específicas de Participação: CACS (Conselhos de Auscultação e Concertação Social)

No que tange às modalidades específicas de participação dos cidadãos na Administração Local do Estado, legalmente consagradas no ordenamento jurídico angolano no âmbito municipal, pode-se apontar: o Conselho Municipal de Auscultação da Comunidade, o Conselho Municipal de Concertação Social, o Conselho Municipal de Vigilância Comunitária e a Comissão de Moradores. Porém, o legislador constituinte deixou uma cláusula aberta nas formas de participação dos cidadãos, admitindo que seja possível a criação de outras formas ou modalidades específicas de participação nos termos da lei (art. 2013, n. 2 da CRA) (SANTIN; TEIXEIRA, 2020a)

Por ordem cronológica, será inicialmente abordada a Lei n. 7/16, de 1º de junho, a qual veio a estabelecer a organização e o funcionamento das Comissões de Moradores. Esta lei definiu o regime jurídico das comissões, que são pessoas coletivas de direito público, resultantes da união voluntária e organização de pessoas residentes numa determinada rua, quarteirão, bairro, aldeia ou povoação. São apartidárias e sem fins lucrativos, e visam promover uma cultura de associativismo e o princípio da participação dos cidadãos nas decisões da sua respectiva circunscrição territorial ou administrativa.

Há críticas por parte da oposição, que gostaria que as comissões de moradores fizessem parte do pacote legislativo que está em discussão em Angola para criação das

autarquias locais, e não de uma lei esparsa. A oposição alerta o receio de que tais comissões poderiam se assemelhar aos antigos CAPs (Comités de Acção do Partido), com intuito de vigiar e policiar os cidadãos. Tal posição não foi predominante, e aprovou-se em 1º de junho de 2016 a referida lei.

Pela lei a Comissão de Moradores será dotada de autonomia administrativa e financeira, podendo também ter autonomia política, com a eleição de seus membros pela própria comunidade residente na área de implantação da comissão. Tem por função a resolução de problemas comuns dos moradores, a promoção da participação, da solidariedade e da cooperação na comunidade, bem como a defesa dos interesses comuns aos moradores e a melhoria de sua qualidade de vida. É constituída por uma Assembleia, uma Administração e um Conselho Fiscal.

Dentre as competências da Comissão de Moradores está a cooperação com os órgãos da Administração Local do Estado e com as autarquias locais, em especial no que tange à identificação de moradores nacionais e estrangeiros, possibilitando a denúncia de imigrantes ilegais, de igrejas e seitas ilegais; promover a limpeza e manutenção dos espaços verdes, bem como denunciar construções não autorizadas, ocupação ilegal de terrenos e práticas de comércio ilegal; questões de segurança e ordem pública; trânsito rodoviário local; poluição sonora; fazer a vigilância sanitária, veterinária e comunitária, alertando sobre desastres e calamidades naturais; assim como na identificação e controle do grau de criminalidade e de outras formas de violação da lei e da ordem pública. Representam os moradores daquela circunscrição territorial, podendo exercer o direito de petição perante órgãos do governo, direito de resolver pela via da conciliação conflitos entre membros da comunidade, promover ações culturais, desportivas, recreativas, de preservação ambiental e qualidade dos espaços públicos, dentre outras. (SANTIN; TEIXEIRA, 2020a)

Porém, é importante ressaltar que o Poder central é o competente para definir as áreas e limites geográficos das comissões de moradores. Exerce tutela administrativa sobre elas, bem como pode determinar a destituição ou dissolução dos órgãos sociais da comissão de moradores em caso de violação à Constituição e aos Estatutos da Comissão.

Por sua vez, também como modalidade específica de participação no ordenamento jurídico angolano tem-se os Conselhos de Ascultação e Concertação Social, uma importante forma de organização e participação dos cidadãos anterior até mesmo da Constituição da República de Angola de 2010. Criados pelo Decreto-Lei 02/2007, são definidos como órgão de apoio consultivo do titular do Poder Local na apreciação e tomada de medidas políticas, econômicas e sociais no respectivo território, devendo ser ouvido antes da aprovação do programa de desenvolvimento, do plano de atividades e do relatório de execução dos referidos instrumentos. Segundo esse diploma legal, o CACS é presidido pelo administrador municipal, pelos administradores comunais, pelo chefe da repartição municipal, pelos representantes das autoridades tradicionais, do setor empresarial público e privado, das associações de camponeses, das igrejas reconhecidas por lei e de organizações locais que forem achadas como necessárias. Segundo Decreto Lei 2/2007, devem-se reunir trimestralmente ou sempre que houver convocação do administrador municipal. Nesse sentido, os Sobas são como uma espécie de mensageiros entre o governo e as comunidades. Vêem-se a si próprios como simultaneamente representantes dos governos nas comunidades, assim como representantes da comunidade no governo. Muitos são pagos ou recebem subsídio do Estado quando são nomeados para o CACS, situação que faz com que estejam sempre mais próximos do aparato administrativo, fazendo com que haja uma linha tênue separando as autoridades tradicionais e o poder do Estado e do partido.

Pode-se afirmar que os CACS em Angola surgiram num contexto em que o governo pensou em aumentar a participação e representação dos atores não estatais na governação local, pelo menos nominal e legalmente. Trata-se de uma oportunidade para os cidadãos poderem fazer-se ouvir nas suas reivindicações e demandas, bem como para contribuírem na resolução dos problemas da gestão da *res publica,* favorecendo uma melhoria significativa na prestação de serviços públicos às comunidades e populações e na qualificação da governação local. (PESTANA, 2012, p. 190)

Quando consistentemente implementados, providenciam novos espaços potenciais para a mudança política e social em Angola, naquilo que é chamado de esfera participativa. Na sequência, revogado aquele Decreto pela Lei 17/2010, em seu artigo 57

n. 1 define que os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS) são um órgão de apoio colegial à Administração Municipal, com a finalidade de apoiá-la na apreciação e tomada de medidas de natureza política, econômica e social no território do respectivo município ou comuna. E no n. 2 preceitua que os CACS serão ouvidos antes da aprovação do Programa de Desenvolvimento Municipal, do plano de atividades e do relatório de execução dos referidos instrumentos.

Logo, parece clara a ideia de que Angola tentou saltar um degrau na típica trajetória histórica da democratização local. É de se questionar: implementar os CACS é uma escolha estratégica para preparar o terreno para futuras eleições locais? Ou o atual processo em Angola de desenvolvimento dos CACS é um caso de tomar a dianteira em algo que deveria vir após a concretização das autarquias locais? Entende-se que enquanto se espera que sejam implementadas as instituições autárquicas localmente eleitas dá-se aos cidadãos rurais e urbanos uma voz mais ativa na governação local, através de alguma forma de representação nos conselhos. Ter direito de vez e voz e, ao invés de apenas cumprir com as decisões já prestabelecidas, poder criar um mecanismo onde os representantes da população local pudessem levar as demandas aos cidadãos. Por certo, é preciso lembrar que os CACS não são deliberativos, e quaisquer de suas decisões estão sujeitas ao crivo do Administrador local. Limita-se a ouvir o que o Administrador local pretende fazer em função das estratégias do Executivo em âmbito local e ouvir as preocupações dos representantes relativamente às dificuldades que enfermam os populares.

Outro problema é a forma como são nomeados os representantes conselheiros. Em verdade cabe ao administrador local escolher quem deve ser convidado a participar, a fim de que não sejam escolhidas pessoas contrárias à ideologia do administrador local. Critica-se aqui esta escolha, visto que os conselheiros populares, por representarem a comunidade, deveriam ser escolhidos pela própria população.

Entretanto, após a mudança legislativa os antigos CACS (Conselhos Municipais de Ascultação e Concertação Social) foram extintos, e substituídos pelos: a) Conselhos Municipais de Auscultação da Comunidade; b) o Conselho Municipal de Concertação Social; e c) o Conselho Municipal de Vigilância Comunitária. E essa mudança constante

na forma de institucionalização dos CACS acaba por enfraquecê-los. Nem bem conseguem ser introduzidos de fato na sociedade, vem a sofrer alterações na sua estrutura e conformação, prejudicando sua estabilidade enquanto instituição do Poder Local.

Dessa forma, pode-se concluir que as instituições do Poder Local angolanas, como os Conselhos de Auscultação e Comissões de Moradores são, na sua dimensão, um poder político. Todavia, não são soberanos (não podendo ameaçar a soberania do Estado unitário), devendo conviver com outros poderes, públicos, tradicionais e privados, assim como outros poderes administrativos do Estado, especialmente o de controle, nos termos previstos no artigo 241.º da Constituição.

Porém, entende-se que estas constantes alterações legislativas nas instituições participativas angolanas, por mais que se tente aprimorá-las, acabam por prejudicar sua consolidação na prática cotidiana das comunidades.

Autarquias Locais

Finalmente, quanto às autarquias locais, já a anterior Lei Constitucional de 1992 a elas se referia, no artigo 146.º, definindo-as como pessoa coletiva territorial que visa a prossecução de interesses próprios das populações, dispondo, para o efeito, de órgãos próprios representativos eleitos e de liberdade de administração das respetivas coletividades.

Atualmente, é o artigo 217.º da Constituição da República de Angola de 2010 que conceitualiza as autarquias locais como pessoa coletiva territorial, correspondente ao conjunto de residentes em certas circunscrições dos territórios nacional que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos representativos eleitos pelas populações.

Estão, pois, aqui implícitos os elementos constitutivos do conceito de autarquias locais, designadamente: personalidade jurídica, comunidade de residentes, território, interesses próprios, caráter eletivo dos órgãos e poderes locais. Podem se constituir em entidades municipais, supramunicipais ou inframunicipais.

> Em Angola, os municípios não representam a figura emblemática da descentralização como geralmente acontece em vários países, e as comunas ainda menos. Apesar de ter reconhecido os municípios como unidades orçamentais, apesar de a possibilidade destes elaborarem perfis e planos, etc., os municípios são e continuam a ser uma extensão geográfica e uma reprodução territorial das estruturas centrais do estado, quer nas suas formas organizativas qauer no modo de funcionamento (CDPA, 2010). Obervamos elementos descentralizados mas não de maneira completa e sistemática. Em Angola, o que domina o cenário é a desconcentração que preserva ainda a forte centralização do poder. Essa desconcentração não se refere apenas aos órgãos administrativos mas também aos órgãos de controle, justiça etc. (FAURÉ, 2012, p. 344)

Salienta-se que até o momento as autarquias locais são órgãos desconcentrados da Administração Estatal, ou seja, não possuem autonomia administrativa, política, legislativa ou financeira. Entretanto, o que se persegue em Angola é a concretização da Constituição, com a efetiva descentralização administrativa e o reconhecimento de autonomia para as autarquias locais. É sobre as Autarquias Locais que a Reforma Constitucional mais recente da Constituição de Angola mais se deteve, visto que esta é a que se encontra aquém em grau de efetivação, ante a uma ainda grande dificuldade de se instituir o processo de descentralização do poder do centro para a periferia territorial.

O Pacote Legislativo Autárquico e as Reformas atuais

Em face às quebras institucionais e ao longo período de guerra civil, Angola encontra-se ainda em processo de formação e estabelecimento de suas instituições basilares. Trata-se de um Estado Unitário, com a presença, desde a democratização, de apenas um partido político no poder central (MPLA), o que faz com que se chame de um "sistema presidencial forte" centralizado pelo MPLA. Por consequência, seu processo de desconcentração é experiência bastante recente, em especial por pressão dos partidos políticos que não ascenderam ao poder central, como a UNITA, podendo-se dizer que o gradual e paulatino processo de institucionalização das autarquias locais depende de condições efetivas para tanto, o que está em processo bastante acelerado após 2018, com a tramitação do Pacote Legislativo Autárquico na Assembleia da República Angolana.

Assim, nos meses de junho e julho de 2018 o Ministério da Administração do Território e Reforma do Estado angolano desencadeou uma intensa campanha de escuta aos cidadãos, instituições de ensino, religiosas, dentre outras, a fim de elaborar de maneira conjunta com a sociedade civil um pacote legislativo capaz de dar suporte à descentralização efetiva e instituição das autarquias locais em Angola. Isso se daria de maneira gradual, a partir de alguns Municípios que seriam escolhidos conforme seu grau de autonomia e desenvolvimento. (SANTIN; TEIXEIRA, 2020a)

Os principais diplomas (Projetos e propostas de lei) acima referidos resumem-se no seguinte:

- Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais;
- Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais;
- Lei Orgânica sobre as Eleições Autárquicas;
- Lei da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais.
- Lei da Transferência de Atribuições e Competências do Estado para as Autarquias Locais;
- Lei sobre o Regime geral das Taxas das Autarquias Locais;
- Lei sobre Institucionalização das Autarquias Locais

Estas propostas de leis foram, na sua maioria, aprovadas e visam, efetivamente, estabelecer critérios e objetivos a serem observados no âmbito descentralização dos órgãos de Poder Local angolanos, com a criação de autarquias locais em seus Municípios.

Ou seja, o arcabouço jurídico, atualmente, está quase que a todo posto, o que falta é, de fato, a vontade política para aprovação de todo o seu conteúdo e concretização de seus dispositivos, com a efetiva institucionalização das Autarquias Locais em território angolano. O partido do governo entende que é mais seguro iniciar com a implantação das autarquias com um pequeno número de municípios. Já a oposição quer que isso se dê em todos os municípios do país.

É preciso concluir, no Parlamento, a discussão e aprovação completa do Pacote Legislativo Autárquico. E, por certo, um dos grandes problemas dentre todas as questões

polêmicas deste processo foi a questão do gradualismo que, agora com a Reforma Constitucional de 2021, foi retirado da Constituição.

Essa descentralização, sem prejudicar a integridade e unidade territorial do Estado no tocante ao exercício do poder político e administrativo, visa promover a boa governação, já que conta com o benefício da aproximação da administração pública aos administrados, bem como facilita a participação da comunidade no processo de governação, democratizando a administração pública. Afinal, só haverá Autarquias Locais quando se tiver autonomia administrativa, política e financeira em cada unidade administrativa descentralizada. Isto é, quando o poder central, efetivamente, decidir quais Municípios poderão se alçar ao nível de Autarquias Locais, a partir de seus meios humanos e técnicos necessários, com a autonomia que se quer e sem que haja um excessivo controle pela tutela administrativa e financeira do poder central.

> Na medida em que as autarquias são o único órgão local a ser eleito, elas perspectivam-se, para muitos, como o instrumento de consolidação da democracia. Elas podem melhorar a representatividade das comunidades, favorecer a participação dos cidadãos nos processos de planeamento, orçamento e tomada de decisões. Alguns autores ligam a descentralização e a construção de um quadro de paz através de processos de inclusão social e política que as autarquias podem facilitar (Sitoe & Hunguna, 2005). Para resumir, a descentralização favoreceria a participação e o controlo dos cidadãos através de i) seleção dos líderes locais; ii) orientações das escolhas públicas; iii) influência sobre a tomada de decisões; iv) sancionamento dos responsáveis por via das eleições. [...] Outra externalidade positiva esperada da descentralização é a de elevar a eficiência económica: com centros de decisões mais próximos dos cidadãos e agentes económicos seria mais fácil identificar os problemas, as necessidades, a procura e as potencialidades locais. Isso favoreceria uma melhor alocação de recursos públicos o que, por essa razão, aumentaria o nível de rentabilidade dos investimentos e melhoraria o nível de bem-estar das comunidades. [...] A descentralização também é vista como uma oportunidade de aumentar a mobilização dos recursos: a descentralização das atribuições em matéria tributária – competência fiscal, capacidade técnica, existência de um aparelho administrativo local especializado, etc. – pode permitir arrecadar mais receitas e até mesmo adaptar o sistema de impostos e taxas às condições locais. Da mesma forma, o controle dos potenciais contribuintes tornar-se-ia mais fácil. (FAURÉ, 2012, p. 349-350)

Para tanto, precisa haver também uma garantia ao exercício da autonomia, a fim de proteger as autarquias locais contra eventuais abusos que possam existir por parte

dos órgãos de tutela, a fim de lhes ser permitido recorrer contenciosamente das ilegalidades cometidas no exercício do poder tutelar central.

Por fim, mas não menos importante, é preciso destacar que, após a Reforma Constitucional de 2021 foi enviado ao Parlamento angolano pelo Executivo uma proposta legislativa visando alterar a atual divisão político-administrativa do país, alargando o número de províncias, de 18 para 20, assim como o número de municípios, de 164 para 581.

Critica-se aqui que este aumento da desconcentração seja mais uma forma de se relegar para o segundo plano o período de implementação das autarquias, priorizando-se a divisão administrativa em detrimento da implementação efetiva da descentralização, ideal almejado na Carta Constitucional Angolana de 2010 e sua reforma em 2021.

Infelizmente, percebe-se que o Executivo, neste momento de Reforma Constitucional, preferiu, antes de implementar as Autarquias Locais e concretizar o Pacote Legislativo Autárquico, triplicar o número de municípios, justamente quando se critica que um dos principais problemas do gradualismo, para efetiva descentralização das autarquias, é a falta de condições materiais, financeiras, técnicas e humanas para sua criação. Dos 164 Municípios já existentes, e que ainda não tem autonomia por serem dependentes do poder central, aumenta-se para mais 417 municípios. Se imperar a ideia da oposição de que as Autarquias Locais devem ser implantadas em todos os municípios, por certo os problemas acima descritos vão se agravar com esta proliferação de municípios em tão pouco tempo.

Salienta-se que até o momento as autarquias locais são apenas órgãos desconcentrados da Administração Estatal, ou seja, não possuem autonomia administrativa, política, legislativa ou financeira. Entretanto, o que se persegue com as Reformas em Angola é a concretização da Constituição, que deve caminhar para a efetiva descentralização administrativa e o reconhecimento de autonomia para as autarquias locais, que podem ser municipais, inframunicipais ou supramunicipais.

Dessa forma, o Poder Local em Angola é uma temática que está na ordem do dia, não só pelo fato de merecer consagração constitucional, mas também por estar no

quadro da edificação do Estado Democrático de Direito Angolano e da descentralização do poder político, constituindo uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública. Trata-se de responder com mais competência às demandas de milhões de cidadãos, com serviços públicos adequados às necessidades singulares de cada região do país, assim como consolidar uma base tributária universalizada. A descentralização poderá, inclusive, favorecer o desenvolvimento territorial de outros lugares do país, deslocando da capital, Luanda, a concentração da população, dos serviços e do investimento público e privado.

Conclusão

A Constituição da República de Angola de 2010 mostrou-se, nos seus mais de 10 anos de vigência, ter sido capaz de reger o país nos aspectos essenciais da vida nacional. Foi capaz de organizar e estruturar o poder do Estado, possibilitando a convivência do pluralismo advindo do Poder Local com as formas centralizadas de poder de um Estado Unitário com presidencialismo "forte". Garantiu a legitimidade e a legitimação da ordem jurídico constitucional, possibilitando a convivência das formas costumeiras de direito do poder tradicional, desde que elas não contrariem a ordem constitucional e os direitos fundamentais. Manteve a estabilidade do país, assegurando o convívio pacífico com respeito ao pluralismo político, bem como reconheceu e garantiu a proteção da liberdade e dos direitos fundamentais, programas, fins e tarefas estatais.

Trata-se, portanto, de uma Constituição com potencial de longevidade considerável e que, com a atual reforma de 2021, busca adaptar-se ao novo contexto que se exige, que é o de uma maior descentralização de poder, com a valorização do Poder Local e criação, em efetivo, das Autarquias Locais.

Para que tal intento se efetive será necessário maior diálogo, no Parlamento, entre partido do governo e oposição, bem o reforço do relacionamento entre o Presidente da República, o Parlamento e, por que não, o Poder Judiciário, no que diz respeito a um esforço conjunto para concretizar aquilo que diz o texto constitucional, em especial na questão da descentralização e do Poder Local.

Referências

ANGOLA. **Constituição da República Angolana de 2010**. Disponível em: http://www.tribunalconstitucional.ao/uploads/%7B9555c635-8d7c-4ea1-b7f9-0cd33d08ea40%7D.pdf. Acesso em 08 jul. 2024.

ANGOLA. Nova Lei da Comissão de Moradores Gera Controvérsia. **Voa.** 24 de abril de 2016. Disponível em: https://www.voaportugues.com/a/angola-lei-comissao-de-moradores/3300510.html. Acesso em 08 jul. 2024.

ANGOLA. **Proposta de Leis do Pacote Legislativo Autárquico**. Distribuída de forma impressa em evento público ocorrido em agosto de 2018 no auditório do Tribunal Constitucional Angolano, em Luanda, Angola.

ARAÚJO, Raul. "A Evolução Constitucional das Justiças de Angola". In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). **Sociedade e Estado em Construção**: desafios do direito e da democracia em Angola. v. I. Coimbra: Almedina, 2012.

BITTENCOURT, Marcelo. História e Independência de Angola: caminhos para o futuro. In: ZENGO, Zakeu A.; VAN-DÚNEM, José Octávio Serra (Orgs.). **Angola:** caminhos e perspectivas para o progresso cultural, social e econômico sustentável. Rio de Janeiro: 2007, p. 13-23.

FAURÉ, Yves-A. Angola e Moçambique: de uma descentralização prometida a uma descentralização tímida. In: FAURÉ, Yves A.; RODRIGUES, Cristina Udelsmann. **Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique:** processos, terrenos e atores. Coimbra: Almedina, 2012. p. 298-354.

FEIJÓ, Carlos. **A Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana.** Coimbra: Almedina, 2012.

GUEDES, Armando Marques *et. al*. **Pluralismo e Legitimação**: a edificação pós-colonial de Angola. Coimbra: Almedina, 2003. p. 79-80.

GUEDES, Armando Marques. **Sociedade Civil e Estado em Angola:** o Estado e a Sociedade Civil sobreviverão um ou outro? Coimbra: Almedina, 2005.

MENESES, Maria Paula. O moderno e o tradicional no campo das justiças: desafios conceptuais a partir de experiências africanas. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; VAN DÚNEN, José Octávio Serra (Orgs.). **Sociedade e Estado em Construção:** desafios do direito e da democracia em Angola. Luanda e Justiça: Pluralismo jurídico numa sociedade em transformação. v. 1. Coimbra: Almedina, 2012 p. 217-273.

PESTANA, Nelson. Os Novos Espaços de Participação em Angola. In: FAURÉ, Ives-A; RODRIGUES, Cristina Udeslmann. (Org.) **Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique**: processos, terrenos e atores. Coimbra: Almedina, 2012. p. 181-200.

RODRIGUES, Cristina Udelsmann. A descentralização em Angola e os Planos de Desenvolvimento Municipal. In: FAURÉ, Yves-A.; RODRIGUES, Cristina Udelsmann (Orgs.) **Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique:** processos, terrenos e atores. Coimbra: Almedina, 2012. p. 123-147

SANTIN, Janaína Rigo; TEIXEIRA, Carlos. Instituições do poder local no Brasil e em Angola. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 11, n. 3, p. 1571–1596, 2020a. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/44620. Acesso em: 8 jul. 2024.

SANTIN, Janaína Rigo; TEIXEIRA, Carlos Manuel dos Santos. Poder local e autoridades tradicionais em Angola: desafios e oportunidades. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 85, p. 135–172, 2020b. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v41n85p135. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/57837. Acesso em: 8 jul. 2024.

SILVA, Celso Augusto Maria da. Reflexões sobre o Processo Autárquico Angolano: entre lições e riscos. **Revista da Universidade Agostinho Neto Faculdade de Direito,** Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governação Local, n. 2, p. 57-75, abr. 2014.

VAN-DÚNEM, José Octávio Serra. **Fundos Sociais:** um colírio no combate à pobreza? Luanda: Kilombelombe, 2008.

Recebido em Julho de 2024
Aprovado em Outubro de 2024