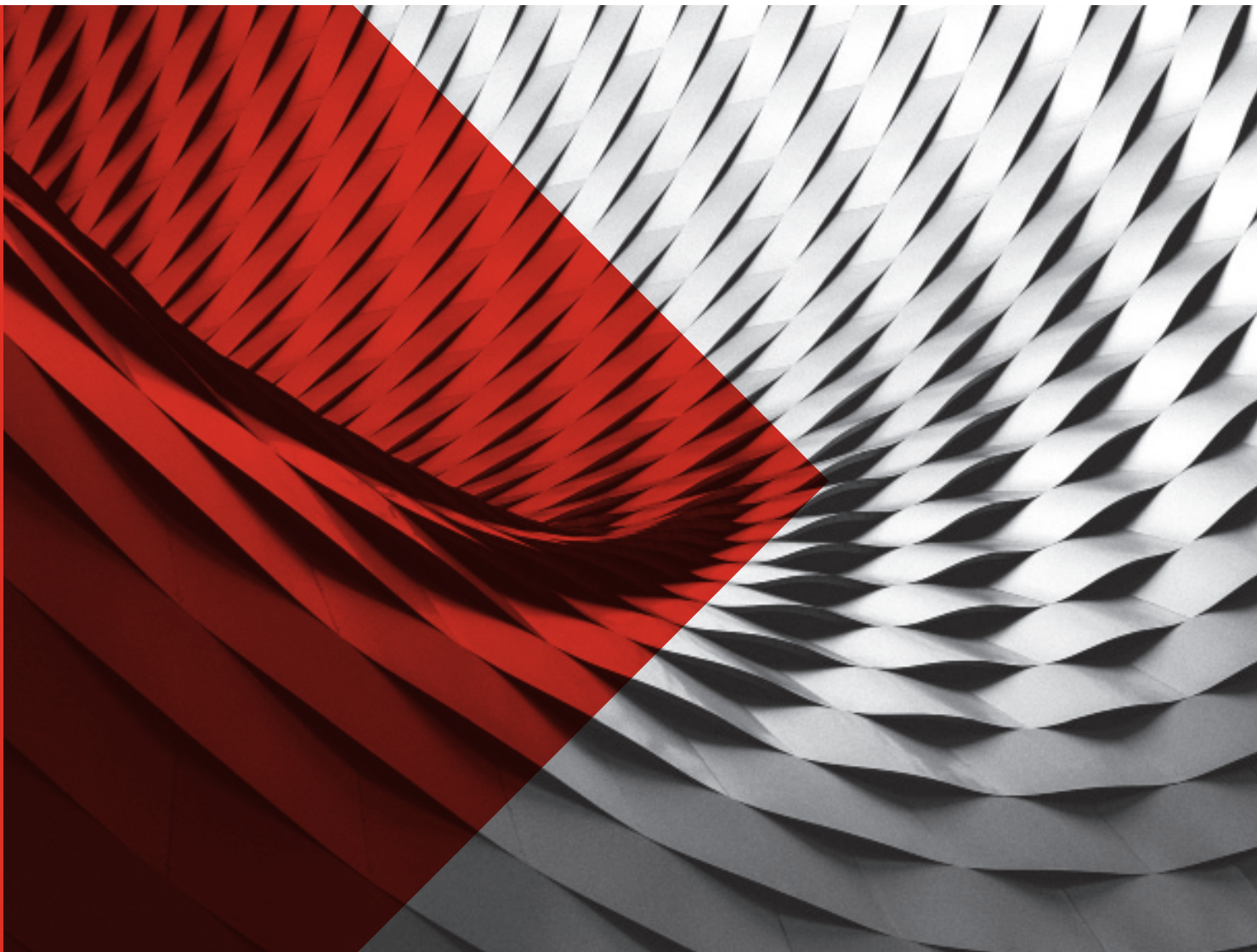


ANGOLA E O FUTURO
A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DAS AUTARQUIAS LOCAIS

JOSÉ MELO ALEXANDRINO



ANGOLA E O FUTURO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS*

José Melo Alexandrino**

Começo por cumprimentar os ilustres membros desta mesa redonda e por agradecer, muito especialmente, ao meu amigo Nuno Vidal o convite e, diria mesmo, a delicada insistência com que me foi convencendo a participar neste evento e, assim, a associar-me de algum modo ao seu importante projecto de investigação.

Quando acedi finalmente ao convite e uma vez definido o tema, a minha ideia foi a de poder partilhar o mais despreocupadamente possível a minha experiência pessoal do contacto com o tema da institucionalização das autarquias locais em Angola.

Sendo assim, não se tratando de uma intervenção de fundo sobre autarquias locais, quero trazer aqui um resumo dos *principais momentos* desse meu contacto, essencialmente académico, com o problema da institucionalização do poder local em Angola, não deixando de avisar que cada um desses momentos tem algumas “lições” escondidas.

Antes disso, deixem-me dar nota da *excepcional importância*, também para Angola, da revisão constitucional aprovada em Moçambique na semana passada: (i) por um lado, trata-se, como alguém disse, de uma revisão constitucional que surge depois de muito sangue ter sido “derramado” (nomeadamente o do saudoso e insubstituível Professor GILLES CISTAC, cujas ideias neste domínio acabaram assim de ver a luz, três anos depois da sua morte); (ii) por outro lado, trata-se de uma revisão constitucional que demonstra bem o extraordinário significado político¹ destes processos de descentralização – no caso, um “verdadeiro motor” da transformação do sistema político moçambicano (pluralismo, consenso, inclusão, pacificação, unidade nacional).

* Apontamentos da intervenção proferida na Mesa Redonda *Angola e o Futuro: Caminhos da História e trilhas do presente*, realizada no ISCTE – IUL (no âmbito do “Seminário em Estudos Internacionais”), sob coordenação do Professor Nuno Vidal, em 30 de Maio de 2018.

** Professor da Faculdade Direito da Universidade de Lisboa.

¹ Chegando a esta conclusão fundamental, cfr. Arquimedes João F. Varimelo, *La décentralisation en Angola et au Mozambique : Du discours à la consécration juridique*, Bordeaux, 2017 (tese de doutoramento, disponível *online* em <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01726207/document>).

Voltando então ao meu “caderno de encargos” inicial, posso dizer que há pelo menos cinco *momentos* particularmente significativos na minha relação com o *problema* da institucionalização do poder local em Angola, durante estes últimos oito anos, ou seja, desde a aprovação da Constituição em 2010.

1. O *primeiro momento* dá-se em Agosto de 2010, poucos meses depois da aprovação da Constituição, e traduziu-se na leccionação na Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto do “I curso de pós-graduação em políticas públicas e poder local”, curso do qual veio a resultar a publicação do estudo “O poder local na Constituição da República de Angola: os princípios fundamentais”².

Trata-se seguramente do meu estudo mais conhecido e mais citado em Angola, um estudo onde pela primeira vez trato da questão do “gradualismo”, entendendo como contrário à Constituição, por várias razões, aquilo a que mais tarde veio a ser designado de “gradualismo geográfico”.

Voltaremos a esse tópico mais adiante.

2. O *segundo momento* respeita aos anos de 2011 e 2012, tendo-se traduzido numa série de conferências³ e sobretudo de cursos de pós-graduação e de mestrado em Direito das Autarquias Locais, leccionados em sucessivas viagens feitas a Angola.

Da experiência desse ano e meio retirei uma conclusão muito simples: a de que não tinha nenhum sentido continuar a leccionar esses cursos e conferências em Angola, quando se tornara evidente a falta de vontade política na institucionalização do poder local, pelo que tomei a decisão de fazer o que “pudesse” ser feito unicamente a *partir de Lisboa*, com o que chegamos a uma nova fase da minha relação com o tema.

² Um texto logo publicado em 2010, na *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. LI, n.ºs 1 e 2, pp. 61-92, e hoje disponível *online* em José Melo Alexandrino, *O novo constitucionalismo angolano*, e-book, Lisboa, ICJP, 2013, pp. 59-92 (https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_constitucionalismoangolano_2013.pdf).

³ Para um desses registos, José Melo Alexandrino, *No centenário da fundação da cidade do Huambo: a institucionalização do poder local em Angola*, Huambo, 2012, texto disponível em <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-No-Centenario-da-Fundacao-da-Cidade-do-Huambo-A-Institucionalizacao-do-Poder-Local-em-Angola.pdf>.

3. O *terceiro momento* ocorreu logo no início desse ano de 2012, em que resolvi organizar na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com professores vindos de universidades de seis diferentes países, o “I Curso de Pós-graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Portuguesa”⁴, com um primeiro módulo de 13 conferências de perfil interdisciplinar, cuja conferência inaugural esteve a cargo do Professor MARCELO REBELO DE SOUSA, a quem coube esboçar uma visão geral do Direito Municipal dos países de língua portuguesa, a partir do contexto português⁵.

No ano de 2013, a iniciativa que começou com o curso de pós-graduação transformou-se em *projecto de investigação* apresentado ao então recentemente criado Centro de Investigação de Direito Público do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa⁶, projecto que veio a concretizar-se efectivamente entre 2013 e 2016, com a realização de três conferências internacionais e a publicação de dois livros das respectivas actas.

Indo ao que mais interessa, no segundo módulo desse curso (as *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, realizadas a 19 e 20 de Abril de 2012)⁷, veio a caber ao Professor CARLOS FEIJÓ, então Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República de Angola, fazer a intervenção de fundo relativa a Angola, intervenção da qual me permito extrair quatro tópicos fundamentais:

- No processo de elaboração da Constituição da República de Angola, dois terços das discussões políticas e constitucionais centraram-se no poder local⁸, embora fosse mais fácil chegar a acordo sobre o poder local do que, por exemplo, sobre o modo de eleição do Presidente da República⁹;

⁴ Sobre a génese e os objectivos visados com essa iniciativa, cfr. José Melo Alexandrino, «Apresentação», in José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, AAFDL, 2014, p. 7.

⁵ Para consulta do programa geral desse curso, José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, cit., 2014, pp. 213-216.

⁶ Cfr. <http://www.icjp.pt/cidp/investigacao/4462/projectos/4486>.

⁷ Para consulta dos respectivos trabalhos, José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, cit., 2014.

⁸ Cfr. Carlos Feijó, «Poder local em Angola – Institucionalização, organização e problemas», in José Melo Alexandrino (coord.), *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, cit., 2014, p. 124.

⁹ *Ibidem*, p. 126.

- A questão do poder local em Angola tem um significado não só jurídico, mas sobretudo político¹⁰;
- Em 2012, os diplomas que desenvolvem a Constituição nesta matéria já estavam «devidamente finalizados»¹¹; mais ainda: «os diplomas relativos ao poder local foram sendo preparados desde meados de 1996, existindo inclusive um pacote legislativo do Ministério da Administração do Território elaborado entre 1995 e 1996»¹²;
- Por fim, relativamente ao gradualismo, o Professor CARLOS FEIJÓ reconheceu nessa ocasião que os argumentos que eu apresentara em 2010 eram sugestivos e que se estava a chegar em Angola «a uma maioria confortável que propende para posição que defende o Professor»¹³.

4. E avançamos assim para o *quarto momento* do meu contacto com o problema do poder local em Angola, que se traduziu no facto de, por razões várias, ter sido eu a intervir a respeito de Angola nas mesas redondas realizadas em 2014 e em 2016, também na Faculdade de Direito de Lisboa¹⁴, nas segundas e nas terceiras *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*.

Na realidade, pouca coisa tinha eu a dizer nessas duas ocasiões.

Em 2014, tinha apenas a dizer que não havia legislação, nem decisão jurisdicional nenhuma para comentar, tendo dado apenas nota do projecto de lei orgânica do poder local apresentado pela UNITA em 2014 (e do resultado que o mesmo então mereceu na Assembleia Nacional)¹⁵ e dos vários conceitos de gradualismo avançados entretanto na imprensa por NELSON PESTANA BONAVERA¹⁶.

¹⁰ *Ibidem*, p. 125.

¹¹ *Ibidem*, p. 132.

¹² *Ibidem*, p. 132.

¹³ *Ibidem*, p. 135.

¹⁴ Na realidade, as *III Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono* deveriam ter sido realizadas na cidade do Maputo, mas o assassinato, em Março de 2015, do Professor Gilles Cistac, com o qual a organização dessas Jornadas estava a ser preparada, veio a deixar-nos sem interlocutor à altura em Moçambique.

¹⁵ Cfr. «Mesa Redonda – Desenvolvimentos recentes em matéria de poder local nos novos países de língua portuguesa», in José Melo Alexandrino (coord.), *II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Lisboa, AAFDL Editora, 2016, p. 96.

¹⁶ *Ibidem*, p. 97.

Por sua vez, em 2016, dei conta de que tinham sido aprovadas nesse ano em Angola três leis parlamentares de algum modo ligadas ao assunto¹⁷, leis a cuja apreciação crítica procedi¹⁸, tendo rematado com duas notas finais: uma, notando a “ambivalência” desses desenvolvimentos legislativos, na medida em que se, por um lado, se começava a considerar o poder local, por outro lado, verificava-se que o caminho, «além de ser feito por troços, não tem contornos definidos, nem é guiado por um plano»¹⁹; a segunda, a de que, quanto ao processo de institucionalização das autarquias locais, se ficara entretanto a saber que não haveria autarquias locais antes de 2017.

5. E assim chegámos ao “nosso” *quinto momento*, que tem a ver com a aprovação, em 28 de Junho de 2017, pela Assembleia Nacional, da Lei Orgânica do Poder Local²⁰.

Por que razão escolhi este quinto e último momento?

Por duas razões essenciais: por um lado, porque só em Maio deste ano de 2018 pude finalmente aceder ao texto dessa lei; por outro lado, porque ainda não vi nem escritos nem pronúncias sobre o conteúdo ou sobre as soluções contidas nessa lei.

Ora, tanto uma coisa como outra são motivo de grande perplexidade, quando pensamos que se pretende fazer um debate alargado sobre a institucionalização das autarquias locais em Angola.

¹⁷ A saber: a *lei orgânica sobre a organização e funcionamento das comissões de moradores* (Lei n.º 7/2016, de 1 de Junho), a *lei de bases da organização administrativa do território* (Lei n.º 13/2016, de 12 de Setembro) e a (nova) *lei da administração local do Estado* (Lei n.º 15/2016, de 12 de Setembro).

¹⁸ Texto [inérito] em anexo.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto (*Lei Orgânica do Poder Local, que estabelece as bases do sistema de organização, funcionamento e implementação das autarquias locais, das instituições do poder tradicional e das demais modalidades específicas de participação dos cidadãos*).

ANEXO

INTERVENÇÃO

Mesa Redonda – 14 de Outubro de 2016

– III JORNADAS DE DIREITO MUNICIPAL COMPARADO LUSÓFONO –

(Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Cumprimento a Senhora Professora MARIA JOÃO ESTORNINHO, manifestando a grande satisfação de poder vê-la de novo a tomar a presidência nestas *III Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, depois de nos ter dado a honra de presidir, já lá vão 4 anos e meio, a um dos painéis das I Jornadas, então com intervenções do Professor WLADIMIR BRITO e do Professor GILLES CISTAC, a cuja memória mais uma vez nos curvamos.

Embora isso não esteja expressamente indicado, a minha tarefa aqui é a de dar nota dos desenvolvimentos recentes na institucionalização do poder local em Angola.

Quando me pronunciei aqui há dois anos sobre Angola, comecei por dizer que no livro electrónico que tínhamos editado em Fevereiro desse ano de 2014, *Legislação de Direito Municipal dos Países de Língua Portuguesa*, não havia propriamente nenhuma legislação angolana sobre autarquias locais.

Desta vez, a situação já não é a mesma. Aliás, tirando o caso de Timor-Leste, que temos estado a analisar mais detidamente, e o caso de Cabo Verde, onde merece referência a aprovação da Lei n.º 91/VIII/2015, de 4 de Junho, sobre o referendo nacional e local, é justamente Angola o país que se destaca pela produção legislativa atinente ao poder local, nestes últimos dois anos.

Esta é a minha primeira nota.

E, sendo assim, é justo que me concentre nesse conjunto de leis.

Deixando de lado a *Lei da Codificação das Circunscrições Administrativas* (aprovada pela Lei n.º 8/2016, de 15 de Junho), bem como a *Lei de Bases da Toponímia* (aprovada pela Lei n.º 14/2016, de 12 de Setembro), são três as leis parlamentares angolanas a ter em conta, todas elas aprovadas já em 2016:

- (a) Lei n.º 7/2016, de 1 de Junho (*Lei orgânica sobre a organização e funcionamento das comissões de moradores*);
- (b) Lei n.º 13/2016, de 12 de Setembro (*Lei de Bases da Organização Administrativa do Território*);
- (c) Lei n.º 15/2016, de 12 de Setembro (*Lei da Administração Local do Estado*).

Vejamos então, a traço largo e numa primeira leitura, em que medida estas diversas leis interessam ou envolvem o poder local e que eventuais problemáticas lhe estão à partida associadas.

a) *Lei n.º 7/2016, de 1 de Junho*

A Lei n.º 7/2016 é desde logo uma lei aprovada ao abrigo do artigo 164.º, alínea f), da Constituição da República de Angola (CRA), que consagra uma reserva absoluta de competência da Assembleia Nacional na aprovação das “bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício”.

Trata-se por isso da primeira regulação de uma das três “formas organizativas do poder local” no sistema constitucional angolano, o que respeita à existência de *modalidades específicas de participação dos cidadãos* (artigo 213.º, n.º 2, da CRA), realidade a que o legislador se refere expressamente

Trata-se também de uma regulação parcial, quer da matéria da lei de bases referida no artigo 164.º, quer da própria matéria da participação dos cidadãos, que não fica esgotada com este regime (como também se deduz do preâmbulo).

Que soluções adoptou então o legislador?

O legislador entendeu que a primeira forma de concretização da participação dos cidadãos passava pela regulação das *Comissões de Moradores*, enquanto estruturas associativas públicas que devem prosseguir um conjunto de objectivos (artigo 3.º) e que têm como principal atribuição cooperar com os órgãos da administração local do Estado e com as autarquias locais em vários domínios (artigo 4.º, n.º 1), dispondo para o efeito de competências de representação, de petição e de resolução de litígios (artigo 4.º, n.º 2).

As Comissões de Moradores são qualificadas como pessoas colectivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, funcionando todavia em regime de autofinanciamento das suas actividades (artigo 6.º, n.º 1); são constituídas, em regra, por um número mínimo de 25 membros da respectiva rua, quarteirão, bairro, aldeia ou povoação (artigo 7.º, n.º 1) e, numa fase inicial, o processo constituinte deve ser organizado por um grupo de moradores devidamente reconhecido pelo órgão da administração local ou autárquica competente (artigo 24.º).

Além daquelas que decorrem de uma análise mais fina do articulado, as duas grandes questões que podem levantar-se a este respeito são a da *exequibilidade* desta lei, em face dos manifestos condicionamentos resultantes das estruturas culturais, económicas e sociais concretamente existentes, e, no caso de a lei vir a ter alguma exequibilidade, a possibilidade de surgimento de *conflitos* com as autoridades tradicionais, por exemplo no domínio a que a lei designa de “vigilância comunitária”.

b) Lei n.º 13/2016, de 12 de Setembro

Passando à Lei n.º 13/2016, a mesma apresenta-se como a lei que estabelece “as bases para a organização do território da República de Angola, para fins político-administrativos” (artigo 1.º, n.º 1), e como lei que “estabelece, ainda, a designação, criação, classificação e progressão das unidades urbanas e outros aglomerados populacionais” (artigo 1.º, n.º 2).

Verificamos, por conseguinte, que, logo à partida, a lei em causa se ocupa de duas matérias inteiramente distintas, tal como aliás são distintas as normas constitucionais habilitantes: (i) por um lado, trata de fixar a *divisão político-administrativa do País*, nos termos do artigo 161.º, alínea f), da Constituição; (ii) por outro lado, ocupa-se do que

considera serem *bases gerais do ordenamento do território e do urbanismo*, nos termos da competência prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *p*), da Constituição.

Importa por isso sobretudo o disposto nos dois primeiros capítulos da lei, na medida em que a decisão sobre a divisão político-administrativa do território se configura como um dos *momentos-chave* para o processo de institucionalização das autarquias locais em Angola, a par da programação geral desse processo e da aprovação da lei de “bases do sistema de organização e funcionamento do poder local e da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais no seu exercício”.

A Lei n.º 13/2016 começa por estabelecer os *objectivos* que deve prosseguir a “organização administrativa do território”, entre os quais o de promover a unidade e coesão territorial e o de promover o desenvolvimento harmonioso do território nacional (artigo 3.º), definindo em seguida os *critérios* que devem ser seguidos “para a criação, modificação, progressão e extinção das Províncias, Municípios, Comunas, Distritos Urbanos e dos aglomerados populacionais” (artigo 4.º).

A disposição mais importante de todas é, no entanto, o artigo 5.º, que estabelece que o território da República de Angola, para fins político-administrativos, se organiza em Províncias, Municípios, Comunas e Distritos Urbanos, esclarecendo o artigo 6.º que a criação, designação, modificação e extinção das Províncias, Municípios, Comunas, Distritos Urbanos, bem como dos respectivos limites territoriais, são da competência da Assembleia Nacional.

Sem prejuízo da transcendência da matéria da divisão político-administrativa do território e da correspondente identificação dos “entes territoriais” infra-estaduais no ordenamento angolano, são múltiplas as dúvidas suscitadas por esta lei:

- Desde logo, no que respeita à *designação e forma* da lei (artigo 166.º, n.º 2, da CRA), pois o artigo 161.º, alínea *f*), da CRA não admite uma lei de bases em matéria de fixação da divisão administrativa do território;
- Não menos pela junção de duas matérias tão distintas no mesmo diploma;
- Ainda no âmbito terminológico, por serem várias e nem sempre precisas as designações utilizadas pela lei, que umas vezes fala em “divisão político-

administrativa”, outras em “organização do território”, outras em “organização administrativa do território”;

- Em termos técnicos, pela falta de clareza do legislador no que refere à natureza jurídica das divisões (artigo 7.º), subdivisões (artigos 8.º e 9.º) e outros entes territoriais (artigos 5.º e 10.º) e pela falta de clarificação desse aspecto em sede de disposições transitórias, tendo em conta o antes e o depois da criação das próprias autarquias locais;
- Problemáticos são ainda os sucessivos reenvios normativos constantes do capítulo III da lei (em matéria de regime jurídico das unidades urbanas e de outros aglomerados populacionais), problema que também atravessa, como veremos já a seguir, a nova Lei da Administração Local do Estado.

c) Lei n.º 15/2016, de 12 de Setembro

A nova Lei da Administração Local do Estado interessa ao poder local por diversas razões: (i) por estabelecer expressamente que os órgãos da Administração Local do Estado respeitam as formas organizativas do poder local (artigo 6.º, n.º 1) e respeitam as atribuições das autarquias locais e a sua autonomia (artigo 6.º, n.º 2); (ii) por especificar que os órgãos da Administração Local do Estado “interagem e articulam a sua actuação com as autoridades tradicionais, respeitando os usos e costumes observados nas organizações comunitárias que não conflituem com a Constituição e a Lei nem com a dignidade da pessoa humana” (artigo 6.º, n.º 3); (iii) por estruturar a Administração Local do Estado em três “escalões” (Província, Município e Infra-Municipal), com cinco categorias no escalão Infra-Municipal (artigo 19.º, n.º 1), donde o contraste juridicamente significativo com a divisão político-administrativa estabelecida na Lei n.º 13/2016, de 12 de Setembro; (iv) mas interessa ainda por delegar no Titular do Poder Executivo o poder de regular “a coordenação dos planos, programas, projectos e acções dos órgãos locais do Estado com os do poder local compreendidos no respectivo território, visando o exercício harmonioso das respectivas atribuições e competências” (artigo 6.º, n.º 4).

Este reenvio normativo é sem dúvida um dos aspectos mais problemáticos da lei, quer na medida em que está em causa a reserva de lei do artigo 201.º, n.º 4, da CRA –

justamente considerada uma garantia constitucional do poder local –, quer a reserva de lei de bases do artigo 164.º, alínea f), da CRA.

Na verdade, mesmo a um leitor menos atento não escapa que existe uma grande diferença entre esta nova Lei da Administração Local do Estado e o anterior regime previsto na Lei n.º 17/2010, de 29 de Julho: a diferença reside no facto de se passar de uma lei com 105 artigos para uma lei com 26 artigos.

E qual é a explicação?

Lendo a nota preambular, alega-se que o paradigma anterior era desajustado e inadequado, por levar a uma excessiva uniformização de realidades que reclamam um tratamento diferenciado.

E qual foi a solução adoptada?

A solução adoptada foi a de proceder à *deslegalização* da matéria relativa à fixação das competências, bem como à estrutura dos órgãos e serviços da Administração Local do Estado, matéria que passa a caber, por força desta lei, ao Titular do Poder Executivo, “tendo em consideração as necessidades, potencialidades e capacidades de desenvolvimento, em conformidade com os princípios estabelecidos na presente lei” (artigo 10.º, n.º 1).

Como referi há pouco, o que está seguramente em causa são os limites impostos pela reserva de lei expressamente consagrada no artigo 201.º, n.º 4, da Constituição da República de Angola.

Se me é possível dizê-lo, a *nota final* que, a meu ver, resulta de todos estes desenvolvimentos legislativos é a da “ambivalência”: por um lado, começa a fazer-se o caminho da consideração legal do poder local, nas suas várias formas organizativas, com óbvio destaque para a lei que fixa a divisão político-administrativa do território; mas, por outro lado, verifica-se que o caminho, além de ser feito por troços, não tem contornos definidos, nem é guiado por um plano.

Para terminar, quanto ao processo de institucionalização das autarquias locais, sabe-se que não haverá autarquias locais antes de 2017, ano em que terão lugar as eleições gerais em Angola.