

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2237-1036

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Princípio do gradualismo e sustentabilidade das autarquias locais em Angola

Principle of gradualism and sustainability of local authorities in Angola

Janaína Rigo Santin

Francisco Alberto Mafuani

Kilanda João Ndombele Sungu

César Catengue Chilala Cavalo

VOLUME 21 • N. 3 • 2024
INTERNATIONAL FOOD LAW

Sumário

CRÔNICAS.....	11
THE EU CORPORATE SUSTAINABILITY DUE DILIGENCE DIRECTIVE AS AN ALTERNATIVE LEGAL FRAMEWORK TO BRIDGE THE IDENTIFIED GAPS AT THE REGIONAL LEVEL IN THE GULF OF GUINEA? THE CASE OF MARINE RESOURCE EXPLOITATION BY EUROPEAN MULTINATIONALS AND THEIR SUBCONTRACTORS	13
Harvey Mpoto Bombaka	
COLTAN TRACEABILITY IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO: BETWEEN GOVERNANCE IMPERATIVES, TECHNOLOGICAL CHALLENGES, AND GEOPOLITICAL TENSIONS : WHAT SOLUTIONS FOR ETHICAL AND SUSTAINABLE MINING?	18
Harvey Mpoto Bombaka	
INTERNATIONAL FOOD LAW	20
AS DIMENSÕES CULTURAIS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UMA PERSPECTIVA DE DIREITO INTERNACIONAL.....	22
João Relvão Caetano	
REFRAMING FOOD SYSTEMS RESILIENCE: TOWARDS A GLOBAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA SDG 2 (ZERO HUNGER).....	45
Bhupinder Singh, Saurabh Chandra e Christian Kaunert	
A AGROECOLOGIA NO MARCO DA GOVERNANÇA GLOBAL: AGENDAS E NORMAS NA INTERSEÇÃO ENTRE O LOCAL E O INTERNACIONAL PARA A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	63
Ely Caetano Xavier Junior, Tatiana Cotta Gonçalves Pereira e Igor Simoni Homem de Carvalho	
OS DESAFIOS DA REGULAÇÃO DE ULTRAPROCESSADOS DIANTE DO DEVER DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	86
Maria Vitoria Fontolan e Katya Regina Isaguirre-Torres	
INTERNATIONAL APPROACHES TO THE INTERSECTIONS BETWEEN THE HUMAN RIGHTS TO FOOD AND CULTURE: A CASE STUDY BASED ON THE AGROCHEMICAL THREAT TO HONEY AVAILABILITY	109
Pedro Odebrecht Khauaja e Maria Goretti Dal Bosco	

LEGAL CHALLENGES IN INTERNATIONAL TRADE OF GENETICALLY MODIFIED FOOD FOR DEVELOPING COUNTRIES: NAVIGATING A FRAGMENTED LANDSCAPE 124

Thao Thi Thu Nguyen e Duong Thi Thuy Tran

PEASANT AND INDIGENOUS COMMUNITIES RIGHT TO FOOD SOVEREIGNTY UNDER INTERNATIONAL ECONOMIC LAW: REFLECTIONS ON THE US- MEXICO GENETICALLY MODIFIED CORN DISPUTE. 140

Virginia Petrova Georgieva

THE RELEVANCE OF TRANSNATIONAL STANDARDS TO CLIMATE-SMART AGRICULTURE AND FOOD SECURITY: INSIGHTS FROM KENYA AND NIGERIA 161

Habib Sani Usman

AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MERCOSUL: OS CASOS DA CARNE CAPRINA PROCEDENTE DA REGIÃO PATAGÔNICA E A BOVINA DO PAMPA GAÚCHO DA CAMPANHA MERIDIONAL DO RIO GRANDE DO SUL 181

Paulo Brasil Dill Soares e Andreza Aparecida Franco Câmara

ON THE USE OF GAFTA, FOSFA, COFFEE AND COCOA ARBITRATION AND OTHER ADR MECHANISMS FOR LAND FREIGHT TRANSPORT DISPUTES204

Alejandro García Jiménez

‘FOOD’ THROUGH THE LENS OF MISLEADING ADVERTISEMENTS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF UNITED STATES OF AMERICA AND INDIA223

Sangeeta Taak e Tanya

CLIMATE CHANGE AND FOOD SECURITY: SITUATION, CHALLENGES AND RESPONSE POLICY FROM NEPAL, INDIA AND VIETNAM: A COMPARATIVE STUDY.....235

Thang Toan Nguyen, Yen Thi Hong Nguyen, Amritha Shenoy, Thuong Thi Hoai Mac, Anandha Krishna Ra e Anbarasi G

ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS 261

BALANCING ENVIRONMENTAL PRESERVATION AND ECONOMIC INTERESTS: BUILDING CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE ERA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT263

Monica Puspa Dewi Suganda Putri, Yuris Tri Naili e Aga Natalis

PRESIDENTIAL CONSTRUCTIVE AND DECONSTRUCTIVE POWERS IN FOREIGN AFFAIRS: A STUDY ON UNILATERAL WITHDRAWAL FROM INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE AMERICAS282

Joao Victor Morales Sallani

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE FACE OF THE NORMATIVE SILENCE OF INTERNATIONAL LAW: A LOOK AT THE EUROPEAN UNION AND MERCOSUR305

José Noronha Rodrigues, Janny Carrasco Medina e Dora Cristina Ribeiro Cabete

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND INTERNATIONAL LAW: FROM RECOMMENDATIONS TO CONVENTIONAL REGULATION320

Serhii Perepolkin, Andrii Kuchuk, Oksana Lehka, Liliia Labenska e Iya Stryzhak

LA “LIVING CONSTITUTION” EN EL SIGLO XXI: UNA CONSTITUCIÓN PARA EL MUNDO DIGITAL 339

Pamela Nosedá Gutiérrez

A POLITIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO RECONHECIMENTO NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS354

Ademar Pozzatti e Daniela Roveda

PRINCÍPIO DO GRADUALISMO E SUSTENTABILIDADE DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA.....379

Janaína Rigo Santin, Francisco Alberto Mafuani, Kilanda João Ndombele Sungu e César Catengue Chilala Cavalo

COSMOVISÃO INDÍGENA E A RELAÇÃO ÉTICA COM O AMBIENTE: PACHA MAMA, BEM VIVER E O ECOCENTRISMO393

Thiago dos Santos da Silva

Princípio do gradualismo e sustentabilidade das autarquias locais em Angola*

Principle of gradualism and sustainability of local authorities in Angola

Janaína Rigo Santin **

Francisco Alberto Mafuani ***

Kilanda João Ndombele Sungu ****

César Catengue Chilala Cavalo *****

* Recebido em: 26/04/2024

Aprovado em: 06/02/2025

** Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa (Bolsa Capes). Doutora em Direito pela UFPR. Mestre em Direito pela UFSC. Advogada e Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/RS. Professora Titular da Faculdade de Direito e Docente Permanente no Mestrado e Doutorado em História na UPF. Docente Permanente no Mestrado e Doutorado em Direito da UCS. Professora Visitante no Mestrado em Governança Local na Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola. <https://orcid.org/0000-0001-6547-2752>

E-mail: janainars@upf.br.

*** Doutor em Administração e Negócios Internacionais, Mestre em Governança e Gestão Pública, Investigador da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Docente Universitário, Coordenador dos Cursos de Extensão Universitária e Consultor. <https://orcid.org/0000-0002-8884-7200>. Avenida Ho Chi Minh, C.P. 1354, Luanda-Angola.

Email: fam151@hotmail.com

**** Mestrando em Governança e Gestão Pública, Pós-Graduado em Agregação Pedagógica, Direito do Mar, Direito Autárquico e Finanças Locais. Licenciado em Direito Pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Investigador do Centro de Pesquisa em Políticas Públicas e Governança Local da UAN, Docente Universitário, Coordenador de Formação Avançada e Advogado. <https://orcid.org/0000-0003-3967-4347>. Avenida Ho Chi Minh, C.P. 1354, Luanda-Angola.

Email: joaokialasungu@gmail.com

***** Mestre em Governança e Gestão Pública, na Especialidade de Gestão Pública e Administração Local, pelo Centro de Pesquisa em Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto e Advogado. <https://orcid.org/0000-0003-4176-8692>. Avenida Ho Chi Minh, C.P. 1354, Luanda-Angola.

Email: cesarcavallo@live.com

Resumo

Investiga-se, neste artigo, com base no método dedutivo e pesquisa exploratória, um desafio do Estado angolano: a reforma do Estado por meio da implantação das Autarquias Locais, cujas balizas já estão configuradas no sistema constitucional do país. O tema é atual e relevante, pois o governo tem como foco principal, em sua agenda eleitoral, a evolução dos Municípios angolanos para o grau de descentralização política necessário, transformando-os em Autarquias Locais com autonomia política, administrativa e financeira. Trata-se de sair da consagração formal para a implantação concreta das Autarquias Locais em Angola, a fim de aproximar os serviços públicos dos cidadãos e a transferir o poder da dimensão central para as coletividades territoriais, concretizando os pressupostos constitucionais da democracia, da descentralização e do poder local.

Palavras-chave: Angola; autarquias locais; gradualismo; descentralização.

Abstract

The article, by the deductive method and exploratory research, studies a challenge facing the Angolan State, the reform of the State through the implementation of Local Authorities, whose guidelines are already configured in the country's constitutional system. The topic is current and relevant because the government's focus in its electoral agenda is the evolution of Angolan Municipalities towards the necessary degree of political decentralization, becoming Local Authorities, with respective political, administrative and financial autonomy. It is about moving away from formal consecration to the concrete implementation of Local Authorities in Angola, with a view to bringing public services closer to citizens and transferring power from the central dimension to territorial communities, implementing the constitutional assumptions of democracy, decentralization and of local power.

Keywords: Angola; municipalities; gradualism; decentralization.

1 Introdução

A temática da análise jusfilosófica do Princípio do Gradualismo no ordenamento jurídico angolano e seu nível de coabitação com outros princípios constitucionais na efetivação e sustentabilidade das Autarquias Locais em Angola surge em um ambiente de crise da democracia representativa.

Isso ocorre porque, muitas vezes, é possível observar que os representantes do povo se afastam do contratualismo político estabelecido no âmbito das eleições gerais. Ao invés de representarem os reais interesses dos cidadãos e transformá-los num projeto de governação voltado ao interesse público, desviam-se desse *pacto objectionis*, defendendo, para o efeito, os interesses pessoais e da classe aristocrática, constituindo, desse modo, a principal motivação deste artigo.

Diante das rupturas institucionais e do prolongado período de guerra civil, Angola encontra-se, ainda, em processo de formação e estabelecimento de suas instituições basilares.

Trata-se de um Estado unitário, no qual, desde a democratização, apenas um partido político (MPLA) tem ocupado o poder central, caracterizando um “sistema presidencial forte”. 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 aprovação do Pacote Legislativo Autárquico na Assembleia da República Angolana. Dessa forma, analisa-se o Poder Local em Angola, uma temática que está na ordem do dia, não somente pelo fato de merecer consagração constitucional, mas também por constituir o quadro da edificação do Estado Democrático de Direito Angolano e da descentralização gradual do poder político, com a efetiva criação de Municipalidades (denominadas na institucionalização política angolana como Autarquias Locais), todas autônomas perante o poder central, com personalidade jurídica própria e competências definidas por lei.¹

¹ SANTIN, Janaína Rigo; TEIXEIRA, Carlos Manuel dos Santos. Instituições do poder local no Brasil e em Angola. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1571-1596, set./nov. 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/44620. Disponível em: [https://www.sci-](https://www.sci-elo.br/j/rdp/a/W8bBQzMtjy6wQWRsrNnPxwr/?format=pdf&lang=pt)

Assim, o presente estudo visa aprofundar o estudo princípio do gradualismo no processo de autarcização angolano, bem como da formação das suas instituições participativas em âmbito local, conforme disposto no artigo 2, item 1 da Constituição da República de Angola de 2010,² pelo qual se impõe a participação de todos os cidadãos na comunhão dos bens públicos e nos assuntos da política.

Um dos grandes desafios da política angolana tem relação com a Reforma do Estado, cujos pilares se assentam na efetivação e na implantação das Autarquias Locais, que, juntamente com o poder tradicional e as demais formas participativas de exercício do poder político em âmbito local, congregam o que a Constituição da República Angolana denomina de “Poder Local”³. Entretanto, a Constituição também prevê que essa descentralização do poder pela autarcização ocorrerá em obediência ao Princípio do Gradualismo, bem como tem a necessidade de instalação de uma Nova Gestão Pública, entendida pela adoção de uma política de privatizações e reprivatizações dos serviços públicos.

Problematizam-se, na reflexão proposta, os limites do Princípio da Igualdade face à problemática da interpretação do Princípio do Gradualismo geográfico no país, ou seja, quais autarquias locais (no Brasil semelhantes aos Municípios) seriam escolhidas para integrar esse processo de autarcização? Que características os Municípios precisariam demonstrar para obter sua autonomia em face ao poder central? São elementos que, ainda, estão por se configurar, discutindo-se como hipóteses se isso se dará por lei ou se o ideal seria estabelecê-las por ato ou decreto do governante.

Entretanto, considerando que a escolha dos Municípios a serem eleitos como Autarquias Locais deve seguir o Princípio do Gradualismo Geográfico, compreende-

elo.br/j/rdp/a/W8bBQzMtjy6wQWRsrNnPxwr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 05 jan. 2023. p. 1580-1581.

² “Artigo 2.º (Estado Democrático de Direito) 1. A República de Angola é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa.” ANGOLA. [Constituição (2010)]. *Constituição da República de Angola*. Disponível em: https://cunene.gov.ao/fotos/frontend_1/edidor2/constituicao_da_republica_de_angola.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

³ SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz: Editora IPR, 2010. p. 419-434.

-se que tais definições devem estar fundamentadas em critérios objetivos estabelecidos por lei, e não condicionadas aos interesses do governo. Caso contrário, pode-se inferir a presença de um viés autoritário por parte do poder central, além da possibilidade de inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade pode resultar de ações contrárias às normas constitucionais, ou também de omissões aos ditames prescritos pelas normas constitucionais ou infraconstitucionais, podendo constituir-se de inconstitucionalidade direta ou indireta.

Por fim, será realizado o grau de correlação entre o Princípio do Gradualismo e outros princípios constitucionais. Entende-se que o Princípio do Gradualismo não deve ser interpretado de forma isolada, mas em conformidade com outros princípios para se concretizar o caráter sistemático da Constituição, que evoca a constitucionalidade, quer dos atos normativos, quer das práticas administrativas.

2 Abordagem jusfilosófica ao Princípio do Gradualismo e sua conformidade com os demais princípios constitucionais

Para uma abordagem mais compreensiva acerca do Princípio do Gradualismo no processo de implementação das Autarquias Locais em Angola, urge apresentar a definição conceitual do Princípio do Gradualismo que, para Poulson, é “aquele princípio segundo o qual as entidades administrativas devem ser faseadamente criadas, implementadas ou reconhecidas num determinado país.”⁴

Ou seja, o gradualismo, enquanto princípio estruturante do sistema constitucional angolano, é o princípio que faz referência à institucionalização e implantação das Autarquias Locais de forma gradual e periódica, obedecendo diversos determinantes, quais sejam: políticos, sociais, culturais, econômicos, financeiros, demográficos, geográficos, infraestruturais, materiais e ambientais. A base do processo de criação das Autarquias Locais em Angola se encontra nos números 1 e 2, do artigo 242º da Constituição da República de 2010, com a seguinte transcrição textual:

⁴ POULSON, Lazarino. *Autarquias locais no direito angolano*. Luanda: Novos Cérebros, 2018. p. 56.

1. A institucionalização efetiva das autarquias locais obedece ao princípio do gradualismo.

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

Atualmente, políticos, politólogos, filósofos, juristas, sociólogos, economistas, geógrafos, ambientalistas, engenheiros, líderes religiosos, sociedade civil e opinião pública em geral em Angola concentram suas reflexões no Princípio do Gradualismo e na forma de efetivação das Autarquias Locais no país. Em regra, o procedimento ocorre, primeiramente, pela criação das autarquias, propriamente ditas para, posteriormente, serem realizadas eleições para seus governantes, de acordo ao Artigo 217º (Autarquias Locais), da Constituição da República de Angola de 2010:

as pessoas coletivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em certas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução de interesses específicos resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios representativos das respetivas populações.

Este trabalho propõe uma reflexão sobre o Princípio do Gradualismo com base em uma perspectiva jurídico-filosófica, relacionando-o a outros valores constitucionais igualmente relevantes. Baseia-se na interpretação sistemática das normas constitucionais, garantindo, desse modo, a continuidade da própria Constituição da República de Angola enquanto *Lex Magna*, por meio da constitucionalidade quer dos atos normativos, quer da *praxis* administrativa.

A seguir, apresenta-se a análise da relação do Princípio do Gradualismo com os seguintes princípios: Princípio da Constitucionalidade e Legalidade; Princípio da Igualdade; Princípio da Democraticidade; Princípio do Estado Unitário; Princípio da Autonomia Financeira e Patrimonial; caráter integrativo constitucional; Princípio da Desconcentração Administrativa; Princípio da Descentralização Político-administrativa.

- a) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Constitucionalidade e Legalidade: as Autarquias Locais em Angola devem, no âmbito da sua efetivação e funcionamento, estar em plena concordância com as normas constitucionais e infraconstitucionais. Isso ocorre porque as normas constitucionais são consideradas normas sobre normas,

- conforme consta do artigo 6.º, n.º 3 da Constituição da República de Angola (CRA), “as leis, os tratados e os demais atos do Estado, dos órgãos do poder local e dos entes públicos em geral só são válidos se forem conformes à Constituição”. O Princípio da Supremacia Constitucional funciona como a linha mestra, em que os atos dos poderes públicos estaduais, autárquicos e da autoridade tradicional devem atuar e orientar-se. Assim, a implementação das Autarquias Locais, quer adote o gradualismo geográfico (definindo-se em todo o território um número específico de municípios que seriam elevados à categoria de autarquias), quer o gradualismo funcional (quando se estabelece primeiro a forma que se dará o funcionamento das autarquias locais, a necessária formação também de assembleias municipais, bem como as competências que serão atribuídas ao Poder Local), deverá respeitar sempre o Princípio da Constitucionalidade e da Legalidade, para que garantam a sua continuidade e a sua sustentabilidade.
- b) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Igualdade: o Princípio da Igualdade surge como um catalisador das relações paritárias baseadas no tratamento uniforme dos indivíduos enquanto cidadãos, fundamentando-se nos valores da justiça e da paz. Essa demonstração origina-se dos filósofos gregos, que buscavam a igualdade e a justiça como o fim último da atuação do Estado. O Princípio da Igualdade que se defende neste artigo tem relação com a igualdade formal e não material, consagrada no artigo 23.º da CRA. De forma alguma, a igualdade estará presente ao se considerar que cada indivíduo possui seu status social, e, a partir desse status, seja feito o seu julgamento. Essa situação, infelizmente, rompe com a própria igualdade formal. E, no processo de autarcização, também o princípio da igualdade entre os Municípios a serem definidos como autarquias precisará ser observado, a fim de que não se cometam injustiças.
- c) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Democraticidade: as Autarquias Locais estruturam-se na base do Princípio da Democraticidade, pois conferem ao cidadão o mérito de ser o *dominus* do poder, participando, de forma ativa, nas ações públicas das Autarquias Locais. Essa participação pode ser por meio da concretização do direito de petição, denúncia, reclamação, queixa e sugestões apresentadas individual ou coletivamente pelos cidadãos para a defesa dos seus direitos, conforme o artigo 20.º, n.º 1, da Lei n.º 15/17, de 8 de Agosto, Lei Orgânica do Poder Local). O Princípio da Democraticidade está consagrado na Constituição de Angola, que prevê, como elementos do Poder Local, diversas formas de participação cidadã na gestão pública, incluindo os Conselhos de Auscultação e os Conselhos de Moradores.
- d) Princípio do gradualismo *versus* princípio do Estado unitário: Angola adotou a forma de Estado simples ou unitário, sendo revestido de um único ordenamento jurídico e de um poder político central, que se estende para todas as suas confluências geográficas. Na prática, o Estado angolano é excessivamente centralizado e concentrado. Porém, sua Constituição dispõe sobre a necessidade de descentralização e desconcentração da Administração Pública. Nesse sentido, o Princípio do Gradualismo, no tocante à implementação das Autarquias Locais, deve estar em conformidade com o Princípio do Estado Unitário. Ressalta-se que as Autarquias Locais não são Estados soberanos, tampouco Estados complexos, isto é, Estados federados ou confederados. A institucionalização do Poder Local (Autárquico) em Angola é, como diz Hilário, “uma realidade nova, que será imprescindível fazer dialogar essa nova realidade com o primado do Estado unitário que vigora desde a fundação da I República em 1975.”⁵ Trata-se de

⁵ HILÁRIO, Carlos Esteves. *A institucionalização das autarquias em Angola: análise dos pressupostos constitucionais*. Luanda: Fundação

categoria de Estado adotada no âmbito da institucionalização de Angola como Estado de *fato* e de *jure*, cujo processo resulta no contexto da Guerra Fria.

- e) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Autonomia Financeira e Patrimonial: a efetivação das Autarquias Locais deverá, preliminarmente, obedecer ao Princípio da Autonomia Financeira e Patrimonial. Ou seja, as Autarquias Locais precisarão adotar uma gestão financeira e patrimonial autônoma, tendo recursos econômicos, financeiros e patrimoniais próprios, capazes de garantir a sua sustentabilidade e sua autonomia. Assim, o Princípio do Gradualismo, quer geográfico, quer funcional, deverá estar em concordância com o princípio da autonomia financeira e patrimonial, que será o *elân vital*⁶ das Autarquias Locais.
- f) Princípio do Gradualismo *versus* caráter integrativo constitucional: deve haver um grau de comunicabilidade entre o Princípio do Gradualismo e o caráter integrativo constitucional em relação à implementação das Autarquias Locais. Tal constatação tem relação com a integração dos cidadãos numa sociedade autárquica livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso. Ou seja, a implementação das Autarquias Locais não deve se fundamentar em interesses partidocratas, mas na vontade comum que vise congregar os angolanos numa única filosofia de Estado, independentemente da sua ideologia política, do seu credo religioso, dos seus princípios culturais, da sua cor, gênero, estado civil, idade, etnia e posição social.
- g) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Desconcentração Administrativa: o Princípio do Gradualismo deve estar em plena concordância com o Princípio da Desconcentração Administrativa,

respeitando o modo de gestão das municipalidades ou dos municípios desconcentrados. Atenderão a uma gestão eficiente, célere e de qualidade, bem como aproximarão a administração pública dos serviços aos munícipes, por meio de um modelo de gestão hierarquizada, isto é, entre os órgãos centrais e inferiores do Estado.

- h) Princípio do Gradualismo *versus* Princípio da Descentralização político-administrativa: o Princípio do Gradualismo deve garantir a sua concordância com o Princípio da Descentralização Político-administrativa, que visa à transferência de poder, atribuições e competências às entidades menores, a fim de se garantir a efetivação da democracia e do poder local, considerando a satisfação dos interesses dos entes autárquicos e de seus cidadãos. Com efeito, o gradualismo, quer geográfico, quer funcional, deverá ser apontado sem preferencialismos, sensacionalismos ou decisões arbitrárias, porque está em jogo a implementação de um poder local capaz de atribuir expressão ao cidadão, a quem competirá a orientação do seu futuro coletivo.

3 Dicotomia na implementação do Princípio do Gradualismo: gradualismo geográfico ou funcional?

Um dos grandes temas debatidos em prol da necessidade e imperatividade constitucional de garantir a implementação efetiva das Autarquias Locais em Angola articula-se ao Princípio do Gradualismo, o qual está configurado no sistema jurídico angolano da seguinte maneira:

os órgãos competentes do Estado determinam por lei a oportunidade da sua criação, o alargamento gradual das suas atribuições, o doseamento da tutela de mérito e a transitoriedade entre a administração local do Estado e as autarquias locais (Artigo 242.º, n. 2 da CRA).

Há duas teses que refletem o Princípio do Gradualismo no processo da implementação das Autarquias

Open Society, 2014. p. 19.

⁶ Para que as Autarquias Locais possam garantir a sua vitalidade e continuidade, devem ser antes organizadas na base de infraestruturas, recursos materiais e patrimoniais próprios e, de igual modo, com a administração, gestão e funcionalidade dos serviços por técnicos próprios.

Locais: tese do gradualismo geográfico e tese do gradualismo funcional.

O gradualismo geográfico é o princípio segundo o qual a implementação das Autarquias Locais deverá ser gradativa, ou seja, deverá obedecer etapas em âmbito de determinados municípios ou comunas previamente identificados, que reúnam condições humanas, físicas, econômicas, materiais e financeiras. Kalanja confirma a referida ideia, fundamentando que o Princípio do Gradualismo geográfico “é aquele que, a criação ou institucionalização das Autarquias Locais deve ser de forma faseada, mediante critérios prévios de seleção de determinadas circunscrições administrativas, que sejam província, município e comuna.”⁷

Quanto ao gradualismo funcional, diz respeito à transferência gradual de certas competências e atribuições da esfera do Estado para a esfera das Autarquias Locais, visando à satisfação dos interesses das populações locais. Entende-se que a transferência de tais competências somente ocorrerá para as Autarquias que “forem manifestando nível de aperfeiçoamento e desenvolvimento em conformidade com as atribuições que se pretendem transferir.”⁸ A implementação das Autarquias Locais deverá cingir-se nos municípios e comunas que apresentem condições de garantir a sua sustentabilidade e continuidade, evitando que, no futuro próximo, sejam extintas por carecerem de meios humanos e materiais, incompatíveis com as referidas atribuições. Por isso, considerando as novas exigências que possam advir desta política pública de descentralização de poder, urge a necessidade de mobilizar mais infraestruturas, bem como formar ou capacitar os quadros angolanos em matérias de ética e deontologia, tributação, administração e gestão, gestão financeira, políticas públicas e desenvolvimento local para que os serviços públicos autárquicos sejam exercidos com maior profissionalismo e humanismo. Nesse sentido, conforme Fauré:

para verificar a existência da descentralização temos que observar a realidade e efetividade pelo menos dos seguintes elementos: i) organização das eleições locais de forma concorrencial (o povo escolhe as autoridades locais, municipais, provinciais); ii) dispor de um orçamento próprio do município (ou da

província) elaborado pelas autoridades eleitas; iii) controlar um mínimo de contribuições locais, arrecadados pelas autoridades eleitas que completam as transferências de recursos do orçamento de estado. Além destes critérios básicos e formais, poder-se-ia acrescentar outras características funcionais da descentralização, por exemplo, a possibilidade de tomar medidas e engajar políticas à escala local, planejar, priorizar os investimentos dedicados à localidade descentralizada. Assim, o poder de decisão, de ação e de intervenção ou regulação, a capacidade financeira, pelo menos parcialmente autônomos das autoridades centrais, completam o desenho administrativo da descentralização. Tudo isso não impede a fiscalização *a posteriori* por parte das administrações do estado e das jurisdições competentes (administrativas, financeiras, etc.). A descentralização não significa plena liberdade e independência dos órgãos referidos. Dessa forma, o poder de planejar ações e investimentos de interesse local não pode evitar a necessidade de preservar a coerência dos planos locais, regionais e nacionais. Se estes critérios não forem conferidos, dificilmente se poderia falar de descentralização apesar da existência das chamadas administrações locais: estas não seriam verdadeiras autarquias. Da mesma forma, não podemos confundir a descentralização e a existência dos chamados poderes locais porque pode haver poderes oficiais localizados (nas comunas, nos municípios, nas províncias) mas que são nomeados pelas autoridades governamentais centrais. Na mesma linha de reflexão, a municipalização não é sinónimo de descentralização se o primeiro termo não se traduz na realidade pelos poderes e meios que definem a descentralização. 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 quer no modo de funcionamento (CDPA, 2010). Observamos 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. Esta desconcentração não se refere apenas aos órgãos administrativos mas também aos órgãos de controle, justiça etc.⁹

Ao contrário dos teóricos que defendem o gradualismo funcional, o Executivo do Estado angolano formado pelo Partido majoritário do MPLA, e outros atores, defendem que o gradualismo a adotar devia ser mesmo

⁷ KALANJA, Celestino Carlos. *Direito das autarquias e administração local autárquica em Angola*. Luanda: Imprensa Nacional – E. P., 2019. p. 190.

⁸ NASCIMENTO, Ascânio do. *Direito das autarquias locais em Angola: análise ao direito constitucional autárquico*. Luanda: Casa das Ideias, 2018. p. 49.

⁹ FAURÉ, Yves-A. Angola e Moçambique: de uma descentralização prometida a uma descentralização tímida. In: FAURÉ, Yves-A.; RODRIGUES, Cristina Udelsmann (org.). *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 344-345.

o geográfico, ou seja: nem todos os municípios devem ascender à categoria de Autarquias Locais, por falta de recursos materiais, infraestruturas e técnicos humanos capacitados. António Francisco de Souza alerta que a decisão de criar autarquias locais deve ser muito bem pensada e planejada, já que trará importantes implicações políticas, financeiras e sociais para as populações locais e para o todo nacional. Para o autor, a

criação de autarquias locais terá custos financeiros elevadíssimos, pois implicará a construção e ou disponibilização de edifícios, elevadíssimo montante de equipamentos (viaturas, computadores etc.) e sobretudo despesas com pessoal, principal e auxiliar, político e não político. Tudo isso passará a ser uma despesa permanente, sempre com tendência a aumentar, pois as eleições e reeleições periódicas dos dirigentes políticos locais levará também a despesas com campanhas eleitorais e despesas orientadas à “caça ao voto”. Primeira conclusão: a criação do poder local passará a ser um elevadíssimo fardo financeiro para o Orçamento Geral do Estado (OGE) e assim para os contribuintes, já que as receitas das autarquias serão, como noutros países, quase na sua totalidade oriundas do OGE.¹⁰

A opinião desses atores é relevante, pois municípios sem recursos, infraestrutura e pessoal técnico suficiente, ao se tornarem Autarquias Locais, não disporão de mecanismos adequados para cumprir seus deveres. Não conseguirão realizar a contento seu *self-government*, visto que as Autarquias Locais são entidades com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Aliás, Autarquias Locais sem recursos sustentáveis não o serão no verdadeiro sentido do termo, porque serão manipuladas, dependentes do poder central do Estado que, nesse sentido, terá duas funções: a) função de tutela; e b) função de prestação de financiamento na ordem dos 50 ou 90 por cento. Nos termos do artigo 215.º, n.º 2, da CRA, “a lei estabelece que uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e de impostos locais”.¹¹ Nesse preceito encontra-se subjacente de forma tácita a ideia de que os municípios e comunas que não tenham recursos e receitas próprias para realizar suas funções e serviços públicos não ascenderão à categoria de Autarquias Locais.

¹⁰ SOUSA, António Francisco de. *Manual de direito administrativo angolano*. Porto: Vida Económica, 2014. p. 176.

¹¹ Esse preceito está subscrito no art. 215.º, n.º 2, da CRA. O dizer que parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve ser proveniente de rendimentos e impostos locais, está já implicitamente a querer afirmar que outra parte será colmatada pelo OGE através do princípio da solidariedade, que será invocado posteriormente.

Para salvaguardar a posição dos municípios sem recursos capazes de sustentar as Autarquias Locais, muitos atores evocam o Princípio Constitucional da Solidariedade e da Cooperação. A solidariedade que se evoca nesse preceito não se refere ao sentido de as Autarquias desenvolvidas apoiarem, de forma direta, as menos desenvolvidas. Se assim o for, haverá as micro e macro autarquias, em que as macro autarquias sustentariam, por meio da solidariedade, as micro autarquias. Numa palavra, haverá autarquias dependentes das outras e, em assim, o sentido filosófico de Autarquias Locais, concebido como poder próprio de autoadministração e auto-gestão, ficaria completamente esvaziado, já que haveria uma dependência das micro em relação ao poder central e em relação às macro autarquias.

Entende-se que o Princípio da Solidariedade¹² exige que as Autarquias Locais deverão ser solidárias com as outras Autarquias, por meio de alocação de certos recursos financeiros ao Orçamento Geral do Estado (OGE) para, posteriormente, haver a sua canalização e redistribuição pelo tesouro nacional àquelas autarquias mais necessitadas. É com essa união de finanças que, ao promover a definição e execução do OGE, serão destinados parte dos recursos para as Autarquias com menor grau de autossustentabilidade econômica e financeira.

Não será possível ao Estado financiar as Autarquias Locais na sua íntegra. Se assim o for, melhor que o referido município se beneficie da desconcentração administrativa, continuando sob o império do Estado.

Ainda, ao se criticar o contexto do gradualismo geográfico, acaso seja o critério adotado na efetivação das Autarquias Locais em Angola, muitos acadêmicos e atores da conjuntura política angolana duvidam se não se estará a trilhar o modelo de Moçambique, que passados dezenas de anos desde que implementaram as Autarquias Locais específicas, em obediência ao Princípio do Gradualismo Geográfico, até ao momento não conseguem efetivar as Autarquias Locais noutros municípios.¹³

¹² Para melhor compreensão do Princípio da Solidariedade e as discussões se ele é um princípio de cunho normativo ou um valor, Cf.: GUIMARÃES, Gabriel Braga; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A solidariedade e o direito internacional contemporâneo: desafios à emergência de um princípio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 180-196, 2023. DOI: 10.5102/rdi.v20i3.9089.

¹³ SIMIONE, Albino Alves; MATOS, Fernanda; CKAGNAZ-AROFF, Ivan Beck. A história da municipalização em Moçambique: atores, estratégias e implicações para a gestão pública local. *Revista de Administração de Roraima*, Boa Vista, v. 8, n. 2, p. 526-549, jul./dez.

Na verdade, Angola enquanto Estado soberano, tem a sua filosofia política e tem também valores a defender em âmbito interno e internacional. Angola é um Estado com vários recursos naturais (petróleo, gás natural, diamantes, cobre, ferro, florestas e rios); com um potencial de pescada bastante forte, desde as águas marítimas da Ilha do Cabo, Chicala, Ambriz, Porto Amboim, Baía-Azul e Namibe. A respeito da produção agrícola, Angola tem um território terrestre bastante fértil para a produção agrícola, em que o tomate, a cebola, a banana, a manga, o ananás, o abacaxi e, tantos outros bens de cultivo, têm a sua expressão. Esses recursos naturais facilitam e materializam a sua economia, diferentemente da economia de Moçambique, em que há uma complexa e fragmentada relação entre atores nacionais e internacionais, a qual é caracterizada por “interdependência e sobreposição, o que limita o poder de decisão do Estado moçambicano e dificulta sua liderança operacional [...] devido à falta de capacidade instalada adequada e à alta dependência da ajuda externa”.¹⁴

O surgimento da paz definitiva, em Angola, no ano de 2002, redefiniu o panorama da filosofia econômica e social que ficou alinhada na construção do progresso e desenvolvimento sustentável. A efetivação da referida filosofia seria possível, apenas, com o combate dos atos de ilegalidade e imoralidade da gestão pública: peculato, suborno, enriquecimento ilícito, abuso de poder, tráfico de influência, corrupção, burocracia, nepotismo, bajulação, favoritismo e corrupção,¹⁵ que tornam as instituições do Estado mais apáticas em responder aos anseios dos cidadãos.

De fato, a reflexão imposta ao Princípio do Gradualismo não consiste em analisá-lo de forma isolada como uma vontade jusfilosófica, mas em assegurar que haja uma vontade humano-política genuína para efetivar as Autarquias Locais de maneira concreta. Mas também, se concretizadas e estabelecidas com todos os aspectos de sua autonomia, num futuro próximo não venham a

onerar o Estado nem hipotecar a boa vontade e as expectativas de muitos cidadãos.

Basta o arrependimento das gerações anteriores, que vivenciaram a implementação da governação na I República, com um sistema político marxista-leninista e um modelo de centralismo econômico, o que levou à nostalgia pela administração colonial, que consideraram superior à administração angolana vigente na época.

Em outro aspecto, muitos nostálgicos da I República, apesar das condições de vida precárias, recordam um tempo em que existia uma distribuição de recursos para todos. A democracia multipartidária e o sistema de economia de mercado implementados com a Lei de Revisão Constitucional n.º 12/91, que deu continuidade constitucional¹⁶ com a Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92, de 26 de setembro, eram percebidos por muitos como uma fachada política, uma “balofa politiquice” destinada a satisfazer as expectativas internacionais. A estratégia visava demonstrar ao exterior que, em Angola, já prevalecia o sistema promovido pela potência mundial norte-americana, que havia vencido ideologicamente a disputa de poder durante a Guerra Fria (1947-1989) entre os EUA e a URSS.

Atualmente, Angola deve dedicar atenção cuidadosa ao processo de implementação e efetivação das Autarquias Locais, ou seja, organizar esse processo, atendendo a certos pressupostos que, no contexto atual, são considerados as principais preocupações a serem abordadas:

- a) garantir a unidade política e social entre os grupos e subgrupos étnicos congregados em Angola, bantu e não bantu, e integrá-los à filosofia de Estado, a fim de se promover a consolidação do Estado-Nação Angola. Com base nesse panorama, Sónia fundamenta os argumentos de Caley, que defendem o seguinte:

as etnias não são somente produto da colonização, estas serviram de instrumento de cisão no seio dos povos africanos, sobretudo devido a conotação étnica e sua influência sobre os partidos políticos e destes sobre aquelas. Para melhor compreensão, aponta o caso de Angola e dos três movimentos de libertação, cuja área geográfica da etnia Kikongo se reclamava a ancestralidade do Reino do Congo; o

2018. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v8i2.5049. p. 526-549.

¹⁴ SACHY, Marta; ALMEIDA, Celia; PEPE, Vera Lúcia L. E. Assistência farmacêutica em Moçambique: a ajuda externa na provisão pública de medicamentos. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 23, v. 7, p. 2277-2290, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018237.09332018. p. 2288.

¹⁵ CAVALO, César Catengue Chilala. A reforma da administração pública e o novo modelo de gestão. In: CAPOCO, Zeferino. *Estudos em memória de D. Óscar Braga: o homem, a obra e heranças espirituais*. Lobito: ISPOCAB Editora, 2022. p. 558-559.

¹⁶ Há continuidade constitucional, quando os preceitos da nova Constituição se reconduzem aos da Constituição anterior, não havendo nenhum grau de ruptura constitucional.

MPLA, cuja maior influência se regista junto dos Kimbundos; e a UNITA a reivindicar legitimidade histórica junto dos povos do planalto. Mais uma prova de que a etnicidade não existiu como persiste e é o surgimento do PRS, após as eleições de 1992, que, de forma subtil, parece representar a base social das etnias Cokwe e Lunda.¹⁷

A integração dessas vicissitudes consubstanciadas nas ideologias partidárias com representação geográfica não será eficaz para um partido que vence as eleições autárquicas num Município que não tem expressão da sua etnia. Não haverá uma relação mais democrática entre o Partido governante e os governados, porque, na sua generalidade, não fazem parte da etnia que governa. O problema de sobreposição da identidade cultural aos outros não é digno de construção de uma nação próspera e sustentável. Por isso, deve reinventar os partidos políticos naquilo que são as suas ideologias que, hoje, se confundem com a sua etnicidade. Os partidos políticos não se identificam com a nação angolana, mas sim com as suas etnias. Caso não se resolva essa situação, mais um risco está à vista na efetivação e sustentabilidade das Autarquias Locais.

- b) O Executivo, por meio da Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE), bem como outros serviços de inspeção, devem promover a fiscalização e auditorias permanentes às finanças cabimentadas para o Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), que é o sinal evidente da reestruturação dos Municípios, para que mereçam a seleção desejada para a categoria de Autarquias Locais;¹⁸
- c) é preciso combater, antes da criação das Autarquias Locais, as práticas viciosas da governação: corrupção, branqueamento

de capitais, peculato, suborno, abuso de poder, tráfico de influência, nepotismo, favoritismos, cabritismo, clientelismo, bajulação etc. Caso contrário, tais práticas viciosas de gestão estadual podem ser transferidas para a gestão autárquica. Se assim acontecer, estar-se-á a sufocar, hipotecar e onerar o futuro coletivo das Autarquias Locais;

- d) é preciso primar na construção de infraestruturas capazes de criar riquezas e robustecer as finanças públicas autárquicas;
- e) deve-se apostar numa Nova Gestão Pública, por meio de uma política de privatização e reprivatização dos serviços públicos tendentes à promoção da efetivação e sustentabilidade das Autarquias Locais. A expressão “privatização dos serviços” sugere, à primeira vista, a transferência de determinados serviços da jurisdição do Estado para uma entidade privada, representando, assim, um dos primeiros passos na efetivação da reforma do Estado prevista para os próximos anos pelo governo angolano. Recorrendo aos argumentos de Abrantes, definem-se privatizações como: “o ato através do qual o Estado transfere para o setor privado, a propriedade e a gestão de unidades produtivas de bens produtivos ou de recursos naturais, anteriormente na titularidade e/ ou gestão do setor público, ou outros setores de produção não privados.”¹⁹ Nesse sentido, a privatização do setor público pode ser de dois tipos: privatização de tipo *hard* e privatização de tipo *soft*. A abordagem conceitual da privatização de tipo *hard* é aquela que consiste na transferência e venda definitiva das empresas da gestão do Estado para o setor privado. Ao passo que a privatização de tipo *soft* consiste na transferência do poder de gestão do Estado para o privado de forma temporária e parcial. No contexto da reforma do Estado angolano, impõe-se com maior necessidade e urgência da

¹⁷ *Apud* SOUSA, António Francisco de. *Manual de direito administrativo angolano*. Porto: Vida Económica, 2014. p. 88.

¹⁸ O Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM) resulta de uma gestão estratégica e prognóstica baseada na reestruturação dos Municípios com o propósito de reduzir as assimetrias do país. Os Municípios que tiverem infraestruturas e recursos sustentáveis, bem como técnicos humanos com competências para administrar, gerir e promover a funcionalidade dos serviços autárquicos, poderão ser selecionados à categoria de Autarquias Locais. E outros que se beneficiarem do investimento do PIIM, porque não têm recursos sustentáveis nem técnicos humanos com qualificações compatíveis com os serviços a serem atribuídos no âmbito da transferência de competências, estes não merecerão a contemplação desejada. Mas essa ação de reestruturação do referido Município é indicador de um vir-a-ser das Autarquias Locais no futuro próximo, acaso adotado o critério geográfico do princípio do gradualismo.

¹⁹ ABRANTES, Maria Luísa Perdigão. *As privatizações em Angola*. Multitema, 2009. p. 21.

promoção da privatização de tipo *soft*

às empresas da Sonangol, da TAAG, do Caminho de Ferro, da Empresa de Seguro de Angola e da Endiama. Por outro lado, deve-se promover a privatização de tipo *hard* às empresas de energia, água e saneamento, bem como às empresas do setor financeiro: o Banco de Poupança e Crédito (BPC) e o Banco de Investimento e Indústria (BCI).²⁰

Para além da política de Privatização que deve ser seguida no âmbito da reforma do Estado, o referido autor sugere, também, a

reprivatização das Empresas do Sector das Tecnologias de Informação e Comunicação Social, tal como: a TV ZIMBO, a TV Palanca, a Rádio Mais e tantas outras empresas de telecomunicações, quer sejam integradas no mesmo setor, quer em outros que resultaram ou venham resultar da política de confisco, por serem constituídas com dinheiro público.²¹

- f) é necessário investir desde já na formação e capacitação dos recursos humanos angolanos, que desempenharão um papel fundamental para a administração pública, assim como os gestores dos serviços autárquicos;
- g) espera-se que sejam serviços qualificados, eficientes, eficazes e universalizantes, aptos para os novos desafios que hão de vir, porque essa Reforma do Estado tenciona o desenvolvimento sustentável, a democracia e o fortalecimento do poder local em Angola;
- h) é preciso fazer o cadastramento de todo o patrimônio público do Estado, principalmente o confisco dos espaços localizados na orla marítima (praias), que foram usurpadas por pessoas particulares ligadas ao aparelho do Poder do Estado, na sua maioria administradores locais, com ou sem a anuência do Governador Provincial. Atualmente, esses espaços são necessários para sustentar as Autarquias Locais, no

²⁰ CAVALO, César Catengue Chilala. A Constituição e o papel arbitral do Tribunal de Contas na gestão financeira e administrativa do Estado Angolano. In: CAPOCO, Zeferino. *Estudo de direito constitucional angolano*: por ocasião dos dez anos da Constituição da República de Angola. Lobito: ISPOCAB Editora, 2021. p. 273.

²¹ CAVALO, César Catengue Chilala. A Constituição e o papel arbitral do Tribunal de Contas na gestão financeira e administrativa do Estado Angolano. In: CAPOCO, Zeferino. *Estudo de direito constitucional angolano*: por ocasião dos dez anos da Constituição da República de Angola. Lobito: ISPOCAB Editora, 2021. p. 273.

sentido de se colocar infraestruturas turísticas e, não somente, por forma, a promover o prazer *talássio* gerenciando, deste modo, a sustentabilidade tributária. Como exemplo pode-se citar as Praias do Mussulo, Ilha do Cabo, Chicala, todas localizadas na Província de Luanda; Praias do Porto Amboim, na Província do Sumbe; Praias do Bairro do 27, Bairro do Tchipiandalo, Santo António, da Baía Azul, Caotinha, todas localizadas na Província de Benguela, etc.

- i) É preciso definir a política de (re) enquadramento dos quadros de pessoal da Administração Pública angolana e analisar, pormenorizadamente, a sua situação funcional, porque passando o Município para Autarquia, entende-se que os funcionários da Administração Pública local também transitarão para as Autarquias. Será que esses funcionários assumirão todos as mesmas categorias e o mesmo regime jurídico? Se assim o for, as Autarquias Locais terão robustez econômica e financeira para cabimentar a situação salarial desses funcionários? Esse é o argumento utilizado para justificar a não consagração em Autarquias Locais de todos os Municípios do país, de forma genérica, porque os Municípios com poucos recursos não conseguirão absolver a demanda de folha de pagamento desses quadros, nas diversas categorias profissionais. Uma questão importante que precisa ser debatida no processo de autarcização é o cadastro e inscrição dos ex-militares, quer sejam do Governo, quer sejam da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), a fim verificar da necessidade ou não de integrá-los na Caixa Social das Forças Armadas Angolanas. Trata-se de medida relevante quando se objetiva a reconciliação e a pacificação dos espíritos;
- j) promover o espírito de reconciliação nacional, a fim de se exaltar o sentimento comum de construção do Estado-Nação

Angola. Com isto, é preciso esquecer o tráfico de influência e o favoritismo partidário, para que se tenha um poder autárquico inclusivo, capaz de oferecer um serviço público mais humanista e digno a todos habitantes.

A institucionalização das Autarquias Locais não deve resultar de falácias nem deve se destinar a ampliar quadros administrativos sem a correspondente qualificação dos serviços públicos a seus cidadãos. Deve materializar a relação entre os dois pilares da Administração Pública, isto é, entre a descentralização e a desconcentração, conforme fundamenta Nunes:

descentralizar sem desconcentrar faz correr o risco de um desequilíbrio que prejudicaria a administração do Estado. Desconcentrar sem descentralizar faz correr o risco de instalar na província funcionários sem interlocutores e, a breve trecho, sem responsabilidades. Os dois movimentos devem ser levados a efeito simultaneamente, uma vez que a descentralização, ao criar um poder autónomo, arrasta a desconcentração que cria um poder do Estado que o equilibra.²²

Se forem efetivadas as sugestões acima antes do processo de autarcização, haverá maior solidez na instituição das Autarquias Locais, que devem funcionar em um clima de coabitação entre as três formas de poder: poder das Autarquias Locais, poder do Estado e poder da Instituição da Autoridade Tradicional.

Quanto a esse processo, trata-se de tarefa de todo o cidadão angolano e das instituições que fazem parte de sua sociedade. Todos os angolanos são responsáveis pelo destino coletivo do seu país. Ou seja, o porvir está dependente da atuação de cada um em prol de uma Angola próspera para todos. Seja essa atuação positiva ou negativa, influenciará, *ipso facto*, a imagem de Angola que se quer construir, tanto em nível interno como em âmbito internacional.

De acordo com a opinião que divide aquela franja da sociedade política angolana formada por partidos na oposição, politólogos, filósofos, juristas, sociólogos, economistas, geógrafos, engenheiros, ambientalistas, líderes religiosos e outros atores, as Autarquias Locais deviam obedecer ao princípio funcional e não geográfico. Esses atores defendem que deve haver uma transferência gradual de atribuições e competências do poder do

Estado para o poder das Autarquias Locais. Para esses atores relevantes, o gradualismo geográfico gera assimetrias regionais e desigualdades sociais, contribuindo, assim, para a violação do Princípio da Igualdade consagrado no art. 23.º da CRA.

Salienta-se que o gradualismo geográfico pode gerar assimetrias sociais, uma vez que as populações dos Municípios sem Autarquias, devido à carência de recursos e serviços adequados, poderão migrar rapidamente para os Municípios onde as Autarquias Locais foram implantadas. Esse fenômeno pode resultar em migrações internas que enfraquecem, ainda mais, os Municípios menores e tornam insustentável a infraestrutura dos Municípios maiores. Ressalta-se, também, que, nos Municípios que se tornarem Autarquias, poderá ocorrer uma concentração significativa de populações em busca dos bens e serviços disponíveis. O caso pode ser semelhante com o que aconteceu na Guerra Fria, tendo se verificado o seguinte à época:

no sentido de administrar o território alemão, os dois blocos (Ocidente e Leste) dividiram a geopolítica alemã, ou seja, os EUA e aliados ficaram com a Alemanha Ocidental (República Federal da Alemanha) e a URSS e aliados ficaram com a Alemanha Oriental (República Democrática Alemã). Por causa do sistema político fundado na democracia popular e do sistema económico socialista fundado no modelo de economia planificada, instalado na Alemanha Oriental, muitas populações migraram para a Alemanha Ocidental, onde reinava o sistema político democrático liberal e o sistema de economia capitalista baseado no modelo de economia de mercado.²³

A Alemanha Ocidental na época estava mais desenvolvida em relação à Alemanha Oriental. Como resultado, no ano de 1961, a URSS construiu o Muro de Berlim para impedir que muitos cidadãos migrassem para o lado dos EUA e aliados, em Berlim Ocidental, o que levou as autoras, a afirmar o seguinte:

no entender dos EUA e aliados, houve violação dos Acordos de Potsdam, emanados da Conferência realizada naquele local entre 17 de Julho e 2 de Agosto de 1945, na Alemanha, cujo objetivo era a ocupação conjunta da Alemanha pelos aliados e a transferência da soberania alemã para os ocupantes, que passam a exercer os poderes administrativos.²⁴

²² NUNES, Elisa Rangel. *Finanças municipais em Angola*. 2. ed. Luanda: Universidade Agostinho Neto, 2011. p. 431.

²³ SOUSA, Isabel; SOARES, Olívia. *Pensar a história*. Lisboa: Texto Editora, 1998. v. 2. p. 107-108.

²⁴ SOUSA, Isabel; SOARES, Olívia. *Pensar a história*. Lisboa: Texto Editora, 1998. v. 2. p. 93.

O recurso à análise sobre a “questão alemã”, no contexto da Guerra Fria, identifica-se como um estudo comparado que serve como barômetro na implementação das Autarquias Locais naqueles municípios sem recursos sustentáveis.

O risco de consequências semelhantes às registradas em Berlim Oriental poderá se manifestar na implementação das Autarquias Locais em Angola, caso não se priorizem a construção de infraestruturas, o aumento de serviços e a disponibilização de bens nos Municípios. A atuação prévia do Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM) deve garantir os recursos e patrimônios próprios das Autarquias Locais, a fim de evitar esse cenário. Para tal, o Estado deverá dar maior atenção a esses Municípios menores e desenvolvê-los para que, num futuro próximo, estejam em condições de serem contemplados no mesmo processo.

4 Considerações finais

A abordagem do tema sobre a “Análise jusfilosófica ao princípio do gradualismo: seu nível de coabitação com outros princípios constitucionais na efetivação e sustentabilidade das Autarquias Locais em Angola” é complexa, considerando, especialmente, o grau de responsabilidade que impõe, por ser um tema multidisciplinar e pelo caráter de transversalidade que o assunto acarreta.

Não basta ser jurista para tecer comentários sobre as Autarquias Locais, como muitas vezes se alude na geopolítica angolana. Essa análise envolve outros acadêmicos, assim como filósofos, politólogos, sociólogos, economistas, contabilistas, engenheiros, ambientalistas etc. E, por isso, contemplam-se, neste artigo, autores das mais diversas áreas de conhecimento, com olhares diferenciados sobre o mesmo objeto de estudo.

Neste artigo, abordou-se o Princípio do Gradualismo na política angolana, que não deve ser analisado de forma isolada, mas sim em consonância com outros princípios constitucionais, garantindo, assim, a continuidade da Constituição da República de Angola de 2010 por meio de uma interpretação sistemática.

O objetivo não é apenas defender o Princípio do Gradualismo Geográfico ou Funcional, mas, sim, destacar a necessidade de uma vontade política e humana

por parte dos líderes políticos, servidores do Estado e, também, da sociedade civil, para a implantação das Autarquias Locais. A busca é por tornar essas Autarquias eficazes, eficientes e efetivas, contribuindo para a construção de um desenvolvimento sustentável para Angola, capaz de oferecer uma vida mais digna, com maior qualidade e sustentabilidade para seus cidadãos. A academia, enquanto precursora dos trilhos da investigação científica, não foi conferido o direito decisório, mas apenas consultivo e orientativo. Por isso, acredita-se na eficácia e eficiência da continuidade do combate aos vícios da governação democrática: corrupção, peculato, suborno, tráfico de influência, clientelismo, nepotismo, compadrio, paternalismo, amiguismo; numa palavra, favoritismo, que contaminam de maneira relevante e problemática a Administração Pública angolana. Com efeito, se assim não acontecer, estar-se-á a transferir esses vícios para os entes autárquicos.

Portanto, as razões de análise sobre o processo gradual de institucionalização das Autarquias Locais em Angola estão apresentadas, defendendo-se a sua institucionalização de maneira sólida e sustentável, visando à qualidade de vida da população de Angola, que é o fundamento do Estado e do poder político. Sua inobservância poderá acarretar problemas ainda maiores e, por que não dizer, incidir num breve lapso temporal à extinção das próprias Autarquias Locais. Avante, ao desafio de se implementar Autarquias Locais duradouras, sustentáveis e que respeitem a dignidade humana de seus habitantes, em geral.

Referências

- ABRANTES, Maria Luísa Perdigão. *As privatizações em Angola*. Multitema, 2009.
- ANGOLA. [Constituição (2010)]. *Constituição da República de Angola*. Disponível em: https://cunene.gov.ao/fotos/frontend_1/editor2/constituicao_da_republica_de_angola.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.
- CAVALO, César Catengue Chilala. A Constituição e o papel arbitral do Tribunal de Contas na gestão financeira e administrativa do Estado Angolano. In: CAPOCO, Zeferino. *Estudo de direito constitucional angolano: por ocasião dos dez anos da Constituição da República de Angola*. Lobito: ISPOCAB Editora, 2021.

- CAVALO, César Catengue Chilala. A reforma da administração pública e o novo modelo de gestão. In: CAPOCO, Zeferino. *Estudos em memória de D. Óscar Braga: o homem, a obra e heranças espirituais*. Lobito: ISPO-CAB Editora, 2022.
- FAURÉ, Yves-A. Angola e Moçambique: de uma descentralização prometida a uma descentralização tímida. In: FAURÉ, Yves-A.; RODRIGUES, Cristina Udelsmann (org.). *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*. Coimbra: Almedina, 2011.
- GUIMARÃES, Gabriel Braga; MARQUES JÚNIOR, William Paira. A solidariedade e o direito internacional contemporâneo: desafios à emergência de um princípio. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 180-196, 2023. DOI: 10.5102/rdi.v20i3.9089.
- HILÁRIO, Carlos Esteves. *A institucionalização das autarquias em Angola: análise dos pressupostos constitucionais*. Luanda: Fundação Open Society, 2014.
- KALANJA, Celestino Carlos. *Direito das autarquias e administração local autárquica em Angola*. Luanda: Imprensa Nacional – E. P., 2019.
- NASCIMENTO, Ascânio do. *Direito das autarquias locais em Angola: análise ao direito constitucional autárquico*. Luanda: Casa das Ideias, 2018.
- NUNES, Elisa Rangel. *Finanças municipais em Angola*. 2. ed. Luanda: Universidade Agostinho Neto, 2011.
- POULSON, Lazarino. *Autarquias locais no direito angolano*. Luanda: Novos Cérebros, 2018.
- SACHY, Marta; ALMEIDA, Celia; PEPE, Vera Lúcia L. E. Assistência farmacêutica em Moçambique: a ajuda externa na provisão pública de medicamentos. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 23, v. 7, p. 2277-2290, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018237.09332018.
- SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz: Editora IPR, 2010. p. 419-434.
- SANTIN, Janaína Rigo; TEIXEIRA, Carlos Manuel dos Santos. Instituições do poder local no Brasil e em Angola. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1571-1596, set./nov. 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/44620. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/W8bBQzMtjy6wQWRsrNnPxwr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2023.
- SIMIONE, Albino Alves; MATOS, Fernanda; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A história da municipalização em Moçambique: atores, estratégias e implicações para a gestão pública local. *Revista de Administração de Roraima*, Boa Vista, v. 8, n. 2, p. 526-549, jul./dez. 2018. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v8i2.5049.
- SOUSA, António Francisco de. *Manual de direito administrativo angolano*. Porto: Vida Económica, 2014.
- SOUSA, Isabel; SOARES, Olívia. *Pensar a história*. Lisboa: Texto Editora, 1998. v. 2.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.