

As Autarquias locais enquanto instrumentos de Economia do Desenvolvimento nos Municípios em Angola.

Local authorities as instruments for economy of development in municipalities in Angola.

Las autoridades locales como instrumentos económicos del desarrollo en los municipios de Angola.

Les autorités locales en tant qu'instruments d'économie de développement dans les municipalités en Angola.

Damião Fernandes Capitão Ginga

<https://orcid.org/0000-0003-2986-6767>

Doutor. Professor Associado Convidado da Academia Diplomática de Angola “Venâncio de Moura”/.

Luanda, Angola

damiaoginga@hotmail.com.

DATA DA RECEPÇÃO: Agosto, 2021 | DATA DA ACEITAÇÃO: Novembro, 2021

Resumo

O presente ensaio parte da consciência de que o atual contexto nacional exige uma maior participação do cidadão nos processos de tomada de decisão, quer por uma questão de materialização do interesse colectivo, quer como catalizadores do desenvolvimento económico de Angola. Destarte, interessará fazer uma reflexão teórica sobre os modelos em torno da Economia do Desenvolvimento, na medida em que o artigo apresenta alguns roteiros teóricos e de execução do papel do poder local, na realização dos interesses coletivos, por meio de uma abordagem qualitativa, mediante um raciocínio dedutivo, que versa sobre as autarquias locais, enquanto instrumentos da economia do desenvolvimento nas localidades angolanas.

Palavras-chave: Autarquias Locais; Economia do Desenvolvimento; Desenvolvimento Económico; Angola.

Abstract

This essay is based on the awareness that the current national context requires greater citizen participation in decision-making processes, whether as a matter of materializing the collective interest or as catalysts for Angola's economic development. Therefore, it will be interesting to reflect on some models and theories around Development Economics, as this article presents some theoretical and execution guidelines for the role of local government in the realization of collective interests, through a qualitative approach, by means of deductive reasoning, which deals with local authorities, as instruments of development economics in the Angolan localities.

Keywords: Local Authorities; Development Economy; Economic development; Angola.

Resumen

Este ensayo parte de la conciencia de que el contexto nacional actual requiere una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, ya sea en aras de materializar el interés colectivo, o como catalizador del desarrollo económico de Angola. Así, será interesante hacer una reflexión teórica sobre los modelos en torno a la Economía del Desarrollo, ya que el artículo presenta algunos guiones teóricos y de implementación del rol del gobierno local, en la realización de intereses colectivos, a través de un enfoque cualitativo, a través de un razonamiento deductivo, que trata de las autoridades locales, como instrumentos de la economía del desarrollo en las localidades angoleñas.

Palabras clave: Autoridades Locales; La economía del desarrollo; Desarrollo económico; Angola.

Résumé

Cet essai est basé sur la prise de conscience que le contexte national actuel requiert une plus grande participation des citoyens dans les processus de prise de décision, soit pour matérialiser l'intérêt collectif, soit comme catalyseur du développement économique de l'Angola. Ainsi, il sera intéressant de faire une réflexion théorique sur les modèles autour de l'Economie du Développement, car l'article présente quelques scénarios théoriques et la mise en œuvre du rôle du gouvernement local, dans la réalisation des intérêts collectifs, à travers une approche qualitative, à travers un raisonnement déductif, qui traite des autorités locales, comme instruments de l'économie de développement dans les localités angolaises.

Mots-clés: Autorités locales ; Économie de développement; Développement économique; Angola.

Introdução

Há hoje um consenso alargado relativamente ao papel do poder local no desenvolvimento das localidades, sobretudo pelo reconhecimento de que nas sociedades contemporâneas, as municipalidades descentralizadas constituem um dos principais eixos de promoção do desenvolvimento e de transferência de riqueza interna. Na realidade, os estudos sobre a governação local têm-se desenvolvido segundo duas perspetivas principais, a saber: uma que encara o poder local como uma ramificação da administração central, desconcentrada; e outra que o considera como poder autónomo, independente, relativamente ao Poder central, ou seja, descentralizada (Mozzicafreddo et al, 1988, p. 85-86).

É no âmbito da visão de descentralização que se vislumbra o processo de autarcização dos municípios em Angola, porquanto o poder local será convocado a agir em prol do desenvolvimento das localidades, por meio de políticas e instrumentos que possam potenciar os fatores locais, transformando-os em fatores de riqueza e em vantagens competitivas. Neste quadro, o processo de implementação de autarquias locais nos municípios de Angola tem sido amplamente debatido nos diferentes subsectores da sociedade, nomeadamente no que diz respeito a sua pertinência e urgência, num cenário em que a grande maioria dos cidadãos é a favor da sua implementação (OPSA, 2018).

Diante desta constatação, estabelecemos entender quais os possíveis efeitos da implementação das autarquias em benefício do desenvolvimento económico de Angola. Interessará por isso abordar as autarquias, com as suas potencialidades e limitações, do ponto de vista da relação que se pode estabelecer entre a implementação do poder local descentralizado e a materialização dos interesses coletivos, de bem-estar, justiça e segurança; na medida em que é fundamental perceber como as municipalidades poderão empreender um esforço para a criação de riqueza e transferência de benefícios nas e entre localidades, e com isso potenciar o desenvolvimento económico, no quadro da Economia do Desenvolvimento.

Sob o ponto de vista metodológico, o presente artigo assenta na revisão bibliográfica e análise documental, tendo como base uma abordagem qualitativa, mediante um raciocínio dedutivo-indutivo, onde as questões sobre a relação entre o processo de implementação das autarquias e os modelos e teorias em torno da Economia do Desenvolvimento, enquanto ramo da economia que estuda os métodos para promover o crescimento económico e a mudança estrutural nos países em desenvolvimento, constituem o centro de análise. Finalmente, o artigo encontra-se estruturado em quatro pontos principais, sendo o primeiro uma abordagem teórico-conceitual, seguido de uma descrição sobre o atual contexto de atraso económico nas localidades angolanas, complementado por uma descrição sobre o papel do poder autárquico na satisfação do interesse coletivo e finalizando com uma análise prospetiva sobre o papel do poder autárquico na criação de fatores que potenciem economias de escala, nas localidades, e que no final se traduza em desenvolvimento económico nestas regiões.

Enquadramento teórico

Nos últimos anos, a questão sobre a implementação das autarquias, no quadro da autonomização da administração local, tem emergindo no seio da sociedade angolana, mormente devido a depreciação das condições de subsistência dos cidadãos e de habitabilidade das comunidades, regra geral. As autarquias locais ou ainda na expressão em inglês "*local authority*", representam o espaço de interseção entre o poder local e o interesse local, fomentado pelo conjunto de escolhas, decisões e preferências das comunidades sediadas num determinado espaço geográfico.

A origem etimológica da palavra Autarquia, deriva do Grego "*Autarkhia*", que significa "comandar a si mesmo", sendo um conceito que, independentemente do seu sentido ou dimensão, traduz a ideia de exercer poder sobre si mesmo, autonomia, independência ou ainda de autossuficiência, no que diz respeito aos recursos. A autarquia local é a expressão da vontade política organizada da comunidade de determinada localidade, na medida em que é um ente autónomo ao Estado, não sendo por isso seu instrumento.

Conceptualmente e conforme o Dicionário da Academia de Ciências de Lisboa, a Autarquia Local constitui-se numa "pessoa coletiva territorial, dotada de órgãos próprios e com autonomia, que visam a prossecução dos interesses comuns da população". Neste particular e à luz do artigo 217º da CRA, as Autarquias Locais "são pessoas colectivas

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 respectivas populações”. Encontra-se intrínseca a ideia de que as autarquias locais são entidades públicas que desenvolvem a sua ação sobre uma determinada região do território, visando a prossecução de interesses coletivos das populações aí residentes e gozando de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

Por sua vez e no que toca à Economia do Desenvolvimento, enquanto cátedra do quadro das ciências económicas, importa referir que cada vez menos ouve-se falar desta ciência, porquanto de acordo com alguns especialistas o seu estudo e os seus critérios de análise¹ em determinada altura passaram a ser vistos como uma forma de discriminação ou neocolonialismo de alguns países relativamente a outros; na medida em que os conceitos tradicionais de “países subdesenvolvidos” ou de “países do Terceiro Mundo”, foram substituídos por “países em vias de desenvolvimento”. Deste modo, embora as matrizes de subdesenvolvimento e atraso económico persistam em muitos destes países, eles deixaram de ser considerados países subdesenvolvidos, traduzindo a ideia, por vezes enganadora, de que estão num processo de transformação que os levará ao desenvolvimento.

Ora, a Economia do Desenvolvimento centra a sua análise nos problemas próprios de uma vasta periferia de países menos desenvolvidos da economia mundial, na medida em que dedica-se à criação de teorias e métodos para ajudar na identificação de políticas e ações, que visam potenciar os países para alcançar o desenvolvimento (Uphoff, 1972, p. 506).

O Professor Amartya Sen, Nobel da Economia de 1998, surge como um dos principais opositores das teses apresentadas por este campo de estudo, no sentido em que para este existem outras questões que podem afetar a relação direta de proporcionalidade existente entre os elementos que potenciam o desenvolvimento económico, dentre as quais a privação de liberdade. Com efeito, a noção contemporânea de “desenvolvimento” tem vindo a ampliar, na medida em que se assiste a incorporação de novas dimensões no seu espectro, dentre estas encontram-se as abordagens de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável, que contribuem para a definição de um conceito de desenvolvimento mais orientado para a natureza humana, evidenciando o direito de todos cidadãos a uma vida digna, saudável, esclarecida e justa.

Estas novas dimensões situam o conceito de desenvolvimento no seio das comunidades, onde a participação dos cidadãos nas decisões e escolhas que afetam suas vidas se reveste de fundamental importância, porquanto o desenvolvimento visa dar prioridade à satisfação das necessidades dos cidadãos e orientar contra os perigos do uso descontrolado dos recursos disponíveis, em defesa das gerações vindouras. O conceito de desenvolvimento económico traduz assim o fenómeno histórico dos Estados associados

¹ A chamada Economia do Desenvolvimento, surgida nos anos 1950, como ramo autónomo de estudo das ciências económicas, preocupava-se com os meios para promover o crescimento da renda *per capita*, sendo que acreditava-se numa relação diretamente proporcional entre a renda, o consumo e a satisfação, o que muitas vezes não constitui verdade (Sen, 2010).

à revolução capitalista, hoje não mais reduzido apenas ao crescimento do PIB *per capita*, ou seja ao economicismo redutor (Veiga, 2006).

Na verdade, hoje, o conceito de desenvolvimento econômico reconhece a importância do crescimento econômico, ou seja, o papel do mercado, todavia atribui fundamental importância ao seu impacto no que diz respeito aos equilíbrios sociais, liberdades políticas, econômicas e sociais, na medida em que a igualdade, equidade e solidariedade são peças fundamentais para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do crescimento econômico. Conforme refere Ignacy Sachs, “o crescimento econômico, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades” (2004, p. 14).

Para haver desenvolvimento econômico é necessário que a variação positiva das variáveis quantitativas de uma economia seja acompanhada por variações positivas das variáveis qualitativas nessa sociedade. O desenvolvimento econômico surge assim como o processo de sistemática acumulação de capital, que associa o progresso técnico e tecnológico ao trabalho e ao capital, visando o aumento sustentado da produtividade dos padrões de consumo de uma determinada sociedade, e resultando no aumento da renda por habitante e na prosperidade da comunidade. Conforme defendia Joseph Schumpeter², quando afirmava que o desenvolvimento econômico deve implicar transformações estruturais, enquanto processo de acumulação de capital que visa elevar os padrões de vida dos cidadãos (Schumpeter, 1961).

Porém, de acordo com alguns especialistas as teorias de Schumpeter³ não são transversais às estruturas dos países em vias de desenvolvimento, particularmente porque na sua previsão, para que haja desenvolvimento econômico, é necessário que exista maior intervenção do setor privado comparativamente ao setor público na economia. Nos países desenvolvidos, a existência de iniciativa privada nos diferentes subsetores da economia é por si resultado desse estágio de maturidade econômica, o que faz com que a criação de um setor privado forte seja um dos principais objetivos de muitos programas de governação dos países em vias de desenvolvimento (Singer, 1953). Ou seja, o processo pressupõe que a medida em que o país for atingindo patamares maiores de crescimento econômico, automaticamente a economia deixa de ser assegurada pelo setor público e passa a ser fomentada pelo setor privado, pela iniciativa privada e pela inovação privada.

Em síntese e para o caso concreto de alguns países africanos, onde se destaca Angola, a grande questão está na criação de um ambiente interno que, conjugados os recursos, favoreça o desenvolvimento econômico, ou seja, permita que o Estado comece um processo de crescimento que conduza à prosperidade nacional, nomeadamente devido ao contexto local de atraso ou subdesenvolvimento em muitas regiões.

² Joseph Schumpeter foi um dos primeiros economistas a defender a tese de que quando o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento econômico não assegura.

³ A partir deste ponto de vista, a visão de Schumpeter algumas vezes não é vista como uma teoria para o desenvolvimento econômico, no que se refere a visão de como o desenvolvimento econômico começa, pelo contrário foca-se nos critérios de continuidade e sucesso, uma vez atingido um patamar em que a estrutura econômica seja favorável para o surgimento do empreendedorismo e inovação privada, isto é, as normas e regras que regulam o mercado potenciem o surgimento de um setor privado forte (Singer, 1953, p. 23).

O contexto de subdesenvolvimento nos municípios

No quadro da institucionalização de municipalidades, a noção de subdesenvolvimento em oposição ao desenvolvimento, à luz das ciências sociais, nem sempre é de fácil aferição, particularmente porque a sua dimensão não deve ser reduzida às questões ligadas ao bem-estar material e satisfação econômica, no sentido em que uma localidade subdesenvolvida pode ser rica em arte, filosofia, religião ou civilização em geral. Todavia, no âmbito da governação local e da satisfação dos interesses coletivos, essas variáveis abstratas de nada servem, se não se repercutirem em bem-estar social e elevação da qualidade de vida das comunidades, pelo que, para efeitos do presente trabalho, interessa abordar os fatores inerentes ao atraso socioeconómico dos municípios em Angola.

A visão apresentada por Schumpeter é resultado nítido deste dilema, sendo que este apresentou a distinção entre desenvolvimento económico e crescimento, para realçar a importância da inovação e do elemento técnico-tecnológico no processo de desenvolvimento económico; tomando como referência alguns contextos nas quais o crescimento da renda *per capita* não implica transformações e por isso não configura desenvolvimento económico (Schumpeter, 1961). É o caso de alguns países africanos, cujo PIB pode crescer devido à exploração dos recursos naturais, mas não resulta em transformações na estrutura socioeconómica, impedindo a diversificação e industrialização da economia e evidenciando a doença holandesa (Cilliers, 2020).

Este contexto é resultante, também, da visão dos líderes africanos que privilegiam os governos extremamente centralizados, como forma de administrar tudo a partir de cima “*top-down*”, levando à ineficácia das políticas públicas e ao subdesenvolvimento das suas nações, particularmente porque o macroplaneamento aliado à incapacidade, de identificar as necessidades concretas das localidades e para fazer cumprir localmente a satisfação dessas, tem posto em causa a eficácia dos governos centralizados na defesa do interesse coletivo (Domar, 2016, p. 22; Mbeki, 2009).

Angola insere-se nesta matriz de desequilíbrios, no sentido em que uma das principais causas de atraso de alguns municípios de Angola é originada pelo baixo agregado económico nacional, traduzido pelos baixos níveis de produção de capital diversificado, o que faz com que haja pouca capacidade de investir, isto é, o PIB agregado nacional é baixo devido a pouca produtividade dos setores da economia, explicados pelos baixos níveis de investimento nas localidades.

O desenvolvimento económico dos municípios encontra-se deste modo limitado à estratégia de desenvolvimento nacional do governo central, num contexto em que a inoperância e falta de eficácia dos modelos de intervenção económica à escala local tornou-se insustentável. Não apenas pela pouca sustentabilidade dos instrumentos utilizados para conduzir e fiscalizar esses programas, mas também pelas diferentes especificidades de cada região ou localidade, traduzidas por diferenças nos mercados locais de bens e serviços e nos hábitos e costumes de consumo.

Portanto, verifica-se um atraso estrutural na maior parte dos municípios, pelo que muitas destas localidades caracterizam-se como sociedades tradicionais, no âmbito da

sistematização de Walt Whitman Rostow⁴, sendo que carecem de reformas estruturais profundas para permitir o início de um processo que os levará ao desenvolvimento económico. Neste particular e de acordo com o Relatório sobre a Pobreza Multidimensional nos Municípios de Angola, apresentado pelo Instituto Nacional de Estatística de Angola, “65 dos 164 municípios apresentam uma incidência de pobreza acima de 90%, ou seja, pelo menos 9 em cada 10 pessoas nestes municípios são “multidimensionalmente pobres”, traduzindo o nível de subdesenvolvimento dos municípios angolanos (INE, 2019, p. 31).

A realidade dos municípios angolanos é profundamente fragilizada pela própria dimensão da economia e do mercado nacional, que ao longo dos anos não tem conseguido produzir economias de escala no quadro regional, pelo que ao nível local também tem reproduzido esta ineficiência, quer pela falta de infraestruturas de comunicação suficientes, como pela baixa produção local (Rocha, Paulo e Vaz, 2014). O panorama das localidades angolanas contraria as teorias de Joseph Schumpeter, que defende que os principais agentes do desenvolvimento económico devem ser empreendedores privados, na medida em que o setor público continua a ser o principal agente da economia; particularmente porque o setor privado continua a ter um papel secundário na economia nacional, quer devido a própria estrutura económica desfavorável, como pela ineficácia dos instrumentos que coordenam o funcionamento da economia.

Concretamente, a falta de incentivos à iniciativa privada, o excesso de burocracia que os empreendedores privados enfrentam, a pouca desconcentração e descentralização dos serviços que coordenam a atividade económica nas localidades, entre outros fatores, fazem com que a iniciativa privada seja incapaz de operar livremente. Ademais, a permanência do setor público como principal agência de desenvolvimento económico tem motivado a ineficácia das políticas públicas locais, impedindo por isso o desenvolvimento local.

Outrossim, ainda em torno da noção de desenvolvimento económico aludido por Joseph Schumpeter, o atraso tecnológico nacional, fomentado pela pouca capacidade do Estado em proceder a industrialização, tem potenciado o subdesenvolvimento nas localidades, na medida em que o desenvolvimento económico no século XXI encontra-se não apenas associado às elevadas taxas nos níveis de produção interna, à uma administração pública eficiente, mas também ao desenvolvimento técnico/tecnológico⁵.

Com efeito, o protecionismo económico em alguns setores da economia, associado à atual vaga de nacionalização empresarial nos mais variados setores, tem

⁴ O modelo de estágios para o desenvolvimento económico de Rostow – *Rostow's stages of economic growth model* – é uma das teorias de desenvolvimento mais influentes do século XX. Rostow fez uma abordagem onde asseverou que os países desenvolvidos até atingirem o topo da pirâmide de desenvolvimento económico, passaram por 5 estágios, a saber: “*the traditional society; The preconditions for take-off; the take-off; the drive to maturity e the age of high mass-consumption*”. Rostow discutiu o sexto estágio além do alto consumo de massa e chamou-o de *the search for quality* (busca pela qualidade) em 1971 (Berberoglu, 1992, p. 10-11).

⁵ Decerto, que nesta equação a produção interna surge como o fator preponderante, uma vez que um baixo nível de produção resulta num baixo nível de renda nacional, todavia o lado técnico/tecnológico tem ditado a diferença existente entre os países ricos e pobres, sobretudo porque os países com menos recursos tendem a investir menos em ciência e tecnologia, fazendo com que a longo prazo o fosso existente entre países ricos e pobres seja cada vez maior (Hsing, 1958).

limitado as reformas e a adaptação da economia ao mercado internacional, e contribuído negativamente para expansão do mercado nacional, porquanto retrai o investimento privado nesses setores; distorcendo assim os vetores de financiamento à economia, que constituem uma pré-condição para o desenvolvimento económico (Singer, 1953, p. 22).

Portanto, no atual contexto, a administração local se vê encurralada entre as necessidades que surgem no município e a inoperância ou insuficiência dos instrumentos ao seu dispor, na medida em que a administração local encontra-se na linha de frente das pressões, mas no último nível de acesso aos recursos. Assim sendo, a falta de um conjunto de serviços associada à condição socioeconómica frágil das comunidades, coloca a administração municipal na linha de frente da nova geração de problemas económicos e sociais que enfrenta o país, mormente face ao êxodo rural que aflui aos centros urbanos, e se manifesta em particular pelo surgimento de novas periferias, que têm crescido com um ritmo extremamente elevado, sem que as administrações locais consigam garantir as condições mínimas de fixação, como o saneamento e outras infraestruturas sociais (Nangacovie e Stronen, 2019).

A falta de serviços em vários municípios criou no país um sistema de “peregrinação” dos cidadãos aos centros urbanos e cidades litorâneas, de forma a verem atendidas as suas necessidades básicas, visto que os recursos encontra-se distantes das localidades para as quais são destinados, com todas as implicações políticas que isso representa (Nangacovie e Stronen, 2019). A condição de subdesenvolvimento nos municípios em Angola não representa, por isso, o início do processo para alcançar o desenvolvimento, mas sim a realidade de um conjunto de localidades que não tiveram as mesmas condições políticas, económicas, materiais e sociais, para entrar num ciclo económico que levaria ao desenvolvimento.

Portanto, os baixos níveis da renda *per capita* nessas localidades associada a forma despesista como muitas vezes são geridos os orçamentos para as localidades, pelo governo central, tem potenciado o subdesenvolvimento destas regiões, sobretudo porque o desenvolvimento económico depende em grande medida da razão entre a vontade e capacidade do seu povo, em economizar e investir localmente, e o conjunto de políticas públicas implementadas que incentivem e atraiam o investimento nos diferentes subsectores da economia (Massuanganhe, 2011; Rosenberg, 1961, p. 128).

Em suma, quando implementadas as autarquias, o papel do poder central, em conjugação com o poder autárquico, será fundamental neste processo, de forma a direccionar os investimentos naquilo que a longo prazo possa contrariar este ciclo de atraso nas localidades, em nome dos interesses nacionais. O elemento principal a determinar o bom êxito do desenvolvimento económico será a existência ou não de uma gestão pública consentânea com as necessidades locais, no sentido de gizar políticas públicas capazes de potenciar o fator de descentralização e com isso atender as necessidades das localidades.

A gestão pública descentralizada e o interesse coletivo

O Princípio do Estado de Direito Democrático, compreendido pelo artigo 2.º da CRA, segundo José Melo Alexandrino estabelece a matriz do ordenamento local, e por

sua vez a descentralização, enquanto processo fundador da Democracia, uma vez que a noção de Estado de Direito encontra-se associada à ideia de descentralização administrativa, pelo que deve assegurar uma separação territorial de poderes e viabilizar uma maior participação democrática no exercício do poder (Alexandrino, 2013). Neste quadro, a relação entre poder local e poder central é essencial para se abordar analiticamente o seu papel e respetiva abrangência de ação em determinado contexto geográfico, pois torna-se importante perceber o grau de autonomia que a Administração local detém relativamente ao poder central (Catarino, Faro e Vargas, 2007, p. 10).

De facto, se o Estado central democrático proporciona e incentiva a descentralização como a melhor fórmula de executar e oferecer os serviços públicos, o princípio da autonomia das autarquias aumenta a responsabilidade das mesmas, potenciando assim o alcance do interesse coletivo (Catarino, Faro e Vargas, 2007, p. 20). Isso porque, descentralizar implica a instauração de medidas legislativas e administrativas que favoreçam o reforço da legalidade do poder local, aumentando a difusão dos serviços públicos para os níveis intermédios e locais de governação, submetendo os órgãos públicos a um maior escrutínio público e a maiores níveis de responsabilização pelos seus atos perante os eleitores, e implementando iniciativas alternativas de participação política nos processos de decisão autárquica.

A importância da descentralização reside no facto de que quando existem maiores liberdades políticas e uma autonomia efetiva, o cidadão participa ativamente no processo de tomada de decisão das principais questões que envolvem a sua vida, dado que o alcance das necessidades económicas e sociais da comunidade passam a estar no centro das prioridades das políticas públicas. A implementação da autonomia local exige dos órgãos do poder no âmbito da gestão pública algumas ferramentas fundamentais, nomeadamente aquelas que permitem uma maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e na definição de prioridades nos projetos locais, onde importa sublinhar a existência de um “Plano Director Participativo”, consultas populares, audiências públicas, conselhos municipais, órgãos de auscultação pública, entre outros instrumentos.

De acordo com Amartya Sen, numa sociedade onde as liberdades políticas e os direitos constitucionais são devidamente garantidos é mais provável que haja uma maior resposta política às necessidades económicas da comunidade, característica que faz com que a democracia exerça um papel construtivo no que diz respeito ao desenvolvimento económico (2010, p. 134). De facto, o verdadeiro processo de descentralização é aquele que abre espaço ao planeamento participativo e ao engajamento de todos os atores sociais em todas as etapas deste processo, pelo que a criação das autarquias locais deve visar o aprofundamento democrático e o fortalecimento de mecanismos de representação, autonomizando os municípios e promovendo desta forma o desenvolvimento sustentado nas localidades.

Isto porque, o princípio da descentralização, enquanto princípio constitucional característico de todos os Estados democráticos, é uma premissa da vivência democrática e um instrumento de dimensão política (Catarino, Faro e Vargas, 2007, p. 21). O fator proximidade centro-periferia alia-se ao fator comunidade, possibilitando maior eficiência no processo de tomada de decisão local, quer pela maior partilha de informação, como pelo maior escrutínio dos representados relativamente aos representantes. Pela garantia

de maiores níveis de eficácia das decisões, a gestão pública descentralizada, enquanto ferramenta de dimensão administrativa, obriga muitas vezes à exportação de modelos privados de gestão para o setor público⁶.

No atual contexto global, o exercício de funções autárquicas não se pode resumir em investimentos em infraestruturas destinadas à satisfação das necessidades básicas das populações, no sentido em que, embora tendo uma função fundamental, tal como as de caráter social, representam apenas uma pequena parte daquelas que são as responsabilidades das autarquias. A estas exige-se maior capacidade para ir além do horizonte da administração local, exercida pelos órgãos do poder central desconcentrado, acionando, dentro e fora dos municípios, os mecanismos necessários para uma intervenção consistente em áreas que, no atual formato, não são entendidas como prioritárias. A implementação de políticas públicas conducentes a promoção do desenvolvimento económico sustentado é um exemplo concreto das responsabilidades do poder local.

Portanto, a questão fundamental, no caso concreto das futuras municipalidades em Angola, será a de perceber, que com tipo de ferramentas as autarquias poderão gerar riqueza nas localidades e com isso potenciar o desenvolvimento local, regional e nacional, numa lógica *bottom-up* (baixo para cima)? A criação de riqueza nas localidades é deste modo fundamental para que as autarquias possam ser bem-sucedidas, e com isso potenciar o desenvolvimento económico sustentado. Isso porque, o desenvolvimento requer uma boa gestão pública, que amadurece com a consolidação do desenvolvimento económico.

O Poder autárquico e o seu papel no desenvolvimento local

Nos dias de hoje, as competências da administração local alteraram e desenvolvem-se não apenas para resolver problemas locais concretos, mas também para dar lugar à competitividade e à externalização das potencialidades locais. Para Angola, a autonomia do poder local se reveste de particular importância, porque permitirá, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos e consensuais, comparativamente ao poder centralizado.

Com efeito, é fundamental considerar a dimensão abrangente das políticas de desenvolvimento, porquanto as políticas nacionais devem considerar as particularidades e necessidades locais, sendo para tal necessário que se viabilize a autonomia local na prossecução de políticas públicas que criem desenvolvimento sustentado nas localidades (PAANE, 2015).

Admitindo que na matriz local, o desenvolvimento económico está principalmente associado a um aumento da renda *per capita*, no seio das famílias e das comunidades, o desenvolvimento económico local surge, não apenas como reflexo de um processo de desenvolvimento nacional em uma determinada circunscrição, mas como resultado do

⁶ O Autarca tem de equilibrar um binómio e pôr em prática na estruturação das suas políticas de desenvolvimento, sendo que por um lado deve preocupar-se com uma administração eficaz e parcimoniosa dos serviços e recursos; e por outro lado, conceber um espaço de cruzamento com a comunidade, onde esta possa exercer o seu papel interventivo, enquanto destinatário dos recursos e serviços prestados pela autarquia (Catarino, Faro e Vargas, 2007, p. 21).

maior protagonismo dos atores locais, na formulação e implementação de estratégias, e no processo de tomada de decisões. Assim, é chegada a altura em que a economia nacional não pode continuar a ser uma questão que envolve apenas as escolhas da administração central do Estado e dos grandes grupos organizados, particularmente porque é evidente a inexistência de um planeamento e de uma estratégia nacional inclusiva, devido a própria natureza do Estado centralista, pesado e burocrático, refletindo na má gestão dos assuntos municipais.

O espírito de nacionalização da atividade económica associado à extrema centralização da gestão pública, ao longo dos anos, vem invertendo as prioridades no investimento público, dado que, pela sua missão vital, o Estado tem privilegiado determinados setores, que drenam recursos fundamentais para a consolidação do desenvolvimento económico (FMI, 2018). Em oposição, a descentralização governativa permitirá um melhor equilíbrio entre as despesas inadiáveis e os investimentos prioritários, pois o poder local terá melhor conhecimento e autonomia para satisfação das necessidades das localidades, evitando assim o desperdício de recursos com despesas menos prioritárias para a vida dos cidadãos.

Com o modelo autárquico, as municipalidades farão uma gestão mais aproximada às necessidades locais, particularmente pela maior proximidade às comunidades, na medida em que a sociedade civil organizada e dotada de meios de ação potencia a governação transparente e responsável, no reforço de uma democracia mais participativa. Neste formato, a sociedade civil deverá constituir-se num interveniente importante na resolução dos problemas locais, não apenas exprimindo as principais preocupações que afligem a comunidade, como empenhando-se em iniciativas destinadas a salvaguardar o interesse coletivo.

Conscientes de que a implementação das autarquias locais não representará a solução para todos os problemas nos municípios, todavia será uma plataforma fundamental para o desenvolvimento económico nacional (OPSA, 2018, p. 9), sendo que a sua implementação nos municípios em Angola servirá de catalisador para o desenvolvimento económico das localidades; visto que potenciarão o surgimento de um novo ciclo de crescimento económico nas localidades, aquilo que Rostow denominou, *the preconditions for take-off of Economic Growth*, e posteriormente *the take-off of Economic Growth*, conforme os estágios de desenvolvimento dos municípios. Isto porque, o investimento público a nível local criará um efeito multiplicador, porquanto, se bem implementado, o poder autárquico produzirá um conjunto de benefícios, associados a eficácia, eficiência e efetividade da despesa pública (Massuanganhe, 2011).

No futuro, para atender a necessidade de as autarquias locais gerarem riqueza no seio das comunidades, considera-se fundamental que estas promovam três pilares importantes, a saber: a superestrutura do poder local, traduzida pelo conjunto de instrumentos legais que servirão de base formal de atuação dos diferentes agentes, que permitirão a sua devida autonomia e independência no quadro do poder local⁷; a infraestrutura económica, materializada pela viabilização de instrumentos materiais e

⁷ Este pilar é essencial para a efetiva construção de um poder descentralizado, com autonomia aos vários níveis, sendo que importa lembrar a importância que este vetor teve para a construção do atual modelo de poder local francês, no início do século XX (Garner, 1919).

legais que possam potenciar o aumento da renda *per capita* no seio das comunidades e a criação de economias de escala, designadamente a construção de vias de comunicação, a criação de incentivos locais, a atração de investimento externo, entre outros; e as novas tecnologias⁸ e o capital humano, onde se incluem os fatores de produção, como suporte essencial de atuação e partilha entre os agentes da mesma circunscrição com autonomia local, e enquanto instrumentos de promoção de maior intervenção nas decisões fulcrais.

Quanto à superestrutura do poder local, importará viabilizar um conjunto de processos e modelos de administração e prestação de serviços públicos, que atendam melhor as particularidades das localidades, sobretudo considerando os limitados recursos que o Estado dispõe para responder à diversidade de preocupações das comunidades (FMI, 2018). Neste particular, a privatização de alguns serviços surge como fator relevante de mudança, pois permite que as autoridades locais concentrem-se nos aspetos mais importantes de interesse público, designadamente fiscalização, incentivo à atividade económica, promoção de instrumentos que viabilizem a criação de economias de escala e de externalidades, entre outros mecanismos no quadro do interesse coletivo. Outrossim, os modelos de administração pública, ao longo dos anos têm-se mostrado pouco eficientes, quer pela falta de recursos suficientes, como pela própria legislação que muitas vezes limita a criatividade e inovação da atuação dos agentes públicos.

Ademais, ao nível das condições suplementares necessárias ao progresso económico, encontram-se associadas às instituições sociais e financeiras que devem incentivar o tecido económico local, porquanto em várias geografias estas são forçadas pela legislação e pela própria estrutura económica, a imponderarem os agentes locais, como acontece no modelo autárquico alemão, onde em várias localidades as poupanças das famílias não são depositadas em bancos, mas em caixas económicas municipais, as chamadas “*Sparrkassen*” (bancos de poupança comunitários), financiando a economia local, em vez de saírem para aplicações financeiras no Deutsche Bank ou noutras instituições⁹.

Para que isto aconteça, é necessário que aquando da elaboração dos diplomas que no futuro nortearão o poder autárquico, sejam considerados estes aspetos que podem servir de mais-valia para a atuação e desenvolvimento dos objetivos da descentralização. Tomando como exemplo, os Estados Unidos da América, onde existe o “*Community Reinvestment Act*”¹⁰ (Lei do Reinvestimento Comunitário), que obriga as agências bancárias a investir localmente as poupanças que dos habitantes de uma determinada região, fazendo com que as mesmas identifiquem projetos produtivos para financiar, resultando na geração de empregos e na dinamização do mercado económico local, o que promove o desenvolvimento.

No que concerne à infraestrutura económica, a captação de investimento privado ocupa um lugar de destaque na economia de desenvolvimento, visto que, a aceleração económica é geralmente inalcançável sem investimento intensivo. De acordo com o

⁸ O modelo autárquico finlandês é o fiel exemplo da importância da aposta no setor das novas tecnologias, enquanto pilar central para implementação do poder autárquico (Moisio, Loikkanen e Oulasvirta, 2010).

⁹ Vide. Acesso em março 3, 2020 em: <https://www.civitas.org.uk/content/files/SimpsonSparkassen.pdf>.

¹⁰ Vide. Acesso em março 15, 2020 em: <https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2019/wp19-36.pdf>.

contexto, a geografia, cultura ou natureza da comunidade, as autarquias devem ser implementadas considerando sempre o fator de diferenciação, ou seja, estas devem estar vocacionadas e preparadas para explorar as potencialidades específicas das diferentes localidades, numa visão de especialização, sobretudo porque pela extensão do território nacional, que favorece a existência de diversos recursos e atrativos naturais.

Quando institucionalizadas as autarquias, um dos principais instrumentos de financiamento das suas atividades serão os impostos, dentre os quais os impostos sobre a propriedade, ou seja o IU (Imposto Urbano), que pela legislação em vigor engloba as moradias, edifícios, terrenos infraestruturados e outro tipo de propriedades. Todavia, a sua elasticidade é geralmente fraca porque as reavaliações das propriedades não são automatizadas nem se fazem de modo periódico, sobretudo nos municípios em Angola, onde o acesso, localização e categorização, muitas vezes, não constituem uma tarefa simples (Silvestre, 2015). Assim, a criação de incentivos locais, como o desagravamento fiscal, a nível local podem ser melhor dimensionados e negociados, sobretudo avaliando os impactos que estes incentivos traduzirão num conjunto de benefícios para a comunidade nas localidades.

Será fundamental promover uma transição na estrutura económica dos municípios, para que o crescimento económico potencie mudanças estruturais significativas, e com isso viabilize o desenvolvimento sustentado local. Neste quadro, o caminho a percorrer pelas autarquias deve passar pelo empoderamento do setor privado local e pela captação de investimentos privados externos, através da criação de infraestruturas vitais nas localidades, nomeadamente a nível das vias de comunicação, transportes, energia e água, acelerando o processo de ordenamento territorial, para identificação e definição de terrenos infraestruturados para zonas residenciais, parques industriais e tecnológicos, centros económicos, zonas de agro-negócio, reservas naturais, áreas para a hotelaria e turismo, entre outros espaços que elevarão os municípios para outra dimensão.

As autarquias têm portanto de perspetivar a sua relevância muito para além da execução de infraestruturas sociais, que, apesar de prioritárias e fundamentais para o desenvolvimento, ganham muito maior impacto se executadas enquanto instrumentos ao serviço de uma estratégia de desenvolvimento integral. Isto implica, necessariamente, uma visão estratégica profunda associada a um modelo de desenvolvimento devidamente estruturado, e a existência de um adequado planeamento das ações a realizar, com incidência nos diferentes setores em simultâneo.

Por último, entende-se que sem o vetor ciência e formação será difícil quebrar o círculo vicioso de atraso das localidades em Angola, pelo que o investimento na formação dos recursos humanos e tecnológicos surge como um fator de mudança, porquanto constitui um aspeto basilar para ultrapassar os problemas de atraso económico. Assim, a ligação entre as escolas, universidades, academias e empresas assume um papel preponderante na economia local moderna, pelo conjunto de sinergias que podem ser produzidas na interação destes agentes, em favor à melhor exploração das potencialidades das localidades, quer numa perspetiva de gestão como numa visão de projeção.

Outrossim, é cada vez mais reconhecido que, para a descentralização alcançar os potenciais benefícios de uma prestação eficiente e equitativa de bens e serviços públicos,

é necessário que se promovam instrumentos de participação pública, para que os interesses coletivos sejam satisfeitos através da atuação do poder político, onde se enquadram as novas tecnologias de informação e comunicação, como fatores decisivos, que não servem apenas como vetores de informação e comunicação, dinamizando os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS), o acesso de informação e a educação cívica popular; mas também de interação económica, dentro das localidades, fomentando outros instrumentos de financiamento do setor produtivo e da economia local, onde se destaca o “*crownfounding*” (financiamento coletivo).

Em síntese, o desenvolvimento económico é um processo que nunca poderá ser dado por concluído, pelo que o poder local se posiciona mais eficaz na administração dos recursos e na obtenção dos equilíbrios locais, permitindo dar a cada problema um tratamento mais adequado em função da capacidade competitiva de cada espaço geográfico.

Considerações finais

Na perspetiva de enfatizar as principais linhas de pensamento traçadas ao longo deste artigo sobre as autarquias locais enquanto instrumentos da Economia do Desenvolvimento nos municípios de Angola, assumimos que o poder local, na sua vertente de autarquias locais, não constitui condição suficiente para a resolução de todos problemas de atraso inerentes às localidades do país, mas é uma condição necessária para a melhor resolução dos interesses coletivos, porquanto as decisões devem ser tomadas de forma concertada aí onde os cidadãos vivem os problemas, como forma de aprofundar a democracia e privilegiar as necessidades coletivas.

Ademais, consideramos que quanto mais afastado estiver o centro da periferia, menos eficazes serão as políticas públicas assumidas por determinado Estado, porquanto identificamos o centro como sendo o poder político, responsável pela tomada de decisões em nome do interesse coletivo, e a periferia, os cidadãos ou as comunidades. Ou seja, quando as decisões se tomam muito afastadas do cidadão, correspondem menos às suas necessidades.

A excessiva centralização do poder político e económico em Angola tem-se traduzido num divórcio profundo entre as necessidades coletivas e os programas de desenvolvimento económico e social, nas localidades. Por isso, é essencial encararmos o processo de implementação das autarquias de uma forma mais abrangente, não apenas na perspetiva de realização das eleições e na instituição de um poder local, no sentido em que devem ser percebidas como plataformas de desenvolvimento local, onde a gestão da coisa pública caberá a todos, nos mais variados sentidos.

Neste quadrante, parece favorável a ideia do gradualismo, independentemente da modalidade, nomeadamente porque permite uma observação qualitativa das variáveis do processo e, com isso, favorece o uso parcimonioso dos recursos nacionais, que, a longo prazo, potencia o desenvolvimento económico.

Referências bibliográficas

- Alexandrino, J. M. (2013). *O Novo Constitucionalismo Angolano*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa / Edição Instituto de Ciências Jurídicas-Políticas.
- [Berberoglu](#), B. (1992). *The Political Economy of Development: Development Theory and the Prospects for Change in the Third World*. Nova Iorque: SUNY Press.
- Catarino, J, Faro, C e Vargas, J. (2007). *Economia do Conhecimento e Administração Local*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação S.A.
- Cilliers, J. (2020). *Africa First!: Igniting a Growth Revolution*. Joanesburgo: Jonathan Ball Publishers.
- Domar, E. (2016). Reflections On Economic Development, *The American Economist*. 61(1), 21-29, <https://www.jstor.org/stable/26725758>
- Garner, J. (1919). Administrative Reform in France, *The American Political Science Review*. 13, (1), 17-46, <https://www.jstor.org/stable/1945795>
- Hsing, Ch. Ch. (1958). *Capital Formation in Underdeveloped Countries*. (Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Políticas, Sociais e Economia da Universidade de Ottawa).
- International Monetary Fund [FMI]. (2018). *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*. Washington: FMI.
- Instituto Nacional de Estatística [INE]. (2019). *Pobreza Multidimensional nos Municípios de Angola*. Luanda: INE/PNUD.
- Massuanguane, I. (2011). *Diagnóstico da Macroestrutura da Administração Autárquica em Angola: opções política-normativas e linhas estratégicas para a institucionalização das Autarquias Locais*. Luanda: UAN. Acesso em fevereiro 9, 2020 em: <file:///C:/Users/p%C3%A7c/Downloads/14.DIAGNOSTICODAMACROESTRUTURADAADMINISTRAOAUTRQUICAEMANGOLAFINAL.pdf>
- Mbeki, M. (2009). *Architects of Poverty: Why African Capitalism Needs Changing*. Picador África: Joanesburgo.
- Mozzicafreddo, J. et al. (1988). Poder Autárquico e Desenvolvimento Local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (25/26) 79-114.
- Moisio, A., Loikkanen, H. e Oulasvirta, L. (2010). *Public services at the local level – The Finnish way*. Government Institute for Economic Research/ VATT Policy Reports 2.
- Moreira, S. e Crespo, N. (2012). Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*, 38, (2), 25-50.
- Nangacovie, M. e Stronen, I. Å. (Coords.). (2019). *Género e pobreza no periurbano Luandense. Relatório 2019/05 CMI*. Luanda: Chr. MicheIsen Institute.
- Observatório Político Social de Angola [OPSA]. (2018). *Reflexão sobre a Institucionalização das Autarquias Locais como parte da implementação do*

Poder Local em Angola. Luanda: OPSA. Vide. https://www.angonet.org/dw/sites/default/files/online_lib_files/opsa-autarquias-revista_0.pdf. Acesso em Maio 4, 2020.

- Programa de Apoio aos Actores Não Estatais [PAANE]. (2015). *Guia Básico sobre descentralização e Autarquias Locais no contexto de Angola*. Luanda: PAANE/Fundo Europeu de Desenvolvimento.
- Rosenberg, N. (1961). Capital Formation In Underdeveloped Countries. *Ekistics*, 11(64) 128-130, <http://www.jstor.org/stable/43613498>.
- Rocha, A., Paulo, F. e Vaz, C. (2014). Os grandes desafios do Crescimento Económico de Angola Até 2017 – As Componentes Financeiras. *Working Paper UCAN*, Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola, n. 1, p. 1-46.
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Schumpeter, J. (1961). *The Development Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade (Edição de bolso)*. São Paulo: Companhia de Bolso.
- Singer, H. W. (1953). Obstacles to Economic Development. *Social Research Review*, Johns Hopkins University Press, vol. 20, n. 1, p. 19-31.
- Silvestre, J. (2015). *Autarquias Regionais e Modelos de Financiamento em Angola: Um Estudo de Caso na Província do Cuanza-Sul*. Dissertação de Mestrado em Finanças apresentada na Universidade Portucalense, Benguela.
- Uphoff, N. e Ilchman, W. (Editor). (1972). *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contributions*. California: University of California Press.
- Veiga, J. E. da. (2006). *Desenvolvimento Sustentável. O Desafio do Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.