



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Competência e Autonomia da Administração Local do Estado

Gerson Miguel da Silva Morais

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau
de Mestre em Administração Pública**

Orientador:

**Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado
(Especialista)**

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2015



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Competência e Autonomia da Administração Local do Estado

Gerson Miguel da Silva Morais

**Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau
de Mestre em Administração Pública**

Orientador:

**Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado
(Especialista)**

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2015

AGRADECIMENTOS

A Deus;

Aos meus pais, Miguel do Nascimento Morais e Margarida Daniel da Silva Morais, por todo esforço, apoio e incentivo quer moral quer financeiro, que empreenderam mesmo nos dias mais cinzentos, para que o vosso filho conquistasse mais uma batalha;

Aos meus irmãos Benjamim, Isilda, Abílio, Angelina, Délcio, Kelsen e Noémia (Morais);

Aos Professores do Mestrado, com destaque ao Doutor Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, por todo o esforço imprimido para a transmissão dos seus conhecimentos, tanto académicos como pessoais em torno da Administração Pública, tendo este último disponibilizando-se para orientar-me nesta dissertação;

A minha namorada, Judith Carlos, obrigado por tudo - só nós sabemos o suporte que me deste -;

Ao Dr. e colega Fernando de Carvalho; A Dra. Anabela Barata Gomes e a Dra. Renata Costa (advogados), ainda a Carla Mestre (Solicitadora) por me proporcionarem conhecimentos práticos a nível jurídico;

Aos meus colegas de curso Francisco Mota Torres, Vítor Nóbrega, Carla Calequera, Marilda Alves e Sónia Simão, foi muito frutífero conviver convosco e espero que não fique por aqui;

Aos meus amigos João Paulo Van-Dúnem, Idalésio Baleia, Melciades Visandule, vocês fazem parte da minha essência;

A todos os que contribuíram para a execução desta dissertação;

Aos futuros leitores desta obra e aos continuadores deste tema;

Muito Obrigado; Ngassa Ki dila; Merci beaucoup; Thank you very much

RESUMO

O Estado que temos hoje é muito diferente do que havia no século passado. As suas transformações vão desde o Estado em que o poder do soberano confundia-se com o da Administração pública até aos nossos dias, que, como defende Fukuyama caminhamos para uma democracia liberal. Ante as mutações evidentes, os Estados são obrigados adaptar-se e essa adaptação passa por reformar alguns dos seus setores no sentido de satisfazer-se as necessidades públicas. Tendo como base a descentralização e a desconcentração, as estruturas públicas inferiores vão ganhando autonomia e competências aos mais variados níveis e no caso de Angola a Administração Local do Estado caminha para a *autarquização* dos municípios.

Palavras-chaves: Administração Pública, Administração Local do Estado, Municípios Burocracia, Reforma administrativa, Governança.

ABSTRACT

Over the last century, many changes have occurred to the country we have today. These transformations have occurred since the sovereign's powers have been mixed with the public administration until now, and as Fukuyama states; we are aiming towards a liberal democracy. Before these obvious changes, the states are bound to adapt, and this adaptation goes through an administrative reform of a few of its departments in order to fulfill public requirements. Based on decentralization and devolution, the lower public organizations gain independence and proficiencies at several levels. Regarding Angola, the local administration of the state is heading for the sufficiency of the municipalities.

Keywords: Public Administration, Local Administration of the State, Municipalities, Bureaucracy, Administrative Reform, Governance

ÍNDICE GERAL

Introdução.....	1
Capítulo I. Estado: origem, conceito, funções e fins.....	3
1.1. Administração Pública: Conceito e Elementos.....	5
1.2. Reforma Administrativa e Modernização da Administração Pública.....	13
1.2.1. Emergência do novo modelo de Administração Pública.....	16
1.3. Governança	18
1.4. Políticas Públicas e Desburocratização em Angola	22
Capítulo II. Administração pública Angolana: enquadramento legal	25
2.1. Pré-história de Angola	25
2.1.1. Organização administrativa em Angola antes da independência	25
2.1.2. Durante a ocupação colonial.....	26
2.1.3. Divisão Administrativa de Angola Após a Independência.....	29
2.2. O Poder Local em Angola.....	31
2.3. Descentralização e Desconcentração	31
2.3.1. Municípios em Angola.	34
2.4. Órgãos da Administração Local Em Angola	36
2.4.1. Competência da Administração Municipal	39
2.4.1.1. Competências do Administrador Municipal	40
2.4.2. Estrutura orgânica do município	41
2.4.2.1. Órgãos do município em Angola	41
2.5. Regime Financeiro Local.....	42
Capítulo III. O município de Luanda: nova configuração política e administrativa.....	45
3.1. A província de Luanda; O município de Luanda.....	47
3.1.1. Comunas da cidade de Luanda	48
3.2. Distritos Urbanos da Cidade (Município) de Luanda.....	49
3.2.1. Um olhar sobre os Distritos Urbanos do Kilamba Kiaxi e da Ingombota.....	50
3.2.1.1. Fundo de Apoio Social (FAS).....	60
Conclusão	65
Bibliografia.....	69
Fontes	74
Legislação	74
Webgrafia	75

Anexos: Principais Reformas e Medidas de Política Adotadas DE 2009 A 2011	I
Anexo A. Setores Sociais.....	I
Anexo B. Setores Institucionais	III
Curriculum Vitae	IV

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. Províncias, capitais e municípios de Angola.....	35
Quadro 2.2. Estrutura orgânica do município	41
Quadro 3.1. Municípios da Província de Luanda.....	48
Quadro 3.2. Comunas da Cidade de Luanda.....	48
Quadro 3.2 Projetos em execução por sector a nível da província de Luanda (Jan. 2015).....	62
Quadro 3.3. Projetos financiados PDL.....	63

ÍNDICE E FIGURAS

Figura 2.1. Mapa dos agrupamentos e reinos em Angola	26
Figura 2.2 Mapa da Divisão administrativa do Reino do Kongo.....	27
Figura 2.3. Mapa da Divisão Administrativa do Reino do Ndongo e região circundante	28
Figura 2.4. Mapa da República de Angola.....	30
Figura 3.1. Mapa da Província de Luanda	46
Figura 3.2. Distribuição da População residente por município em Luanda	49

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
CACL	Comissão Administrativa da Cidade de Luanda
CRA	Constituição da República de Angola
CRP	Constituição da República Portuguesa
FAS	Fundo de Apoio Social
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
NPM	New Public Managment
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Europa
OUA	Organização da Unidade Africana
PAN-EPT	Plano Nacional de Educação para Todos
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PNDS	Plano Nacional de Saúde Pública
PNSP	Plano Nacional de Saúde Pública
SADC	Southern African Development Community – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SIAC	Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TON	Toneladas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância ou “United Nations Children’s Fund”
UNITA	União Nacional para Independência Total de Angola
KZ	Kwanzas

INTRODUÇÃO

Atualmente queixa-mos das intromissões cada vez maiores dos Estados na nossa vida privada. Podemos atualmente viver sem ter uma residência fixa, um trabalho fixo ou uma religião fixa onde possamos prestar o nosso culto, mas diferente e difícil será vivermos na condição de apátridas. Tudo isso porque o Homem, para viver, precisa de direitos e de segurança e as suas oportunidades de desenvolver uma atividade útil são escassas sem um Estado, que dito de outro modo significa que, o homem sem o Estado não é nada (Joseph Strayer, 1969).

Offe (1996) entende, por um lado que um Estado forte não é de todo desejável por ser uma ameaça sobre os cidadãos e os seus direitos, mas entende também, por outro lado, que um Estado fraco não é a melhor alternativa, tudo porque a estrutura política é fundamental para que se possam proteger os interesses da maioria e para uma estratégia de reformas e mudança social.

A metodologia utilizada centrou-se na pesquisa literária/doutrinal tanto dos temas suscitados ao longo das lições em aulas, como por alguma bibliografia avulsa que fomos encontrando ao longo das pesquisas realizadas quer na internet como em bibliotecas em Portugal e em Angola.

O primeiro capítulo corresponde ao introito do desbravamento da matéria que vai circungirar em torno da “Competência e Autonomia da Administração Local do Estado”. Partirei do nascimento do Estado, suas funções e fins, passando pela Administração Pública – conceito e elementos, até chegar a governança.

Chegados aqui importa saber se a Governance pode ser tida como o futuro das administrações locais do Estado?

O segundo capítulo tem a ver com a Administração pública em Angola, havendo espaço para um breve olhar sobre a realidade encontrada pelos Portugueses aquando da sua chegada ao reino que é denominado Angola até aquilo em que se consubstancia a administração local atual;

No terceiro capítulo procuramos dar maior atenção a realidade em concreto, àquilo que é transversal um pouco por todos os “Luandenses” sem deixar, claro, de apresentar alguns dados a nível nacional.

CAPÍTULO I. ESTADO: ORIGEM, CONCEITO, FUNÇÕES E FINS

Segundo o Francis Fukuyama (2004) o Estado é uma instituição antiga, que existe a cerca de 10 mil anos, cujas primeiras instituições nasceram na Mesopotâmia. Esta palavra deriva do latim *Stare* que significa firmeza e autoridade. Foi usada pela primeira vez por Maquiavel, em *o Príncipe*, em que fazia referência a todos os governos que tiveram e têm uma autoridade sobre homens, Ferraz (2008). Lênio Streck e José de Moraes citados por Ana Moraes (2008) denominam os Estados Antigos (Oriental ou Teocrático), o Estado Grego, o Romano e o Medieval de formas pré-modernas, em que não havia clara distinção entre as relações privadas e as públicas, sendo que o poder de autoridade e a soberania era baseada no carisma do soberano, enquanto no Estado Moderno imprime-se um ideário legal-racional. O Estado Moderno Europeu dotado de grandes exércitos, de poderes de tributação e de uma administração centralizada com capacidade de se impor sobre um vasto território, é mais recente, com cerca de quatro ou cinco centenas de anos. O monopólio do poder legítimo do Estado permite aos indivíduos a fuga da chamada guerra *todos contra todos* de Tomas Hobbes, mas por outro lado, serve de base à guerra internacional. O Estado Moderno nasce no século XV acompanhado de uma crescente centralização do poder, ou as chamadas monarquias absolutistas, altura em que o Estado era personificado na figura do Rei, o que levou Luis XIV a afirmar em França *L'État c'est moi* (o Estado sou eu ou Eu sou O Estado). *Os absolutistas* tinham ainda a ideia de que o poder estatal tinha origem divina. Noutro polo extremo ao absolutismo, nasceu o *liberalismo* baseado no individualismo e no consentimento já que os parlamentares seriam eleitos pelo povo. Do Estado liberal passou-se para o Estado Social. O *welfare State* consolidou-se como garantidor de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, seguro aos cidadãos, tudo isto não como caridade, mas como direito político (Bobbio *apud* Streck, 2004). Do Welfare State passamos para o Estado de Direito.

De acordo com Hermano Carmo *apud* Ferraz (2008) a nova ordem política Europeia começa a formalizar-se a partir da assinatura do *tratado de Vestefalia* em 1648, onde as funções do Estado centravam-se na segurança e justiça. Com o fim da segunda guerra mundial, deu-se o processo de descolonização e com isto deu-se a construção de Estados por todo o mundo em vias de desenvolvimento.

Max Webber (1946) *apud* Fukuyama (2006) Entende que o Estado é uma “comunidade humana que (com êxito) reclama o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”.

Mozzicafreddo (1998) entende que a análise da estrutura social pode ser feita através das correntes que sustentam as teorias de Estado que são a pluralista e a neomarxista. Na primeira, para além da democracia assente no poder, a estrutura política do Estado é também vista como um espaço de congregação de jogos de interesses, influência e pressões dos diversos sectores da sociedade civil, sendo o Estado autoridade legítima que lidera segundo um consenso alcançado de acordo a diversidade de interesses. A sua estrutura em democracia transforma as políticas das forças sociais em decisões obrigatórias a serem executadas. Esta teoria é incompleta porque torna incompleta a própria estrutura do sistema político, embora não possa atribuir especificidade singular ao Estado, defende que a democracia assenta na divisão do sistema político (legislativo, judicial e executivo), na dispersão de poderes na estrutura social e também na possibilidade de controlo da ação do Estado (importância atribuída às associações políticas e sociais, partidos políticos, grupos de interesse e outros). Daqui retira-se a ideia de que a multiplicidade de poderes organizados na sociedade limita o poder do Estado (na qualidade de Estado liberal) e posiciona-o como regulador e harmonizador da competição entre os diferentes grupos políticos, sociais e económicos (Fernandes *apud* Mozzicafreddo, 1998). A sua ação é assim vista como reflexo da sociedade que, por sua vez, detém a natureza do poder e das diferentes opções, ao passo que o Estado não seria independente por não deter um poder específico e próprio dentre os grupos que compõem a sociedade.

A maioria das pessoas entende que os Estados antes de providenciarem seguros de saúde e ensino superior gratuito, deveriam primar pela ordem pública e a defesa de possíveis ataques externos. Segundo Fukuyama (2006) não há consenso sobre se existe hierarquia das funções de Estado, mas de acordo com o relatório do Banco Mundial (World Bank, 1997) sobre o desenvolvimento Mundial, as funções do Estado estão divididas em três categorias: a mínima, a intermédia e a ativista.

As funções mínimas encerram dois prismas. Por um lado têm que ver com lidar com as falhas do mercado, fornecer bens públicos essenciais, defesa, segurança; e por outro, tem que ver com o direito de propriedade, gestão macroeconómica, saúde pública, igualdade, proteção dos pobres, estabelecer programas contra a pobreza e apoiar as vítimas de catástrofes;

Por sua vez as funções intermédias passam por lidar com externalidades como a educação e a proteção ambiental, regulação dos monopólios como o fornecimento de serviços públicos essenciais e anti monopólios, ultrapassar informação imperfeita como seguros e regulamentação financeira e Fornecer segurança social como subsídios de desemprego e pensões redistributivas.

Já as funções ativas estão ligadas a coordenação de atividades privadas como o incentivo dos mercados e iniciativas de concertação social e redistribuição de ativos.

A cidadania é eixo central da concepção política dos Estados Ocidentais modernos e democráticos bem como de todas as intervenções no domínio da definição de direitos e deveres. Os direitos da cidadania manifestam-se em três dimensões. A dimensão da liberdade individual, que configura um conjunto de direitos individuais relacionados com a segurança e liberdade do indivíduo na comunidade, a dimensão política que assenta na possibilidade de participação no exercício do poder e ainda a dimensão social que assegura o direito a um nível mínimo de bem-estar – rendimento, educação, saúde e proteção – e garante a inclusão social

1.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ELEMENTOS

Para Afonso Queiró a expressão administrar tem origem na expressões latinas *ad ministrare* e *ad manus trahere*, que significam servir e manejar ou trazer à mão. Na visão de Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira (2010) administrar significa gerir um conjunto de bens para realização de um conjunto de fins heterónomos; ao passo que administração é uma tarefa ou uma atividade que consiste na prossecução desses fins. A constituição Portuguesa não adotou nenhum conceito de Administração Pública. Com efeito não deixam de estar subjacentes às suas disposições tradicionais concepções materiais, formais, orgânicas, sendo que alguns autores acrescentam ainda a concepção funcional da Administração Pública. Rosenbloom (1998) define a Administração Pública como a atividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos em nome da coletividade; Gulick (2000) entende que Administração Pública tem que ver com fazer coisas; com a prossecução de objetivos definidos. Por seu turno Pastori (1986) *apud* por Luciano (2012:19), entende ser a Administração Pública um conjunto de atividades diretamente destinada à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa determinada coletividade ou organização estatal.

Para Freitas do Amaral (1994) a Administração Pública pode ser tida em sentido orgânico, em sentido material e em sentido formal. Em sentido orgânico corresponde ao sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e continua das necessidades coletivas de segurança, saúde e bem-estar. Esta noção encerra duas realidades díspares entre si: por um lado, as pessoas coletivas públicas e os serviços públicos e por outro, os funcionários administrativos sendo, portanto, composta por organizações e indivíduos. Em sentido

orgânico corresponde ao conjunto de pessoas coletivas que exercem a função administrativa a título principal. Nas palavras de Freitas do Amaral correspondem “sentido de organização”, ao “sinónimo de organização administrativa”

A Administração Pública em sentido material será a atividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes. Em sentido material Administração pública corresponde à efetiva atividade da administração, sendo que para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos (2007) corresponde a atividade concreta em que se traduz o exercício da função administrativa do Estado. Freitas do Amaral afirma que, precisamente, da atuação dos órgãos da Administração Pública surge a administração em sentido material em que, de forma regular e contínua, os agentes administrativos desenvolvem uma atividade típica para o interesse geral da coletividade. Tanto a aceção em sentido orgânico como em sentido material encaram o Estado de direito como entidade soberana que estabelece as suas políticas administrativas em obediência ao princípio da legalidade e com ele aos princípios da proporcionalidade, equidade e reciprocidade no intuito de satisfação coletiva.

Por outro lado a Administração Pública em sentido Formal diz respeito ao modo como atua a administração pública em sentido orgânico quando exerce a administração Pública em sentido material e usa poderes de autoridades *ius imperii* que lhe conferem supremacia sobre os cidadãos (Rebelo de Sousa e André Matos, 2007). Freitas do Amaral simplifica dizendo que esta administração traduz o modo próprio de agir que caracteriza a administração pública em determinado tipo de sistemas de organização.

Por fim a Administração Pública em sentido Funcional, admitida por Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira (2010), corresponde a um conjunto de atividades desenvolvidas pelos órgãos designados na administração em sentido orgânico de modo a desenvolverem e a realizarem a tarefa global da administração. Esta definição permite designar a atividade dos órgãos da administração que se pode traduzir em atos de administração material; e comportamentos que não dizem respeito às suas atividades específicas, mas as atividades relacionadas com outros setores organizativos dos entes públicos ou de domínio privado. Para estes autores, duas características importantes identificam a Administração Pública. A primeira é o fim público, ou seja a satisfação desses interesses públicos é realizada por órgãos de entidades públicas. O segundo é a subordinação política, na medida em que não são estes que definem ou escolhem os interesses vão prosseguir.

Em Portugal foi Mouzinho da Silveira o mentor das bases que hoje denominamos a moderna Administração Pública. Inspirado por Napoleão, o Decreto nº 23, de 16 de Maio de 1832, dividia o país em Províncias, comarcas e conselhos dirigidos por um perfeito, um subprefeito e um provedor (Henrique da Silva, 2012). Introduziu o modelo centralizador, criando assim uma rede nacional de governadores civis, administradores de concelhos, sendo eles delegados do governo. O intervencionismo veio a diminuir com o Estado Liberal. Ainda assim foram criados serviços públicos de carácter cultural e social, sobretudo, saúde e ensino, marcando assim o início da burocracia.

Também denominado como Weberiano¹, a burocracia é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas Administrações Públicas durante o século passado. Na literatura inglesa é conhecido como “progressive public administration” – PPA (Hood, 1995 *apud* Secchi, 2009). Foi bastante difundido nas Administrações Públicas, organizações religiosas e militares, especialmente na Europa, culminado com a sua adoção em organizações públicas, privadas e do terceiro sector. Só após a morte de Webber é que as bases foram definitivamente construídas em que weber identificou o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas em que o poder emana das normas, das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição. Segundo Max Weber a burocracia é o tipo de Administração caracterizada por uma hierarquia formal de autoridade na qual existem regras definidas para a classificação e solução de problemas, que devem ser alargadas aos organismos coletivos de decisão e formas escritas de comunicação, isto é, a burocracia é tida como uma organização baseada em regras e procedimentos regulares onde cada indivíduo possui especialidade, responsabilidade e divisão de tarefas; o funcionamento da Administração Pública rege-se através de normas e regulamentos. A organização deve adotar uma forma piramidal concentrando o poder no topo proporcionando-lhe o domínio da informação. Segundo Secchi (2009) Este modelo tem três características fundamentais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A primeira impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização (...) as tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados a fim de evitar o máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas; A segunda, a impessoalidade, enuncia que a relação entre os membros da organização e a organização e ainda entre a organização e o ambiente externo baseia-se em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou o diretor de um departamento

¹ Porque Max Weber, Sociólogo Alemão, analisou e sintetizou as suas principais características.

ou setor tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar a sua decisão por ser ele o representante formal da organização. Ademais a impessoalidade significa que as posições hierárquicas pertencem a organização e não as pessoas que as ocupam. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, os prestígios e outros benefícios a partir do momento que indivíduo deixa a função ou a organização; já a última característica, o profissionalismo, está intimamente ligadas ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa mostrando as suas capacidades técnicas e conhecimento. O profissionalismo ataca os efeitos negativos do nepotismo que imperava na altura pré modelo burocrático. Este modelo estabeleceu um padrão excepcional de expertise entre os trabalhadores das organizações e um dos aspetos centrais é a separação entre o planeamento e a execução. Tendo como base o profissionalismo e a divisão racional do trabalho, a separação entre planeamento e execução dá contornos práticos a distinção wilsoniana entre a política e a administração pública na qual a política destina-se a elaborar os objetivos e a administração pública é responsável por transformar as decisões em ações concretas. No sector privado o modelo weberiano consolida a prescrição de Taylor² que preocupou-se com eficiência organizacional e teve como valor implícito a equidade cujo objetivo era dar tratamento igual a trabalhadores com tarefas diferentes. O ideal é a criação de hierarquia de competências com base na meritocracia. A desconfiança está também ligada a este modelo. São ainda características suas a divisão especializada do trabalho em funções, resultantes da agregação de tarefas agrupadas de acordo ao grau de complexidade fazendo jus ao *scientific management*; A regulamentação exaustiva de todos os aspetos das funções da organização para que os funcionários atuem segundo as rotinas; e a separação entre a política e a administração.

O modelo Weberiano foi alvo de muitas críticas, dentre elas, a chamada disfunções burocráticas apresentada por Robert Merton (1949) *apud* Secchi (2009), Isto é, o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência a mudanças e o desvirtuamento de objetivos provocados pela obediência acrítica às normas. O mesmo autor apresentou o abuso da senioridade como fator relevante para abrandar a competitividade entre os funcionários e fomentar o senso de integridade e corporativismo entre os mesmos, causando, com isto, um destacamento dos interesses dos destinatários que

² Frederick Taylor publicou em 1911 “princípios da Administração Científica”, sendo o pioneiro dos estudos sobre a Administração Pública Científica que datam do início do século XX. A sua teoria científica baseava-se na redução dos custos. O objetivo era aumentar a eficiência dos funcionários através do planeamento científico das tarefas.

são os clientes dos serviços da organização. Acrescenta que se a impessoalidade se for levada ao pé da letra pode conduzir a organização a não dar atenção a particularidades das necessidades individuais. Ademais sublinha a arrogância funcional em relação ao público destinatário. A burocracia está presente nas instituições privadas como nas públicas. Surgiu com base no modelo da igreja e do exército até a burocracia que conhecemos hoje, que vezes sem conta é interpretada de forma errónea onde a burocracia estatal é associada rigidez, desperdício, ineficácia, poder de grupos profissionais e elites dirigentes que tornam o Estado de uma alguma forma refém das suas próprias agendas (Rocha, 2001); ainda a morosidade nos trâmites processuais como as enormes filas para, por exemplo, tratar-se certidões e ir ao guiché. É ainda associada a informações confusas e descoordenadas e a inúmeras idas e vindas ao mesmo local para se resolver até os problemas mais simples, como nos reporta Carneiro (2004).

Nos serviços públicos, a burocracia sempre criou um entrave na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, havendo por isso, uma progressiva e constante necessidade em banir-se com tal prática. A transferência de poderes e a descentralização administrativa criam maior autonomia aos escalões inferiores, o que torna o sector público mais democrático e eficiente e, por conseguinte, além de modernizar dá maior abertura aos cidadãos para recorrem aos organismos públicos (Araújo, 2002).

O percurso linear da globalização, tal como estamos a viver agora começou no século XV e XVI, nos primórdios da era moderna³. A razão de ser do Estado moderno é a garantia dos direitos de cidadania como a segurança legal, a liberdade individual, a autodeterminação política e o bem-estar social que se têm tornado aspetos determinantes das suas manifestações. Segundo Mozzicafreddo (2002) a essência do Estado Providência é a garantia de um nível mínimo de rendimento, saúde, educação, habitação e proteção assegurada a cada cidadão como um direito que lhe é inerente pelo seu estatuto que, a medida que se vai perdendo a solidariedade das estruturas comunitárias e se vão criando incertezas sociais, aumenta a complexificação do Estado. Desde os finais do séc. XIX e mais concretamente desde os anos 30 do século XX o Estado tem sido chamado a intervir para resolver a questão social e conseqüentemente criar a “boa sociedade” que se configura como uma sociedade justa, equitativa e inclusiva (Mozzicafreddo, 2002); mas modernamente não se assiste a uniformidade nas suas manifestações, uma vez que o tipo providência de bem-estar varia

³ Se consideramos que a globalização é, em parte, um processo reflexivo tecnicamente ela não podia ter surgido antes daquela época, porque só com a revolução coperniana a humanidade compreendeu que habitava num globo;

consoante o modelo político e social das sociedades que o fundamentam. Sendo a globalização o nosso destino e devendo ser acompanhada por um Estado Eficiente e Funcional o Estado atualmente depara-se com novos e grandes desafios de bem-estar como a baixa de natalidade e envelhecimento demográfico, novos estilos de vida assentes na valorização da liberdade de escolha individual, a alteração de configuração de agregados familiares, a cada vez menor capacidade da família em prestar cuidados devido a maior presença de mulheres no mercado de trabalho, por sua vez cada vez mais qualificadas.

Considera-se que em Portugal a estrutura do Estado Providência, tal como noutras sociedades democráticas e industrializadas tem sido caracterizada por três dimensões básicas: o primeiro tem que ver com políticas sociais gerais e políticas compensatórias de proteção de determinados segmentos da população; o segundo passa pela implementação de políticas macroeconómicas e de regulação da esfera económica privada, intervindo nas disfuncionalidades das regras do mercado; terceiro, estabelecendo formas de conciliação, isto é institucionalizando a concertação entre parceiros sociais e económicos em torno dos grandes objetivos como o crescimento económico e a diminuição das desigualdades sociais. Assim especificamente o Estado-Providência em Portugal tem uma matriz universalista porque por um lado parte de um modelo que se encontra presente na sociedade portuguesa e por outro lado esse modelo encerra especificidades decorrentes da situação social e do processo político subjacente a essa estruturação. No âmbito da sua evolução foi um processo instrumental e seletivo, descontínuo e fragmentado em função, quer das diferentes pressões e assimetrias de poder dos grupos sociais, quer dos recursos públicos e parece ainda ser consequência da mobilização política e social como resposta do sistema político às necessidades de gestão do desenvolvimento económico e social (Mozzicafreddo, 1992).

O Estado providência foi criado com o objetivo de estabilizar as relações sociais, cuja ação visava medidas de regulação de sentido positivo e redistributivo (Rosanvallon, s/d:19) enquanto regulador da atividade económica. Para Esping (1990:13-18), há duas abordagens que caracterizam o Estado providência. A primeira centra-se nas estruturas e nos sistemas, ou seja, a passagem de um modelo estatal predominantemente administrativo e a segunda centra-se nas instituições e nos atores, isto é, entende que a defesa dos mercados face a política põe em risco a própria sociedade. Esping apresenta uma terceira teoria em que defende que também tiveram papel fundamental para essa mudança os principais agentes. Na génese do Estado providência estiveram, já no início do século XX na Europa industrializada, os primeiros traços de segurança social, seguros por doença, seguro por velhice-invalidade e seguros de desemprego (Mozzicafreddo, 1994:18), mas o impulso decisivo para a sua

estruturação deu-se com o “New Deal”, nos Estados Unidos da América. Segundo Pedro Adão e Silva (1997), a função reguladora deste Estado tem um duplo compromisso: o primeiro “de classes, entre capital e trabalho e o segundo social mais geral, entre o capitalismo e o conjunto dos cidadãos” (Mishra, 1995:22). O Estado Providência torna-se incapaz de ultrapassar dificuldades que afetam a economia, a eficiência e a eficácia. “O Estado providência tem contribuído, pela ação política, para uma relativa alteração da estratificação social nas sociedades, não apenas naquilo que Marshall denominou a lógica da cidadania e a promoção da igualdade de oportunidades, mas, sobretudo, reorganizando as relações sociais e a situação social dos indivíduos” (Mozzicafreddo, 2004). O reconhecimento de fenómenos de ineficiência e disfuncionalidades da Administração Pública, conjugada com a crise do Estado Providência no início dos anos 70, mostrou que Administração Pública atual carece de uma modernização e reformas urgentes, tendo o mesmo gerado um acréscimo na despesa pública.

A cidadania e o Estado de direito que a transforma de abstração em realidade modelam as relações sociais e a própria sociedade. O alargamento dos direitos dos direitos sociais dá lugar às problemáticas ligadas a iniquidade, desigualdades e exclusão, fundamentalmente no que toca a distribuição de recursos e a efetiva existência de capacidade individuais e coletivas para o exercício da cidadania.

Segundo Gomes Canotilho, o princípio básico do Estado de direito⁴ é a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a garantia de direitos dos indivíduos perante tais poderes.

Bluntschli (1881) *apud* Novais (2006), apresentou cinco significados de Estado de direito com sendo “Estado que se destina simplesmente a proteger os direitos dos indivíduos”, um Estado que deve ordenar os direitos da comunidade e simultaneamente reconhecer os direitos privados, um Estado que deve fornecer o bem público fundando a coação no direito, “a negação do fundamento religioso do Estado e a afirmação do seu fundamento e limites humanos”, a “luta contra o poder absoluto e o Estado patrimonial (...) e a afirmação do direito de os cidadãos participarem nos assuntos públicos”;

Segundo Hans Kelsen (1934) *apud* Jorge Reis Novais (2006), “da identificação de direito e Estado decorre a indiferença perante a tentativa de delimitar as esferas próprias do indivíduo e do Estado e a inevitável consequência de que todo Estado é Estado de direito”; Carl Schmitt

⁴ Na Inglaterra “Rule of law”, na França “État legal”, nos Estados Unidos “Estado constitucional” e na Alemanha “Rechtstaat”. É na Alemanha onde parte a fórmula para a expressão Estado de direito.

apud Novais (2006:141) considerava o Estado de direito “todo o Estado que respeite sem condições o direito objetivo vigente e os direitos subjetivos que existiam”;

Gomes Canotilho *apud* Novais (2006:269) entende tratar-se de “um conjunto de artifícios técnico-jurídicos” ligados intimamente aos princípios da democracia e da solidariedade que permita ao conceito de Estado de direito assumir “um ideário progressista” ideia que converge com a de Jorge Miranda. Gomes Canotilho acrescenta que o que determina e limita um Estado de direito é a lei contrapondo-se ao Estado de não direito que decreta leis arbitrárias e desumanas, em que o direito identifica-se com a razão de Estado imposta por chefes e é dirigido sob os auspícios da injustiça e desigualdade na aplicação do direito. O Estado deve estar sujeito ao direito.

A ideia de Estado de direito democrático centra-se em duas bases. Numa primeira, o Estado limitado pelo direito e numa segunda pelo poder político estatal legitimado pelo povo. O direito é o direito interno do Estado e o poder democrático é o poder do povo que reside no território do Estado ou Estado sujeito à soberania do Estado. Segundo o art.º 2º da atual Constituição Portuguesa “ A República Portuguesa é um Estado de direito democrático (...) ”

O Estado de direito não pode ser nem deve ser um Estado social, nem providência.

A crítica feita ao Estado social leva a algumas correntes políticas a não hesitarem em ver no Estado de bem-estar ou Providência uma clara manifestação derivada do totalitarismo, dito de outro modo, ele alarga a sua intervenção e asfixia, o que constitui um perigo maior às liberdades. Os direitos sociais realizam-se melhor sem o Estado do que com ele. Já nos foi mostrada pela experiência que a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais através da ordem livre do mercado é a única forma de garantir a justiça distributiva sem que possa perigar a liberdade, não cabendo ao Estado – de direito – a imposição e realização de fins sociais. Apesar de tudo a maior parte dos Estados de direito da comunidade europeia insiste na bondade do Estado social. Os princípios básicos do Estado Social continuam incontornáveis, a saber, equilíbrio das clivagens sociais, estímulos regulativos e materiais do Estado a favor da justiça social, reajustamento das condições reais prévias a aquisição de bens materiais e imateriais ao próprio exercício de direitos, liberdades e garantias pessoais, estabelecimento de regras jurídicas em prol do emprego e dos direitos dos trabalhadores. No ordenamento jurídico-constitucional português não há excesso de estabilidade social. Se por estabilidade social entender-se “ o grau de intervenção estatal na esfera do bem-estar das populações”, então pode concluir-se que o Estado de direito social só será Estado de direito se for social.

Segundo Jacques Chevallier *apud* Novais (2006) Este tipo de Estado “é a tentativa qualificativa para tornar compatível o desenvolvimento económico com uma ordem social justa na qual se definiam antecipadamente as dimensões constitucionais e essenciais dessa ordem, em vez de se acreditar nos acertos resultantes da mera concorrência de forças económicas”. Descreve Gomes Canotilho que um Estado de direito só será social se se propuser a realizar a democracia económica social e cultural e só será democrático se mantiver o princípio da subordinação do poder económico ao poder político.

Se conjugarmos as ideias de Stillmann (1997) e Bourgon (2007) veremos que o Estado é indissociável da Administração Pública que lhe dá corpo e permite atingir os seus fins, por isso a Administração Pública é o veículo de expressão dos valores e preferências dos cidadãos, comunidades e da sociedade como um todo, sendo que alguns desses valores são constantes e outros modificam-se com a evolução da sociedade, originando transformações na administração e no Estado. Neste contexto a reforma do Estado é em grande medida a reforma da Administração Pública e muitas questões e críticas que se fazem ao Estado passam pela Administração Pública e pela forma como se concebe, se estrutura e se manifesta, bem como os resultados que apresenta e a capacidade para responder as exigências da cidadania e após desafios do Estado (Bourgon, 2007 e Rocha, 2010)

1.2. REFORMA ADMINISTRATIVA E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde o seu nascimento, A Administração Pública tem sofrido mutações no que respeita a sua forma de intervenção dada a evolução da sociedade. O crescimento dos direitos de cidadania e o aumento das reivindicações dos cidadãos/clientes⁵, a exigência de competitividade de um sistema económico global, a introdução de novas tecnologias e sistemas de informação e comunicação e a necessidade de articulação com outras Administrações Públicas são alguns fatores que impulsionaram a Administração Pública a melhorar a sua eficiência, eficácia e qualidade nos serviços que presta. Nos últimos anos o Estado tem-se considerado grande demais para resolver problemas pequenos e pequeno demais para grandes problemas e é nesta perspetiva que se afere a necessidade de uma modernização nas suas funções.

⁵ Ver diferença entre ambos em Mozzicafreddo (2001:148)

A reforma Administrativa remonta a década de setenta e não existe um conceito fechado. O professor César Madureira apresenta a definição de Wright (1997) sobre a reforma administrativa. Para este trata-se de uma substituição dos modelos de Administração/Gestão, em vez de se centrarem numa simples tentativa de melhoramento dos procedimentos e das práticas já existentes com vista a melhorar o funcionamento organizacional; Araújo (2000) entende que há necessidade de transformar a Administração Pública numa gestão mais profissional, eficiente, flexível e sensível a mudança e deverá ocorrer dentro do contexto de uma administração pública democrática sendo muito diferente da ideia de um Estado mínimo e de uma redução da esfera pública. Para Caiden (1991) *apud* Rocha (2001:73) Há dois objetivos: com primeiro pretende-se melhorar as práticas existentes em ordem a melhorar os processos existentes; já o segundo implica a substituição do modelo de gestão pública. Pretende-se com isso substituir o Estado Administrativo pelo Estado Managerial (Jean-Erik Lane 1995 *apud* Rocha, 2000), Ou seja pretende-se a passagem do modelo administrativo para o modelo de mercado; substituir a gestão tradicional por processos de técnicas de gestão, sendo que Wright sublinha o fato de a nova conceção de gestão apostar na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias, (César Madureira, 2004).

O principal objetivo da reforma administrativa é melhorar o *status quo* dos serviços públicos através da eficiência, eficácia e responsabilidade o qual é um processo incremental e revolucionário (Araújo, 2000). Em Portugal a reforma pode ser dividida em várias fases: i) Reforma administrativa no Estado Novo; ii) Revolução de Abril de 1974 e a reforma administrativa (1974 – 1985); iii) Revolução managerial da Administração Pública (1985-1995); iv) Governo socialista e reforma administrativa (1995-1999), (Rocha, 2001 *apud* Tavares, 2012). São vários os elementos que contribuíram para a modernização administrativa tais como a crise fiscal do Estado; a crescente competição territorial pelos investimentos privados e a mão-de-obra qualificada; a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnológicos; a ascensão de valores pluralistas e neoliberais e a crescente complexidade dinâmica e diversidade das sociedades (Secchi, 2009).

A crise económica teve início nos anos setenta e pôs em causa a viabilidade do “Welfare State” ou Estado Providência; De seguida passou a assistir-se a mudança da conceção de Estado, onde o Estado e a burocracia foram tidos como criadores dos males de que padecia a sociedade. Procurava-se substituir o Estado Keynesiano⁶ pelo Neoliberal através da ideologia

⁶ Keynes tencionava a elaboração de uma teoria de regresso ao pleno emprego em economia de mercado, mas afirmava que só seria possível mediante a intervenção planificada do Estado que

do “New Right”. Segundo Mascarenhas (1993 *apud* Araujo, 2000) Há três fatores principais que contribuíram para a reforma do sector público, a saber, “a crise económica e a internacionalização das economias, a dimensão do Welfare State e as pressões sobre os recursos públicos, e a influência do *New Right* que promoveu abordagens orientadas para o mercado”. Complementa dizendo que os instrumentos tradicionais de política económica que até aquela altura eram tidos como apropriados para gerir em cada país a economia interna, passavam a já não poder dar as soluções desejadas provocando inflação, desemprego e *deficit* orçamental. A mundialização das sociedades de mercado e a denuncia por todos aqueles que agudizavam a promover a ideia de que o Estado Providência não mais era do que um “mostro” hipertrófico, burocrático e gastador foi levando a gradualmente se repensassem a estrutura e as funções do Estado, mas sobretudo adequação do seu papel face à nova esfera social e económico. Neste sentido poder-se-á dizer que a falência do Welfare State foi determinante para aquilo a se veio chamar reforma administrativa.

As organizações burocráticas consideradas ineficientes foram criticadas pela revolução managerial. Dentre as organizações burocráticas, a burocracia administrativa constitui o exemplo mais acabado (Rocha, 2001). Uma grande proposta tem que ver com a entrada do sector privado e da lógica de gestão privada para o domínio das funções do Estado, separando-se as entidades que produzem bens e serviços públicos e as que os pagam.

A procura de um Estado *Eficiente* dá lugar ao Estado Managerial ou Estado regulador que se encontra associado a uma ideologia neoliberal como crítica ao setor público e as burocracias, onde por volta dos anos oitenta e noventa encontrou um pouco por todo mundo terreno fértil nas consequências de grave crise energética e económica dos anos setenta (Clark e Newman (1997). De acordo a nova conceção da gestão, a eficiência está em unidades mais pequenas, mais descentralizadas, mais flexíveis, mais especializadas, mais autónomas e mais achatadas (V. Wright, 1997 *apud* Rocha, 2001:74). A eficiência é hoje bastante reconhecida como necessária, não apenas em matéria de eficiência – ideia de equidade -, mas também como função de serviço público que a administração deve desempenhar, já não tão universalmente reconhecida (Mozzicafreddo, 2007). Para Araújo (1993) A reforma administrativa constitui um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre cidadãos e a Administração Pública. Diz ainda que em primeiro lugar a reforma administrativa pretende

passaria por uma política fiscal e determinação de juros que estimulasse o investimento e a propensão ao consumo.

eliminar aquilo que os reformadores chamam de defeitos e fontes de baixos níveis de desempenho. É um movimento progressivo direcionado para os valores. É uma mudança artificial que parte de políticas e existentes para os contravir. Por fim a resistência administrativa é um fator que distingue a reforma da mudança.

Araújo (1993) entende que a abordagem sugerida pelas Nações Unidas alarga o conceito para a relação entre a Administração Pública e o de desenvolvimento económico. Assim a reforma Administrativa é “o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento” (United Nations, 1983:1 em Araújo (2000)). As metas da reforma incluíam a redução das fronteiras do Estado, maior liberdade de escolha individual para os cidadãos e mudanças no relacionamento entre políticos e funcionários. Essas mudanças correspondem às respostas aos governos, face as extensas mudanças sociais, ideológicas e económicas (Stewart e Walsh, 1992). Muito sumariamente pode-se dizer que o managerialismo mais não fez do que rejeitar a ideia segundo a qual as organizações do sector publico e do sector privado podem e devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das organizações privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem controladas pelo poder político, em menor ou maior grau, mas incontornavelmente.

1.2.1. EMERGÊNCIA DO NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo vertical de base hierárquica deu lugar a uma estrutura complexa de tipo network. Nalguns países a Administração Publica é diferente daquela que havia inicialmente e noutros casos ela é dificilmente reconhecida pelos funcionários que anteriormente trabalhavam no sector público. Laking (2002) refere que se a fragmentação é um processo natural da Nova Gestão Pública, Christensen e Laegreid, (2007) dizem que a coordenação é um processo natural do movimento pós Nova Gestão Pública.

Há quatro razões que exigem atualmente a necessidade de introduzir-se novos mecanismos de coordenação na Administração Pública:

- Efeito da Nova Gestão Pública, isto é a fragmentação dos departamentos ministeriais aumentou a pressão para implementação de mecanismos de coordenação vertical e horizontal; que segundo a conclusão da OCDE, independentemente do tamanho, da natureza ou da abordagem da reforma utilizada pelos diferentes Estados, todos eles teriam

seguido um novo paradigma de gestão pública virada no desempenho e num setor público menos centralizado;

- Vontade política, isto é, os políticos perceberam que o seu controlo sobre a Administração Pública foi reduzido, que a informação era escassa e que a sua influência foi reduzida, mas continuavam a ser responsabilizados pelas agências.
- Insegurança Mundial ou seja, as ameaças terroristas, as alterações climáticas e os desastres naturais, obrigaram os Estados a planejar ações coordenadas que envolvessem todos os agentes disponíveis;
- Falha do modelo anterior, ou seja, a Nova Gestão Pública não conseguiu concretizar os resultados que prometia, sendo necessário corrigir os problemas que foram surgindo; Sendo que Lownder (Madureira (2004) admite mesmo que na prática o NPM tenha levado a um aumento de centralização. Apesar de introduzir conceitos como a Total Quality Politics (que introduz ideias voltadas para a prática da Administração baseada na necessidade do cidadão e o respeito pelos serviços públicos), A reengenharia (equacionada como um processo que permite uma reestruturação cabal e global do funcionamento organizacional como objetivo de melhorar o desempenho através do controlo de variáveis como os custos e a qualidade/velocidade dos processo) e a Reinvenção (que aponta essencialmente para competição entre os serviços, a avaliação dos resultados como indicador preponderante do desempenho e para responsabilização da Gestão), não existem preocupações suficientemente explícitas no que concerne a formação necessária para fazer face não só as mudanças impostas pelo exterior, mas sobretudo requeridas por uma nova configuração e uma nova “filosofia” organizacional (Madureira, 2004).

Esta nova fase da mudança da Administração pública teve reflexo em três áreas importantes das organizações a saber, nas formas de trabalho em equipa, na forma como as organizações prestam contas do trabalho feito (accountability) e nas formas de fornecimento de serviços públicos. Acresce-se a esta área a democracia e participação dos cidadãos. Segundo Mozzicafreddo (2002) em Silvestre e Araújo, (2013), a cidadania torna-se um princípio de organização da sociedade; mais do que um direito social ou um conjunto de direitos é um instrumento de organização e de regulação das sociedades através da qual avaliam-se as formas de integração. Num cômputo geral podemos dizer que modernização administrativa é uma atualização permanente em função das exigências do momento e do lugar. Para Arana (2003) as mudanças não param, seguem os parâmetros sociais, económicos, políticos, tecnológicos e adaptam-se a realidade das Administrações Públicas.

1.3. GOVERNANÇA

As principais disciplinas que estudam os fenômenos da “governance” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a Administração Pública. Os estudos internacionais concebem a governança como mudanças nas relações de poder entre os Estados; Os *globalizers* (teóricos globalizados) de tradição internacional veem a governança como a queda do modelo de relações internacionais do século XVII. Para eles era o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais de tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais;

Para as Teorias do desenvolvimento trata-se de um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar as suas condições de desenvolvimento económico e social. A boa governança é a combinação das boas práticas de gestão pública. O FMI e o Banco Mundial exigem boa governança como requisito para os países em via de desenvolvimento que recebem recursos económicos e apoio financeiro, sendo as áreas de aplicação da boa governança aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da “accountability” democrática e de combate à corrupção (Leonardo Secchi, 2009:357 e 358).

A governança aqui usada será a proveniente das ciências sociais e da Administração Pública, como um modelo horizontal de reação entre atores públicos e privados no âmbito da elaboração de políticas públicas (Kooiman, 1993; Richards e Smith, 2002 *apud* Secchi 2009). Gomes (2003) entende a governança como um modelo de governação que permite ao mercado operar e viabilizar a participação ativa dos cidadãos nas tomadas de decisão. A “governance” significa pluralismo, no sentido em que os diferentes atores têm ou deveriam ter o direito de influenciar a construção das políticas públicas. A esta noção está subentendida a mudança do papel do Estado – menos hierárquico e menos monopolista – na solução de problemas públicos e por isso a governança é também relacionada ao neoliberalismo. A governança pública significa um recuperar da política dentro da Administração Pública com diminuição da importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

São vários os impulsionadores do movimento “governança pública”. O primeiro é que a crescente complexidade, dinamismo e diversidades das nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que as novas conceções de governança são necessárias. A segunda é a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (Hollowing

out of the State), em que a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada. A terceira é a própria APG como modelo de gestão da Administração pública nacional, estadual e municipal, com enfoque no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas “quem” ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas. Alguns académicos consideram que a governança pública é consequência do movimento da APG, sendo que compartilham algumas características, ou seja, há alguma semelhança entre as duas perspetivas e parece claro que o recente interesse pela governança em parte tem sido impulsionado pela crescente popularidade da Administração Pública Gerencial e a ideia de formas genéricas de controlo social (Pierre e Peters, 2000:65).

Os elementos rígidos da gestão Pública segundo Pierre e Peters (2000) *apud* Secchi (2009:359) São as estruturas e interações. As primeiras podem funcionar por meio de mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes); As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas.

Segundo Brugué e Vallès (2005:198 *apud* Secchi, 2009) “A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo de hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o sector privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo”.

O papel do Estado dentro da Administração Pública é muito de grande discordância no contexto da governança pública. Para Kooiman a governança pública não apenas implica o envolvimento de atores não estatais no planeamento e a implementação de políticas públicas, mas também em todo o processo de produção e cogestão de políticas. Ideia compartilhada por Rhodes (1997:57 *apud* Secchi, 2009: 360) Que afirma que “o Estado torna-se uma coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de guiar e regular”. Num extremo oposto está Richards e Smith (2002) que contestam esse tipo de entendimento, respondendo que o papel do Estado mantém-se em liderar a elaboração de políticas públicas.

Segundo estes autores a Governança pública provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública a nível local, regional, nacional ou supranacional. Para eles o Estado não perde importância, mas sim desloca o seu papel primordial da implementação para a coordenação e controlo. Do ponto de vista mais pragmático a governança pública disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos como o envolvimento dos cidadãos na construção de políticas públicas através do uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes políticas públicas.

Algumas indústrias japonesas no pós-guerra usaram a democracia deliberativa como experiência em um procedimento adequado a aproveitar o conhecimento e os *frames* cognitivos dos empregados na hora de decidir sobre produtos e processos produtivos (Sabel, 2001 *Apud* Secchi, 2009). Essa experiência também vem sendo usada no plano governamental com a intenção de melhorar a relação entre atores públicos e privados para resolução de problemas coletivos e reduzir os elos na cadeia de accountability. Como exemplo temos o “community empowerment” ou fortalecimento da comunidade na gestão do patrimônio público. Outra forma de criar relações entre os atores públicos e privados é através das redes de políticas públicas (policy networks)⁷ Que segundo Rhodes (1997:52) elas “se auto-organizam”, dito de outro modo, quer dizer que elas autónomas e autogovernáveis, estão desvinculadas da liderança governamental e desenvolvem as suas políticas e moldam os seus ambientes. Podemos apontar como exemplo organizações do sector terciário quando se organiza para no âmbito local encontrar soluções para combater a criminalidade (Secchi, 2009). O ideal intrinsecamente ligado a este tipo de organização é a substituição da agregação numérica de preferências ou os chamados votos, pelo processo cíclico e dialético de fertilização cruzada das preferências no momento de elaborar políticas públicas.

O livro branco da União Europeia apresenta cinco princípios em que baseiam a boa governança, a saber, a abertura, a participação, a responsabilização, a eficácia e a coerência, sendo que cada um deles constitui a base da democracia e dos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional e local. *Mutatis mutandis*, parece-nos estes preceitos podem ser aplicados para a realidade angolana. Podemos apontar como exemplo a abertura, isto é, a transparência deve ser o lema da atuação das instituições. Deverão ainda utilizar uma linguagem acessível e compreensível para o público. A abertura melhora a confiança em instituições; Quanto a responsabilização, será necessário, no âmbito dos processos legislativos e executivos, definir-se Atribuições; no que concerne a Eficácia, é necessário que as políticas implementadas sejam oportunas e eficazes para darem respostas às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e quando possível na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas sejam aplicadas de forma proporcional aos objetivos da administração local e que as decisões sejam tomadas ao nível mais adequado; A Coerência deve acompanhar as medidas que por sua vez devem ser também compreensíveis.

⁷ Aberta a qualquer interessado e produz baixa externalidade negativa ao ambiente externo

Sendo cada um destes princípios importantes por si só, não podem ser postos em prática mediante ações separadas. Atualmente a eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação.

Estes princípios quando aplicados reforçam os da proporcionalidade e da subsidiariedade. A (boa) governança leva-nos a condições de governabilidade, ou seja a capacidade de gerir de forma estável e eficaz a coisa pública. A avaliação da governança passa necessariamente pela implementação de políticas públicas – ações que o governo realiza com o objetivo de atingir os objetivos estabelecidos e que serão efetuados pela Administração Pública. As políticas públicas devem surgir do esforço conjunto levado a cabo pela sociedade civil organizada, partidos e governo. A cidadania ativa é também preponderante. A atuação de todos estes atores conjuntamente é igual a democracia.

Na arena africana, a não aplicação ou aplicação inadequada dos modelos técnicos da gestão pública são espelhados no subdesenvolvimento humano, dispersão no crescimento económico, corrupção, abuso de poder, as falhas no funcionamento dos sistemas administrativos, tais como a saúde, a educação, a habitação, o serviço comunitário ou social. Muitos países ainda vivem sob a alçada de conflitos étnicos ou religiosos. Para João Salis Gomes (2003) o risco para a governança resulta num primeiro momento das falhas da combinação adequada entre o plano da representação política e o plano das negociações sectoriais e num segundo momento das tensões crescentes entre a lógica pura e dura da economia de mercado e uma lógica de racionalidade democrática.

Na senda Angolana, a ideia de governança é recente, visto que os partidos políticos estavam imbuídos num espírito de alcance da paz fazendo a guerra – até 1992 - e a população estava, por sua vez, preocupada com a luta pela sobrevivência, sendo que a estrutura do Estado não estava totalmente disponível para estabelecer o seu fim. Com o alcance da paz e a assinatura do acordo em 4 de abril de 2002 e com as eleições legislativas de 5 de setembro de 2008 – dezasseis anos depois – o Estado tem dado cartas da sua eficiência e transparência na implementação das suas políticas públicas (Luciano, 2012). As Estado angolano criou as condições para os cidadãos exercerem os seus deveres e direitos, por meio de votos. Segundo Mozzicafreddo (2000), nas sociedades modernas a cidadania surge da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política com capacidades para participar no exercício do poder político através de procedimentos eleitorais. Esta capacidade formal significa que todos os indivíduos são iguais perante a lei. A cidadania é a participação do individuo nos assuntos do Estado. O Programa nacional de Desenvolvimento 2013-2017 apresenta como Políticas Nacionais de Desenvolvimento as seguintes: políticas de população; de

modernização do sistema de Defesa e Segurança Nacional; de apoio à Reintegração Socioeconómica de Ex-Militares; de Estabilidade e regulação Macroeconómica; de reforma Tributaria e Finanças Públicas; de promoção de crescimento Económico, do aumento do emprego e de Diversificação Económica; Promoção e diversidade da Estrutura Económica Nacional; Promoção do Emprego e Capacitação e valorização dos recursos Humanos Nacionais; Promoção do Empreendedorismo e do Desenvolvimento do Sector Privado Nacional; apoio às exportações; Políticas de Repartição Equitativa do Rendimento Nacional e de Proteção Social; de Modernização da Administração e Gestão Públicas; política integrada para a juventude; política de Promoção do Desenvolvimento Equilibrado do território; política de Reforço do posicionamento de Angola no contexto Internacional e Regional, em particular para na União Africana e na SADC. César Madureira (2004) entende que a Governance pode ser encarada como reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança. Num contexto em que a realidade pública é determinada pela ação de redes onde intervêm atores nacionais e internacionais, locais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas, a tarefa dos governos centra-se em mediar o dialogo entre diferentes atores intervenientes no processo publico/político. Remata dizendo que o gestor público deve agir também como mediador e integrador das diversas variáveis de diversidade, tentando alcançar soluções para os conflitos e promoção da colaboração interatores.

1.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESBUROCRATIZAÇÃO EM ANGOLA

A definição de políticas públicas não é uniforme no seio da academia. Porventura a definição mais conhecida de políticas públicas será a de Dye (1984) *apud* Coimbra (2012) que resume a definição em “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, escolhas essas veiculadas através de leis, regulamentos, regulações, decisões, orientações, ou determinações e concebidas em nome do interesse público (interesses que colidem, compatibilizam-se ou interligam-se entre si). Dentre as políticas públicas temos as distributivas (government decision making), políticas reguladoras (servem grupos de interesses), políticas redistributivas e políticas constitutivas (procedimentais). Podem ser racionalistas e incrementalistas⁸ escoram-se na causa pública e no interesse comum afetando assim, uma multiplicidade de pessoas numa perspetiva de serem intencionais com objetivos claros e têm impactos na vida dos cidadãos e dos seus principais destinatários, os *policy beneficiaries*.

⁸ Mais desenvolvimento em Elisabeth de Carvalho (2013a:227 a 248)

Para o período 2013-2017, no PND, foram definidas as seguintes Políticas Nacionais de Desenvolvimento⁹:

1. Política de população;
2. política de Modernização do Sistema de Defesa e Segurança Nacional
3. Política de Apoio à Reintegração socioeconómica de Ex-militares;
4. Política de Estabilidade e Regulação Macroeconómica
5. Política de reforma Tributaria e das Finanças Públicas;
6. Política de Promoção do Crescimento Economico, do aumento do Emprego e de Diversificação Económica;
7. Política de Repartição Equitativa d Rendimento Nacional e de Proteção Social;
8. Política de Modernização da Administração e Gestão Públicas;
9. Política integrada para a juventude;
10. Política de Promoção do Desenvolvimento Equilibrado do Território;
11. Política de Reforço do Posicionamento de Angola no Contexto Internacional e Regional, em particular na União Africana e na SADC.

A breve trecho pode-se dizer que quanto a política de Modernização da Administração Pública, consta do PND 2013-2017 as medidas de reforma têm sido concretizadas no quadro do programa de reforma Administrativa em curso, nomeadamente Desburocratização, em particular o Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão e na introdução de critério de discriminação positiva na fixação de remuneração da função pública. Houve ainda um progresso ao nível de criação de mecanismos de melhoria da eficácia e da gestão pública, designadamente a configuração do Sistema Nacional de Planeamento, a promulgação do Decreto Presidencial nº 31/10, de 11 de janeiro que regulamentou o processo de preparação, execução e acompanhamento do programa de Investimentos públicos e o início da implementação do novo sistema informático de Programação o Investimento Público, sendo que os próximos anos será de implementação destes mecanismos

⁹ Ver em anexo as principais resultados alcançados no período de 2009 a 2011

CAPÍTULO II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA: ENQUADRAMENTO LEGAL

2.1. PRÉ-HISTÓRIA DE ANGOLA

Segundo Rosa Cruz e Silva *apud* Filipe Zau (2002), os povos Bantu¹⁰ oriundos dos Camarões, foram chegando à África Central, Oriental e Austral. Esta movimentação levou muitos séculos até culminar com as diferentes etnias que se distribuíram pelo território. Deste processo imigratório dos Bantu, resultaram os grupos etnolinguísticos que fazem parte da atual população angolana: Bakongo, Ambundo, Lunda-Quico, Ovimbundo, Ganguela, Nhaneka-Humbe, Ovambo, Herero e Okavambo, sendo que deste surgiram vários subgrupos¹¹.

Para Polissier (1986) *apud* Benvindo Luciano (2012) Angola tem um percurso político administrativo não muito fácil de se perceber, devido a longa trajetória histórica conturbada, e este fenómeno político pode ser percebido em três fases: antes, durante e depois da independência.

2.1.1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM ANGOLA ANTES DA INDEPENDÊNCIA

Antes da ocupação colonial ou seja antes da chegada dos portugueses, em 1482, havia já no território hoje denominado por Angola - Etimologicamente Angola deriva de N'gola, nome atribuído a uma dinastia dos povos Ambundo fixados no meio Kwanza. Ambundo é o que pertence a etnia Mbundu¹²- uma organização política administrativa, que tinha como fundamento o poder tradicional local que se consubstanciava no Rei, Sobas e Outros Conselheiros encarregues de distribuir parcelas de terra consoante o agregado familiar. Também determinavam o valor das taxas a serem pagas nas trocas comerciais entre as pessoas da mesma localidade e localidades vizinhas. Os Reis, Sobas e outros conselheiros funcionavam ainda como se de verdadeiros juizes se tratassem, isto é, detinham um poder

¹⁰ Os bantu – famílias muito alargadas ao sul do Sahara – preenchiam uma ou varias aldeias. As aldeias davam origem ao clã que eram chefiados por um patriarca que decidia democraticamente com o auxílio de um conselheiro. Em tempos mais difíceis, a democracia cedia lugar ao absolutismo e a tirania. A estrutura do clã era levada aos impérios e reinos sob a forma de monarquia.

¹¹ A autora chama a atenção para possíveis distinções dos grupos citados.

¹² O que fala a língua Kimbundo. Habitante de Luanda

1. Reino do Kongo (séc. XIII a XV)
2. Reinos da Matamba e do Ndongo (séc. XVI a XVII)
3. Reino da Kissama (séc. XVI a XVII)
4. Reinos do Planalto (séc. XVI a XVIII)
5. Reino de Kassange (séc. XVI a XVII)
6. Reinos da Lunda Tchokwé (séc. XVI a XIX)
7. Reinos do Sudoeste (séc. XVI a XVII)
8. Região de Comunidades poucos fixadas.

Nota:

a) Os reinos da Kissama e Kassange incluídos na legenda não estavam integrados em agrupamentos;

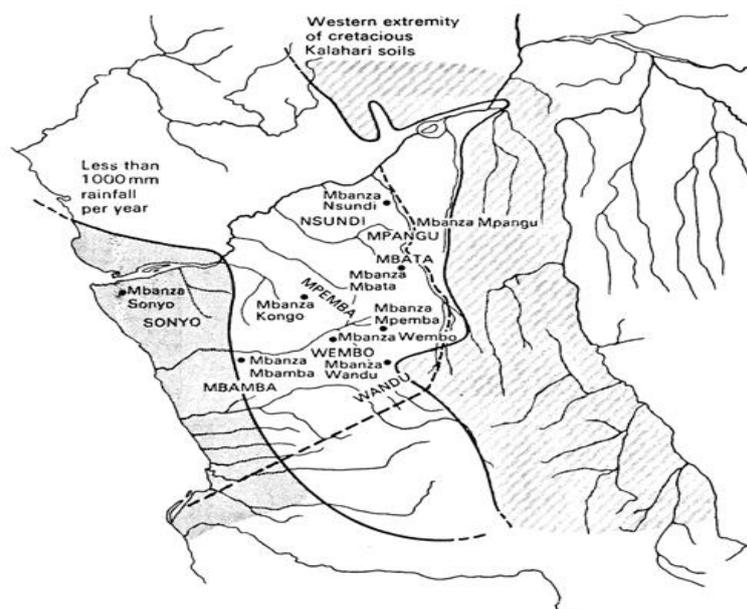
b) O Reino do Kongo estava dividido em Ducados;

----- Limite de agrupamentos

----- Limite dos Reinos

Dos reinos apresentados, os mais importantes foram o reino do Kongo, do Ndongo (Filipe Zau, 2002) e Dembos e o Reino Ambundo (Benvindo Luciano, 2012), sendo os dois primeiros, aqueles em que os portugueses tiveram o primeiro contacto ao atracarem na costa marítima angolana.

Figura 2.2 Mapa da Divisão administrativa do Reino do Kongo



*Divisão Administrativa do Reino do Kongo.
Hicton, Anne, 1983*

Fonte: Zau, Filipe (2002:42)

A interação com os portugueses é a primeira forma de ligação com o mundo exterior. Essa relação inicialmente morna foi ganhando força à medida que as dádivas portuguesas foram se tornando atraentes, mas em compensação os portugueses recebiam vários produtos, incluindo escravos.

2.1.3. DIVISÃO ADMINISTRATIVA DE ANGOLA APÓS A INDEPENDÊNCIA

Até ao segundo quartel do século XX, alguns movimentos associativos de grupos nacionalistas afrontavam o movimento colonial instituído. Na década de cinquenta iniciaram-se organizações políticas e aqui destacam-se o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) que reivindicavam os direitos de Angola. Depois de Longos anos de conflito político armado, o país alcançou a Independência. Com a proclamação da Independência em 11 de Novembro de 1975¹⁴, começou um novo período político-administrativo, em que o MPLA – partido no poder desde a independência até aos dias de hoje - adotou um regime monopartidário de inspiração Marxista.

No que concerne a divisão administrativa, Angola detinha vários reinos, mas os mais influentes foram o Reino do Ndongo, dos Dembos e o Ambundo e a atual divisão administrativa continua a ser a mesma deixada pelo regime colonial.

O Mapa que se segue corresponde a atual divisão do território angolano e com os países com os quais fazem fronteira:

¹⁴ Agostinho Neto, primeiro presidente de Angola, proclamou solenemente a Independência de Angola em 11.11.1975. Nascia assim o 47º país de África. Este país nascera *sui generis*, isto é, era o único país do Mundo a nascer com 3 proclamações unilaterais de independência e 3 capitais- Luanda, Uíge e Nova Lisboa -. Dito de outro modo, para além da independência proclamada pelo MPLA em Luanda, houve mais duas. Uma realizada pela FNLA, no Uíge, tendo Olden Roberto proclamado a República Popular e Democrática de Angola e outra em Nova Lisboa (hoje Província do Huambo) tendo Jonas Savimbi proclamado a República Democrática de Angola. Estas duas últimas Repúblicas não tiveram pés para andar porque não foram reconhecidas pela comunidade internacional. Apenas foi reconhecida a independência a proclamada por Agostinho Neto em Luanda. Depois de 500 anos, Portugal saiu de Angola pela Mesma rota que entrou, chefiada por Diogo Cão; Mas só veio a reconhecer a independência de Angola, depois de mais de 80 países o terem feito. (Maria Eugenia Neto e Irene Neto, 2011:473)

Figura 2.4. Mapa da República de Angola



Fonte: Google

©ghiapereira

A República de Angola está localizada na Costa Ocidental de África (região Austral), com uma extensão territorial de 1.246.700 km². A República de Angola faz fronteiras a Norte e Nordeste com a República Democrática do Congo e Congo Brazzaville, a Leste com a Zâmbia, a Sul com a Namíbia e a Oeste é banhada pelo Oceano Atlântico. Angola é o sétimo maior país de África pela sua superfície. Apesar de estar localizada numa zona subtropical, tem um clima que não é caracterizado por aquela condição, devido a confluência de fatores como a corrente fria de Benguela ao longo da parte sul da Costa e o relevo no interior: a influência do deserto do Namibe. Com isto Angola é caracterizada por duas estações, a das chuvas, que mediam os meses de Outubro a Abril, e a de Cacicimbo que vai de Maio a Agosto, sendo esta época mais seca e com temperaturas mais baixas. Rica em praias e belezas naturais, Angola alberga um subsolo com variados recursos minerais importantes para o comércio mundial como o petróleo, diamantes, gás natural, ferro, cobre e ouro¹⁵.

Nos dias de hoje a Administração Pública em Angola é diversificada, pois, na sua organização coletiva há entidades que asseguram o exercício da atividade dos órgãos do

¹⁵ Missão Permanente da Republica de Angola dos Escritórios das Nações Unidas e Organizações Internacionais em Genebra, 2008, (online)

Estado e é regida por alguns princípios que contribuem para a eficácia e unidade da ação da Administração Pública. São estes os princípios da descentralização (art.º 199º n.º 1 e 2 da CRA), da desconcentração Art.º 199º n.º 1 e 2 da CRA), da simplificação (art.º 199º n.º 1 da CRA e art.º 3º n.º 1 da Lei da Organização e Funcionamento dos órgãos de Administração Local do Estado), da aproximação dos serviços às populações (Sousa, António 2014:92-93).

2.2. O PODER LOCAL EM ANGOLA

Se para Portugal o conceito de município nasce mesmo antes da Constituição da República - o município medieval é uma instituição fruto da reconquista (Gama Barros *apud* Freitas do Amaral, 2006); As instituições municipais na península com autonomia e organização própria remontam os fins do século X¹⁶ -, o mesmo não se pode dizer no caso de Angola. Para esta realidade o poder local que preexistia ao Estado não era o poder municipal, mas sim o das suas autoridades tradicionais. O municipalismo não estava inteiramente constituído e as autoridades tradicionais não apresentavam clareza suficiente na sua existência, nos limites geográficos da sua ação, nos seus poderes e responsabilidades para figurarem um verdadeiro poder local (Sousa, Francisco, 2014) e este poder não foi reconhecido na Lei Constitucional nem na Lei constitucional de 1992, sendo, apenas, na constituição de 2010. Antes da independência nacional – que se sagrou a 11 de Novembro de 1975 – a *vexata questio* girava em torno do municipalismo versus poder tradicional (Pereira, Virgílio de Fontes, 1997). Angola não verificou um movimento municipalista que se assemelha ao movimento europeu. Na verdade foi a autoridade colonial que, contrariando o discurso secular, chegou a conclusão, em 1961, que não estavam criadas as condições para a imposição de formas municipalistas. Diz Fontes Pereira (1997) que o verdadeiro fundamento da construção do Poder Local nas condições específicas do território devia assentar na evolução das instituições político-comunitárias tradicionais.

2.3. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Para Freitas do Amaral (1994) estamos perante a descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, exercendo com plena autonomia as suas competências e estando sujeitos a formas atenuadas de tutela

¹⁶ Conforme os forais recolhidos por Alexandre Herculano e publicados em *Portugaliae monumenta* histórica.

administrativa, em regra restritas ao controle da legalidade. (João Caupers 2007 *apud* Benvindo Luciano, 2012) vai mais longe, acrescentado que o princípio da descentralização administrativa determina que os interesses públicos que atividade administrativa pública visa satisfazer num determinado país não estejam somente a cargo do Estado, mas também de outras pessoas coletivas. Sousa, (2014) entende que na descentralização não se verifica uma unidade da estrutura administrativa. As funções a prosseguir são repartidas por entes territorialmente inferiores. À descentralização contrapõe-se a centralização que na visão de Sousa (2014) caracteriza-se por concentrar funções administrativas nos Órgãos Centrais do respetivo ente territorial sobretudo ao Estado, o qual prossegue essas funções através de uma estrutura administrativa hierarquizada e unificada. Para ele não existe o regime da centralização e nem descentralização, mas graus e modalidades das mesmas, sendo que ambas dizem respeito a organização vertical dos serviços públicos. Assim os sistemas dizem-se desconcentrados quando apresentam um elevado grau de distribuição vertical das competências pelos diferentes patamares da hierarquia; ao passo que dizem-se concentrados se esta distribuição de competências for diminuta ou até mesmo não existir.

Quanto a desconcentração administrativa, Freitas do Amaral (1994), entende ser o sistema em que o poder de decisão se divide entre o superior hierárquico e um ou vários subalternos, sendo que em regra estes encontram-se sujeitos à direção e supervisão daquele. Novamente (Caupers, 2007 *apud* Luciano, 2012) acrescenta que o princípio da desconcentração administrativa recomenda que em cada pessoa coletiva pública as competências necessárias à prossecução das respetivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos de topo da hierarquia, mas sim distribuídas pelos diversos níveis de subordinação, para que o centro de decisões não se concentre excessivamente no topo na hierarquia, provocando maior sobrecarga de certos serviços e maior distanciamento deste em relação às realidades que são objeto de decisão (Sousa, António, 2014)

Em Angola, o princípio da desconcentração administrativa teve ímpeto a partir da Lei nº 2/07, de 03 de Janeiro revogada pela Lei nº 17/10, de 29 de Julho, que estabelece os princípios e as normas de Organização e de Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado. Esta última, no seu artigo nº 4, al. a) define a desconcentração administrativa como o processo através do qual um órgão da Administração Central do Estado transfere poderes a outro Órgão da Administração Local do Estado. O art.º nº 7º da referida lei consagra que a Administração Local de Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração Central do Estado e visa, a nível local, assegurar a realização das atribuições e dos interesses específicos da Administração Pública do Estado, participar, promover, orientar

o desenvolvimento económico e social e garantir a prestação de serviços públicos na respetiva circunscrição administrativa, sem prejuízo da autonomia do poder local. Em geral o sistema de desconcentração é mais benéfico para o cidadão e para o interesse público, por isso a CRA impôs este modelo para Angola. As vantagens da desconcentração estão ligadas a maior celeridade, eficiência, e justiça da atividade administrativa (Sousa, António, 2014). Antunes (2003) elenca vantagens e desvantagens da descentralização. Com efeitos são vantagens: a) a maior participação dos cidadãos; b) proporciona maiores soluções em termos de custo-benefícios; c) há maior prestação de contas; d) melhor conhecimento das condições locais; e) diversidade de respostas políticas e de efetivação de recursos. Como desvantagens temos: a) a perda de economias de escala; b) desigualdades entre os municípios; c) abertura para o mau uso do poder; e) dificuldade de avaliação e controlo.

O art.º 8º da CRA consagra que a República de Angola é um Estado Unitário que respeita, na sua organização, os princípios da autonomia dos órgãos do poder local e da desconcentração e descentralização administrativa. Assim no que concerne a desconcentração administrativa, devem ser desenvolvidas tarefas que permitam garantir a eficácia governativa, sobretudo deve-se reforçar a capacidade de iniciativa local, assim como as condições jurídico-institucionais, humanas, materiais e financeiras que tendam para o reforço dos órgãos da Administração Local do Estado. Neste sentido deve-se dotar os Órgãos Locais do Estado com recursos financeiros adequados a uma rápida e eficaz intervenção na resolução dos problemas urgentes com vista ao bem-estar da população nas áreas da educação, saúde e saneamento básico, energia, água, planeamento urbano e rural, ordenamento do território e a gestão dos solos, o licenciamento e construção de obras, gestão de investimentos públicos locais, cobranças e retenção de determinadas taxas, multas e outras receitas locais (Programa de Governo do MPLA para 2012-2017).

Quanto a descentralização político Administrativa, consagra o art.º 213º da CRA que a organização democrática do Estado a nível Local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que por sua vez compreende formas organizativas de Poder Local, sendo a principal forma dessa organização as autarquias locais, que se organizam fundamentalmente nos municípios. Freitas do Amaral (2006) olha para o município como sendo “a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”. Para o autor, a frase autarquia local já engloba a expressão pessoa coletiva pública de tipo pessoa coletiva de população e território. Já Segundo Jorge Cortês (2013), “o município é uma pessoa jurídica de população e território que concretiza o princípio da autonomia local”;

“é uma entidade de descentralização política administrativa”. A autonomia material do município tem por base a designação dos titulares dos seus órgãos através de sufrágio universal e direto, nas garantias do estatuto de oposição política e na base territorial da autarquia. Essa autonomia será tanto maior quanto maior for a capacidade de articulação de interesses que revelam de comunidades locais extensas. Neste sentido muitas das atuais funções dos municípios passarão necessariamente para as autarquias. Para que tal aconteça é necessário que sejam desenvolvidas ações com vista a institucionalização efetiva de um Poder Local autónomo e autárquico, não desviado das especificidades de Angola, tais como os aspetos culturais, históricos, geográficos, económicos, sociais, entre outros. Esta institucionalização deve obedecer ao princípio da transitoriedade funcional que envolve a transferência gradual das atribuições e competências dos órgãos desconcentrados (Governos provinciais e Administrações Municipais) para as autarquias locais, a serem eleitas pela respetiva população. A assembleia Nacional, através de iniciativas legislativas e políticas do executivo, deve propiciar pela discussão e aprovação dos diplomas legais conducentes a implementação de autarquias locais, cujas primeiras eleições devem ser feitas no decurso da próxima legislatura

2.3.1. MUNICÍPIOS EM ANGOLA.

Como acontece com qualquer outra pessoa coletiva pública o Estado¹⁷ o Estado age através dos seus órgãos que podem ser centrais ou locais. Em Angola os órgãos centrais do Estado são o presidente da República, a Assembleia Nacional e os tribunais. Quanto aos órgãos locais apraz-nos dizer o seguinte:

Angola Organiza-se territorialmente em províncias, as províncias em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes, nos termos da Constituição e da Lei¹⁸. Note-se que a expressão usada é *organiza-se* e não *divide-se*. Este modo de pensar deixa subtendido um reforço implícito do princípio da unidade e da integridade territorial, como já aconteceu, por exemplo, em França depois da Revolução (João Caupers). Esta redação deve-se ao sentimento nascido desde os primórdios da independência até hoje no sentido da não tolerância de qualquer espaço de potencial disputa ou concorrência ao poder soberano do Estado apesar das redações constitucionais anteriores terem adotado o

¹⁷ Tradicionalmente a doutrina distingue um conceito internacional de Estado, um conceito constitucional e um outro administrativo. Vide Sousa, António Francisco (2014:136)

¹⁸ Art.º 5º nº3 da CRA e 8º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho

termo dividir para exprimir a organização do território nacional, como acontecia por exemplo na Lei Constitucional angolana de 1992 que metia no mesmo cesto os sistemas de administração periférica do Estado e o sistema da administração autárquica local, o que gerava um equívoco sobre o que seria o poder local e a denominação município apenas no art.º 55:“ o território da República de Angola, para fins político-administrativos, divide-se em províncias, município, comunas e bairros ou povoações”.

Atualmente, para efeitos de investimentos públicos - matéria consagrada no Decreto Legislativo Presidencial nº 6/10 de 17 de Agosto – plasma o nº 1 do Art.º 5 que o âmbito, dimensão, tipo, natureza, e gestão de investimentos públicos de âmbito municipal variam consoante as áreas territoriais dominantes sejam Urbanas ou Rurais. A área territorial é considerada Urbana quando tenha uma densidade populacional considerável, dotada de infraestruturas urbanísticas, designadamente: rede de abastecimento de água e de eletricidade; redes de saneamento básico e de maior complexidade da gestão dos respetivos sistemas urbanísticos e das macros infraestruturas de saneamento; a combinação com as restantes redes nomeadamente água, energia, eletricidade, comunicações, iluminação pública, arruamentos, passeios e paisagismo (nº 2, al. a)). A área territorial Rural é o espaço situado fora dos perímetros urbanos e onde a ocupação económica dos seus habitantes é predominantemente agrícola ou do comércio rural e a menor complexidade de gestão das redes de saneamento básico e equipamentos coletivos de determinada natureza (nº 2, al. b). Podemos de seguida observar o quadro referente as Províncias e as respetivas capitais bem como os municípios de cada província.

Quadro 2.1. Províncias, capitais e municípios de Angola

Província	Capital	Municípios
Bengo	Caxito	Ambriz, Bula Atumba, Dande, Dembos, Nambuanguo, Pango Aluquém
Benguela	Benguela	Balombo, Baia Farta, Benguela, Bocoio, Caimbambo, Catumbela, Chongoroi, Cubal, Ganda, Lobito
Bié	Kuito	Andulo, Camacupa, Catabola, Chinguar, Chitembo, Cuemba, Cunhinga, Kuito, Nharea
Cabinda	Cabinda	Belize, Buco-Zau, Cabinda, Cacongo
Cunene	Ondjiva	Cahama, Cuanhama, Curoca, Cuvelai, Namacunde, Ombandja
Huambo	Huambo	Bailundo, Catchiungo, Caála, Ekunha, Huambo, Londuimbale, Longonjo, Mungo, Tchicala-Tcholoanga, Tchindjendje, Ucuma

Huila	Lubango	Caconda, Cacula, Caluquembe, Gambos, Chibia, Chicomba, Chipindo, Cuvango, Humpata, Jamba, Lubango, Matala, Quilengues, Quipungo
Kuando Kubango	Menongue	Calai, Cuangar, Cuchi, Cuito Cuanavale, Dirico, Mavinga, Menongue, Nancova, Rivungo
Kuanza Norte	N'Dalatando	Ambaca, Banga, Bolongongo, Cambambe, Cazengo, Golungo Alto, Gonguembo, Lucala, Quiculungo, Samba Caju
Kuanza Sul	Sumbe	Amboim, Cassongue, Conda, Ebo, Libolo, Mussende, Porto Amboim, Quibala, Quilenda, Seles, Sumbe, Waku Kungo
Luanda	Luanda	Belas, Cacuaco, Cazenga, Ícolo e Bengo, Luanda, Quiçama, Viana
Lunda Norte	Lucapa	Cambulo, Capenda-camulemba, Caungula, Chitato, Cuango, Cuílo, Lubalo, Lucapa, Xá-Muteba
Lunda Sul	Saurimo	Cacolo, Dala, Muconda, Saurimo
Malange	Malanje	Cacuso, Calandula, Cambundi-Catembo, Cangandala, Caombo, Cuaba Nzongo, Cunda-Dia-Baze, Luquembo, Malanje, Marimba, Massango, Mucari, Quela, Quirima
Moxico	Luena	Alto Zambeze, Bundas, Camanongue, Léua, Luau, Luacano, Luchazes, Lumeje, Moxico
Namibe	Namibe	Bibala, Camucui, Namibe, Tômbua, Virei
Uíge	Uíge	Alto Cauale, Ambuila, Bambe, Buengas, Damba, Macocola, Mucaba, Negage, Puri, Quimbele, Quitexe, Sanza Pombo, Songo, Uíge, Zombo
Zaire	M'Banza Kongo	Cuimba, Mbanza Kongo, Noqui, Nzeto, Soyo, Tomboco

Fonte: Elaborado pelo autor segundo o modelo extraído de Sousa, António (2014)

2.4. ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM ANGOLA

Os órgãos da Administração Local do Estado podem ser Órgãos Colegiais (nº 1 do art.º 9º) e órgãos singulares. O nº 2 destaca como órgãos colegiais o Governo Provincial, a Administração Municipal e a Administração Comunal; O nº 3 do mesmo artigo apresenta-nos a classificação dos órgãos singulares, sendo estes o Governador Provincial, o Administrador Municipal e o Administrador Comunal.

A organização e funcionamento da Administração Local do Estado, rege-se pelos princípios da desconcentração administrativa, constitucionalidade e legalidade, da diferenciação, da transparência de recursos, da transitoriedade, da participação, da colegialidade, da probidade pública administrativa, da simplificação administrativa e da aproximação dos serviços às

populações (art.º 3º n.º 1). O n.º 2 estabelece que as relações entre os Órgãos Centrais e os Órgãos Locais da Administração do Estado desenvolvem-se com a observância dos princípios da unidade, hierarquia e da coordenação institucional.

O Governo Provincial é o órgão desconcentrado da Administração Central que visa a realização das funções do Poder Executivo na Província e presidido pelo respetivo Governador e integra os vice-Governadores, os Delegados e os Diretores Provinciais, sendo que o governo reúne-se de dois em dois meses ordinariamente e extraordinariamente sempre que convocado pelo Governador (art.º10 n.º1 e 15º n.º1 e 2).

Conjugando o n.º 3 do art.º 201º da Constituição angolana e o n.º 1 do art.º 17º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho, veremos que Governador Provincial é nomeado pelo Presidente da República; Perante quem responde política e institucionalmente (idem CRP) e é o representante da Administração Central na respetiva província, a quem incumbe, em geral, conduzir a governação da província e assegurar o normal funcionamento da Administração Local do Estado (art.º 16º n.º1). O Governador Provincial é equiparado a Ministro para efeitos protocolares, remuneratórios e de imunidades (art.º 17º n.º2).

No que diz respeito às Autarquias Locais, o art.º 207º da Constituição da República de Angola, refere que as autarquias locais são 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. O n.º 2 do mesmo artigo refere que a organização e o funcionamento das Autarquias Locais, bem como, a competência dos seus órgãos, são regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Segundo o art.º 218, ainda da Constituição, as Autarquias Locais organizam-se nos municípios, o que faz despoletar em Carlos Feijó e Cremildo Paca, quatro elementos essenciais, a saber, o território; o agregado populacional; os interesses específicos ou próprios e por fim os órgãos representativos.

Ao falarmos em Autarquias Locais em Angola, não podemos ignorar o poder tradicional, até porque antes da chegada dos portugueses à Angola, a divisão administrativa era feita pelas autoridades tradicionais ai residentes, também de acordo a densidade populacional. O poder tradicional, conjunto de estruturas organizacionais forjadas ao longo dos tempos, produto da realidade histórica, cultural, sociológica e antropológica, típica das realidades sociais em que se inserem, deve ser compreendido ao abrigo dos princípios jurídico-políticos estruturantes do Estado democrático de direito enquanto base de um pluralismo de organização e centros de decisão detentores de poderes públicos, em regra democraticamente eleitos (Benvindo

Luciano, 2012). Na verdade o poder tradicional, lato sensu – Autarquias Locais, Poder Tradicional e Outras Formas de Participação dos Cidadãos – constitui um elemento chave e indispensável da organização política, territorial e democrática do poder em Angola (Feijó e Paca, 2005).

A Administração Municipal é o órgão desconcentrado da administração do Estado na Província. Ela realiza no município funções executivas do Estado. No exercício das suas funções, a Administração Municipal responde perante o Governo provincial, sendo que a sua função específica consiste na promoção e orientação do desenvolvimento económico e social e ainda no asseguramento da prestação de serviços públicos da respetiva área geográfica de jurisdição.

A Administração Municipal emite resoluções – que são geralmente atos administrativos- e posturas – que são regulamentos policiais, isto é, tencionam assegurar a boa ordem no território a que se destinam. A Administração Municipal reúne-se uma vez por mês de forma ordinária e extraordinariamente sempre que o administrador Municipal a convoque. Destas reuniões podem participar os administradores comunais e pessoas singulares ou coletivas (art.º 48º)

O Administrador Municipal é o representante do Governo Provincial no Município, a quem incumbe dirigir a Administração Municipal, assegurar o normal funcionamento dos órgãos da Administração Local respondendo pela sua atividade perante o Governador Provincial, sendo coadjuvado por Administrador Municipal-Adjunto¹⁹ e por chefes de repartições. As repartições municipais correspondem, *mutatis mutandis*, a serviços especializados nas áreas de governação municipal mais importantes. O Administrador Municipal é nomeado ou exonerado por despacho do Governador Provincial, após parecer favorável do titular do órgão da Administração Central que responde pela Administração do território²⁰ cujo provimento consta de diploma próprio. Os Administradores Municipais a serem nomeados devem possuir formação superior ou outra específica adquirida no Instituto de Formação da Administração Local (IFAL) ou instituição similar (art.º 50º nº 3). Os Administradores Municipais emitem despachos que devem ser publicados na II série do Diário da República – quando os seus atos administrativos tomam a forma de atos executórios. – e emitem ainda ordens de serviço – quando os seus atos administrativos sejam instruções genéricas.

¹⁹ Art.º 49 nº 1 e 2, da Lei nº 17/10 de 29 de Julho

²⁰ Art.º 50 nº 1, da Lei nº 17/10 de 29 de Julho

O Administrador Municipal-Adjunto é nomeado por despacho do Governador Provincial, ouvido o administrador Municipal²¹. O administrador Municipal e o Administrador Municipal Adjunto iniciam as suas funções com a tomada de posse perante o Governador Provincial (art.º 51 n.º 1), sendo que os restantes membros da Administração Municipal iniciam as suas funções com a tomada de posse perante o Administrador Municipal. As funções dos membros da Administração cessam com a morte ou exoneração (art.º 51º n.º 3)

A Administração comunal é o órgão desconcentrado da Administração do Estado no Município que visa assegurar a realização das funções do Estado na Comuna ou entes territoriais equivalentes, sendo que no âmbito das suas competências, ela responde perante a Administração Municipal (art.º 69º). Tem como função genérica orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação dos serviços públicos no respetivo território. Para prosseguir os seus objetivos o legislador ordinário consagrou diversas competências específicas no art.º 71º. A Administração Comunal reúne-se ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente, sempre que convocada pelo administrador comunal, podendo ser convidados para participarem das reuniões pessoas singulares ou coletivas.

O Administrador Comunal é o representante da Administração Municipal na Comuna. A quem incumbe dirigir a Administração Comunal, assegurar o normal funcionamento dos órgãos da Administração Local do Estado, podendo delegar poderes ao Administrador Comunal Adjunto. O Administrador Comunal é nomeado e exonerado por despacho do Governador Provincial sob proposta do Administrador Municipal (art.º 74º). A lei confere no art.º 76º um vasto leque de competências próprias do Administrador Municipal que são suficientes para qualifica-lo como órgão executivo da comuna a par da administração Comunal.

2.4.1. COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

As competências da Administração Municipal enquadram-se em sete domínios (Art.º 45º da Lei n.º 17/1º de 29 de Julho): i) planeamento e orçamento; ii) desenvolvimento urbano e ordenamento do território; iii) apoio ao desenvolvimento económico e social; iv) agricultura e desenvolvimento rural; v) ordem interna e polícia; vi) saneamento e equipamento rural e urbano; vii) coordenação institucional. Sendo várias competências em cada um dos domínios, destacaremos apenas uma de cada domínio. No âmbito do planeamento, entre outras competências, temos “elaborar proposta de Orçamento Municipal na plataforma informática

²¹ Art.º 19º al. f) e 54 n.º1 e da Lei n.º 17/10 de 29 de Julho

do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado nos termos da Lei”; Para o segundo domínio temos a elaboração do projeto de Plano Municipal de Ordenamento de Território e a sua submissão, para aprovação ao Governo Provincial; no domínio do apoio ao desenvolvimento económico e social temos designadamente “estimular o aumento da produção e da produtividade nas empresas de produção de bens e de prestação de serviços no Município”; no domínio da agricultura e desenvolvimento rural faz parte a superintendência das estações de desenvolvimento agrário e o fomento da produção agrícola e pecuária; no domínio da ordem interna e polícia temos o asseguramento da proteção dos cidadãos nacionais e estrangeiros, bem como a propriedade pública e privada; no domínio do saneamento e do equipamento rural e urbano, faz parte a garantia da recolha do tratamento do lixo, bem como o embelezamento dos núcleos populacionais; no domínio da coordenação institucional pretende-se “assegurar a orientação, o acompanhamento e a monitoria das Administrações Comuns e superintender nos institutos públicos e empresas públicas de âmbito local, com sede no município”.

2.4.1.1. COMPETÊNCIAS DO ADMINISTRADOR MUNICIPAL

O art.º 52º da Lei nº 17/10, de 29 de Julho descreve o leque de competências do Administrador Municipal. Assim compete-lhe: a) Garantir o cumprimento da Constituição e demais diplomas legais; b) dirigir, orientar e controlar a atividade dos chefes de repartição e de secção Municipais e dos Administradores Comuns; c) informar com regularidade o Governador da respetiva Província sobre a realização de tarefas e o modo de funcionamento da Administração Municipal; d) decidir sobre questões de recursos humanos da Administração Municipal bem como nomear, empossar e exonerar os titulares de cargos de chefia dos diferentes serviços sob sua dependência; e) convocar as reuniões da Administração Municipal e do Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social e propor a respetiva ordem de trabalhos; f) auscultar e coordenar, com as autoridades tradicionais, a realização de ações administrativas junto das populações; g) cumprir e fazer cumprir as normas que regulam questões ligadas ao trânsito, ao saneamento básico, à eletricidade e estética do traçado geral e o rigor dos alinhamentos; h) aprovar os projetos de construção particular e fiscalizar a sua execução; i) aplicar multas, depois do levantamento do respetivo auto, nos termos dos regulamentos administrativos; j) prestar, as todas as autoridades e serviços públicos, o apoio de que necessitam para o desempenho das suas funções; k) exercer o controlo sobre o uso das licenças passadas aos comerciantes, a indústrias e outros, cuja

atividade se justifique; l) realizar ações que impeçam a destruição da flora e da fauna e que contribuam para a defesa e preservação do ambiente; m) conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas e velar pela conservação dos mesmos; n) dinamizar a distribuição de água e de eletricidade, nas áreas sob sua jurisdição; o) emitir alvarás de trasladação de restos mortais; p) exercer outras funções que lhe sejam superiormente determinadas.

2.4.2. ESTRUTURA ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Com base na estrutura orgânica do município prevista no art.º 56º da Lei nº 17/10 de 29 de Julho, elaboramos um pequeno quadro ilustrativo:

Quadro 2.2. Estrutura orgânica do município

Órgão Executivo	Órgão de apoio consultivo	Serviços de apoio	Serviços de apoio Instrumental	Serviços desconcentrados da Administração Municipal
a) Administração Municipal b) Administrador Municipal	Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social	Secretaria da Administração Municipal	Gabinete do Administrador Municipal	Repartições Municipais (divididas em secções)
		Repartição de Estudos e Planeamento	Gabinete do Administrador Municipal-Adjunto	
		Repartição Jurídica e do Contencioso Administrativo		

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Sousa, António (2014)

2.4.2.1. ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO EM ANGOLA

O Administrador Municipal por ter competências próprias conferidas diretamente pelo legislador no art.º 52º, é um órgão autónomo do Município, sendo o único responsável pelas suas decisões (António de Sousa, 2014). Diz o autor que “assim, para além de garante da legalidade, dirige, orienta e controla a atividade dos chefes de repartição e secção do Município, tal como dirige, orienta e controla a atividade dos Administradores Comunsais. Entende ainda que o Administrador Municipal-adjunto não deve ser considerado órgão do

Município, por as suas competências próprias serem reduzidas, exercendo em geral funções de substituição e competências delegadas”.

2.5. REGIME FINANCEIRO LOCAL

A Constituição da República de Angola estabelece que a Administração Local do Estado é exercida por órgãos desconcentrados da Administração Central e na respetiva descentralização político-administrativa, no pressuposto da transferência de recursos e da transitoriedade até que gradualmente se instituam os órgãos autárquicos. A lei nº 17/10 de 30 de Julho consagra também as regras especiais de Regime Financeiro Local. Posto isto, no que diz respeito à programação, gestão, execução e controle interno do orçamento do Estado, do sistema integrado de gestão financeira do Estado do Decreto Presidencial sobre as Regras de Execução do Orçamento Geral do Estado e regulamentação pertinente, existem disposições a respeito do Regime Financeiro Local.

Com vista à prossecução das atribuições e competências dos Órgãos Locais do Estado tanto previstas na Lei nº 17/10 como na Lei nº 6/10, foi aprovado o Decreto Presidencial nº 30/10 de 9 de Abril que, considerando a nova dinâmica que se pretende para o processo de descentralização e desconcentração do poder a luz da CRA, regula o regime de financiamento das ações dos Governos Provinciais e das Administrações Municipais do domínio do planeamento e orçamentação, fontes de financiamento, regime de receitas. Nestes termos constituem fontes de financiamento (Art.º 6º): a) recursos do Orçamento Geral do Estado; b) Taxas municipais; c) Recursos do Orçamento Geral do Estado provenientes de impostos e taxas a si consignados; d) afetações da Administração central; e) donativos eventualmente recebidos diretamente. Os Governos provinciais e as administrações Municipais são dotações orçamentais. São as Administrações Municipais que estabelecem as dotações orçamentais para as Comunas. Ainda que nos termos da lei não se possa falar em autonomia financeira (António Sousa, 2014), as Administrações Locais do Estado possuem orçamentos próprios e assim receitas e despesas próprias.

No que toca a transferência (art.º11º), compete ao Ministro do Planeamento, ouvidos os Ministros da Administração do Território e das Finanças, propor ao titular do Poder Executivo, a fixação da percentagem da afetação aos orçamentos dos municípios dos recursos provenientes da receita não petrolífera: a) imposto sobre o rendimento do trabalho por conta própria; b) imposto sobre o rendimento do trabalho por conta de outrem; c) imposto industrial dos grupos B e C; d) imposto predial urbano; e) imposto sobre sucessões e doações; f)

imposto de SISA; g) imposto de consumo; h) taxa de circulação e fiscalização do trânsito; i) adicional de 10% sobre o valor das multas; j) taxas inerentes ao uso e ao aproveitamento de terra, à utilização de serviços e do património ou outros bens sob gestão dos órgãos locais do Estado.

Quanto às receitas proveniente dos petróleos são afetadas as províncias de Cabinda e Zaire as receitas petrolíferas referentes a exploração petrolífera nos respetivos territórios, cujo valor é fixado no Orçamento Geral de Estado como uma das fontes de financiamento dos orçamentos do respetivo Governo Provincial e Administrações Municipais (art.º 8)

Quanto as receitas diamantíferas é atribuída às províncias da Lunda Norte, Lunda Sul e do Moxico anualmente 10% do imposto de rendimento e 10% do imposto de produção (royalty) oriundos da exploração diamantífera realizada nos respetivos territórios, constituindo uma das fontes de financiamento dos respetivos orçamento tanto do Governo Provincial como da Administração Municipal. A totalidade das receitas deve ser afetadas em 40% à província da Lunda Norte, 30% à província da Lunda Sul e em 30% à província do Moxico (art.º 9, n.º 1 e 2).

Pacatolo (2011 *apud* Luciano, 2012) Entende que pelo fato de a Administração Local ser unidade orçamental e receber doações orçamentais do Governo Central para execução de políticas definidas central e localmente, os municípios de regiões petrolíferas e diamantíferas são beneficiados financeiramente pelas receitas derivadas das receitas fiscais associadas à exploração daqueles recursos minerais, para além de terem acesso a outras receitas consignadas, como os demais municípios, situação que agrava a disparidade fiscal entre os municípios angolanos.

Os responsáveis, funcionários e agentes administrativos dos governos provinciais e das administrações municipais são responsabilizados financeira, civil e criminalmente pelos seus atos e omissões caso a sua atuação violar normas de execução orçamental (art.º 21º).

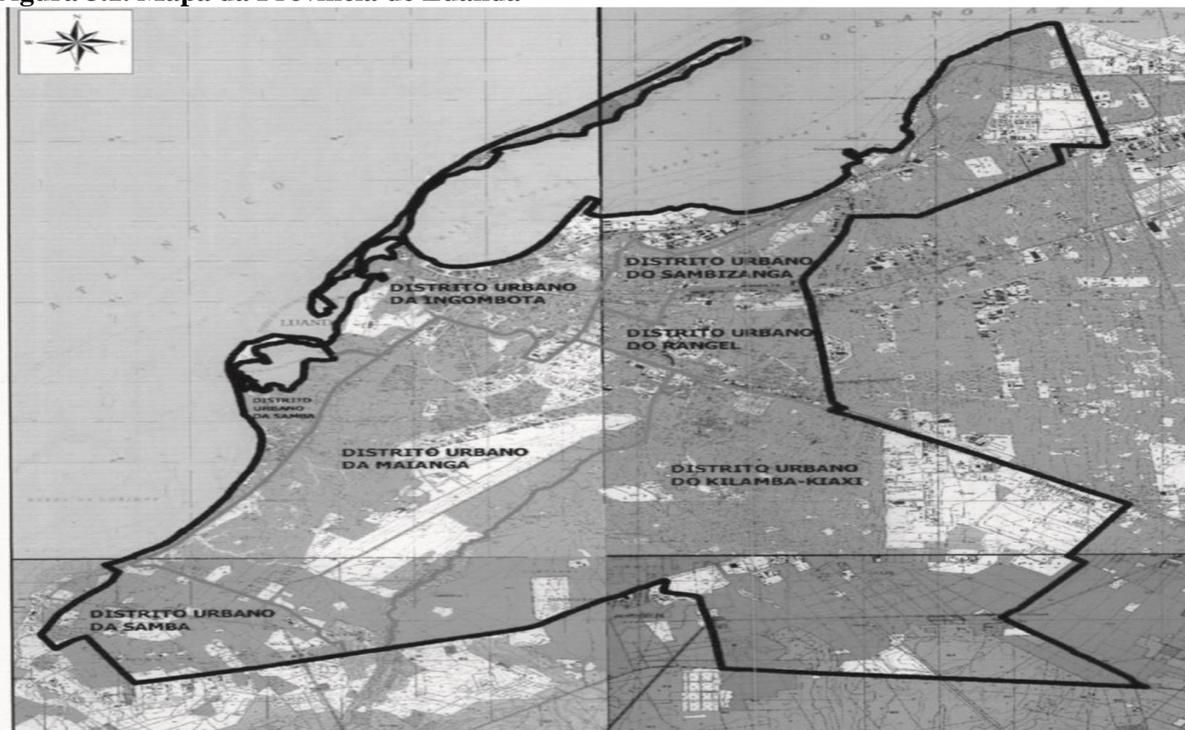
CAPÍTULO III. O MUNICÍPIO DE LUANDA: NOVA CONFIGURAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

No dia 18 de fevereiro de 2015, entrou em vigor o Estatuto Orgânico do Município de Luanda aprovado pelo Decreto Presidencial nº 52/15 de 2 de Março. Assim e com efeito, o território do Município de Luanda coincide com o da Cidade de Luanda que por sinal é a capital da República de Angola. Atendendo à sua dimensão e complexidade, o município de Luanda tem estatuto especial e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art.º 1º nº 1 e 2). Para efeitos de organização territorial, o Município de Luanda **desconcentra-se** em Distritos Urbanos e Bairros, sendo que as relações entre os Órgãos da Administração do Município de Luanda desenvolvem-se com observância dos princípios da Unidade, da Hierarquia, da Subsidiariedade e da Coordenação.

O Município de Luanda é dirigido por uma Comissão Administrativa, que é o órgão Desconcentrado da Administração Local do Estado com o objetivo de realizar as funções executivas do Estado na Cidade, com base em instrumentos e ações, visando a promoção do desenvolvimento harmonioso e moderno do respetivo território, cabendo-lhe garantir a prestação dos serviços públicos, necessários à segurança, satisfação, bem-estar e progresso sustentado dos munícipes (Art.2º), por isso Maria José Castanheira Neves (2004) define o município como “pessoa coletiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações concelhias”. A autora salienta que deste conceito podemos extrair quatro elementos, a saber, o território, o agregado populacional, os interesses comuns e os órgãos representativos. Cortês (2013) vai mais longe assumindo que o município é uma pessoa jurídica de população e território que concretiza o princípio da autonomia local; “é uma entidade de descentralização política administrativa” sendo que a sua autonomia material tem por base a designação dos titulares dos seus órgãos através de sufrágio universal e direto, nas garantias do estatuto de oposição política e na base territorial da autarquia.

A delimitação dos Municípios de Luanda está estabelecida no Decreto Presidencial nº 47/12 de 22 de Março. Nos termos do mesmo Decreto (art.º 2º) são Distritos da Cidade de Luanda: a) Distrito Urbano da Ingombota; b) Distrito Urbano da Maianga; c) Distrito Urbano do Kilamba Kiaxi; d) Distrito Urbano do Rangel; e) Distrito Urbano da Samba; f) Distrito Urbano do Sambizanga.

Figura 3.1. Mapa da Província de Luanda



Fonte: Decreto Presidencial nº 47/12 de 22 de Março.

Os Distritos Urbanos podem ainda organizar-se e, Bairros, e estes em Zonas e as estas ultimas em Quarteirões.

Para efeitos de categoria de autarquias locais a Constituição prevê apenas o município (art.º 218 n.º1), mas admite a criação de outras autarquias (art.º 218 n.º 2 e 3).

Fernandes (1994) que define o município como “pessoa coletiva de população e território – autarquia local – dotada de órgãos representativos que no âmbito do território nacional em que se insere, visa a prossecução de interesses comuns próprios da população respetiva”; Freitas do Amaral (2006) define o município como sendo “a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”. Para o autor, a frase autarquia local já engloba a expressão pessoa coletiva pública de tipo pessoa coletiva de população e território; Se repararmos nestas duas definições o município é tido como autarquia local.

Sendo o conceito de autarquia um conceito de base territorial e populacional, mas que expressa interesses através de órgãos representativos dessas mesmas pessoas, a autarquia requer uma legitimação democrática dos referidos órgãos, ou seja os seus órgãos têm de expressar a vontade desse mesmo agregado populacional. Duvidosamente só quando o Estado assume a criação de autarquias locais sem **essa legitimação**, só aparentemente há aqui uma autarquia local; por isso Alexandrino diz que *os municípios e as comunas existentes em*

Angola não são autarquias locais, mas apenas extensões desconcentradas da administração local do Estado. Assim o município só é município quando tiver órgãos de representação eleitos democraticamente (Onofre). **A autonomia local** baseia-se essencialmente na personalidade jurídica da autarquia e no facto de ter também órgãos representativos democraticamente eleitos, sendo por isso indissociável o conceito de autarquia local do princípio democrático (independentemente do sistema de escolha).

Apesar de tudo e por razões históricas, os municípios apresentam-se em Angola como o futuro ente local por excelência.

3.1. A PROVÍNCIA DE LUANDA; O MUNICÍPIO DE LUANDA

Fundada em 25 de janeiro de 1576 pelo fidalgo e explorador português Paulo Dias de Novais, sob o nome de São Paulo da Assunção de Loanda, Luanda é a capital e maior cidade de Angola. Localizada na costa do Oceano Atlântico, é também o principal porto e centro económico do país. Constitui um município subdividido em 6 distritos urbanos, 13 comunas sendo a sua extensão territorial de 2.418 km² e é também a capital da província homónima. As indústrias presentes na cidade incluem a transformação de produtos agrícolas, produção de bebidas, têxteis, cimento e outros materiais de construção, plásticos, metalurgia, cigarros, e sapatos. O petróleo, extraído nas imediações, é refinado na cidade, embora a refinaria tenha sido várias vezes danificada durante a guerra civil que assolou o país entre 1975 e 2002. Luanda possui um excelente porto natural, sendo as principais exportações o café, algodão, açúcar, diamantes, ferro e sal.

Os habitantes de Luanda são, na sua grande maioria, membros de grupos étnicos africanos, principalmente ambundu, e a seguir ovimbundu e bakongo. Existe uma minoria significativa de origem europeia, constituída principalmente por portugueses, e uma importante comunidade chinesa. A língua oficial e a mais falada é o português, sendo também faladas várias línguas do grupo bantu, principalmente o Kimbundu²².

²² Página Oficial do FAS (Fundo de Apoio Social)

Quadro 3.1. Municípios da Província de Luanda

Capital	Luanda
Área (km2)	2.418
População	6 542 944 (INE, RGPH 2014 Resultados Preliminares)
Municípios	Belas, Cacuaco, Cazenga, Icolo e Bengo, Luanda, Quissama, Viana.

Fonte: Portal Oficial do Senso (2014)²³

A Cidade de Luanda que por sua vez coincide com o Município de Luanda, tem uma população aproximada aos 6.542.944 milhões de habitantes o que a torna a terceira maior cidade lusófona do mundo, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro, e a província com maior número de habitantes em Angola, com 27% da população. Integra 7 municípios desde 2015 e há mais mulheres do homens ou seja 3.337.598 contra 3.205.346. A revogação da Lei nº 3/80, de 26 de Abril pela Lei nº 29/11, de 1 de Setembro extinguiu a divisão anterior que existia entre a província de Luanda e a província do Bengo, dado que nos dias de hoje Bengo e Luanda são municípios da Província de Luanda, sendo Bengo o município onde residem menos pessoas, cerca 1% da população nacional²⁴.

3.1.1. COMUNAS DA CIDADE DE LUANDA

O Município de Luanda é a Capital de Angola. Tem uma população estimada em 2.107.648 milhões de habitantes e integra 13 comunas

Quadro 3.2. Comunas da Cidade de Luanda

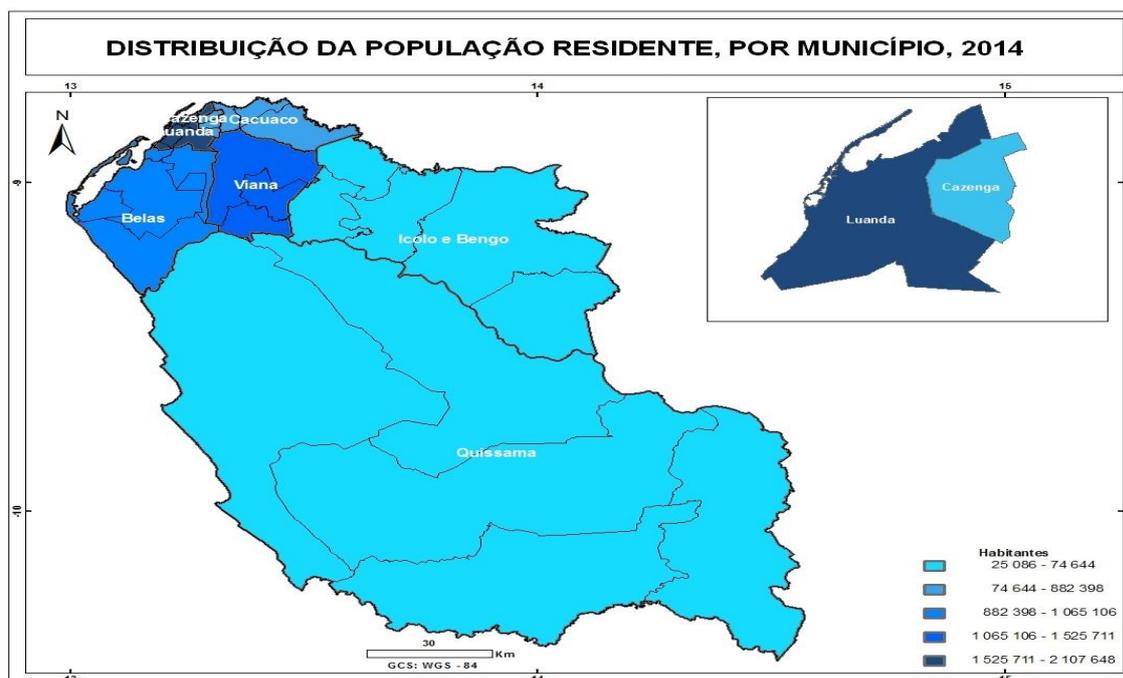
Capital	Capital de Luanda
Área (km2)	0
População	2 107 648 (INE, RGPH 2014, Resultados Preliminares)
Comunas	Barra do Cuanza, Benfica, Camama, Futungo de Belas, Ingombota, Kilamba, Kilamba Kiaxi, Maianga, Mussulo, Ramiros, Rangel, Samba, Sambizanga.

Fonte: INE (2014, online)

²³ Dados provisórios do Instituto Nacional de Estatística (INE) realizados de 16 a 31 de Maio de 2014. Importante também será referir que este é o primeiro senso que se realiza em Angola após a independência, tendo sido o último feito em 1970, no qual apurou 5.646.166 habitantes como população residente em Angola.

²⁴ INE (2014, online)

Figura 3.2. Distribuição da População residente por município em Luanda



Fonte: INE (2014,online)

Segundo os dados provisórios do INE²⁵ e segundo a nova divisão administrativa, o Município de Luanda é atualmente o mais populoso, cuja população varia entre os 1.525.711 a 2.107.648 milhões de habitantes o que corresponde cerca de 32% da população da província. Seguem-se os municípios de Viana com 23% e Belas com 16%. Estes três municípios juntos cotam 72% da população residente na capital.

Icolo e Bengo e Quissama apresentam os menores números de residentes.

3.2. DISTRITOS URBANOS DA CIDADE (MUNICÍPIO) DE LUANDA

O Distrito urbano é o centro de execução desconcentrada das atribuições da Administração da Cidade de Luanda, é dirigida por um administrador que é o representante da administração da cidade de Luanda, a quem incumbe dirigir a Administração do Distrito Urbano, assegurar o normal funcionamento dos órgãos da Administração Local, respondendo pela sua atividade perante o presidente da Comissão Administrativa da Cidade de Luanda. É coadjuvado por dois administradores adjuntos a quem o administrador lhes pode delegar poderes relativamente as áreas que lhes incumbidas (Art.º 42º do Decreto Presidencial nº 52/15 de 2 de Março).

A cidade de Luanda compreende os seguintes distritos urbanos:

²⁵ INE (2014)

- a) O Distrito Urbano da Ingombota com a sede no Bairro da Ingombota e compreende os Bairros da Ilha do Cabo, Quinanga, Ingombota, Patrice Lumumba e Maculusso;
- b) O Distrito Urbano da Maianga com a sede no Bairro Prenda e compreende os Bairros da Maianga, Prenda, e Cassequel;
- c) O Distrito Urbano do Kilamba Kiaxi com sede no bairro Golfe, compreende os Bairros Popular, Golfe e Palanca, respetivamente;
- d) O Distrito Urbano do Rangel com sede no Bairro da Terra Nova, compreende os Bairros da terra Nova, Marçal e Rangel;
- e) O Distrito Urbano da Samba tem a sede no Bairro da Corimba (Samba Grande e Pequena) e compreende os bairros da Corimba, Rocha Pinto e Morro Bento
- f) O Distrito Urbano do Sambizanga com a sede no Bairro do Sambizanga, compreende os Bairros Operário, Sambizanga e Ngola Kiluanje.

3.2.1. UM OLHAR SOBRE OS DISTRITOS URBANOS DO KILAMBA KIA XI E DA INGOMBOTA

Não seria exequível tratar, ainda que de forma sumária, de todos os distritos urbanos da cidade de Luanda. Assim e tendo como base os dados que foram possíveis adquirir, vamos olhar para os distritos urbanos da Ingombota e do Kilamba Kiaxi. Escolhemos assim como objeto de estudo estes dois Distritos urbanos pelo fato de o primeiro ser o mais robusto e por abranger maior parte das zonas mais nobres do país e o Kilamba Kiaxi por ser o oposto, à semelhança de alguns outros distritos. Se por um lado aquele tem o maior número de vias asfaltadas do país, este, por outro lado e principalmente no Bairro Popular e Golf têm grande escassez de asfalto nas estradas e padecem ainda outras dificuldades que transversais um pouco por toda a população.

A Constituição angolana reconhece ao Estado variadas funções, tal como prevê o art.21º. Podemos destacar as atribuições relativas a soberania como por exemplo a defesa nacional, atribuições económicas, como por exemplo a moeda, atribuições sociais como a saúde, segurança social, a habitação, o urbanismo, ainda atribuições educativas e culturais como o ensino, a investigação científica, etc. A par destas, o Estado possui funções que podem ser consideradas auxiliares tais como gestão patrimonial, gestão financeira, funções jurídicas. Para prossecução de tantas atribuições, será necessário uma organização administrativa capaz de assegurar uma atividade célere, adequada e dentro dos limites da lei e do direito. Com

efeito uma boa organização administrativa pública é exigência indispensável ao bom funcionamento do Estado e ao respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

As Administrações Distritais têm atribuições e competências previstas na Lei. Segundo Amaral (2001), atribuições são os fins ou interesses que a lei incumbe a pessoas públicas de prosseguir; e é competência o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas. A Administração Distrital compete orientar o desenvolvimento económico e social e assegurar a prestação de serviços públicos da respetiva área geográfica de jurisdição (art.º 3º). Diante do seu leque de competências, cabe ao Administrador-Adjunto para a área financeira, Orçamental, política, Social e da Comunidade coadjuvar o Administrador do Distrito Urbano, dentre elas, na coordenação, execução e controle de tarefas tal como a saúde e a educação (al. a) e b) do art.º 45º); Assim como compete ao Administrador Adjunto do Distrito Urbano para o Urbanismo, a área Técnica e Serviços Comunitários coadjuvar o administrador do distrito Urbano nas tarefas sectoriais como é por exemplo o caso do saneamento (art.º 43º) ambos do Decreto Presidencial nº 52/15 de 2 de Março.

Até o ano passado manter Luanda limpa custava aos cofres do Estado 225 milhões de dólares por ano (Rede Angola, 2014). Muitas foram as vozes que se levantavam contra o modelo implementado na altura, tendo sido dado conta por alguns moradores do Distrito urbano do Kilamba Kiaxi, bairro Neves Bendinha, que as empresas de recolha de lixo suspenderam as suas atividades em Dezembro por incumprimento contratual por parte da Elizal. “A situação é muito grave. Pode ver-se uma montanha de lixo e ninguém diz nada”, “são empresas que mesmo sem eficácia dos serviços, foram ganhando concursos e ai está o problema”, disse um morador. Outro morador disse ainda que “o lixo que se encontra à entrada da unidade da força Aérea da região Norte é uma vergonha e como tentativa de resolução os moradores ateam fogo aos detritos poluindo desta forma ainda mais o ambiente e colocando em risco os peões e viaturas que por ai circulam a escassos centímetros das chamas, assim como é quase impossível transitar-se na saída da rua de Serpa à entrada da rua Machado Saldanha, estabelecendo-se uma relação de extrema proximidade entre o lixo depositado naquela rua e a escola IMEKK. “Temos a sorte de não estar na época de chuvas porque se não seria o caos”, disse um terceiro entrevistado.

Apercebendo-se e preocupado com o lixo na província de Luanda, o governador Graciano Domingos apelou a compreensão das operadoras e solicitou que prosseguissem com a recolha de lixo apesar da dívida existente. “Assumimos haver uma dívida com essas empresas e tudo está a ser feito para o respetivo pagamento”, afirmou o governador, quando falava à imprensa

no final da 1ª sessão extraordinária do Conselho de Ministros, realizada no dia 20 de Abril do corrente ano (ANGOP 2015).

Tal como vimos no segundo capítulo, a descentralização contrapõe-se a centralização que caracteriza-se por concentrar funções administrativas nos Órgãos Centrais do respetivo ente territorial sobretudo ao Estado. Depois de muitas discussões chegou o momento de transição do Modelo Centralizado do Governo Provincial de Luanda (GPL) para um modelo de limpeza municipal desconcentrado das Administrações Municipais e de Centralidades. Nesta senda o Governo provincial de Luanda criou as condições para a execução do Novo Modelo de Recolha de Resíduos Sólidos na província e a conseqüente transferência de verbas para o efeito pelo Ministério das Finanças. Para João Caupers (2007) o princípio da desconcentração administrativa recomenda que em cada pessoa coletiva pública as competências necessárias à prossecução das respetivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos de topo da hierarquia, mas sim distribuídas pelos diversos níveis de subordinação, para que o centro de decisões não se concentre excessivamente no topo na hierarquia, provocando maior sobrecarga de certos serviços e maior distanciamento deste em relação às realidades que são objeto de decisão (Sousa, António, 2014). O princípio da transferência de recursos visa responder as necessidades resultantes da desconcentração administrativa, viabilizando-a pela correspondente transferência dos meios humanos, recursos financeiros e de património, de modos a permitir o desempenho adequado das funções que são objeto da desconcentração.

Neste âmbito foram realizados concursos para apuramento das microempresas e empresas de pré-recolha a nível dos municípios e da operadora principal a nível do Governo provincial de Luanda. Neste processo de escolha foram apuradas operadoras principais para os Municípios de Cacuaco e Viana, ficando a Elisal como operadora nos municípios de Luanda, Cazenga e Belas por não ter sido encontrado nenhum vencedor dos concursos aí realizados. O critério de repartição do orçamento define por cada município 20% para microempresas, 25% para as empresas de pré-recolha e 55% para as operadoras principais. A Elisal é a empresa gestora do sistema provincial de limpeza pública na capital angolana, responsável pela gestão do aterro sanitário, que é uma infraestrutura comum ao sistema de limpeza pública na província pelas estações de transferências e de lixos perigosos. Os municípios terão de, rapidamente, diferenciar o lixo doméstico do lixo resultante das atividades comerciais, sendo estes devem participar nos encargos de limpeza. O valor mais alto para suportar as despesas do lixo caberá ao Município de Luanda, sendo que o mais baixo ao município da Quissama (ANGOP 2015). Um diagnóstico do Ministério do Ambiente, realizado em 2014, dava conta que cada pessoa produz diariamente quatro quilos de lixo, e que Luanda tinha uma

produção anual de 1,3 milhões de toneladas, admitindo-se que esse número atinja cerca de 146% até 2025 (Jornal Sapo, 2015).

Para além dos princípios da descentralização e desconcentração, a organização administrativa angolana rege-se também pelos princípios da simplificação, da aproximação dos serviços às populações (art.º 199º CRA). Pelo princípio da simplificação (desburocratização) a burocracia administrativa deve ser reduzida ao mínimo para garantir uma Administração segura, célere e eficiente. Este princípio estabelece um dever para que a administração procure incessantemente adotar procedimentos, estruturas e métodos mais simples e as tecnologias mais avançadas a fim de atingir maior simplicidade e celeridade e sem custos excessivos;

Segundo o novo modelo recolha de lixo, para o Distrito Urbano do Kilamba Kiaxi foram apuradas quatro empresas para a recolha de lixo, sendo duas operadoras e duas microempresas da área de saneamento básico. Vão atuar a Elisal como operadora principal e a Angorecoil. Kuomba e Etransf vão fazer a recolha porta a porta para a sua deposição em pontos de transferência ou recolha para o aterro sanitário. As operadoras vão realizar trabalhos de varredura e lavagem de ruas e passeios, recolha contentorizada de resíduos e transporte até ao aterro sanitário. A Elisal foi contratada pela Comissão Administrativa da Cidade de Luanda, ao passo que as microempresas foram contratadas pela Governo Local para atuar no interior dos bairros não padronizados, com alta densidade demográfica, de difícil acesso ou muito acidentadas, que dificultam ou impedem a circulação a veículos convencionais de recolha (Portal de Angola, 2015)

No município de Ingombota, a recolha de lixo será feita pela Elisal e mais quatro operadoras privadas contratadas. O depósito de lixo neste município será feito das 18 às 21 horas e a recolha é feitas das 21 às 6h. O município da Ingombota com cerca de 450 mil habitantes, abrange 50% da zona urbana da cidade capital (ANGOP, 2014). Neste município cerca de 500 pessoas de famílias carenciadas serão remuneradas no âmbito de um projeto de recolha de lixo em bairros periféricos como Mata Gato, Boavista, Salga, Chicala I e II e ainda em algumas áreas das comunas Patrice Lumumba, Kinanga e Ilha do Cabo. O projecto é uma iniciativa da Comissão Administrativa de Luanda e visa manter os bairros limpos e ajudar as famílias na sua renda mensal (Jornal de Angola, 2015). No que respeita as reformas dos serviços públicos, Clark (2000) refere que as democracias anglo-americanas caracterizam-se pela passagem dos serviços públicos para uma gestão de tipo empresarial. Com efeito a razão de ser das reformas passa pelo *mix* de vários pontos, sendo aqui relevante mudança para uma maior contratação dos serviços externos e grande concorrência na entrega dos serviços

prestados dando ênfase a qualidade e ao controle do resultado. Fazendo recurso ao princípio da aproximação dos serviços aos cidadãos, os serviços prestados pela administração pública devem estar quanto mais próximos possíveis dos cidadãos. Trata-se de uma aproximação real que passa em princípio pela instalação dos serviços nas localidades, devendo também ser humana e psicológica. Por outro lado implica para a administração de dever se contatar diretamente às populações e de se inteirar das suas necessidades, dos seus problemas, dos seus anseios, das suas propostas, sugestões e queixas.

Segundo uma entrevistada, residente no bairro Patrice Lumumba, num dos prédios da Avenida Comandante Valódia, é de opinião que o novo sistema esta a surtir efeitos positivos por quanto a Elisal e as outras operadoras subcontratadas estão a cumprir com os seus compromissos na recolha do lixo e limpeza de passeios.

Já o morador do Maculusso diz que as Comissões de Moradores²⁶ e as assembleias de condomínios tem jogado um papel importante na consciencialização dos moradores sobre a higiene nas áreas onde residem.

Para a administradora da Ilha do Cabo, Maria Luisa, “além de melhorar o saneamento básico das ruas e bairros periféricos, este método esta a propiciar uma boa imagem a cidade capital (ANGOP, 2014)”.

Para Tito Manuel, administrador do Maculusso, é de opinião que o trabalho de recolha de lixo e limpeza de passeios permite combater doenças decorrentes da existência de resíduos sólidos em locais próximos das residências (ANGOP, 2014).

²⁶Atualmente as Comissões de Moradores não passam de associações de direito privado e com a aprovação da lei (que atualmente é uma proposta) passarão a ter personalidade jurídica pública, sendo que para tal haverá atribuição de competências e uma delimitação rigorosa territorial e funcional (Carlos Feijó, 2015 in Revista de Administração Local: 24). A serem criadas as Comissões de moradores terão como objetivos a resolução de problemas comuns, a participação ativa na vida da comunidade e da cooperação na comunidade, bem como a defesa dos interesses comuns dos moradores. O exercício das suas atribuições e competências obedece ao princípio da subsidiariedade em relação aos órgãos da Administração Local do Estado e das Autarquias locais em matéria de limpeza e manutenção de espaços verdes e ruas, controle da construção ilegal e da ocupação ilícita de prédios rústicos, vigilância sanitária, entre outros. A proposta de lei prevê a tutela administrativa sobre as comissões de moradores, que consiste na verificação do cumprimento das regras e procedimentos para a sua criação e na verificação do cumprimento da lei. Em caso de violação grave da constituição, das leis em vigor e da democracia interna pode o poder executivo determinar a destituição dos órgãos sociais das comissões de moradores (Adão de Almeida, 2015, in revista da Administração Local do Estado: 24).

De acordo com os dados apresentados pelo Governo Provincial de Luanda, nos 6 distritos urbanos da cidade, a empresa principal terá de recolher cerca de 1200 toneladas de resíduos sólidos por dia. Prevê-se ainda que a pré-recolha deverá atingir aproximadamente 500 toneladas de lixo por dia²⁷

Para Antunes (2007), a reforma da Administração Pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e do desenho de organizações programáticas baseadas em um conjunto razoavelmente corrente de justificativas e retórica alinhadas a valores de eficiência, accountability e flexibilidade. As atuais reformas têm sido conduzidas com vista a aproximar a Administração Pública e o cidadão principalmente, com a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação; melhorar a prestação do serviço público e por fim garantir procedimentos eficientes, simplificados, menos burocráticos, e a custos reduzidos. Com efeito no âmbito das reformas da Governação Local em Angola foi levada a cabo uma ação formativa com o objetivo de transmitir conhecimento sobre as formas de controlo e fiscalização em matéria de gestão de resíduos, sendo que a fiscalização vai passar pela Agência Nacional de Resíduos (ANR), criada, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e tutelada pelo Ministério do Ambiente, enquanto departamento ministerial do executivo que atende as questões ambientais, para dar suporte aos Departamentos Ministeriais, Governos Provinciais e Administrações Municipais e das Cidades²⁸. Com vista a eliminação da falta de clareza na definição dos papéis e responsabilidades dos Órgãos Centrais e Locais da Administração do Estado é importante uma clara repartição de competências entre estes entes já citados. Angola é um dos países de mais rápida urbanização em África e essa aceleração urbanística não acompanhada das correspondentes infraestruturas e equipamentos urbanos e da organização dos serviços públicos, para o efeito, agravam as dificuldades de gestão dos resíduos quer por elas próprias, quer pelas autoridades administrativas. Os municípios terão de ajustar-se as tendências mundiais de transformarem o lixo de um mal para uma vantagem, transformando por exemplo numa fonte de receitas e de produção de energia limpa (Bornito de Sousa)²⁹. A institucionalização dos governos locais é o primeiro alicerce da democracia participativa ao nível local. O processo de desconcentração e descentralização administrativa é o mecanismo que tem sido usado para aumentar a participação dos diferentes atores e principalmente dos cidadãos para o desenvolvimento

²⁷ Portal oficial do CACL

²⁸ Cidades entenda-se novas centralidades como por exemplo a do Kilamba e a do Zango.

²⁹ Na sessão de abertura da Ação de Formação sobre Controlo e Fiscalização em Matéria de Gestão de Resíduos, levada a cabo pelo Ministério do Ambiente.

local. A participação é o envolvimento dos cidadãos, de forma individual ou organizada, na formação das decisões que lhes digam respeito (art.º 4º al. f)

Com a aprovação do Decreto Presidencial nº 142/13, de 27 de Setembro³⁰, que institucionaliza a feira dos Municípios e Cidades de Angola e o Fórum dos Municípios e Cidades de Angola, os órgãos da administração local têm um espaço de apresentação e exposição do trabalho por si desenvolvido e partilham de experiências e potencialidades económicas, culturais, turísticas entre os municípios e Cidades de Angola, dando-se a conhecer ao público e aos investidores as oportunidades e potencialidades dos distintos municípios de Angola. Este fórum é ainda considerado um espaço de partilha técnica e científica de conhecimentos internacionais de temas relevantes de Governação Local. O objetivo do Ministério da Administração do território à luz da estratégia do executivo é institucionalizar e estabelecer os Governos Locais (Autarquias Locais) gradualmente, através de criação de condições prévias. O vasto âmbito de ação da administração pública resulta de forma manifestada dos múltiplos domínios sociais sobre que incide a sua atividade como por exemplo a administração da saúde, a administração escolar, etc.

Aquando do Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de Abril de 2000 e com base no princípio enunciado na Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (Jomtien, 1990) com vista a garantir o direito a todas as pessoas – crianças, jovens e adultos – a uma formação para responder às suas necessidades educativas fundamentais, foi elaborado o Plano Nacional de Educação para Todos para o período 2001- 2015 que previu as estratégias de desenvolvimento da Educação Para Todos em três fases: a fase de emergência (2003-2006), a fase de Estabilização (2007-2011) e a fase de Desenvolvimento (2012 – 2015). Com vista a responder os desafios sobre acesso e qualidade nos subsistemas, níveis e modalidades de ensino que o integram nomeadamente: Alfabetização e Ensino de adultos, Ensino de base Regular, Ensino Médio (Normal e Técnico-Profissional), Ensino Superior e Formação Profissional, e dar resposta aos compromissos assumidos sobre as Recomendações

³⁰ O Decreto Presidencial nº 142/13, de 27 de Setembro, institucionaliza a feira dos Municípios e Cidades de Angola e o Fórum dos Municípios e Cidades de Angola com o objetivo de celebrar o dia 10 de Agosto – dia Africano da Decentralização e o Desenvolvimento Local. A institucionalização destes dois eventos resulta de uma deliberação da 2ª conferência Ordinária dos Ministros responsáveis pela Descentralização e desenvolvimento local realizada em 2011 e acolhida pela União Africana. Segundo Bornito de Sousa (Ministro da administração do território) esta feira contará com a presença de todos os 163 municípios de Angola, as Administrações de Cidades e as 18 províncias, para além de empresas, instituições académicas, departamentos ministeriais e visitantes nacionais e internacionais.

de Conferências Regionais e Internacionais no domínio da Educação, fundamentalmente o Decénio Africano de Educação, instituído pela OUA, o quadro de Ação do Fórum Mundial sobre Educação Para Todos e o Decénio das Nações Unidas de Alfabetização para Todos até 2015. Passados mais de uma década desde a adoção daquele Plano-Quadro, a quase totalidade das ações e medidas previamente definidas não foram cumpridas na totalidade por constrangimentos de ordem conjuntural e estrutural³¹.

Em 2011 o Ministério da Educação, com apoio da UNICEF, realizou a Avaliação de Médio Termo da Implementação do PAN-EPT 2001-2015. Neste íterim foram identificados vários constrangimentos e dificuldades em executar tais ações, com destaque para os problemas endógenos como a deficiente qualidade dos professores, a falta de equipamentos de ensino, as debilidades no acompanhamento e controle da ação educativa (inspeção e supervisão), a insuficiência de meios financeiros, de transporte e de outros recursos, para além de problemas exógenos ligados a política de Administração e Gestão Pública que se consubstanciam na ausência de mecanismos e de instrumentos eficazes para a descentralização e autonomização administrativa e financeira e a compatibilização entre ações descentralizadas e diretrizes nacionais sectoriais. Acresce-se a estes constrangimentos a ausência de Mecanismos de Controlo Social e de Transparência que permitiriam a monitorização e acompanhamento dos planos, programas e as atividades educativas.

A abordagem analítica à emergência das políticas públicas corresponde à sua consideração como um processo de etapas. A sua abordagem por fases ou estágios é uma das formas mais comuns para caracterizar-se o processo de produção (Cardim, 2006 *apud* Coimbra, 2012). Se partirmos do ponto de vista analítico e sendo possível perspetivar um ciclo composto por fases tendencialmente sequenciais, então do ponto de vista do processo real este ciclo (re) organiza-se de forma dinâmica e a permitir retorno a fases anteriores no decurso de cada uma das fases iniciais.

A Nova Gestão Pública³² deve ser posta em prática, afastando-se o modelo burocrático que se revela pouco expedito na reação ou antecipação às mudanças e relativamente alheias aos cidadãos. Gore *Apud* Luciano (2012) Apresenta-nos quatro princípios de boa gestão da administração pública: i) a boa gestão elimina os entraves burocráticos, substituindo sistemas em que as pessoas são responsáveis pelo cumprimento de regras com base na sua opinião e vontade; ii) a boa gestão aposta na satisfação do cliente e por isso e para tal, cria e aplica

³¹ Ministério da Educação de Angola (2014)

³² Tradução de New public management; New Managerialism, entrepreneurial government; post-bureaucratic administration; market-based public administration e reinventing government.

mecanismos de conhecimentos permanentes e rigoroso da sua opinião e vontade; iii) a eficácia só pode ser obtida ao eliminar-se a centralização e concentração de poderes, permitindo que as pessoas que estão diretamente em contacto com os problemas tenham cada vez mais iniciativas e capacidades de cidadão; iv) a boa gestão exige permanentemente reinvenção de métodos, para poupar recursos e melhorar o serviço prestado, recorrendo para isso a reengenharia de sistemas e programas e a avaliação rigorosa dos respetivos resultados.

Com base na avaliação conjunta com a UNICEF, o Ministério da Educação decidiu realinhar o PAN-EPT e a sua atualização face aos novos desafios de desenvolvimento sustentável de Angola, até o ano de 2025. De lembrar que o NPM é também alvo de críticas porque levanta uma série de incongruências e mesmo algumas contradições. Parte de pressupostos teóricos não demonstrados de que a gestão empresarial é intrinsecamente a mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente dos *designs* e contornos propósitos organizacionais de cada estrutura. É difícil avaliar o modo preciso do impacto da Nova Gestão Pública. B.Guy Peters *apud* Carvalho (2013b) diz haver dúvidas sobre o sucesso real da reforma face ao sucesso politicamente construído. Christopher Pollitt tentou chegar a um entendimento acerca do impacto das reformas sob os auspícios da NPM e concluiu que não existe uma correspondência linear entre estas e aumentos da eficiência, eficácia e qualidade ou flexibilidade nas organizações, mas o autor realça que tal não implica a inexistência de casos em que esses valores registaram melhorias. De qualquer modo nem que seja simbólico, pode-se afirmar que a NPM foi um sucesso (Carvalho). Segundo Madureira (2004) a gestão pública não é apenas como afirma Kikckert, uma questão de eficácia ou eficiência, mas tem a ver, essencialmente, com aspetos como a legalidade e a legitimidade de procedimentos, aspetos menos importantes no domínio da gestão empresarial.

Os objetivos traçados no PAN-EPT e que por motivos já apontados não foram na sua maioria alcançados foram: 1) Expandir e melhorar, em todos os aspetos, cuidados e educação na primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas; 2) Assegurar que até 2015 todas as crianças e, sobretudo, as meninas e crianças em situação difícil e pertencentes às minorias étnicas, tenham acesso a um ensino primário gratuito e obrigatório de boa qualidade e o concluem; 3) Responder às necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos, através do acesso equitativo a uma aprendizagem adequada e a programas de preparação para a vida ativa; 4) Aumentar em 50% até ao ano de 2015 o número de adultos alfabetizados, em particular mulheres, facilitando a todos os adultos um acesso equitativo à educação básica e a educação permanente; 5) eliminar as disparidades de género no ensino primário e secundário, até 2005, e alcançar até 2015 a igualdade entre sexos

na educação, garantindo às meninas um acesso pleno e equitativo a uma educação básica de boa qualidade, com as mesmas possibilidades de sucesso; 6) Melhorar todos os aspetos qualitativos da educação, garantindo resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, especialmente em leitura, escrita, cálculo e habilidades práticas essenciais para a vida.

Através do Despacho Presidencial nº 84/11, de 27 de Outubro, foi constituída a Comissão Multisectorial coordenada pelo Ministro da Saúde, a quem foi incumbida a missão de elaborar o Plano Nacional de Saúde Pública para o período 2012-2025. O PNDS 2012-2025 visa promover o cumprimento do direito à saúde consagrado na Constituição, o acesso universal aos cuidados de saúde, assegurando a equidade de gestão e financiamento do Sistema Nacional de Saúde, oferecendo, por esta via, serviços de qualidade, oportunos e humanizados na perspetiva de combate à pobreza e reforço do bem-estar da população.

Neste mesmo documento consta que apesar da melhoria significativa dos principais indicadores de saúde globais do país, Angola tem ainda uma elevada taxa de mortalidade materna, infantil e infantojuvenil, alta incidência de doenças infecciosas e parasitárias, com destaque para as grandes endemias, doenças respiratórias e doenças diarreicas, um elevado nível de mal nutrição ainda elevado em menores de 5 anos, uma persistência de surtos de cólera, raiva e sarampo, e um aumento exponencial de doenças crónicas não transmissíveis (DCNT), sinistralidade rodoviária e violência. As doenças transmissíveis são responsáveis por mais de 50% dos óbitos registados na população.

Consta do primeiro capítulo que o Estado tem funções mínimas, intermedias e ativista. Dentre as funções mínimas constam fornecer bens públicos básicos como é o caso da saúde pública.

As necessidades em saúde e os problemas que o Serviço Nacional de Saúde enfrenta estão principalmente relacionados com: i) Cobertura sanitária ainda insuficiente e fraca manutenção da unidade sanitária; ii) o fraco sistema de referência e contra referência entre os três níveis do SNS; iii) os recursos humanos e técnicos de saúde de reduzida expressão quantitativa e qualitativa e má distribuição do pessoal nas áreas rurais e periurbanas; iv) as fraquezas no Sistema de Gestão de Saúde, incluindo o sistema de informação, de logística e de comunicação; v) a insuficiência de recursos financeiros e inadequação do modelo de financiamento; vi) o reduzido acesso à água potável, saneamento e energia.

A implementação de políticas públicas inicia-se identificando-se o problema. Uma vez identificado entra na agenda política e a partir daí inicia-se o procedimento que leva à formulação de soluções que começa com a identificação e apreciação das diversas alternativas para resolução do problema. E por falar em problema dentre o mais importante problema de

saúde pública está a malária. Esta é a primeira causa de morte, de consultas médicas e de absentismo laboral e escolar, consistindo assim numa das principais causas de morbidade e mortalidade perinatal, de baixo peso ao nascer, de anemia em mulheres grávidas e de mortalidade materna. A malária representa também cerca de 35% da demanda de cuidados curativos, 20% de internamentos hospitalares, 40% das mortes perinatais e 25% de mortalidade materna³³. Em 2011 foram registados em Angola 6.048 óbitos, destacando-se a faixa etária de menores de 5 anos com 3.476 casos (57%). De 2006 a 2011 registou-se uma diminuição da taxa de prevalência da malária em crianças com menos de cinco anos de 38%. A cobertura de mosquiteiros tratados passou de 27,5 % em 2006 para 34.5 % em 2011. A taxa de utilização em crianças menores de 5 anos passou de 18% em 2006 para 26% em 2011. Em 2011, 18% das mulheres grávidas recebem tratamento intermitente e preventivo da malária (TIP). Cardim, (2006) entende que a elaboração de uma política pública depende de vario fatores e são muitas vezes condicionados por grupos de interesses económicos ou social ou ainda elites que têm em conta os desígnios máximos ou prementes de rápida solução para que na sua ótica são mais prementes na sociedade. Ainda no âmbito da implementação de políticas públicas Lipsky (1980) veio a refutar a teoria *top-down*, aquela que preconiza uma cadeia reguladora de topo, predicativa e normativa que exige apenas o cumprimento (*forward mapping*). Este tipo de característica exige a tutela de uma única agencia ou departamento e a subordinação a um único estatuto ou orientação normativa. Ao refuta-la Lipsky acrescenta que a implementação de políticas deveria ser analisada numa abordagem *bottom up* no sentido de se perceber o processo da base para o topo, mapeando o sentido ascendente da execução política. Assim pode-se dizer que as políticas públicas e a subsequente implementação constituem uma conjugação de fatores endógenos e exógenos que convergem para um mesmo fim.

3.2.1.1. FUNDO DE APOIO SOCIAL (FAS)

O Fundo de Apoio Social (FAS) criado em 28 de Outubro de 1994, ao abrigo do Decreto nº 44/94, de 28 de Outubro, do Conselho de Ministros, é uma agência governamental, dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira e administrativa, para, em coordenação com outros programas de combate a pobreza, contribuir na promoção do Desenvolvimento sustentável e redução da pobreza. Uma das ideias da Nova Gestão Pública trazida no século

³³ Direção Nacional de Saúde Pública. Programa da Malária. Indicadores Múltiplos da Malária 2011 *apud* PNDS, (2012)

passado que teve grande aceitação entre os governos, foi a transformação dos departamentos públicos em agências (Rocha, 2011 *apud* Hugo Silvestre e Joaquim Araújo, 2013: 25), Isto é, a criação de organizações com autonomia, que esteve em particular nas reformas da Administração central (Talbot, 2004). A este processo criação de organizações que não dependem diretamente do governo e que se encontram distantes deste, é referenciada pela literatura como *agencificação* (Pollitt, Talbot, Caulfield e Shullen, 2004; Lappsley, 2008; Schick, 2002; Kickert, 2010 *apud* Silvestre e Araújo (2013)). As agências são organizações com autonomia, responsáveis operacionais pela prestação de serviços públicos ou pela implementação de políticas públicas, financiadas através do Estado, mas não dependendo hierarquicamente dos ministérios (Gains, 2004)³⁴. A *agencificação* é tratada por diferentes designações na literatura como descentralização, delegação, modernização e criação de organizações autónomas (Braun e Gilardi, 2006; OCDE, 2002; Thiel, 2001 Silvestre e Araújo (2013)). De acordo aos diferentes países, são várias as expressões utilizadas para designar as organizações com autonomia, sendo em Portugal designada por institutos públicos - Amaral (2006:63 Silvestre e Araújo (2013)). Define os institutos públicos como “ uma pessoa coletiva pública, de tipo institucional, criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou outra pessoa coletiva pública -.

Os motivos que levam a criação das agências podem ser agrupados em dois. O primeiro relaciona-se com compromisso com as políticas públicas. A agência quando criada, cria também menor probabilidade de interferência política e menos risco de parcialidade ou partidarismo. Torna-se assim previsível que desta aumente a imparcialidade e a qualidade de implementação das políticas públicas, o que constitui particular importância para as tarefas de regulação, supervisão ou de inspeção. Menor interferência política pode querer dizer também menor responsabilidade dos políticos no caso de existirem ou ocorrerem problemas no funcionamento dos serviços públicos ou de fraco desempenho. O segundo é que a autonomia operativa propulsiona a inovação e a melhoria do desempenho. Na ausência das restrições dos departamentos ministeriais as agências tornam-se mais flexíveis e responsáveis. Na sua lista de funções englobam-se a regulação, o aconselhamento político, o fornecimento de serviços, as atividades que podemos identificar no governo.

Para Schick (2002) *apud* Silvestre e Araújo (2013) Qualquer governo que opte pela criação de agências, fá-lo para responder a necessidades específicas. Alguns governos criaram-nas

³⁴ Idem

com o objetivo de dar maior autonomia de gestão aos gestores públicos, outros para enfatizar o fornecimento de serviços públicos. Organizações como a OCDE, Banco Mundial e o FMI recomendam as agências. O FAS focaliza a sua atuação na demanda da comunidade, dirigindo as suas atividades ao investimento social nas áreas de educação, água e saneamento, saúde, infraestruturas económicas e ambientais. A implementação do FAS conta com o suporte financeiro de diferentes fontes, entre os quais, dotações do Governo de Angola, créditos do Banco Mundial e doações da União Europeia, Noruega, Suécia, Japão, Itália, Holanda, Chevron, British Petroleum, Shell, PNUD e USAID.

O Projeto de Desenvolvimento Local (PDL) comporta três componentes a saber a construção e ou reabilitação de infraestruturas, a economia local e o reforço de capacidade das instituições (Santinho Figueira, Diretor do FAS). O FAS está em linha com o “Angola 2025” e atende às seguintes prioridades chaves:

- g) A necessidade de se desagrar as assimetrias territoriais e disparidades sociais no acesso aos bens públicos básicos;
- h) A importância de promover uma economia local diversificada destinada a melhorar o bem-estar social;
- i) O fortalecimento da capacidade dos Governos Locais para prestar serviços de qualidade às famílias mais pobres.

O PDL será financiado através de um Crédito de Investimento Específico (SIL) para 5 anos. O Crédito da IDA será de US\$81.7 milhões, sendo o fundo de contrapartida do Governo de Angola no valor de US\$58.7 milhões e os produtores locais contribuirão com US\$1.2 milhão (Portal oficial do FAS, 2015).

Segue-se o quadro de projetos em execução:

Quadro 3.2 Projetos em execução por sector a nível da província de Luanda (Jan. 2015)

SECTOR	NÚMERO DE PROJECTOS
EDUCAÇÃO	7
SAÚDE	1
ÁGUA & SANEAMENTO	0
ECONÓMICOS	0
PRODUTIVOS	0

Fonte: faS (2015)

Quadro 3.3. Projetos financiados PDL

SECTOR	PERÍODO DE VIGÊNCIA					TOTAL
	2011	2012	2013	2014	2015	
EDUCAÇÃO	2	1	0	2	0	5
SAÚDE	0	1	0	1	0	2
ÁGUA & SANEAMENTO	0	0	0	0	0	0
ECONÓMICOS	0	0	0	0	0	0
PRODUTIVOS	0	0	0	0	0	0
OUTROS	1	0	0	0	0	1
TOTAL	3	2	0	3	0	8

Fonte: faS(2015)

Muito resumidamente podemos notar que a província de Luanda, em 2015 até janeiro a educação e a saúde foram os únicos beneficiados a nível execução por setor. Quanto aos projetos PDL novamente a educação e a saúde foram financiadas acrescidas de outro sector não identificado. Em 2013 assim como 2015 não houve qualquer financiamento para os setores ai designados.

Segundo Ana Machado, Diretora provincial do FAS-Luanda, alega que tem sido bastante complicado trabalhar em Luanda pois na capital há vários níveis de poder. “Sempre tivemos uma ligação direta com as Administrações Locais” e inicialmente a Instituição tinha maior intervenção direta nas comunidades, quer fosse para mobilização como na escolha de projetos. Desde 2005 com os ajustes efetuados pelo Decreto Presidencial na gestão das municipalidades de Luanda visando a descentralização, remeteu o FAS aos bastidores das ações, por isso, neste momento, as ações do FAS centram-se no reforço da capacidade institucional das administrações municipais, como por exemplo dotar as administrações de meios informáticos. A Diretora diz também que os últimos projetos financiados pelo FAS-Luanda foram escolas de seis salas de aulas e área administrativa nas comunidades do Paraíso

e da Pedreira, no Município de Cacuaco, entregues em 2014. Quanto ao sector da saúde, a localidade de Mazozo ganhou um posto de saúde. Para 2015, o FAS-Luanda espera concluir o ciclo de planeamento estratégico em cada um dos municípios para ativar o Plano de Desenvolvimento Municipal, sendo que dentre todos, o município de Cacuaco é o que está mais avançado neste aspeto (Revista da Administração Local)³⁵

³⁵ Revista da Administração Local (2015)

CONCLUSÃO

O Estado é uma instituição muito Antiga remontando há cerca de dez mil anos. Foi sofrendo alterações até chegarmos ao Estado Moderno. Este, diferente das formas pré-modernas, é caracterizado pela burocracia. Inicialmente como Estado Absoluto, passou para o Estado Liberal e posteriormente ao Estado Social. O Estado de Direito pode ser visto como aquele que contém tantas partículas do Estado social, bem como do Estado Liberal, sendo a sua forma mais atual a de Estado Democrático de Direito - que visa a satisfação de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos tanto individual como coletivamente -. A decadência do *Welfare State* abriu espaço ao *New Public Management* que propôs a descentralização, a regulação e a delegação de competências como medida para a eficiência da Administração Pública. Devido ao insucesso daquele, nasceu um novo conceito a Governance. Para este conceito a Administração pública é determinada pela intervenção de vários atores – associativos, políticos, corporativos, privados, locais, nacionais e internacionais – sendo a tarefa dos governos e administrações mediar o diálogo entre eles.

A Nova Gestão Pública recupera a universalidade da gestão. A boa gestão assenta em princípios que poderão ser aplicados em toda e qualquer organização, independentemente do sector do país. É bem verdade que o NPM é sedutor e leva-nos muitas vezes a confundir as funções públicas das privadas omitindo conseqüentemente o elemento político. Não podemos esquecer que a Administração pública, bem como a sua gestão e reforma, serão sempre assunto político o que a sua análise remete-nos ao processo de decisão em contexto político. Assim Carvalho (2009) faz seguinte pergunta: em que medida o contexto político poderá influenciar os processos de decisão e qual será a exequibilidade de uma decisão racional, no sentido técnico? Sendo retórica responde: A administração Pública é um instrumento ao serviço do Estado de Direito e os princípios a si subjacentes deverão constituir o ponto de partida da sua análise. É discutível que princípios como a legalidade, a legitimidade, a transparência, a responsabilidade, a equidade e a imparcialidade possam ser sacrificados no altar gestor da eficácia e da eficiência. Assim o desafio não pode ser apenas o alcance da eficiência, é necessário fazer conjugações como por exemplo entre a eficácia, eficiência, transparência e *accountability*. Numa economia cada vez mais aberta à escala mundial, as empresas e economias nacionais têm de procurar atingir níveis de produtividade e competitividade cada vez maiores, eliminando burocracias e tornando mais rápida a circulação de informação. Esta celeridade processual entre o “saber”, o “saber fazer” e o

“saber ser” devem estar presentes nos funcionários da Administração Pública no exercício das suas funções, assim como nos cidadãos que devem participar de forma ativa na vida pública, fazendo “jus” aos artigos 8º, 27º e 52º do Decreto-Lei nº 16A/95, de 15 de Dezembro. Assim na corrida das reformas há ainda espaço para um olhar sobre o *New Public Service* que coloca a Administração Pública e os funcionários públicos no centro da relação do poder político-administrativo com os cidadãos, mas dia após dia e tendo como um dos fundamentos a NPM e por sinal, por muitos é apontada como tendo características semelhantes, o conceito de *governance* tem vindo a ganhar espaço. Independentemente das discussões conceituais a volta da satisfação da necessidade coletiva como a proteção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço prestado ao cidadão e o serviço prestado a comunidade, importa encontrar um modelo que abarque todos esses elementos e como afirma Madureira (2004) parece que a *governance* pode ser o fio condutor para a criação de uma mentalidade que seja o cerne das reformas administrativas.

Ainda assim e a longo prazo, em Angola foram definidas metas quer para se alcançarem até 2020, como para se alcançarem até 2025.

Para o setor da educação e tendo em vista o acesso, a equidade e a qualidade, pretende-se até 2020:

- a) Melhorar a qualidade da educação em Angola, desenvolvendo ações que visem o reforço da qualidade e o acesso a um ensino pré-escolar e primário de obrigatório, gratuito e de boa qualidade;
- b) Reforçar o sistema de formação vocacional e profissional e o ensino politécnico que viabilize o desenvolvimento de habilidade para a vida e das competências profissionais necessárias;
- c) Enfatizar o reforço dos mecanismos e sistemas de gestão escolar, de modo a tornar a escola o centro da atividade educativa e o centro de mudanças na sociedade.
- d) Já no setor da saúde pretende-se até 2025 atingir os seguintes objetivos:
- e) Melhorar a prestação de cuidados de saúde com qualidade nas vertentes de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, reforçando a articulação entre atenção primária e os cuidados hospitalares;
- f) Operacionalizar a prestação de cuidados de saúde a nível comunitário e em cada um dos três níveis da pirâmide sanitária respondendo às expectativas da população
- g) Melhorar a organização, a gestão e o funcionamento do SNS, através da afetação dos recursos necessários e a adoção de normas e procedimentos que aumentem a eficiência e a qualidade das respostas do SNS;

- h) Participar na transformação das determinantes sociais e da saúde e promover as parcerias nacionais e internacionais, em prol da redução da mortalidade materna e infantil e dos programas de combate às grandes endemias;
- i) Acompanhar e avaliar a implementação do PNSD, incluindo o desempenho do sector através do SIS e estudos especiais;
- j) Servir de base para revisão e adequação da política Nacional de Saúde em 2018 e 2026.

BIBLIOGRAFIA

- Altuna R.R de Asúa (2006), *Cultura Tradicional Bantu*, Lisboa, Paulinas, *apud* Luciano Benvindo (2012), *Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Angola*, Escolar editora;
- Amaral, Freitas, (1994), *Curso de Direito Administrativo*, vol.1, 2ª edição, Almedina;
- Antunes, Eugénio (2003), "As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Antunes, Eugénio (2007), " Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado ", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Arana, Jaime Rodriguez (2003), "O quadro das reformas administrativas", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços Públicos?* Oeiras, Celta;
- Araújo, Filipe, (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *rapp*,1,1, p.38-47;
- Araújo, Joaquim Filipe de (2002), "Gestão Pública em Portugal: *Mudança e Persistência Institucional*". Coimbra: Quarteto Editora;
- Araújo, Filipe e Rocha, Oliveira (2007), *International review of Administrative Sciences*, administrative reform in Portugal: problems and prospects;
- Bourgon, Joan (2007), "Responsible, responsive and respected government: towards a new public administration theory", *International Review of Administrative Sciences*, 73, 1 (7-26);
- Bluntschili (1881:58), *théorie de l'Etat*, trad., 2ªed. Paris, *Apud* Novais, Jorge Reis (2006), "Contributo para uma teoria do Estado de direito", almedina.
- Canotilho, Gomes, "Estado de direito" *apud* Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de direito*, almedina;
- Cardona, António Oliveira de (2011), *Análise da Historia das Guerras Angolanas 1575-1680*, Luanda, editora Mayamba;

- Carneiro, João Geraldo Piquet (2004), *Desburocratização e Cidadania para o desenvolvimento local*, Brasil, Instituto Hélio Beltrão, 1ª edição;
- Carvalho, Elisabeth Reis de (2009), “Nova gestão pública: procura-se substituto”, *Interface Administração Pública*, 40- 43. Lisboa: Instituto Nacional de Administração;
- Carvalho, Elisabeth Reis de (2013a), “Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE”, em César Madureira e Maria Arsénio (orgs.) “*handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA
- Carvalho, Elisabeth Reis de (2013b), *Decisão na Administração Pública: diálogo de racionalidades*, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73, pp 131-148. DOI:10.74.58/SPP2013732811, consultado em 26/10/2015. Disponível em: <http://sociologiapp.iscte.pt/10360/10506.pdf>;
- Caupers, Joao (2007), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora;
- Cortês, Jorge (2013) coord Jorge Barcelar Gouveia e francisco Ferreira Coutinho, *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, Lisboa, ed. Quid iuris;
- Chevallier, Lacques L' État de droit, Montchrestien, (1994), 2ªed,Paris, *apud* Novais, Jorge Reis (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de direito*, almedina;
- Clark, J e Janet Newman (1997), *the Managerial State, Power,politics and ideology in the remaking of social welfare*, Londres, Sage;
- Clark, David (2000), *Public servisse reform: a comparative west european*
- Cortês, Jorge, (2013), organizado por Jorge Barcelar Gouveia e francisco Ferreira Coutinho, *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, ed. Quid iuris, Lisboa.
- Coimbra, Bruno Alexandre Miranda (2012), *A implementação de Políticas Públicas na prevenção do abandono escolar*, Dissertação de mestrado em Administração Pública, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Universidade Técnica.
- Dias, Figueiredo e Fernanda Paula Oliveira (2010), *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, 2ª edição, Almedina, Coimbra;
- Esping-Andersen (1990), *The three words of Welfare Capitalism*, Princeton, New Jersey;
- Feijó, Carlos e Cremildo Paca (2005), *Direito Administrativo – Introdução e Organização Administrativa*, Luanda, Universidade Lusíada de Angola;

- Fernandes, José Pedro (1994), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, VI, Lisboa.
- Ferraz, David (2008), *A alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, INA-I.P.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, e Martin Rhodes (2000), *O futuro da Europa Social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia*, Oeiras, Celta.
- Ferrera, Maurizio (2000), *A reconstrução do Estado social na Europa meridional*, *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), 457-475.
- Fitoussi, Jean-Paul (2004), *A democracia e o mercado*, Lisboa, Terramar.
- Fukuyama, Francis (2004), *A construção dos Estados, governação e ordem mundial do século XXI*, Gradiva.
- Fernandes, José Pedro (1994), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, vol. VI.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas Públicas e Governabilidade Ética e Administração” – *Como Modernizar os Serviços Públicos, 200-240*, Oeiras: Celta editora.
- Kelsen, Hans (1934), *Teoria General del Estado*, trad. Barcelona, *apud* Novais, Jorge Reis, (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de direito, do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito*, almedina.
- Livro Branco da União Europeia, 25.7.2001* (Livro sobre governança), Bruxelas.
- Madureira, César (2004), “Welfare State ao conceito de Governance: Que futuro para as Administrações Públicas no início do século XXI?”, Comunicação apresentada no *2º congresso Nacional de Administração Pública “projetos de mudança”* em Lisboa.
- Ministério da Educação (2014), *Relatório de Monitorização Sobre Educação para Todos*, Luanda.
- Ministério da Saúde (2012), *Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário 2012-2025*, Angola.
- Miranda, Jorge, a constituição (1976), citado por Novais, Jorge Reis (2006), *contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito*, almedina.
- Missão Permanente da República de Angola dos Escritórios das Nações Unidas e Organizações Internacionais em Genebra, 2008, (online), Publicado em 20 de Outubro de 2014. Consultado em

- 9.8.2015. Disponível em http://www.mission-angola.ch/portugues/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=54.
- Moraes, Ana Luiza Zago, (2008), “ Os modelos de Estado e as características da jurisdição ”, *revista eletrónica do curso de direito da UFSM*, 3H,1,p66-70, Março.
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2009), “Gestão pública: entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública”, *Política y Administración Pública*, VII, 11, pp11-36, Universidade do Chile.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, Modernidade e Cidadania”, em José M.P. Leite Viegas e António Firmino da Costa (org.), *Portugal que modernidade*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (1992), “O Estado providência em Portugal: estratégias contraditórias”, *Sociologia-problemas e práticas* (online), 12, pp.57-89.
- Mozzicafreddo, Juan (2000a), *Estado- Providência e cidadania em Portugal*, 2ª ed., Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2000b), *Estado e Mercado*, Oeiras, Portugal, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2004), *A Responsabilidade e a Cidadania em Portugal*, 2ªed., Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes, (2001), *Administração e Política: Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estado Unidos*.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João Baptista (2007) (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (2007), *Interesse Público, Estado e administração*, Lisboa, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), *O papel do Estado na Sociedade*, Lisboa, edições prefácio.
- Neves, Maria José Castanheira (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra editora.
- Novais, Jorge Reis, (2006), *Contributo para uma teoria do Estado de direito: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito*, almedina.
- Neto, Maria Eugénia e Irene Neto (2011) (Org.) *Agostinho Neto e a Libertação de Angola (1949-1974) – arquivos da PIDE-DGS*, fundação Dr. António Agostinho Neto, Luanda, Angola.

Pacatolo, Upindi Carlos (2011), “Finanças Locais em Angola” *Revista Nova Cidadania da Universidade Católica Portuguesa*, Lisboa, 46; Instituto de Estudos Políticos/IEP *apud* Luciano, Benvindo (2012), *Descentralização e Desconcentração na Administração Pública em Angola*, Escolar editora.

Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, Dezembro, Ministério do Planeamento e do Território, Angola.

Pereira, Virgílio de Fontes (1997), *O Poder Local*, biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Programa de Governo do MPLA para 2012-2017.

Revista da Administração Local (2015) “Nossa Terra”, trimestral, 1, Maio/Junho/Julho, República de Angola.

Rocha, J.A Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA.

Santos, Onofre Martins dos (2012), *o Município na Constituição Angolana*, trabalho de fim de curso de Pós-Graduação em Direito Municipal Comparado dos Países de Língua Oficial Portuguesa, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-políticas, Lisboa, Universidade de Lisboa;

Silvestre, Hugo Consciência e Joaquim Filipe Araújo, (2013), *coletânea em Administração Pública*, Escolar;

Secchi, Leonardo (2009), “Modelo organizacionais e reformas da Administração Pública”, *RAP*;

Silva, Pedro Adão e (1997), *Estado providência o modelo político do Estado Moderno*, Finis terra;

Sousa, Marcelo Rebelo de e André Salgado de Matos (2008), *Direito Administrativo Geral*, tomo I, D. Quixote, Lisboa;

Sousa, António Francisco (2014), *Manual de Direito Administrativo Angolano*, Porto, Vida Económica;

Sousa, Bornito (2015) Na sessão de abertura da Ação de Formação sobre “Controlo e Fiscalização em Matéria de Gestão de Resíduos”, levada a cabo pelo Ministério do Ambiente (online), consultado em 30/07/2015. Disponível em: http://www.mat.gov.ao/noticias/view/controle_-fiscalizacao-e-gestao-de-residuos;

Stilman, Robert (1997), “American VS European Public Administration: does public administration make the modern state or does the state make public administration”, *public administration review*, 4, pp.332-338;

Strayer, Joseph R (1969), *As origens medievais do Estado Moderno*, Gradiva;

Tavares, Rutyneia Pereira, (2012), *Prevenção da delinquência juvenil em Cabo Verde*, trabalho de projeto de Mestre em Administração Pública, Lisboa, ISCTE;

Weber, Max (1982), *Ensaio de sociologia*, Rio de Janeiro, editora Livros técnicos e científicos (LTC);

Zau, Filipe (2002), *Angola: Trilhos para o desenvolvimento*, Lisboa, Universidade Aberta.

FONTES

LEGISLAÇÃO

Constituição Portuguesa de 1822, (internet), consultado em 30.06.2015. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/10/constituicao-1822.pdf>.

Constituição da República de Angola, (2010), 1ª edição, Luanda, Imprensa Nacional.

Constituição da República Portuguesa, Aprovada pelo Decreto de 10 Abril de 1976, revista pela Lei n°1/2005 de 12 de Agosto.

Decreto n° 44/94, de 28 de Outubro, do Conselho de Ministros, que cria o Fundo de Apoio Social.

Decreto Presidencial n° 30/10 de 9 de Abril, sobre o Regime Financeiro Local, República de Angola.

Decreto Legislativo Presidencial n° 1/13 – Aprova a alteração da designação “Censo 2013” para “Censo 2014” em todos os artigos do Decreto Legislativo Presidencial n° 3/11 de 23 de Junho, bem como a alteração dos artigos 1º, 4º e os n°s 3 e 4 do artigo 19º.

Decreto Presidencial n° 52/15 de 2 de Março -Aprova o Estatuto Orgânico do Município de Luanda.

Decreto-Lei n° 16-A/95 de 15 de Dezembro, *Normas do procedimento Administrativo*, Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social, República de Angola, 3ª edição.

Decreto- Lei n° 17/10, de 30 de Julho, Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado, República de Angola.

Lei Constitucional da República de Angola, Lei nº 23/92, de 16 de Setembro.

Lei nº 29/11, de 1 de Setembro – Lei da alteração da divisão político-administrativa das províncias de Luanda e Bengo.

WEBGRAFIA

ANGOP (2014) (online), consultado em 22.07.2015. Disponível em: http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/sociedade/2015/6/30/Lixo-Luanda-invade-ruas-mercados,1e0fe72e-6a15-4e40-952f-ce7cde14a6f0.html.

ANGOP (2014), “moradores da Ingombota enaltecem novos modelos de recolha de lixo” (online) consultado em 4.8.2015. Disponível em: http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/ambiente/2014/6/30/Moradores-Ingombota-enaltecem-novos-modelos-recolha-lixo,942f7386-1609-457a-b5ec-ca689cc056d8.html.

ANGOP (2015) (online) publicado em 05.05.2015. Consultado em 28.09.2015. Disponível em: http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/sociedade/2015/4/19/Governo-Luanda-cria-posturas-municipais-para-gestao-dos-municipios,ab006ade-49fe-4327-ab13-1eaa4801c9ba.html.

ANGOP (2015) (online), consultado em 22.07.2015. Disponível em: http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/sociedade/2015/6/30/Lixo-Luanda-invade-ruas-mercados,1e0fe72e-6a15-4e40-952f-ce7cde14a6f0.html.

Jornal de Angola (2015), (online). Consultado em 4.8.2015. Disponível em: Jornal sapo (2015) (online), consultado em: 30.07.2015. Disponível em: http://www.sapo.pt/noticias/governador-de-luanda-diz-que-novo-modelo-de_55b7df7aa5fbcea41432c7bc.

Página Oficial do FAZ (2014), (online), consultado em 03.08.2015. Disponível em: <http://www.fas-angola.org/provincia/fas-luanda>.

Página oficial do FAS (2015) “projetos” (online), consultado em 03.08.2015. Disponível em: <http://www.fas-angola.org/projectos>.

Portal Oficial da Cidade de Luanda (online) consultado em 4.8.2015. Disponível em : <http://cidadedeluanda.gov.ao/-/cacl-apresenta-conclusoes-reflexivas-sobre-o-novo-modelo-de-recolha-de-residuos-solidos>).

Portal Oficial do Censo 2014 do Instituto Nacional de Estatística (online). Consultado em: 06.07.2015.
Disponível em: http://censo.ine.gov.ao/xportal/xmain?xid=censo2014&xpgid=censo2014-legislacao&generic-detail_qry=BOUI=10619745&actualmenu=8377598.

Portal Oficial do Censo 2014 do Instituto Nacional de Estatística (online). Consultado em: 06.07.2015.
Disponível em: http://censo.ine.gov.ao/xportal/xmain?xid=censo2014&xpgid=provincias&provincias-generic-detail_qry=BOUI=10327808&actualmenu=10327808&actualmenu=10495299.

Portal Oficial do Censo 2014 do Instituto Nacional de Estatística (online). Consultado em: 06.07.2015.
Disponível em: http://censo.ine.gov.ao/xportal/xmain?xid=censo2014&xpgid=provincias&provincias-generic-detail_qry=BOUI=10505453&actualmenu=10505453.

Portal oficial do MAT- Ministério da Administração do Território - Sousa, Bornito de, (2015) ato de lançamento da FMCA – Feira dos Mercados e Cidades de Angola, (online) consultado em: 30/07/2015. Disponível em: Rede Angola (2014) (online), consultado em 30.07.2015. Disponível em: <http://www.redeangola.info/recolha-de-lixo-em-luanda-deficitaria/>).

Rede Angola 2014 (online), consultado em 05.08.2015. Disponível em: <http://www.redeangola.info/recolha-de-lixo-em-luanda-deficitaria/>).

ANEXOS: PRINCIPAIS REFORMAS E MEDIDAS DE POLÍTICA ADOTADAS DE 2009 A 2011

ANEXO A. SETORES SOCIAIS

SECTORES SOCIAIS	
Família e Promoção da Mulher	Desenvolvimento Rural
<p>Atualização do Código de Família e reforço do papel do Conselho Nacional de Família; Elaboração do Plano de Ação Nacional contra a violência no Género e contra a Violência Domestica nos países da SADC; Aumento da participação das mulheres nos Órgãos de poder e tomada de decisão</p>	<p>Implementação do Programa Municipal de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza; Implementação do Programa de Apoio à Mulher Rural; Construção das primeiras aldeias rurais, que servem de paradigma para o Programa de Estruturação e Requalificação das Aldeias Rurais.</p>
Educação	Formação Profissional
<p>Descentralização da gestão administrativa e financeira das instituições de ensino. Inclusão no currículo escolar da educação moral e cívica, ambiental e para a saúde preventiva</p>	<p>Elaboração de legislação sobre financiamento da formação profissional Regulamentação da Bolsa Nacional de Formadores Expansão das vagas de novos cursos e do número de centros de formação profissional.</p>
Ensino Superior	Ciência e Tecnologia
<p>Adoção das Linhas Mestras para a Melhoria da Gestão do Subsistema do Ensino Superior e do seu Plano de Implementação; Estabelecimento de sete (7) regiões académicas que delimitam o âmbito territorial de atuação e expansão das instituições de ensino superior; Reorganização da rede das instituições de Ensino Superior públicas, criação de novas instituições de ensino superior e redimensionamento da Universidade Agostinho Neto.</p>	<p>Adoção da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; Implementação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECIT); Elaboração do Estatuto da Carreira de Investigação Científica</p>
Saúde	Habituação
<p>Adoção da Política Nacional de Saúde, do novo Estatuto Orgânico do MINSA, da Política Farmacêutica, do Regime Jurídico de Gestão Hospitalar e do Diploma das Careiras de Enfermagem; Criação do Comité Nacional de Auditorias e Prevenção de Mortes Maternas e Perinatais; Definição e implementação do “Pacote Básico de Cuidados e Serviços de Saúde” Elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário 2012-2021.</p>	<p>Demarcação de 13 reservas fundiárias, em todo território nacional com uma área total de 167.733,32 Hectares, distribuídas em algumas províncias. Aceleração do Processo de venda do Património Habitacional do Estado</p>
SECTORES SOCIAIS	
Reinserção e Segurança Social	Cultura

<p>Assistência alimentar e não alimentar a pessoas carenciadas e em situação de vulnerabilidade; Apoio Social a famílias com crianças vulneráveis e em particular às afetadas e infetadas pelo VIH-SIDA; Revisão da fórmula de cálculo das prestações e fixação de um teto máximo (limite no valor das pensões); Reestruturação e modernização dos Serviços do Instituto Nacional de Segurança Social (Novo paradigma dos Serviços Municipais e das Agências de Prestação de Serviços).</p>	<p>Ratificação das convenções da UNESCO para a Cultura. Preparação de processo de inscrição na Lista do Património mundial da Zona histórica de M'Banza Kongo, do Corredor do Kwanza e das Pinturas Rupestres de Tchitundu Hulo.</p>
<p>Juventude e Desportos</p>	<p>Antigos Combatentes e Veteranos de Guerra</p>
<p>Estabelecimento do Cartão-Jovem para favorecer a aquisição de bens e serviços, em condições vantajosas; Elaboração da Lei de Bases da Juventude e Política Juvenil do Estado. Implantação de Centros Comunitários da Juventude e das Casas da Juventude das Províncias da Huíla e Kwanza Sul Dotação das províncias com equipamentos desportivos e de lazer para a realização de prática e competições desportivas e para eventos de lazer.</p>	<p>Revisão da proposta de Lei do Antigo Combatente e do Veterano da Pátria. Cadastramento de Deficientes de Guerra em situação de extrema vulnerabilidade e atualização das pensões nas mesmas percentagens em que ocorrem os reajustamentos dos salários da Função Pública. Reintegração de assistidos individuais ou coletivos em diversos sectores de atividades e atribuição de residências aos Antigos Combatentes e Deficientes</p>
<p>Comunicação Social</p>	
<p>Elaboração e implementação dos Projetos de Lei da Radiodifusão, Televisão e do Conselho Nacional de Comunicação Social; Elaboração e implementação dos Decretos do Estatuto do Jornalista, da Assessoria de Imprensa, do Licenciamento de atividades de Televisão e Radiodifusão, Imprensa Regional e aplicação de multas no âmbito da Lei de Imprensa; Cobertura do território nacional pelos meios, públicos e privados, de comunicação social.</p>	

ANEXO B. SETORES INSTITUCIONAIS

SECTORES INSTITUCIONAIS	
Administração Pública	Justiça
<p>Aprovação do Decreto Presidencial N° 102/11 sobre os Princípios Gerais de Recrutamento e Seleção de Candidatos na Administração Pública.</p> <p>Aprovação do Decreto Presidencial N° 104/11 sobre as Condições e Procedimentos de Elaboração, Gestão e Controlo dos Quadros de pessoal da Administração Pública. Expansão da Rede SIAC</p>	<p>Construção do Palácio da Justiça</p> <p>Elaboração do Programa de Modernização e Reforma da Administração da Justiça</p> <p>Modernização e informatização dos Serviços dos Registos e Notariado.</p>
Sistema Estatístico Nacional	Administração e Gestão do Território
<p>Aprovação dos diplomas Legais para a realização do RGPH, e dos questionários do Recenseamento à luz do manual das Nações Unidas para a Ronda Censitária 2010 e marcação da data para a realização do RGPH e do seu momento censitário para o dia 16 de Julho do ano 2013 à Meia-noite.</p> <p>Aprovação da Lei de Bases Gerais do SEN - Lei 3/11, de 14 de Janeiro</p> <p>Actualização do ficheiro de unidades estatísticas e continuação da revisão da Classificação Nacional de Bens e Serviços</p> <p>Início da produção e publicação do IPC Agregado (Luanda mais 6 províncias).</p>	<p>Elaboração do Plano Nacional Estratégico da Administração do Território;</p> <p>Implementação do Sistema Integrado de Informação da Gestão da Administração do Território (SIIGAT);</p> <p>Aprovação de legislação fundamental, nomeadamente: Decretos Presidenciais que estabelecem o regime financeiro das acções dos governos provinciais e das administrações municipais e o da orgânica e funcionamento dos órgãos Locais; Decreto Executivo que autoriza o Instituto de Formação da Administração Local, a organizar cursos de curta duração, de especialização e pós-graduação; Decreto Presidencial que aprova o Estatuto Orgânico dos novos Municípios</p>

CURRICULUM VITAE

Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido (s) / Nome (s) próprio (s)	Morais, Gerson Miguel da Silva
Morada (s)	Rua Major Caldas Xavier,52, 1º B, Odivelas, 2675-311,Lisboa, Portugal Rua de Ourique, casa nº 120, Neves Bendinha, Kilamba Kiaxi, Luanda, Angola
Telefone (s)	Telemóvel: 00351967572314 PT; 00244924175162 ANC
Correio (s) eletrónico (s)	Gersonmorais@hotmail.com
Nacionalidade	Angolana
Naturalidade	Luanda
Data de nascimento	06 / 04 / 1987
Sexo	Masculino
Emprego pretendido / Área funcional	Área Jurídica; Administração Pública; Finanças Públicas;
Experiência profissional	
Datas	De Abril 2007 até Novembro de 2009

Função ou cargo ocupado	Assistente de loja.
Principais actividades e responsabilidades	Orientação para o cliente
Nome e morada do empregador	Unitel, Rua Marechal Brós-Tito nº 77-79, Miramar, Luanda
Tipo de empresa ou sector	Indústria de telecomunicação, sector terciário.
Desde Agosto de 2015	
Área Jurídica	Assessor jurídico do Diretor Geral do Instituto Geográfico e Cadastral de Angola (I.G.C.A)
Educação e formação	
De 2002 a 2005	Ensino secundário feito no PUNIV Central de Luanda (Centro Pré-Universitário)
De 25 de Novembro 2009 a 25 de Setembro de 2013	Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito na Universidade Lusófona de Lisboa
De Setembro de 2013 a 25 de Outubro de 2015	A Frequentar o Mestrado em Administração Pública no ISCTE – Lisboa (Instituto universitário de Lisboa)
De setembro a outubro de 2014	Frequentei no escritório de advogados “Anabela Barata Gomes” um estágio de 4 meses em Alverca, Lisboa.
De 5 a 10 de Agosto de 2014	Frequentei um Curso de Antropologia do Crime no ISCTE – Lisboa
No dia 23 de Julho de 2014	Participei do Workshop “Falar em Público”, na “Conceitos do Mundo” em Lisboa
No dia 30 de Junho de 2014	Participei do Workshop “Coaching e Liderança”, na “Conceitos do Mundo” em Lisboa

Aptidões e competências pessoais

Língua (s) materna (s) Portuguesa

Outra (s) língua (s) Inglês

Autoavaliação

Nível europeu (*)

Inglês

Compreensão		Conversaão		Escrita
Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
B1*	B1*		A6*	A6*

**Modelo Europeu*

Aptidões e competências sociais Estou apto para trabalhar quer em contacto com o público, como no escritório. Adapto-me a novos ambientes.

Aptidões e competências de organização Reconheço a importância da hierarquia e sou cumpridor das orientações que emanam do topo à base.

Aptidões e competências técnicas Flexível e dinâmico.

Aptidões e competências informáticas Forte domínio sobre as seguintes ferramentas: SAP, NGIN, SPSS, Excel, PowerPoint, Word e alguns programas informáticos.

Outras aptidões e competências Considero-me pacífico, sociável. Bom comunicador, perseverante, cumpridor, responsável e honesto

Carta de condução Possuo-a, desde 2007

Informações adicionais

Disponibilidade imediata.

Membro Fundador do Núcleo de Estudantes da Faculdade de Direito da
Universidade Independente de Angola (NEFDUNIA)

Membro Fundador da Associação dos Antigos Estudantes Angolanos em
Portugal (A.A.E.A.P)