



DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS E EMPRESARIAIS

MESTRADO EM GESTÃO DE EMPRESAS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

**AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS: ESTUDO DE
CASO NO MUNICÍPIO DE KILAMBA-KIAXI**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão de Empresas

Autora: Ana Isabel Ganga

Orientadora: Professora Doutora Sandra Cristina Antunes Ribeiro

Número da Candidata: 30004839

Lisboa, 2025

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação ao meu bom Deus criador de todas as coisas, e ao seu filho Jesus Cristo. Que me chamou e me trouxe ao propósito deste curso.

“sem mim vocês não podem fazer coisa alguma”

João 15:5

AGRADECIMENTOS

Todo e qualquer sucesso meu, eu agradeço aos meus pais, que sob muito sol, fizeram-me chegar até aqui pela sombra e com água fresca.

RESUMO

Esta dissertação examina a autonomia financeira das autoridades locais em Angola, tomando o município de Kilamba Kiaxi como referência empírica. A relevância do tema advém do processo contínuo de descentralização administrativa e financeira, considerada fundamental para consolidar a governação local, expandir os mecanismos de participação cidadã e promover melhorias sustentáveis nas condições de vida das comunidades.

A investigação começa com uma revisão conceptual da formação histórica do município, dos princípios de autonomia e descentralização e do papel estruturador das finanças locais na capacidade de gestão municipal. Analisa também o quadro legal e os potenciais impactos da institucionalização das autoridades locais, destacando o debate em torno do gradualismo e as limitações associadas à ausência de eleições locais.

Segue-se a abordagem ao regime financeiro municipal, abrangendo as principais fontes de receita, instrumentos orçamentais e mecanismos de controlo e responsabilização. A análise mostra que a autonomia financeira permanece limitada quando há receitas próprias insuficientes e práticas de gestão eficazes.

O estudo de caso realizado em Kilamba Kiaxi permitiu-nos captar a perceção dos residentes e funcionários municipais sobre a relevância da autonomia financeira para o desenvolvimento local. Os resultados indicam que a população associa maior autonomia a serviços públicos mais eficientes e a uma gestão mais transparente, embora persistam fraquezas como a dependência do poder central, a redução da capacidade de recolha local e a falta de legitimidade resultante da não realização de eleições locais.

Concluiu-se que a autonomia financeira é um elemento estratégico para o avanço da descentralização e para a promoção de um desenvolvimento territorial equilibrado em Angola. A sua implementação completa exige a institucionalização eficaz das autoridades locais, o reforço das competências técnicas e administrativas e a implementação de mecanismos robustos de transparência e responsabilização.

Palavras-chave: Autarquias Locais; Autonomia Financeira; Descentralização; Finanças Públicas Locais.

ABSTRACT

This dissertation examines the financial autonomy of local authorities in Angola, taking the municipality of Kilamba Kiaxi as an empirical reference. The relevance of the theme comes from the continuous process of administrative and financial decentralization, considered fundamental to consolidate local governance, expand citizen participation mechanisms and promote sustainable improvements in the living conditions of communities.

The research begins with a conceptual review of the historical formation of the municipality, the principles of autonomy and decentralization and the structuring role of local finances in the capacity of municipal management. It also analyzes the legal framework and the potential impacts of the institutionalization of local authorities, highlighting the debate around gradualism and the limitations associated with the absence of local elections.

This is followed by the approach to the municipal financial regime, covering the main sources of revenue, budgetary instruments and control and accountability mechanisms. The analysis shows that financial autonomy remains limited when there are insufficient own revenues and effective management practices.

The case study carried out in Kilamba Kiaxi allowed us to capture the perception of residents and municipal employees about the relevance of financial autonomy for local development. The results indicate that the population associates greater autonomy with more efficient public services and more transparent management, although weaknesses persist such as dependence on central power, reduced local collection capacity and lack of legitimacy resulting from the non-holding of local elections.

It was concluded that financial autonomy is a strategic element for the advancement of decentralization and for the promotion of a balanced territorial development in Angola. Its full implementation requires the effective institutionalisation of local authorities, the strengthening of technical and administrative capacities, and the implementation of robust transparency and accountability mechanisms.

Keywords: Local Authorities; Financial Autonomy; Decentralization; Local Public Finances.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Artigos

ART. – Artigo

ARTS. – Artigos

Autarquias e Administração Pública

AL – Autarquias Locais

LAL – Lei das Autarquias Locais

AM – Assembleia Municipal

MAT – Ministério da Administração do Território

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

Autonomia e Gestão Financeira

AF – Autonomia Financeira

AP – Autonomia Patrimonial

APO – Autonomia Orçamental

AT – Autonomia do Tesouro

RFAL – Regime Financeiro das Autarquias Locais

OGE – Orçamento Geral do Estado

Instituições, Modelos e Organizações

CRA – Constituição da República de Angola

CCT – Concurso Público Obrigatório

FMI – Fundo Monetário Internacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OPSA – Observatório Político e Social de Angola

PLMJ – Sociedade de Advogados Pereira, Leal, Martins e Júdice

PPP – Parcerias Público Privadas

Modelos de Gestão

NPG – Nova Gestão Pública

NSM – Novo Sistema/Modelo de Direção

Identificação e Localização

KK – Município de Kilamba Kiaxi

LC – Direito Constitucional

Órgãos de Fiscalização

TCA – Tribunal Constitucional de Angola

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
REVISÃO DA LITERATURA	8
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO DA AUTONOMIA FINANCEIRA NAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	10
1.1Balanço Histórico das Autarquias Locais	10
1.2 Conceitos e Termos	11
1.3 Finanças nas Autarquias Locais.....	12
1.1.4 Administração local	13
1.5 Princípio da Descentralização nas Autarquias Locais	14
1.6 Administração Pública e Autarquias Locais.....	15
1.6.1 Lei da Administração Central e Local	16
1.6.2 Prestação de Serviços Públicos	17
1.6.3 Tensões e Transformações na Função Pública	23
CAPÍTULO II – INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA	28
2.1. Justificação.....	28
2.2.Benefícios da Institucionalização das Autarquias Locais.....	29
2.3 Processo de institucionalização das autarquias locais	30
2.4 Gestão e Administração Pública nas Autarquias Locais.....	31
2.4.1 Reforma do poder local	35
2.4.2 Emergência da Nova Gestão Pública e sua implementação no poder local	37
2.4.3 Desconcentração e descentralização no contexto nacional	38
2.4.4 Desenvolvimento institucional do poder local.....	40
CAPÍTULO III – AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	43
3.1 Regime de Financiamento das Autarquias Locais.....	43
3.2.1Regime de Taxas da Administração Local.....	44

3.2.2Autonomia financeira	45
3.2.3Política de Endividamento das Entidades Autárquicas.....	46
3.3Princípios e Regras Orçamentais das Autarquias Locais	46
3.4Supervisão orçamental das autarquias locais	48
3.5Contabilidade Municipal	53
3.5.1 Boas Práticas Internacionais em Contabilidade Municipal:	55
CAPÍTULO IV – METODOLOGIA	57
4.1 Tipo de investigação.....	57
4.2 Amostra e Universo	57
4.3 Métodos de Tratamento e Interpretação da Informação	58
4.4 Limitações do estudo	58
CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	59
5.1Resultados obtidos	59
CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 SEXO DOS TRABALHADORES.....	59
GRÁFICO 2 IDADE DOS TRABALHADORES.....	60
GRÁFICO 3 PERCEÇÃO DA SUFICIÊNCIA DA AUTONOMIA FINANCEIRA NO MUNICÍPIO DE KILAMBA KIAXI.....	60
GRÁFICO 4 GRAU DE DEPENDÊNCIA DO SEU MUNICÍPIO EM RELAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS.	62
GRÁFICO 5 AUTONOMIA FINANCEIRA EFETIVA PARA OS MUNICÍPIOS	64
GRÁFICO 6 PRINCIPAIS FONTES DE RECEITA DO SEU MUNICÍPIO.	65
GRÁFICO 7 CAPACIDADE PARA GERAR RECEITAS PRÓPRIAS SUFICIENTES PARA COBRIR AS DESPESAS CORRENTES	67
GRÁFICO 8 FONTES DE RENDIMENTO LOCAIS	69
GRÁFICO 9 PLANO FINANCEIRO	70
GRÁFICO 10 GERIR OS RECURSOS FINANCEIROS DE FORMA EFICIENTE.	72
GRÁFICO 11 AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS	73
GRÁFICO 12 PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS NA AUTONOMIA FINANCEIRA	75

INTRODUÇÃO

Esta dissertação, centrada no tema "**Autonomia Financeira das Autarquias Locais**", centra-se no município do **Kilamba Kiaxi**, procurando explorar as principais vantagens associadas à institucionalização das autarquias locais, nomeadamente no que diz respeito à sua autonomia financeira. Este é um tema de grande relevância no contexto angolano, uma vez que, desde há vários anos, tem sido acarinhada a aspiração de ver a implementação de municípios nos vários municípios do país.

Os municípios, enquanto pessoas coletivas territoriais, existem para promover e alcançar o interesse público local. Neste sentido, a autonomia financeira surge como consequência natural da criação dos municípios, permitindo-lhes uma gestão mais independente, quer do ponto de vista político-administrativo, quer no que diz respeito às finanças locais.

Este tema tem suscitado ampla discussão na produção científica angolana, evidenciando o seu papel central na promoção do bem-estar das comunidades. A autonomia financeira municipal surge como um mecanismo determinante para aproximar a governação das populações, permitindo respostas mais ajustadas às necessidades concretas de cada território.

Importa destacar que a autonomia financeira não se restringe a um domínio específico; trata-se de um conceito multidimensional, com implicações em diversas áreas da gestão pública. Quando devidamente operacionalizada, pode desempenhar um papel relevante na diminuição das assimetrias regionais, ao favorecer modelos de gestão descentralizados e sensíveis às particularidades locais em claro contraste com o paradigma ainda predominantemente centralizado que caracteriza a administração pública angolana.

Atualmente, são visíveis as assimetrias regionais, as mais diversas formas de dificuldades enfrentadas diariamente pelos cidadãos do Kilamba Kiaxi (KK), como o desemprego, a pobreza, a fome, a falta de escolas, a falta de saúde e etc., que acreditamos que tais situações podem ser resolvidas com a institucionalização dos municípios, pelo que a autonomia dos municípios é fundamentalmente urgente para que de facto comece a funcionar.

Os elementos anteriormente apresentados foram determinantes para a definição do problema central desta investigação, o qual se concentra na análise da autonomia financeira das

autarquias locais, com particular atenção ao modo como este princípio se concretiza na prática, com especial centrando-se no município do Kilamba Kiaxi. A investigação procura desenvolver uma leitura crítica e aprofundada sobre os efeitos que a autonomia financeira pode gerar no desenvolvimento económico, social e institucional do território, entendendo-a como um elemento impulsionador da sustentabilidade e do progresso local.

O propósito central do estudo consiste em examinar como a autonomia financeira é efetivamente aplicada no âmbito das autoridades locais, avaliando em que medida contribui para promover um desenvolvimento sustentável nas suas vertentes económica, social e financeira.

Neste enquadramento, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

1. Demonstrar o papel e a importância da autonomia financeira no município de Kilamba Kiaxi enquanto município;
2. Avaliar os principais benefícios decorrentes de uma gestão financeira autónoma;
3. Apresentar os desafios e constrangimentos que limitam a plena implementação deste modelo de governação.

A realidade atual, caracterizada pela persistência das desigualdades sociais, pela dependência das transferências do poder central, pela ineficiência dos sistemas de cobrança e distribuição de receitas, bem como pela ausência de uma verdadeira autonomia financeira, exige um profundo conhecimento das dinâmicas administrativas e orçamentais locais. A importância da aferição da arrecadação e gestão do orçamento municipal justifica, assim, plenamente a escolha e relevância do tema abordado.

A metodologia adotada para este estudo seguiu uma abordagem mista, de natureza qualitativa e quantitativa, procurando obter o máximo de informação relevante possível sobre a realidade das autarquias locais em Angola, com especial enfoque na sua vertente financeira. O trabalho baseou-se em inquéritos, pesquisa bibliográfica, análise de artigos académicos e de opinião, legislação angolana relevante sobre autarquias e finanças, documentos oficiais disponíveis em arquivos, dados estatísticos, planos orçamentais, bem como recursos acessíveis em portais institucionais e na internet.

O município de **Kilamba Kiaxi** foi escolhido como delimitação empírica do estudo, funcionando como fonte de observação direta e permitindo a recolha de dados e informações relevantes para subsidiar a análise realizada nesta dissertação.

Note-se, portanto, que este trabalho está estruturado em cinco capítulos:

O Capítulo I dedica-se à apresentação dos principais referenciais teóricos relacionados com a autonomia financeira das autoridades locais, enquadrando o tema nas dimensões jurídica, histórica e administrativa do contexto angolano.

A abordagem inicia-se com uma análise evolutiva do enquadramento constitucional, salientando que as Constituições de 1975 e de 1992 já contemplavam a possibilidade de criação de municípios. Contudo, foi apenas com a Constituição de 2010 e, mais tarde, com a aprovação da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 27/19), que os pilares da autonomia administrativa, financeira e patrimonial foram formalmente estruturados.

Apesar desses avanços normativos, a implementação plena do regime autárquico permanece condicionada, sobretudo porque o país ainda não realizou eleições locais, o que impede a concretização efetiva das competências e autonomias previstas na legislação.

Segue-se a clarificação dos conceitos fundamentais, em que a autonomia é entendida como a capacidade de autogoverno e autogestão dos interesses locais. A doutrina sublinha que a autonomia local funciona como um bastião de libertação do poder central, implicando a existência de receitas próprias, orçamentos autónomos e gestão descentralizada.

No que diz respeito às finanças locais, importa referir que a autonomia financeira é o pilar da sustentabilidade dos municípios. Sem receitas próprias e capacidade de gestão orçamental, a autonomia torna-se meramente formal, mantendo a dependência do poder central. Apesar disso, a autonomia não é ilimitada, pois está sujeita a restrições legais que asseguram a coesão do Estado.

A análise do governo local mostra a diferença entre o governo local e a administração estatal local. Os municípios distinguem-se por terem órgãos representativos eleitos, um território definido, população própria e interesses específicos a defender, funcionando como entidades autónomas, embora sujeitas a fiscalização central.

O princípio da descentralização constitui o alicerce fundamental da autonomia local, ao possibilitar a transferência gradual de competências do Estado para os municípios. Esta redistribuição de responsabilidades visa aproximar a gestão pública das comunidades, promovendo maior eficiência administrativa, reforço da coesão territorial e um nível mais elevado de participação democrática.

Por fim, aborda-se a relação entre a administração pública e as autarquias, sublinhando-se que estas fazem parte do sistema público enquanto entidades dedicadas à satisfação de necessidades coletivas. A análise contempla igualmente os serviços públicos, os modelos de gestão e os principais desafios que a função pública enfrenta no atual processo de modernização administrativa. Destacam-se, por um lado, os efeitos das reformas orientadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, que reforçam a procura de maior eficiência e racionalização; e, por outro, os riscos associados à possível erosão de valores fundamentais que tradicionalmente sustentam a missão do serviço público.

Em termos gerais, o capítulo evidencia que a autonomia financeira constitui um elemento essencial para viabilizar a descentralização e para consolidar um modelo de governação mais participativo e eficaz. Contudo, a concretização plena deste princípio no contexto angolano continua condicionada por diversos constrangimentos de natureza jurídica, política e institucional.

O Capítulo II trata da institucionalização das autarquias locais em Angola, destacando a sua relevância para a consolidação da autonomia financeira e para o fortalecimento da democracia local.

A análise inicia-se com os fundamentos do processo, destacando que, embora a Constituição e outros diplomas legais prevejam a existência de autarquias, a sua plena institucionalização ainda não ocorreu devido à ausência de uma lei-quadro definitiva e à realização de eleições autárquicas. Esta insuficiência perpetua a dependência dos municípios em relação ao poder central, constituindo um entrave à concretização plena de um processo de descentralização verdadeiramente eficaz na administração pública.

No que se refere às vantagens decorrentes da institucionalização, importa salientar que os municípios contribuem para reforçar a proximidade entre os responsáveis pela governação e as comunidades locais, melhoram a eficiência na prestação de serviços, fortalecem a

democracia participativa e incentivam a mobilização de recursos locais. Entre as vantagens apontadas estão: desburocratização da gestão pública, maior autonomia decisória, participação popular na definição de prioridades, maior controle das receitas locais e melhor acesso aos serviços básicos.

Quanto ao processo de institucionalização, o capítulo analisa o debate em torno do gradualismo, previsto na Constituição (artigo 242). Esta abordagem prevê a implementação faseada dos municípios, tendo em conta as diferenças socioeconómicas entre municípios. No entanto, muitos críticos argumentam que a implementação gradual ameaça a democracia local, pois exclui parte da população da possibilidade de eleger representantes municipais.

Em seguida, aborda-se a gestão e a administração pública nos municípios, com ênfase na influência da Nova Gestão Pública (NGP). Este modelo introduz princípios de eficiência, transparência e responsabilização, em contraste com a rigidez burocrática tradicional. São destacados os fatores que impulsionaram o NGP – crises financeiras, pressões internacionais (Banco Mundial, FMI, OCDE) e a necessidade de modernizar a administração pública.

Por fim, o capítulo demonstra que a institucionalização dos municípios não é apenas uma exigência legal, mas uma condição estratégica para o desenvolvimento local sustentável. A sua concretização deste modelo constituiria um avanço significativo no percurso de descentralização em Angola, contribuindo para o fortalecimento da democracia, para uma maior inclusão dos cidadãos nos processos decisórios e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

O capítulo III aborda especificamente a autonomia financeira das autarquias locais, analisando o seu quadro jurídico, os instrumentos de financiamento, as regras orçamentais e a contabilidade aplicável.

O capítulo inicia-se com a apresentação do Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFAL), o qual estabelece os princípios orientadores e as normas que regulam a administração dos recursos financeiros municipais. Este regime enquadra as diferentes fontes de financiamento, abrangendo as receitas próprias, as transferências provenientes do Estado e os mecanismos que permitem o recurso ao endividamento. Este regime estabelece ainda limites e mecanismos de controlo, assegurando um equilíbrio entre a descentralização e a sustentabilidade financeira.

São apresentadas as principais fontes de financiamento, que incluem: receitas fiscais (impostos, taxas e contribuições especiais), transferências e empréstimos intergovernamentais.

A autonomia financeira pressupõe a capacidade de cobrança e gestão das receitas próprias, reduzindo a dependência das transferências do poder central.

O capítulo destaca ainda o uso do endividamento, autorizado apenas para estruturação de investimentos e condicionado por limites legais, evitando desequilíbrios orçamentários.

No âmbito dos princípios e normas que orientam a elaboração orçamental, sobressaem os critérios de legalidade, unidade, anualidade, equilíbrio e transparência, considerados essenciais para assegurar uma gestão financeira municipal responsável e eficaz.

Outro aspeto de destaque é o controlo orçamental, cuja realização pelos órgãos competentes se revela essencial para assegurar a conformidade legal e a eficiência na gestão financeira ao nível local.

Por último, o capítulo examina a contabilidade municipal, destacando a relevância das boas práticas internacionais, que valorizam a adoção de sistemas contabilísticos modernos, pautados pela transparência e pela responsabilização. Esses mecanismos procuram assegurar uma utilização mais eficiente e rigorosa dos recursos públicos.

Em síntese, o capítulo demonstra que a autonomia financeira é condição essencial para uma efetiva descentralização e desenvolvimento local sustentável, embora dependa da existência de mecanismos legais, administrativos e técnicos que assegurem a gestão responsável e equilibrada dos recursos municipais.

A investigação seguiu uma abordagem mista, integrando métodos qualitativos e quantitativos para compreender a autonomia financeira das autoridades locais, com foco no município de Kilamba Kiaxi.

Foram utilizadas três técnicas principais: pesquisa bibliográfica (livros, artigos e legislação sobre descentralização e finanças locais), análise documental (constituição, leis e relatórios institucionais) e aplicação de inquéritos por questionário a 100 funcionários e cidadãos do município, complementados por observação direta.

A amostra foi definida de forma aleatória simples, garantindo diversidade de género, idade e escolaridade. Os dados recolhidos foram tratados estatisticamente e apresentados em gráficos, complementados por análise interpretativa de natureza descritiva e crítica.

Entre as limitações do estudo, destacam-se: dificuldades de acesso a documentos oficiais, resistência de alguns inquiridos em responder e ausência de eleições autárquicas, o que condiciona a análise prática da autonomia financeira.

Em síntese, a metodologia adotada permitiu cruzar dados empíricos e bibliográficos, garantindo uma análise abrangente e fundamentada do tema em estudo.

O Capítulo V expõe os resultados obtidos no estudo de caso realizado no município de Kilamba Kiayi (KK), funcionando como a materialização empírica da análise teórica desenvolvida nos capítulos precedentes.

O estudo empírico baseou-se em questionários aplicados a funcionários e cidadãos locais, cujos resultados foram sistematizados em gráficos. Entre os principais dados recolhidos estão a distribuição por sexo, idade, nível de escolaridade e perceções sobre a autonomia financeira e administrativa do município.

A análise dos resultados revelou que a maioria dos participantes reconhece a relevância da autonomia financeira como fator determinante para a melhoria dos serviços públicos e para o avanço sustentável do município. Contudo, emergiram igualmente diversos constrangimentos, entre os quais se destacam: a insuficiência das receitas próprias, a forte dependência das transferências do poder central, fragilidades nos mecanismos de gestão financeira e a inexistência de eleições locais.

O capítulo conclui que a consolidação institucional dos municípios, aliada à efetiva garantia da autonomia financeira, constitui um requisito essencial para que o município de Kilamba Kiayi possa alcançar níveis superiores de eficiência na prestação de serviços e promover melhorias significativas nas condições de vida da sua população.

REVISÃO DA LITERATURA

Na atualidade, a autonomia financeira das autarquias locais destaca-se como um dos assuntos mais debatidos nos meios acadêmico, político e social, evidenciando o aumento da participação da sociedade civil nos processos de governação ao nível local.

Estudos mais recentes demonstram que a autonomia financeira das entidades locais vai além da mera capacidade de gerar receitas, exigindo igualmente práticas de gestão pública marcadas pela eficiência e pela transparência na utilização dos recursos disponíveis (Nabais, 2007).

Segundo Vazquez Martinez e NabMc (2003), as principais fontes de financiamento municipal podem ser agrupadas em três categorias essenciais:

- Receitas próprias, provenientes de impostos e taxas locais;
- Transferências intergovernamentais, atribuídas pelo governo central;
- Empréstimos e parcerias público-privadas, especialmente destinados à estruturação de investimentos a médio e longo prazo.

Prud'homme (1995) alerta para o risco de acentuação das assimetrias regionais se não forem estabelecidos mecanismos de redistribuição equitativa.

Além disso, Ebel e Yilmaz (2002) destacam que a autonomia financeira favorece níveis mais elevados de transparência e de responsabilização na administração pública, contribuindo para o reforço da confiança dos cidadãos nas instituições.

Nesta perspetiva, Olowu e Wunsch (2004) apontam para as dificuldades enfrentadas por muitos municípios africanos na mobilização das suas próprias receitas, o que compromete a sua sustentabilidade financeira a longo prazo.

Em complemento a essa perspetiva, Vázquez, Martinez e Alm (2010) defendem que a descentralização fiscal apenas alcança resultados efetivos quando é acompanhada por medidas de reforço institucional, assegurando que as autarquias disponham de capacidade técnica e administrativa adequada ao exercício das suas competências.

Em síntese, a literatura demonstra de forma consistente que a autonomia financeira constitui um elemento estruturante da descentralização e um fator decisivo para a promoção do

desenvolvimento sustentável. Uma execução bem-sucedida exige um equilíbrio entre receitas próprias, transferências do poder central e uma gestão local eficiente e transparente. A adoção de um modelo de governação assente na autonomia financeira contribuiria para uma maior transparência das finanças públicas locais e permitiria uma resposta mais ajustada às necessidades reais das populações.

Trata-se, assim, de uma problemática cuja importância e complexidade requerem uma análise permanente, metodologicamente rigorosa e aberta à inovação, alinhada com as mudanças sociais e institucionais em desenvolvimento. Nesse sentido, investigações futuras deverão aprofundar novas perspetivas sobre a governação local, de modo a promover uma repartição mais equitativa dos recursos públicos e a garantir melhorias sustentáveis nas condições de vida das comunidades.

Tendo em conta o problema de investigação identificado, são formuladas as seguintes hipóteses de trabalho:

- Hipótese 1: Se os municípios angolanos elaborassem planos de desenvolvimento local com a participação ativa da população e sem dependência dos planos provinciais ou do governo central, e se a autonomia político-administrativa fosse efetivamente exercida a nível municipal, a distribuição dos assuntos públicos seria mais equitativa.
- Hipótese 2: Se os municípios dispusessem de fontes de receita próprias, capazes de financiar autonomamente as suas despesas e assumir plenamente as suas responsabilidades públicas, a participação dos cidadãos na gestão local seria reforçada e observadas melhorias visíveis nas condições de vida das populações.

CAPÍTULO I ENQUADRAMENTO TEÓRICO DA AUTONOMIA FINANCEIRA NAS AUTARQUIAS LOCAIS.

1.1 Balanço Histórico das Autarquias Locais

As Leis Constitucionais Angolanas (LCA) de 1975 e 1992 já previam a criação de autarquias locais plenamente constituídas, concebidas como estruturas diferenciadas do modelo estatal centralizado. Essas normas estabeleciam a possibilidade de eleição democrática dos órgãos locais, em contraste com o sistema de nomeações governamentais que predominava à época.

Com a entrada em vigor da Constituição da República de Angola (CRA), em 2010, esses propósitos passaram a ser definidos de forma mais explícita e estruturada, reconhecendo as autarquias locais como pilares fundamentais da democracia e do Estado de direito. A CRA consagrou os princípios da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, reforçando a centralidade dos municípios na construção de um modelo de governação descentralizado e participativo.

Posteriormente, foi promulgada, através do Diário da República, a Lei n.º 27/19, de 25 de setembro, que institui a Lei das Autarquias Locais (LAL), definindo o respetivo enquadramento jurídico, a sua organização interna, os modos de funcionamento e o conjunto de competências atribuídas. A sua entrada em vigor assinala, na prática, um momento de viragem institucional, frequentemente descrito como uma verdadeira “revolução constitucional”, cuja construção gradual remonta ao período pós-independência, iniciado em 1975.

De acordo com uma análise da sociedade de advogados PLMJ (2020), a aprovação da LAL deu início a um processo de descentralização administrativa e reconversão das estruturas locais do Estado angolano, que passaram de entidades meramente descentralizadas subordinadas ao Presidente da República, para entidades autónomas com personalidade jurídica própria.

Estas autarquias locais, como defendem os autores supracitados, assumem-se como entidades jurídicas distintas do Estado central, com autonomia financeira, administrativa, regulamentar, patrimonial e organizacional, conforme previsto na legislação.

Ainda assim, importa sublinhar que a Lei das Autarquias Locais (LAL), embora sublinhe e implemente as finalidades constitucionais relativas aos municípios, não lhes se aplica exclusivamente, nem garante, por si só, a eficácia da autonomia financeira. A sua implementação exige medidas práticas e políticas concretas, especialmente no que diz respeito à concretização plena do modelo autárquico e à efetivação de eleições locais democráticas, elementos indispensáveis para a consolidação do poder autárquico em Angola.

A realização das primeiras eleições autárquicas em Angola, previstas para 2020 após o respetivo anúncio presidencial, acabou por não ocorrer. Consequentemente, apesar do quadro jurídico já existente, os municípios angolanos entre eles o Kilamba Kiaxi continua sem uma autonomia financeira efetiva, mantendo-se fortemente dependentes do poder central para assegurar o exercício das suas competências.

1.2 Conceitos e Termos

A palavra "autonomia" tem, na doutrina jurídica, um carácter polissêmico, sendo utilizada em diversos contextos com diferentes significados. Etimologicamente, refere-se à capacidade de uma entidade especialmente uma pessoa coletiva de se reger por regras próprias, estabelecendo os princípios da sua conduta e funcionamento.

A Constituição da República de Angola (CRA) define as autarquias locais como entidades territoriais dotadas de personalidade jurídica, formadas pelos residentes de uma área delimitada do território nacional. Compete-lhes garantir a satisfação dos interesses próprios das respetivas comunidades, atuando por intermédio de órgãos autónomos e representativos.

De acordo com Cândido Oliveira (2020), a autonomia local configura-se como uma delegação administrativa que permite às entidades territoriais assumir determinadas funções sob sua própria responsabilidade, reservando-lhes uma parte relevante das competências da administração pública. O exercício desses poderes deve obedecer aos princípios da boa administração, cabendo ainda às autoridades locais o direito de intervir nos processos de decisão de nível superior sempre que estejam em causa matérias que afetem diretamente os seus interesses.

No entendimento de Vital Moreira (1997), a autonomia local configura-se como um verdadeiro bastião da liberdade dos municípios em relação ao poder central, podendo ser comparada à liberdade dos cidadãos perante o Estado. Trata-se, portanto, de um princípio essencial para o pluralismo e a democratização do exercício do poder público.

Sousa Franco (1990) defende que, em sentido material, a autonomia financeira manifesta-se quando uma pessoa coletiva dispõe de receitas próprias, elabora o seu orçamento de forma independente e gere as suas despesas de acordo com prioridades locais, aprovadas pelos seus órgãos legítimos.

Segundo Cândido Oliveira (2020), a autonomia local deve ser entendida como uma concessão administrativa que permite às entidades locais assumirem tarefas sob sua própria responsabilidade, delimitando assim uma parcela significativa das competências da administração pública. Esses poderes devem ser exercidos de acordo com os princípios da boa administração e as autoridades locais devem também ter o direito de participar nos processos decisórios de alto nível sempre que estejam em causa questões do seu interesse direto.

1.3 Finanças nas Autarquias Locais

A nosso ver, uma das principais bases para a sustentabilidade das autarquias locais reside na sua autonomia financeira e patrimonial, ou seja, na capacidade de gerar e gerir receitas próprias, essencialmente a partir da exploração do seu património e da cobrança de impostos e taxas, conforme estipulam os regimes financeiros e fiscais aplicáveis.

Segundo Cândido Oliveira (2020), um município que não tem autonomia financeira está inevitavelmente dependente do poder central para atingir os seus objetivos de desenvolvimento local e operacionalizar as suas atividades diárias. Neste contexto, todas as outras formas de autonomia (administrativa, organizativa, regulamentar) perdem consistência, pois, sem recursos financeiros próprios, a autonomia torna-se uma ilusão, tornando inviável o pleno exercício das competências atribuídas aos municípios. Esta dependência excessiva do Estado central constitui, portanto, um risco real para a consecução de uma governação local eficaz e eficiente.

É imperativo que as autarquias disponham de fontes de financiamento suficientes e adequadas, que lhes permitam garantir a execução de tarefas fundamentais para uma gestão pública de proximidade, orientada para a satisfação de necessidades coletivas.

No entanto, importa salientar que a autonomia financeira municipal funciona dentro de parâmetros jurídicos previamente estabelecidos, o que implica que o seu exercício não é ilimitado. Existem restrições legais quanto à capacidade de decidir sobre todas as receitas, os tipos de impostos e taxas a instituir, bem como as fontes de financiamento acessíveis. Tais limitações visam assegurar o equilíbrio entre a descentralização administrativa e a coesão do Estado unitário, evitando assimetrias acentuadas entre municípios.

Deste modo, o financiamento das autarquias locais pode ser compreendido como o conjunto de instrumentos e iniciativas adotados por estas entidades para captar e gerir de forma eficiente os recursos necessários, orientando-os para a satisfação do interesse público local e para a promoção do bem-estar das respetivas comunidades.

1.1.4 Administração local

É fundamental distinguir a administração local da chamada administração local do Estado, uma vez que a primeira assenta numa lógica própria e diferenciada, essencialmente marcada pelos princípios da autonomia, democratização e descentralização. Trata-se, portanto, de uma organização distinta da administração descentralizada do poder central.

Nos termos do n.º 1 do artigo 217.º da Constituição da República de Angola (CRA), as autarquias locais são concebidas como entidades territoriais dotadas de personalidade jurídica, constituídas pelos residentes de áreas específicas do território nacional e incumbidas de promover os interesses particulares decorrentes da vida em comunidade, atuando por meio de órgãos próprios e representativos das respetivas populações.

Marcelo Caetano (2005) define as autoridades locais como pessoas jurídicas de direito público, que representam comunidades de moradores organizadas territorialmente, visando assegurar a satisfação dos interesses comuns da vizinhança, por meio de entidades autônomas, embora sempre dentro dos limites estabelecidos por lei.

Segundo este autor, o conceito de autarquia local assenta em quatro elementos essenciais:

- O território, que constitui o suporte físico e jurídico do município, sendo o elemento estruturante do conceito;

- A população residente, que representa o substrato humano e a razão de ser da entidade autárquica;
- Os interesses próprios da comunidade, que resultam da vida partilhada numa determinada área geográfica e da necessidade de responder a necessidades locais específicas;
- Os órgãos representativos, indispensáveis ao funcionamento democrático do município, porque sem eles não há verdadeiramente autonomia local.

Neste sentido, as autarquias locais são entidades distintas e independentes do Estado, embora possam beneficiar de subvenções públicas, bem como estar sujeitas à fiscalização e controlo administrativo do poder central. Não constituem prolongamentos da administração direta do Estado, mas configuram formas autónomas de organização das comunidades locais, dotadas de identidade e competências próprias, cuja legitimidade emerge da base populacional o que contrasta com o atual modelo em Angola, onde o poder político é ainda predominantemente centralizado e vertical, instituído de cima para baixo.

Assim, compreende-se que as autarquias locais devem ser vistas como manifestações efetivas da autonomia territorial, vocacionadas para a realização do interesse público local, e não como meros prolongamentos operacionais do Estado central. Embora existam posições divergentes na literatura, a doutrina tende a reconhecer que estas entidades dispõem de capacidade para emitir atos administrativos próprios e definitivos, dentro dos limites das competências que a lei lhes confere.

1.5 Princípio da Descentralização nas Autarquias Locais

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 216.º da Constituição da República de Angola (CRA), a organização democrática do Estado, no plano local, fundamenta-se no princípio da descentralização político-administrativa, materializado na existência de estruturas de governação local, entre as quais se destacam as autarquias.

Canotilho e Moreira (1993) caracterizam este princípio como o elemento nuclear da autonomia local consagrada constitucionalmente, sublinhando a importância de distribuir funções públicas por entidades autónomas situadas abaixo do nível estatal. Tal orientação procura promover um modelo de administração pública mais próximo dos cidadãos, aumentando a capacidade de resposta às necessidades locais.

A descentralização administrativa concretiza-se, portanto, mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, com a finalidade de:

- Consolidar a coesão nacional e fomentar a solidariedade entre as diversas regiões do país;
- Elevar os níveis de eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos;
- Estimular a participação democrática e assegurar a proteção dos direitos e interesses das comunidades locais.

Segundo Chiavenato (1997), a descentralização corresponde à transferência de autoridade para a tomada de decisão para os níveis inferiores de administração, ou seja, para as estruturas mais próximas da realidade social e territorial.

Nesta lógica, a descentralização configura-se como o movimento oposto à centralização, traduzindo-se na transferência de competências do Estado para as autarquias locais, de modo a permitir respostas mais adequadas às expectativas e necessidades das populações dos respetivos territórios. Pretende-se, com isso, fortalecer a autonomia de gestão e a capacidade de intervenção destas entidades, promovendo simultaneamente a melhoria dos serviços públicos e o aprofundamento da democracia participativa.

1.6 Administração Pública e Autarquias Locais

A administração pública angolana assenta no quadro constitucional e estrutura-se segundo os princípios da simplificação dos procedimentos, da proximidade dos serviços aos cidadãos, bem como da desconcentração e da descentralização administrativas.

De acordo com os artigos 198.º e 198.º-A da Constituição da República de Angola (CRA), a administração pública tem como missão fundamental a realização do interesse público, devendo atuar em conformidade com os princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, boa administração, probidade, proteção do património público e responsabilização. Este enquadramento abrange, entre outras entidades, as administrações autónomas.

Segundo George Terry, citado por Silva (2001), a administração constitui um processo específico que integra as funções de planear, organizar, dirigir e controlar, orientado para definir

e alcançar os objetivos de uma organização mediante a utilização adequada dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Neste sentido, a administração pública pode ser entendida como o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como de outras entidades jurídicas de natureza pública como as autarquias incumbidas de assegurar a satisfação das necessidades coletivas, abrangendo áreas como a segurança, a saúde, a cultura e o bem-estar social. A eficácia administrativa depende, em grande medida, da capacidade de identificar as prioridades e necessidades concretas das populações e de formular respostas adequadas para lhes dar solução.

1.6.1 Lei da Administração Central e Local

Os municípios operam dentro dos marcos legais estabelecidos pelo seu estado. Obtêm a sua liberdade de agir e os seus poderes e capacidades do Estado que cria e controla as suas capacidades e autonomia. A lei fornece declarações autorizadas do que é concebível na sociedade, e a legislação serve como um mecanismo de governança, definindo regras do jogo e proporcionando previsibilidade. Como os sistemas jurídicos compreendem várias camadas e componentes leis, estatutos, decretos executivos, regulamentos e precedentes judiciais, bem como reformas consecutivas eles são frequentemente fragmentados, incompletos, descontínuos e incoerentes. Por exemplo, como Gibton e Goldring (2025 p. 4,5) descobriram, enquanto as reformas educacionais na Grã-Bretanha eram baseadas em leis, a legislação não oferecia uma visão de longo alcance da política educacional. Argumentam que, em parte, esta falta de clareza resultou dos numerosos atos legislativos desde 1988 e das muitas alterações e versões que resultaram em muito pouca consolidação no elaborado processo legislativo. Estes atributos podem criar um ambiente de governação incerto e uma previsibilidade reduzida para os intervenientes políticos. Estudos organizacionais têm sugerido que ambientes políticos caracterizados por incerteza e baixa previsibilidade como sistemas jurídicos que impõem conceções, instruções e diretrizes incongruentes podem ter implicações negativas para a governança e, no nosso caso, para a governança local. Por conseguinte, a redução dos efeitos negativos da incerteza é considerada um dos principais objetivos do empreendedorismo e da inovação política.

No entanto, alguns estudos oferecem uma visão alternativa das implicações da incerteza, argumentando que ela pode incentivar a inovação, a criatividade e o empreendedorismo. Argumentando que um "grau de heterogeneidade e institucionalização incompleta de práticas,

valores e normas" pode ser um fator facilitador que permite que os atores persigam seus objetivos.

Integrando esta linha de pesquisa em nosso quadro, pode-se argumentar que os traços do ambiente organizacional que criam incerteza e imprevisibilidade simultaneamente constroem os atores políticos locais e lhes permitem avançar em seus objetivos políticos. Embora essas circunstâncias possam limitar a capacidade dos intervenientes políticos para promoverem determinados objetivos, também criam oportunidades para os intervenientes mobilizarem os seus recursos estrategicamente e obterem um âmbito de ação não regulamentado. Tais condições, argumentamos, facilitam a AG, permitindo que os agentes políticos funcionem como empresários políticos que podem identificar e explorar janelas de oportunidade.

Ao conceituar a MA, estabelecemos duas distinções teóricas cruciais. Em primeiro lugar, o termo "municipal" denota atores políticos formais eleitos e burocratas distinguindo assim o AM do ativismo popular ou cidadão. Essa diferenciação é crucial porque "ativismo local" é um termo mais amplo que, na pesquisa atual, engloba tanto iniciativas de base quanto protestos de cidadãos (ver, por exemplo, em segundo lugar, nossa conceituação é baseada na definição de Riverstone-Newell de MA como um comportamento político pelo qual os funcionários locais alavancam sua autoridade institucional para desafiar e modificar políticas desfavoráveis do governo central). A este respeito, a definição de Riverstone-Newell considera os funcionários locais como atores políticos que agem estrategicamente e escolhem desafiar o governo central.

1.6.2 Prestação de Serviços Públicos

Os serviços públicos contribuem para a criação de uma sociedade mais justa, justa e adequada. Oferecem segurança a todos, especialmente aos mais vulneráveis e desfavorecidos. São os fatores definidores de uma sociedade civilizada. Vários estudiosos têm tentado descrever o que constitui serviço público. A definição de serviço público na era moderna é cada vez mais complexa e pouco clara. Por exemplo, muitos argumentariam que os serviços de autocarro continuam a ser um serviço público essencial, mas são quase inteiramente prestados pelo setor privado, os serviços de telecomunicações são, na prática, assegurados predominantemente por operadores de natureza privada, com o papel regulador a ser desempenhado pelo governo. Por conseguinte, os serviços públicos podem ser considerados como serviços prestados por um

governo aos seus cidadãos, quer diretamente através do setor público, quer através do financiamento e regulação da prestação de serviços privados (Aldridge e Stoker, 2002).

Os serviços públicos surgem com a finalidade de elevar as condições de vida da população, assegurando respostas organizadas e contínuas às necessidades coletivas. Manter o utente na linha da frente do debate sobre os serviços públicos é vital. Aldridge e Stoker (2002) identificaram algumas características básicas comumente associadas a um serviço público moderno, que incluem:

1. Dependência do dinheiro dos contribuintes para estabelecer ou manter o serviço através de subvenções parciais ou totais, a fim de contribuir para o bem-estar da comunidade.
2. Aceita um tipo diferente e amplo de responsabilização. Os políticos e os gestores dos serviços públicos têm de justificar por que razão atribuem e racionam os recursos da forma como o fazem, e esses serviços, por sua vez, estão sujeitos a uma forma de responsabilização e escrutínio democráticos.
3. Uma base de clientes unificada, ou seja, a maioria dos serviços públicos não pode escolher os seus clientes e a maioria dos clientes não pode escolher os seus prestadores de serviços públicos.
4. Verificam-se frequentemente situações em que existe ou não existe um abastecimento de mercado adequado.

Um sistema descentralizado ideal garante um nível e uma combinação de serviços públicos consistentes com as preferências dos eleitores, enquanto fornece incentivos para a prestação eficiente desses serviços. Pode justificar-se um certo grau de controlo central ou de subvenções compensatórias na prestação de serviços se forem tidas em conta as externalidades espaciais, as economias de escala e os custos administrativos e de conformidade.

1.6.2 Relação entre Gestão Pública e Políticas Públicas

Os modelos de gestão pública moldam a forma como o Estado estrutura e mobiliza os seus recursos para os converter em serviços destinados à população. O desempenho das políticas públicas está fortemente condicionado pelo modelo de gestão escolhido e pela forma como este opera na prática. Acresce que os fatores contextuais presentes no ambiente sociais, económicos, institucionais ou políticos exercem igualmente influência sobre o processo de implementação e, consequentemente, sobre os resultados alcançados.

As reformas de primeira geração privilegiaram a eficiência e a obtenção de resultados imediatos, dedicando, contudo, reduzida atenção aos impactos mais amplos dessas mudanças. A ênfase no desempenho e a crescente fragmentação dos serviços públicos afastaram o foco dos reformadores dos efeitos sistêmicos das medidas adotadas e dos desafios de governação que delas resultavam. Embora a melhoria da eficiência administrativa fosse necessária, tratava-se de questões complexas, que exigiam o desenvolvimento de novas capacidades capazes de orientar a transição da gestão pública para um modelo de governação mais estratégico, com uma visão integrada e sensível às dimensões culturais e organizacionais. Na realidade, muitas dessas reformas foram implementadas sem uma consideração adequada do processo de formulação das políticas públicas. A crescente fragmentação da Administração Pública tem conduzido à perda de articulação entre diferentes iniciativas governamentais, tornando necessária a criação de mecanismos mais robustos de coordenação e integração. A adoção de instrumentos de mercado na implementação das políticas públicas trouxe novas responsabilidades ao Estado, que passou a ter de assegurar o funcionamento eficiente e regular desses mecanismos. Estas exigências ultrapassam a simples definição de regras ou normas de troca, implicando a construção de novos instrumentos e estruturas capazes de avaliar o desempenho dos setores público e privado, bem como a criação de entidades destinadas a garantir o cumprimento dos contratos. Parte desse controlo tem sido exercido por instituições de auditoria, configurando uma nova modalidade de prestação de contas. Contudo, a proliferação de estruturas institucionais aumentou a interdependência entre organizações, tornando mais complexa a orientação dos serviços. Paralelamente, a crescente autonomia organizacional gerou um verdadeiro “fosso político”, fragilizando os mecanismos de coordenação governativa (Rhodes, 1997). As formas tradicionais de controlo baseadas na interação profissional e na supervisão direta foram gradualmente substituídas por instrumentos quantificados e procedimentos de verificação a posteriori. O grande desafio na implementação das políticas públicas consiste em utilizar essas ferramentas dentro de uma lógica sistémica, ajustando a capacidade do aparelho administrativo para enfrentar novos problemas sem comprometer os valores essenciais do serviço público. Importa ainda reconhecer que a contratação externa para executar políticas públicas significa que, para o prestador contratado, o objetivo central não é fornecer o melhor serviço público em termos absolutos, mas sim cumprir o melhor serviço possível dentro dos limites definidos pelo contrato. A sobrevivência económica e a rentabilidade tornam-se prioridades estruturantes para o contratado, sendo o serviço prestado o instrumento para alcançar esses objetivos.

A atuação da administração pública passou a ser interpretada como um verdadeiro “processo produtivo” orientado prioritariamente para alcançar níveis elevados de produtividade por meio do aumento da eficiência. Contudo, o pragmatismo excessivo e a adoção de métodos e conceitos provenientes do setor privado, sem uma avaliação crítica da sua adequação ao contexto público, revelam-se práticas potencialmente arriscadas:

a) frequentemente, o modelo adotado não corresponde à realidade concreta da Administração Pública, ou apresenta uma visão excessivamente idealizada dessa realidade;

b) não há um modelo uniforme, uma vez que, tanto no setor privado como no público, as práticas de gestão se moldam às características das pessoas envolvidas e às circunstâncias concretas em que são aplicadas;

c) a Administração Pública possui características próprias, ainda que existam domínios em que determinadas práticas do setor privado possam contribuir para melhorias. A gestão pública questiona os modelos organizacionais clássicos e evidencia, com frequência, a inadequação de métodos típicos da gestão privada quando transpostos para o contexto estatal.

Além disso, a Administração Pública nem sempre privilegia resultados imediatos o seu foco recai sobretudo na obtenção de resultados sustentados, o que torna mais complexa a avaliação do desempenho dos serviços.

Os resultados continuam limitados. Com frequência, os programas de reforma não conseguem captar plenamente as expectativas dos cidadãos quanto ao seu envolvimento e participação nos processos de governação. É evidente que promover a participação cívica é um processo complexo e representa um desafio significativo para a Administração Pública. Antes de mais, é essencial que os cidadãos reconheçam os benefícios que podem resultar do seu contributo para a vida pública. Em segundo lugar, é necessário criar incentivos e reduzir os entraves que dificultam a participação cidadã. Finalmente, o próprio modelo de governação precisa de ser ajustado, de modo a permitir que os dirigentes públicos redefinam o seu papel na relação com os cidadãos e no processo de implementação das políticas públicas.

Com efeito, o modo de funcionamento das organizações públicas e a forma como os seus responsáveis interagem com a população estão profundamente ligados ao modelo de coordenação adotado para as atividades governamentais. De acordo com Pollitt e Bouckaert (2000:1798-177), existem quatro vias possíveis de reforma no domínio da implementação das políticas públicas:

1. A preservação da relação vigente entre o sistema político, o aparelho administrativo, o ordenamento jurídico e a economia de mercado. Este modelo assenta em mecanismos clássicos e estritos de controlo, recorrendo, por exemplo, à contenção orçamental, à diminuição do quadro de pessoal e ao combate firme à corrupção.
2. A modernização do sistema, mediante a adoção de métodos mais flexíveis em todas as áreas da administração desde a orçamentação e a contabilidade pública até à gestão de pessoal e à prestação de serviços. Estas transformações repercutem-se no próprio sistema político, ao exigirem maior participação cidadã e o envolvimento ativo das partes interessadas. Existe ainda uma variante deste modelo que privilegia a desregulamentação e o reforço da autonomia dos gestores intermédios;
3. A incorporação de instrumentos de natureza concorrencial, preservando, contudo, a estrutura fundamental do sistema administrativo, recorrendo à lógica de mercado para estimular a competição;
4. A redução da intervenção direta da administração, mediante a transferência do maior número possível de funções para o setor privado, recorrendo a processos de privatização e contratação externa.

Neste cenário, coloca-se a questão sobre qual deve ser o papel do Estado, que tipo de reforma é mais adequado e em que condições deve ser implementada. O debate não se centra em determinar se o Estado deve assumir maior poder do que os demais atores, mas sim em definir o conjunto de regras, estruturas e mecanismos formais e informais que permita ao Estado, ao setor privado (lucrativo e não lucrativo), aos cidadãos e a outros intervenientes exercer influência no processo decisório. O modelo pós-burocrático que se consolida assinala o início de uma nova etapa nas políticas públicas, na qual a lógica jurídica-formal é gradualmente substituída por uma racionalidade orientada para a gestão e pelos princípios da governança. Nesse contexto, o Governo passa a ser entendido como um ator entre vários ainda que frequentemente o mais relevante na arena política e no processo de desenvolvimento da sociedade, atuando em conjunto com múltiplos parceiros.

As estruturas em rede, sobretudo nas suas modalidades cooperativas e colaborativas, têm vindo a ganhar relevância como complemento aos mecanismos tradicionais de coordenação, em resposta à elevada dispersão e diversidade dos serviços públicos. Embora exista uma forte dependência das redes para enfrentar problemas sociais complexos e uma interdependência crescente entre serviços, continua a verificar-se uma compreensão limitada

sobre o modo como essas redes operam na prática e sobre as formas de as gerir de modo a maximizar resultados e assegurar a sua sustentabilidade.

O debate contemporâneo centra-se na dimensão política da cidadania. Depois de um longo período marcado pelo reforço da intervenção estatal na sociedade, observa-se uma reafirmação dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado, clarificando-se o próprio conceito de cidadania e ampliando-se os poderes atribuídos aos indivíduos.

Contudo, quando os cidadãos passam também a ser encarados como clientes, isso implica que dispõem do direito de escolher entre diferentes serviços públicos, ou entre alternativas públicas e privadas, exercendo um poder de compra no chamado “mercado público”.

As políticas públicas e os programas governamentais revelam maior eficácia quando assentes no esforço coletivo e na colaboração, numa lógica que combina pensamento estratégico com ação democrática. Nesta perspetiva, o Novo Serviço Público procura assegurar que a Administração seja transparente, acessível e orientada para servir os cidadãos, promovendo simultaneamente oportunidades de participação cívica.

A principal diferença entre a Nova Gestão Pública e a Governança reside no foco de cada abordagem enquanto a Nova Gestão Pública privilegia a avaliação dos resultados tanto individuais como organizacionais, a Governança centra-se sobretudo na forma como múltiplas organizações e atores interagem para alcançar um resultado de elevado valor público, isto é, um resultado percebido como relevante pelos cidadãos e pelas partes interessadas.

A gestão pública, por isso, deve considerar dimensões que ultrapassam a lógica estritamente mercantil, valorizando as pessoas e não apenas a produtividade.

Neste enquadramento, Denhardt e Denhardt (2000) identificam sete princípios orientadores que, no seu entendimento, definem o Novo Serviço Público:

1. Privilegiar o serviço em detrimento da liderança hierárquica;
2. Assumir o interesse público como objetivo central e não como um efeito secundário;
3. Adotar uma visão estratégica, articulada com práticas de ação democrática;

4. Orientar a atuação para os cidadãos enquanto participantes da vida pública, e não apenas enquanto consumidores;
5. Reconhecer que os mecanismos de responsabilização são complexos e não se reduzem a procedimentos lineares;
6. Colocar as pessoas no centro da gestão, valorizando-as para além dos indicadores de produtividade;
7. Atribuir maior importância à cidadania e ao serviço público do que às lógicas de empreendedorismo.

Após várias décadas em que o racionalismo de gestão orientou as reformas administrativas, os governos enfrentam agora novas pressões que exigem adaptações de natureza sistémica. A centralidade atribuída à eficiência começa a dar lugar a uma maior atenção à governação, adaptabilidade, colaboração e compreensão dos efeitos das políticas na sociedade.

Esta mudança implica uma abordagem que articula, de forma integrada, a governação e a gestão, numa lógica sistémica que permite reforçar a capacidade transformadora do setor público, preservando ao mesmo tempo os valores essenciais do interesse público e do serviço público.

1.6.3 Tensões e Transformações na Função Pública

Apesar de não existir um modelo universal de reforma administrativa, observa-se a adoção de abordagens semelhantes na maioria dos países ocidentais, como a privatização de setores públicos, a introdução de mecanismos de mercado, a descentralização e o desenvolvimento de sistemas de avaliação de desempenho. Assiste-se, assim, à incorporação de uma lógica de gestão por vezes com traços comerciais no funcionamento e na prestação dos serviços públicos, o que tem repercussões diretas na gestão dos recursos humanos.

Esta transformação tem sido acompanhada por mudanças profundas na própria Função Pública, afetando os valores, as competências e as capacidades exigidas aos trabalhadores, bem como o seu estatuto profissional e a natureza da relação laboral.

Historicamente, a função pública desenvolvia a sua atividade com base em dois princípios essenciais:

1. Os trabalhadores são profissionais integrados num sistema de carreira separado do mercado de trabalho privado, regido por práticas de emprego próprias, grelhas remuneratórias específicas e mecanismos particulares de progressão.
2. Existe um corpo de normas e procedimentos destinado a limitar o poder discricionário dos gestores, garantindo a neutralidade e a imparcialidade no tratamento dos cidadãos e prevenindo o aparecimento de interesses pessoais ou privados.

A orientação gerencial das reformas administrativas coloca em causa esses princípios, ao sustentar que a Administração Pública deve aproximar-se das práticas do setor privado e conceder aos gestores maior flexibilidade, autonomia e margem para o exercício do poder discricionário. Há mesmo autores que defendem que a Administração Pública deveria ser administrada segundo uma lógica empresarial, propondo que os métodos de gestão privada funcionem como referência para o setor público, com especial destaque para a eficiência, a economia e a eficácia (DeLeon e Denhardt, 2000). Contudo, estas novas perspetivas, na sua maioria, não estabelecem uma distinção clara ou revelam dificuldade em fazê-lo entre a gestão praticada na Administração Pública e aquela que caracteriza o setor privado (Paquin, 1998).

A mudança de paradigma tem vindo a transformar profundamente os valores que orientam a Administração Pública, conferindo primazia à eficiência e à economia. Observa-se a introdução de uma lógica de gestão por vezes com traços comerciais no funcionamento e na prestação dos serviços públicos, com efeitos diretos na gestão dos recursos humanos. Esta evolução tem sido acompanhada por alterações significativas na Função Pública, refletidas nos valores, nas competências e nas capacidades exigidas aos trabalhadores, mas também no seu estatuto profissional e na própria relação laboral.

Neste contexto, instrumentos de gestão de pessoal como o contrato individual de trabalho, a avaliação de desempenho e os sistemas de gestão por objetivos passaram a integrar as práticas da Função Pública. A aproximação entre o modelo de emprego público e o modelo de emprego privado tem contribuído para a erosão do caráter distintivo do trabalho no setor público.

Tais mecanismos têm vindo a afetar a moral e os valores tradicionais da Função Pública. Os contratos individuais reduzem a estabilidade laboral, geram incerteza e podem favorecer práticas discriminatórias por parte dos gestores nas decisões relativas aos trabalhadores. A menor segurança no emprego, associada à pressão para alcançar resultados, tende a fomentar

atitudes mais instrumentais e calculistas. Os trabalhadores tornam-se menos propensos a um compromisso adicional sem contrapartidas, o que fragiliza o espírito de serviço público.

A lealdade ao poder político assume um caráter contratual, enquanto qualidades como lealdade institucional, integridade e compromisso com o interesse público passam a ser subordinadas aos objetivos de eficiência e de gestão. A avaliação de desempenho desloca o foco para os resultados, desvalorizando os contributos prévios do sistema. Esta ênfase no desempenho incentiva comportamentos individualistas e competitivos, que corroem o trabalho em equipa e a colaboração, ao promoverem rivalidades internas.

A este propósito, importa salientar que a definição de metas operacionais e de indicadores de desempenho é um processo complexo, moroso e suscetível de gerar rigidez e falta de flexibilidade. A formulação de objetivos e resultados em domínios não operacionais tende a ser ambígua e a recorrer a terminologia pouco precisa, abrindo espaço a múltiplas interpretações. Na realidade, grande parte da atividade da Administração Pública é marcada pela ambiguidade, pela complexidade e pela dificuldade em estabelecer relações causais claras.

Cumpre ainda referir que o discurso contemporâneo coloca forte ênfase no trabalho em equipa, na organização, os resultados ou até as próprias pessoas, mas torna-se cada vez menos frequente afirmar que o interesse público deve ocupar o primeiro lugar.

Atualmente, os administradores públicos e os sistemas de gestão pública assumem um papel central nos processos de governação. A análise da realidade evidencia que os modelos burocráticos tradicionais da Administração Pública, de forma geral, revelam limitações na capacidade de responder a novas situações e exigências de modo coerente com a sua própria lógica de funcionamento.

Torna-se, por isso, necessário desenvolver novas configurações que integrem diversas dimensões da gestão pública como a racionalidade na utilização dos recursos, a reorientação de prioridades, a flexibilidade organizacional, a responsabilidade social, a avaliação de resultados e uma postura ética consistente para enfrentar os desafios, pressões e ritmos impostos pelo contexto atual.

Os serviços públicos desempenham hoje funções substancialmente distintas daquelas que estiveram na sua origem. A crescente utilização de fornecedores externos de bens e serviços, por exemplo, está a transformar profundamente o conteúdo das funções de gestão dos

administradores públicos. A Administração deixa de atuar exclusivamente como prestadora direta e passa também a desempenhar o papel de cliente que contrata serviços destinados aos cidadãos.

Consequentemente, o perfil do gestor público evolui: o tradicional líder operacional é substituído por administradores com uma visão mais estratégica, cuja atuação se centra no acompanhamento da prestação dos serviços, na garantia da sua qualidade e na monitorização do cumprimento dos contratos.

O trabalho nas organizações está a transformar-se e a tornar-se mais flexível, exigindo equipas altamente qualificadas e redes de informação eficazes, tanto no interior das organizações como entre diferentes entidades. Este cenário requer que o Administrador Público assuma um papel mais interventivo, consultando os cidadãos, dialogando com associações cívicas e justificando as suas decisões num ambiente significativamente mais aberto e participativo. Dado este carácter particular da gestão pública, a formação dos funcionários não deve restringir-se à aprendizagem de técnicas, devendo igualmente promover conhecimento e sensibilidade relativamente às principais correntes de pensamento sobre questões sociais.

Com frequência, quando se aborda o tema da gestão, o conceito é reduzido ao controlo e às técnicas e rotinas que lhe estão associadas, reforçando abordagens de natureza mecanicista.

A focalização exclusiva nas técnicas de controlo de gestão, embora apresente vantagens, acaba por afastar a atenção das questões fundamentais que estiveram na génese dos serviços públicos. A insistência excessiva nos indicadores de desempenho e na quantificação dos objetivos tende a ignorar tanto os destinatários efetivos dos serviços como o empenho dos trabalhadores que os executam. Do mesmo modo, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, o direito dos cidadãos a serem escutados e a serem tratados de forma equitativa influenciam, em muitos casos, a própria economia com que as atividades são executadas. Na verdade, existe uma contradição subjacente nas posições daqueles que defendem a adoção direta e acrítica das técnicas de gestão utilizadas no setor privado.

Por um lado, sublinha-se a necessidade de controlo, defendendo modelos de atuação previamente estruturados, assentes numa estratégia definida e numa sequência de respostas padronizadas, penalizando comportamentos que se afastem do previsto. Por outro lado, exige-se às organizações públicas que respondam às pressões dos cidadãos e que encontrem soluções

para os problemas contemporâneos, o que implica a procura de alternativas inovadoras para os desafios que a sociedade enfrenta.

Torna-se, assim, fundamental clarificar o papel da gestão pública enquanto mecanismo orientado para a otimização dos recursos e para o reforço das ligações entre os cidadãos e as instituições responsáveis pela prestação de serviços públicos. Importa recordar, como refere Frederickson (1997), que os cidadãos constituem o núcleo da própria razão de ser da Administração Pública.

Com efeito, a Administração Pública moderna configura-se como uma rede de relações verticais e horizontais que envolve organizações de naturezas diversas públicas, privadas, lucrativas, não lucrativas e voluntárias. Os cidadãos interagem com estas entidades de múltiplas formas e em diferentes momentos, desempenhando um papel ativo no funcionamento do sistema público.

CAPÍTULO II – INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS EM ANGOLA

2.1. Justificação

A vocação para a institucionalização das autarquias locais em Angola está intrinsecamente ligada à necessidade de alcançar a autonomia financeira dos municípios. De facto, a ausência de autarquias locais plenamente constituídas deve-se essencialmente à não aprovação da lei-quadro específica que formaliza a sua criação, apesar da existência de vários diplomas legais que já abordam a matéria.

Sem esta lei de institucionalização, não é possível afirmar juridicamente a plena existência das autarquias locais em Angola. Consequentemente, os municípios continuam sem autonomia financeira, permanecendo sob forte dependência do poder central, o que compromete a efetiva descentralização da administração pública.

A discussão sobre a viabilidade e necessidade de institucionalizar as autarquias locais remonta ao período pós-independência, em 1975, e foi aprofundada na revisão constitucional de 1992, em que surgiram as primeiras referências formais no ordenamento jurídico nacional.

Segundo Valdemar João (2022), a institucionalização das autarquias locais confere legitimidade aos cidadãos de cada município para definirem, autonomamente, os mecanismos de angariação de receitas próprias, nomeadamente através de impostos, taxas e contribuições especiais, sem interferência direta do Estado central.

O Observatório Político e Social de Angola (OPSA, 2018) sustenta que a criação de municípios pode elevar os níveis de eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo que favorece uma governação mais próxima dos cidadãos. Os estudos realizados por esta entidade revelam igualmente que uma parte expressiva da população angolana apoia a implementação efetiva das autarquias locais e a realização de eleições autárquicas.

Neste contexto, e num momento em que persistem dúvidas quanto à real vontade política para levar a cabo este processo, a efetiva institucionalização das autarquias locais representaria um marco decisivo no reforço da democratização da governação local e na valorização da participação cidadã ao nível municipal.

2.2. Benefícios da Institucionalização das Autarquias Locais

O desenvolvimento local configura-se hoje como um processo contínuo e dinâmico, orientado para a criação de condições que permitam consolidar uma economia sólida e sustentável. Neste contexto, os municípios assumem um papel decisivo na promoção do bem-estar das populações e na melhoria da qualidade de vida das comunidades que integram.

Embora se reconheça que, devido a limitações humanas, materiais e financeiras, os municípios não estão em condições de responder plenamente a todas as necessidades essenciais da população, podem responder a várias necessidades básicas, nomeadamente nas áreas da habitação, educação, saúde, urbanização e saneamento básico.

De acordo com Clarice Beu (2017), a implementação efetiva das autoridades locais traz diversos benefícios, dentre os quais se destacam:

1. A consolidação democrática assenta na garantia da liberdade de expressão e na capacidade dos cidadãos intervirem de forma construtiva na melhoria das suas condições de vida;
2. O alargamento da participação dos cidadãos na condução dos assuntos públicos, sobretudo nas matérias que incidem diretamente sobre os interesses das comunidades locais, constitui uma prática alinhada com os princípios fundamentais do Estado moderno;
3. Os municípios funcionam como termómetros sociais, permitindo aferir os desejos e expectativas da população, bem como facilitando a mobilização de iniciativas e recursos endógenos;
4. A proximidade e fácil acesso a serviços essenciais, garantindo uma resposta mais rápida e eficaz às necessidades específicas de cada município.

Neste contexto, a criação e consolidação das autarquias locais assume um papel estratégico para o desenvolvimento económico e social, ao favorecer a descentralização administrativa, reforçar a participação cidadã e elevar a qualidade dos serviços públicos prestados.

Segundo Jéssica Matos (2019), as entidades locais identificam um conjunto de vantagens, entre as quais se destacam:

- Desburocratização da gestão e dos serviços públicos;
- Maior proximidade entre as autarquias locais e os seus cidadãos;
- Maior autonomia do município;
- Maior participação da população na tomada de decisões;
- Maior controlo na cobrança das receitas locais;
- Maior eficiência na resolução dos problemas da população local;
- Melhorar o acesso aos serviços básicos.

Assim, com estas vantagens e benefícios demonstrados, reforça-se a ideia segundo a qual as autarquias locais são o limite de consideração e respeito que as autoridades podem demonstrar pelas massas da população local, pois, hoje, é quase inimaginável haver desenvolvimento no país, sem que as principais decisões sejam tomadas por quem está realmente próximo da comunidade local.

2.3 Processo de institucionalização das autarquias locais

No que respeita ao processo de institucionalização das autarquias locais, parece evidente que o debate inicial partiu de uma premissa pouco adequada, uma vez que o interesse predominante na conquista e preservação do poder político acabou por dominar a discussão. Tal dinâmica desviou o foco do cumprimento de um imperativo constitucional, arrastando o tema para o terreno da disputa político-partidária. Desde cedo, esta orientação gerou controvérsia entre académicos, responsáveis políticos e representantes da sociedade civil, polarizando posições entre os que defendiam a implementação simultânea das autarquias em todo o território e aqueles que advogavam uma implementação gradual, ajustada às especificidades socioeconómicas de cada região ou município. Consequentemente, o debate centrou-se no princípio do gradualismo, amplamente entendido como o critério orientador da criação das autarquias locais, conforme previsto no artigo 242.º da Constituição da República de Angola. Este princípio estabelece que as entidades competentes do Estado podem proceder à instalação das autarquias de acordo com a oportunidade da sua criação, o alargamento progressivo das respetivas atribuições, a calibragem da tutela de mérito e a natureza transitória da administração local do Estado e da administração municipal.

Tendo presente o princípio da autonomia financeira que orienta as autarquias locais, seria pertinente iniciar o debate analisando, à partida, a realidade socioeconómica, patrimonial

e fiscal dos Municípios. Estes elementos, salvo melhor entendimento, são determinantes e podem efetivamente condicionar tanto a criação como o funcionamento pleno das autarquias em determinados territórios.

Todavia, a leitura das autarquias locais no quadro de um Estado democrático de direito, fundado na soberania popular, não permite sustentar a posição que defende uma implementação faseada ou gradual. Uma opção desse tipo acabaria por fragilizar a própria democracia local.

Ainda assim, caso o legislador ordinário venha a adotar um modelo de institucionalização gradual, será necessário por razões de prudência, uma eventual implementação gradual não pode prolongar-se indefinidamente; deverá antes ser acompanhada da definição de um prazo claro para a sua extensão aos Municípios excluídos da primeira fase, evitando que o exercício da democracia local seja comprometido.

Acresce que a ausência de institucionalização das autarquias locais coloca em risco as liberdades locais, uma vez que a sua previsão constitucional e a consagração da respetiva autonomia face ao poder central constituem a expressão mais elementar do princípio da democracia local.

Contudo, no processo de criação das autarquias, é indispensável considerar as condições jurídicas, materiais, humanas e territoriais necessárias ao seu funcionamento, sob pena de estas estruturas se revelarem inviáveis desde o início por falta de meios que assegurem a sua subsistência¹.

Deste modo, a institucionalização das autarquias locais assume carácter urgente, atendendo ao impacto que produz na configuração e no modelo de organização administrativa de qualquer Estado democrático, como será analisado no ponto seguinte.

2.4 Gestão e Administração Pública nas Autarquias Locais

A Nova Gestão Pública, enquanto modelo de governação, apresenta contornos conceptuais difíceis de delimitar (McLaughlin, 2002:409). A expressão é utilizada, sobretudo, para designar o conjunto de iniciativas desenvolvidas nas últimas décadas do século XX com vista à modernização e reforma da gestão pública, motivadas pela crescente insatisfação com o modelo associado ao Estado Social.

Este paradigma representa um desafio direto à administração pública tradicional, estruturada segundo princípios burocráticos. Defende uma postura mais proativa na promoção

¹ Poulson, L. (2008). *As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano: Esboço de uma teoria subjectiva do poder local*. Casa das Ideias.

da eficiência e procura reorganizar e operacionalizar a Administração Pública e os seus agentes de forma distinta, com a finalidade de:

- Elevar os níveis de desempenho organizacional
- Reforçar a eficiência dos serviços
- Reduzir práticas suscetíveis de gerar corrupção
- Orientar a Administração Pública para as necessidades e expectativas dos cidadãos
- Promover uma maior abertura da Administração à sociedade
- Aumentar a transparência e a adequação dos procedimentos administrativos
- Clarificar e delimitar competências e responsabilidades
- Minimizar desperdícios de recursos

Em síntese, estas constituem as principais linhas estratégicas identificadas no âmbito da Nova Gestão Pública (Warrington, 1997). Diversos fatores contribuíram para o aparecimento de um novo paradigma na gestão pública. Entre os mais relevantes destacam-se os fatores económico-financeiros, os mitério fatores ideológicos-políticos, as limitações do modelo tradicional e as pressões exercidas pelo contexto internacional. No plano económico e financeiro, o cenário mundial das últimas décadas do século XX tornou-se desfavorável ao modelo clássico de administração pública. As políticas de inspiração keynesiana e a defesa da intervenção estatal na esfera económica e social entraram em declínio. Ganhou força a perceção de que a regulação excessiva, a carga fiscal elevada e a proliferação de estruturas estatais constituíam entraves ao crescimento económico e ao desenvolvimento. Perante este contexto, os governos passaram a procurar alternativas para a provisão de bens e serviços públicos.

Do ponto de vista ideológico, o pós-fordismo introduziu uma transformação profunda no papel atribuído ao Estado e na forma como este se articula com a sociedade e com a economia. A conceção tradicional de um Estado centralizador, responsável pela prestação direta de serviços e pela intervenção intensa em múltiplos setores, começou a ser contestada. Em contrapartida, emergiu a defesa de um Estado com funções predominantemente reguladoras, promotor de parcerias com o setor privado e com a sociedade civil, e impulsionador de processos de descentralização e responsabilização dos diversos agentes públicos (Jessop, 2002).

O fracasso do modelo burocrático clássico, baseado nos princípios de Weber, mostrou-se evidente diante das novas exigências de celeridade, eficiência e eficácia, especialmente em um contexto globalizado e competitivo. As administrações públicas, vinculadas por

procedimentos rígidos e estruturas hierárquicas, eram incapazes de responder adequada e rapidamente às necessidades emergentes dos cidadãos e do mercado (Osborne & Gaebler, 1992).

Paralelamente, as dinâmicas internacionais exerceram influência significativa no aparecimento da Nova Gestão Pública. Instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) passaram a recomendar e, em diversos casos, a exigir a implementação de reformas estruturais nos sistemas administrativos, sobretudo nos países em desenvolvimento e naqueles que enfrentavam crises económicas severas. Estas organizações passaram a defender a necessidade de maior eficiência, transparência e redução da intervenção estatal, incentivando processos de privatização, a liberalização dos mercados e a adoção de instrumentos de avaliação e responsabilização no setor público (Hood, 1991; Banco Mundial, 1997).

Deste modo, a Nova Gestão Pública emerge como uma resposta articulada a pressões internas e externas, procurando redefinir o papel do Estado e reconfigurar a Administração Pública para um modelo orientado para resultados, para a satisfação dos cidadãos e para a sustentabilidade financeira (Pollitt & Bouckaert, 2017). Este movimento insere-se num processo mais vasto de transformações estruturais, marcado por mudanças profundas no modelo de acumulação de capital e na própria configuração social, que alteraram significativamente o enquadramento em que o setor público opera.

A transição de um modelo assente na produção em massa sustentado por estruturas organizacionais rígidas e fortemente hierarquizadas para uma sociedade caracterizada por maior flexibilidade e personalização conferiu novo protagonismo aos teóricos neoliberais. Entre estes, destaca-se Milton Friedman (1956), da Escola de Chicago, cuja perspetiva defendia a centralidade da concorrência e a liberalização dos mercados, em contraponto à expansão das funções do Estado.

No plano político, a ascensão da ideologia da chamada “Nova Direita” nos países anglo-saxónicos intensificou as críticas dirigidas ao Estado Social, acusando o modelo burocrático de comprometer o equilíbrio económico devido ao peso excessivo da despesa pública (Bevier & O’Brien, 2001).

Em paralelo, a construção de um espaço europeu integrado marcado pela eliminação de barreiras aduaneiras e pela liberalização dos mercados reforçou a necessidade de adaptação das administrações nacionais, estimulando a captação de capital de risco e o aumento da

competitividade económica. Neste contexto, os governos passaram a impulsionar processos de modernização e atualização das práticas administrativas (Araújo, 2002).

Com a estratégia da Nova Gestão Pública definida, tornou-se indispensável proceder a ajustamentos nos processos de gestão e nas estruturas organizacionais. Entre as mudanças mais relevantes destaca-se a incorporação de mecanismos de mercado e de instrumentos de gestão privada no setor público, visando ultrapassar constrangimentos de eficiência e tornar a Administração mais orientada para resultados e mais responsiva às necessidades dos cidadãos.

Diversos autores identificam um conjunto de transformações e a adoção de novas práticas de gestão no âmbito da Nova Gestão Pública. Entre as principais dimensões destacam-se:

- **Profissionalização da gestão** – Clarificação e individualização das funções do gestor público, com investimento em competências de gestão orientadas para o aumento da eficiência institucional. Procura-se afastar a gestão pública da lógica da confiança política, substituindo-a por critérios de competência técnica e profissional.
- **Avaliação de desempenho** – Definição clara da missão de cada agente da Administração Pública, estabelecimento de objetivos mensuráveis e identificação de incentivos associados ao cumprimento desses objetivos. A deteção de desperdícios permite reforçar a meritocracia.
- **Transparência na relação custo/benefício** – Utilização de instrumentos internos de contabilidade analítica para apurar o custo real das atividades. Esta informação possibilita comparar a prestação interna de serviços com alternativas disponíveis no mercado.
- **Reforço da responsabilização** – A fragmentação organizacional e a individualização da gestão visam atribuir rosto e responsabilidade às decisões públicas, permitindo identificar com precisão os responsáveis pelas ações implementadas.
- **Promoção da concorrência** – Introdução de mecanismos de mercado para estimular a eficiência e criar condições favoráveis ao desenvolvimento da iniciativa privada.
- **Adoção de instrumentos de gestão privada** – Incorporação de práticas típicas do setor privado, com o objetivo de aumentar a flexibilidade da gestão, clarificar metas organizacionais e definir estratégias mais ajustadas ao propósito final das instituições públicas.

➤ **Ênfase na qualidade do serviço** – Reforço da ideia de que a relação entre o cidadão e os serviços públicos deve aproximar-se da lógica de mercado, privilegiando a qualidade e a satisfação do utilizador. Com maior autonomia e sujeitos a pressões competitivas, os serviços públicos são incentivados a diferenciar-se pela qualidade e a alinhar-se com as expectativas dos cidadãos.

2.4.1 Reforma do poder local

No âmbito das reformas dos governos locais, observa-se, entre os países da OCDE, uma distinção clara entre aqueles que seguem o modelo continental e os que adotam o modelo anglo-saxónico. Nos países anglo-saxónicos verifica-se uma maior propensão para medidas de privatização e para a utilização de mecanismos de quase-mercado, enquanto nos países de tradição continental a agenda reformista tende a privilegiar processos de desregulamentação e de descentralização. Neste contexto, destaca-se o modelo anglo-saxónico materializado no **Compulsory Competitive Tendering (CCT)**. Este programa visava substituir a gestão direta, sustentada numa hierarquia administrativa formal, por um modelo de gestão indireta baseado em contratos. Através da CCT, o governo central impôs aos governos locais a obrigação de submeter ao mercado um conjunto de atividades e serviços.

De acordo com Fenwick, Shaw e Foreman (1994), a introdução de mecanismos de mercado transformou profundamente os papéis e as relações entre o governo local e os cidadãos. No modelo tradicional, a relação entre eleitor e eleito era direta: o responsável político supervisionava a burocracia local e assegurava a produção dos bens e serviços públicos. Com a CCT, surge um terceiro interveniente o agente económico encarregado da produção dos serviços municipais convertendo a relação anteriormente bilateral numa relação triangular.

Neste novo arranjo:

- **político** toma decisões e é avaliado pelos eleitores
- **cidadão** consome os serviços municipais e escolhe os seus representantes
- **agente económico** estabelece uma relação contratual com o governo local e executa os serviços destinados à população

As três partes tornam-se interdependentes. Os decisores políticos, interessados em manter apoio eleitoral, beneficiam de uma prestação eficiente dos serviços municipais; os

cidadãos ganham em bem-estar e qualidade dos serviços; e o agente económico assegura a continuidade dos contratos através de um desempenho eficaz.

Após uma fase inicial marcada pela obrigatoriedade de recorrer ao mercado, as autarquias começaram a privilegiar parcerias público-privadas (PPP) com maior flexibilidade. Com a criação do programa Best Value, o carácter impositivo das contratações foi sendo progressivamente abandonado, dando lugar a uma abordagem mais estratégica e a um reforço da autonomia decisória do poder local (Sanderson, 2001; Martinho, 2002; Martin & Hartley, 2000). Neste novo enquadramento, os governos locais passaram a elaborar periodicamente planos de ação, definindo objetivos, prioridades e estratégias de intervenção.

O programa Best Value implicou um conjunto de procedimentos estruturados, entre os quais:

- A elaboração de um inventário, a médio e longo prazo, das atividades a desenvolver;
- A avaliação de cada atividade com base na relação benefício/custo;
- A auscultação pública sobre os padrões de desempenho a adotar e sobre o nível de despesa aceitável;
- A comparação entre a prestação interna de serviços pela autarquia e as alternativas oferecidas pelo mercado.

A estes elementos juntou-se a criação de um sistema de auditoria destinado a garantir o correto funcionamento do mecanismo.

No contexto do modelo continental, destacam-se os exemplos da Alemanha e da França. No caso alemão, foi apresentado o Novo Modelo Diretor (NSM), concebido como um modelo de gestão que, através da descentralização de funções, do aumento da autonomia na gestão de recursos e do reforço da responsabilização, procurava instituir uma gestão interna baseada em contratos e na transferência de responsabilidades pelos recursos e pelos resultados. Estas mudanças foram acompanhadas pela adoção de orçamentos flexíveis, pela monitorização e avaliação dos resultados com base nos custos e nos desvios registados, pela implementação de sistemas de gestão da qualidade total e pela integração de diversos serviços em estruturas de quase-mercado.

Em França, tradicionalmente caracterizada como um Estado unitário e fortemente centralizado, verificou-se, ao longo da década de 1980, um processo gradual de descentralização administrativa dirigido ao nível local. Este movimento ocorreu em três escalas distintas: a regional, com a criação de 22 regiões em 1982; a departamental, abrangendo cerca de 96 departamentos; e a das comunas francesas, que ultrapassam as 36 500 unidades.

As orientações centrais da reforma concentraram-se, sobretudo, no reforço da articulação entre os interesses nacionais e locais; no aprofundamento da identificação entre os responsáveis políticos e as comunidades que representam; no aumento da flexibilidade normativa e da capacidade de adaptação às especificidades territoriais; na transferência gradual de competências para as autarquias; no alargamento da autonomia patrimonial, orçamental e administrativa; e, ainda, no incremento das fontes de receita ao nível local.

2.4.2 Emergência da Nova Gestão Pública e sua implementação no poder local

O modelo burocrático tradicional – caracterizado por procedimentos formais, rigidez hierárquica e foco na conformidade interna – foi gradualmente substituído por um paradigma orientado para o desempenho e a eficiência. Segundo Rodrigues e Araújo (2010), o esgotamento da Administração Pública tradicional foi impulsionado por pressões económicas, financeiras e ideológicas que exigiram reformas profundas numa lógica de "fazer mais com menos".

Hood (1991) identificou sete dimensões-chave da Nova Gestão Pública (NPM), dentre as quais se destacam:

- A descentralização de competências;
- A forte ênfase nos indicadores de desempenho;
- A introdução da concorrência entre prestadores de serviços públicos;
- Gestão profissionalizada e departamentalização em unidades autónomas.
- Estas premissas foram adaptadas ao contexto português à medida que se difundiram nas reformas da administração pública.

Luz (2006) analisa a aplicabilidade dos fundamentos do NGP na administração local portuguesa, a partir do estudo dos municípios da Região Centro. Conclui que, embora alguns princípios do NPM possam ser aplicáveis, a sua adequação varia em função do contexto institucional, do capital humano disponível e da cultura organizacional local.

No caso de Macedo de Cavaleiros, Peso (2013) demonstra que o NGP introduziu mudanças na estrutura organizacional do município entre 1996 e 2013, alterando hierarquias e processos através da adoção de configurações organizacionais inspiradas em Mintzberg. No

entanto, os efeitos práticos foram condicionados por resistências internas e estruturas tradicionais.

Pollitt e Bouckaert (2000) sublinham que a Nova Gestão Pública encerra um conjunto de paradoxos: exige-se simultaneamente a contenção da despesa pública e a melhoria da qualidade dos serviços, procura-se reforçar a responsabilização sem comprometer a motivação dos trabalhadores, e a introdução de mecanismos de mercado e de concorrência, embora destinada a aumentar a eficiência, pode gerar fragmentação organizacional e enfraquecer a coordenação horizontal.

No plano local, o modelo da NGP impulsionou reformas institucionais concretas, entre as quais se destacam:

- **A criação de empresas municipais**, dotadas de personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e liberdade contratual. Estas entidades introduziram uma lógica de “quase-mercado”, reduzindo o peso da hierarquia centralizada e conferindo maior flexibilidade à gestão local.
- **A implementação do SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública)**, que promoveu uma cultura de mérito e responsabilização através da avaliação de resultados. Este sistema substituiu a progressão automática na carreira por um modelo assente em objetivos previamente definidos, reforçando a orientação para o desempenho (Rodrigues & Araújo, 2010).

A difusão do NGP nas autarquias portuguesas tem sido influenciada pelas reformas setoriais nacionais e pela necessidade de adaptar o Estado a um ambiente económico restritivo e às exigências da União Europeia. Apesar da modernização institucional e de alguns ganhos de eficiência, a implementação foi desigual e gerou tensões entre a autonomia local e os limites impostos pelo poder central, sendo essencial encontrar um equilíbrio entre inovação administrativa e estabilidade institucional.

2.4.3 Desconcentração e descentralização no contexto nacional

A descentralização tem sido, a nível global, o tema central da agenda pública e institucional no que diz respeito à governação local.

Adiado ao longo dos anos, o tema ganhou definitivamente espaço na agenda institucional em Angola.

De facto, apesar de ter sido abordada nas Leis Constitucionais de 1975 e 1992 e formulada em 1994 no Protocolo de Lusaca, a descentralização não foi implementada. O processo ganhou entusiasmo desde 2001 com a aprovação dos princípios fundamentais da futura Constituição angolana, o "Estratégia Nacional de Desconcentração e Reforço da Autonomia Local" e também com os debates que esta matéria, desde então, tem incentivado ao nível das instituições públicas, autoridades tradicionais e organizações da sociedade civil.

Na sequência da aprovação do Programa do Governo para 2003-2004, o processo insere-se inquestionavelmente na agenda institucional do Governo.

O conceito de descentralização, amplamente presente no discurso político e na literatura sobre desenvolvimento, diz respeito ao processo através do qual os governos centrais transferem autoridade e responsabilidade por funções públicas para entidades governamentais subordinadas, organismos semiautónomos ou mesmo para o setor privado. A expectativa associada a esta opção política é a de promover maior eficiência, reforçar as práticas de boa governação, impulsionar o desenvolvimento e contribuir para uma redução mais célere da pobreza ao nível local.

Esta ideia, entendida como a delegação de poderes, responsabilidades e recursos do governo central para as autoridades locais, assume um papel determinante na configuração das relações entre os dois níveis de governo. Defende-se que a transferência de competências e meios financeiros para os governos locais favorece a transparência, melhora os mecanismos de prestação de contas e assegura a oferta de serviços públicos de maior qualidade. Faguet (1994, pp. 339–364) reforça esta perspectiva ao argumentar que a descentralização, ao deslocar recursos e poder para as autoridades locais, cria oportunidades para que os cidadãos estabeleçam interações diretas com os titulares dos órgãos autárquicos e com os decisores políticos responsáveis pela definição de políticas relevantes para o desenvolvimento das suas comunidades.

Assim, a descentralização procura instituir relações mais responsáveis e equilibradas entre residentes, prestadores de serviços e governos subnacionais, bem como entre governos locais e centrais. A descentralização tem duas componentes principais: uma transferência intergovernamental de autoridade e funções e uma transferência de funções baseada no mercado. Além disso, opinou que a descentralização consiste em dois componentes: "autogoverno" e "governo compartilhado". O aspeto da "autogovernança" permite aos governos locais gerir e dirigir atividades e funções específicas de forma independente. Além disso, a

componente de regras partilhadas da descentralização permite que as autoridades governamentais locais participem nos processos decisórios nacionais. A descentralização manifesta-se política e economicamente. A descentralização política assenta na valorização da participação cidadã ao nível local, enquanto a sua vertente económica envolve a transferência de recursos fiscais do governo central para as administrações locais, bem como a atribuição de poderes de arrecadação de receitas às autoridades locais. A literatura identifica três grandes modalidades de descentralização: política, administrativa e fiscal. A descentralização política corresponde à delegação de competências governativas para as comunidades locais, criando espaços de participação direta das populações. Por sua vez, a descentralização administrativa visa aliviar a sobrecarga do governo central, redistribuindo de forma equilibrada as tarefas entre os diferentes níveis subnacionais. Esta redistribuição procura reforçar a eficiência, a eficácia e a coordenação na prestação dos serviços públicos.

Nos argumentos apresentados por Crook (2004), a descentralização foi adotada politicamente para promover a boa governança por meio do pluralismo, da prestação de contas, da participação e engajamento popular e transparência. A descentralização fiscal implica a transferência de autoridade para gerar receitas locais para as autoridades locais. O outro aspeto da descentralização fiscal é a distribuição atempada de recursos da administração central para as entidades da administração local. Os êxitos da descentralização dependem da participação ativa dos atores cooperativos e tradicionais na sua implementação. A necessidade de descentralização da governança em todo o mundo é promover e garantir algum grau de participação local. Diz-se que a proximidade dos governos locais ou subnacionais às bases serve como um mecanismo para uma resposta rápida e melhor às necessidades locais e para adequar a despesa pública às necessidades privadas de forma eficiente. Além disso, o fácil fluxo de informação entre os cidadãos e as instituições governamentais locais a nível local garante a responsabilidade coletiva pela resolução dos problemas locais e pelo desenvolvimento. Espera-se que o processo e a implementação da descentralização aumentem as oportunidades de participação através da alocação de poder e recursos em um ponto próximo à população local.

2.4.4 Desenvolvimento institucional do poder local

Segundo Feijó e Ferreira (2015), ao analisar os princípios que deveriam orientar uma divisão e organização administrativa coerentes, verifica-se que a evolução do sistema de administração local em Angola, desde 1975 até ao presente, não revela plena correspondência entre os princípios constitucionais, a legislação ordinária e a prática administrativa efetiva.

Embora a Constituição de 1975 tenha acolhido os princípios da unidade e da descentralização da iniciativa local, atribuindo autonomia administrativa e financeira a um “governo subnacional eleito”, a legislação aprovada posteriormente consagrou o centralismo democrático e institucionalizou o chamado “poder popular”, contrariando, assim, a lógica descentralizadora inicialmente prevista.

Como consequência, a prática administrativa do Estado deixou de refletir o princípio da descentralização e da existência de um governo subnacional eleito. Esta realidade manifesta-se através de:

1. Em 19778, o orçamento independente (local), confiado aos órgãos administrativos (governo subnacional eleito), foi integrado no Orçamento Geral do Estado.
2. Criação de assembleias provinciais populares, tais como órgãos colegiais do "poder popular" e comissariados e comissários provinciais, como unidades administrativas do Estado, liderando o comissário, a Assembleia Popular Provincial e o comissariado. O comissário exercia as funções executivas e deliberativas.
3. A divisão administrativa e a organização do poder local no período pós-independência revelam a herança estrutural deixada pelo período colonial. Em 1975, Angola recebeu uma configuração político-administrativa composta por 16 distritos, 120 conselhos, 37 distritos administrativos, 423 cargos administrativos e, adicionalmente, 72 conselhos municipais, 47 comissões municipais e 34 bairros paroquiais. A Lei Constitucional de 1975 redefiniu esta estrutura, passando a prever uma organização territorial baseada em províncias, conselhos, comunas, círculos, distritos e aldeias. Contudo, já em 1976, a categoria de *círculo* foi eliminada enquanto unidade administrativa. A organização administrativa local passou a desenvolver:

a) Organismos estatais integrados a nível provincial pela Comissão Provincial, a nível de conselho pelo Comissário Local, a nível da Comuna pelo Comissário Comunal e todos por nomeação.

b) Órgãos administrativos, tais como governos subnacionais eleitos, integrando, a nível consultivo, o conselho municipal; a nível comunal, o comité comunal e o comité popular distrital ou da aldeia.

Com a aprovação da Lei n.º 7/81, de 4 de setembro, a Administração Pública passou a estar formalmente estruturada apenas nos níveis **provincial, municipal e comunal**, ficando a definição da organização do Estado ao nível dos distritos e das aldeias dependente de legislação

específica que, contudo, nunca chegou a ser promulgada. Em 1989, os municípios deixaram de integrar formalmente a Administração Local, situação que seria revertida em 1999, quando voltaram a ser reconhecidos como parte integrante da Administração Local do Estado. Importa ainda referir que tanto os bairros como as aldeias nunca dispuseram de um enquadramento institucional próprio, o que deixou uma parte significativa da população sobretudo nas zonas rurais fora do alcance direto da estrutura administrativa estatal.

CAPÍTULO III – AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

3.1 Regime de Financiamento das Autarquias Locais

Para tornar possível a implementação das autarquias locais em Angola, foram sendo aprovados, ao longo dos anos, diversos diplomas legais de carácter estruturante. No âmbito específico das finanças municipais, assume particular relevância a **Lei n.º 13/20, de 14 de maio**, que institui o **Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFAL)**. A adoção deste regime teve como objetivo central dotar as autarquias de um sistema financeiro autónomo, assegurando-lhes a titularidade do seu próprio património e a capacidade de gerar receitas próprias elementos essenciais para o exercício efetivo da autonomia local.

Composto por 50 artigos, o RFAL estabelece um conjunto de princípios fundamentais que orientam a gestão financeira das autarquias locais, entre os quais se destacam:

1. **Princípio da Legalidade** – determina que toda a atividade financeira municipal deve observar estritamente a Constituição da República de Angola (CRA) e a legislação ordinária aplicável.
2. **Princípio da Autonomia Financeira** – reconhece aos municípios a capacidade para elaborar, aprovar, executar e rever os seus planos e orçamentos, aprovar contas, arrecadar e gerir receitas fiscais e patrimoniais, autorizar e realizar despesas, bem como administrar o património próprio e aquele que lhes seja legalmente atribuído.
3. **Princípio da Não Consignação** – impede a afetação prévia de receitas a despesas específicas, assegurando maior flexibilidade na gestão orçamental.
4. **Princípio da Estabilidade Orçamental** – exige que a gestão financeira municipal seja sustentável, impondo o equilíbrio entre receitas e despesas e uma administração prudente dos passivos contingentes.
5. **Princípio da Transparência** – estabelece o dever de prestação de contas ao Estado e aos cidadãos, mediante a divulgação clara, rigorosa e acessível da situação financeira municipal.

Assim, o Regime Financeiro das Autarquias Locais configura um enquadramento jurídico sólido, criando expectativas significativas entre a população, por representar um avanço decisivo na consolidação da autonomia municipal e no reforço da qualidade da governação local.

3.2.1 Regime de Taxas da Administração Local

Em coerência com o quadro legislativo anteriormente referido, foi igualmente aprovada a Lei n.º 12/20, de 14 de maio, que institui o Regime das Taxas da Administração Local (RTAL). Este diploma define o regime geral aplicável às taxas cobradas pelas autarquias locais, servindo como matriz normativa para que cada município possa estabelecer o seu próprio sistema de taxas, desde que respeite os princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade.

De acordo com o artigo 3.º do RTAL, a criação de taxas municipais assenta em três fundamentos essenciais:

1. A prestação efetiva de serviços públicos de âmbito local
2. A utilização privada de bens pertencentes ao domínio público ou privado municipal
3. A eliminação de obstáculos legais à atividade dos particulares, sempre que essa intervenção seja da responsabilidade do município

As autarquias locais, enquanto entidades dotadas de autonomia, têm o direito de cobrar receitas próprias e podem instituir taxas associadas à prestação de serviços públicos. No entanto, este poder está sujeito aos limites e condições definidos por lei. As taxas podem ser estabelecidas quando existem serviços públicos divisíveis que beneficiam um grupo específico de indivíduos, refletindo uma relação direta entre custo e benefício individualizados.

Segundo Américo Mariano (2020), a existência de autoridades fiscais locais e o desenvolvimento dos seus procedimentos reforçam a autonomia financeira e política dos municípios, enquanto promove uma maior responsabilização perante os cidadãos. Essa relação direta com a população contribui para uma gestão mais próxima, participativa e transparente, fomentando a sustentabilidade local.

É fundamental destacar que a instituição de taxas municipais deve observar o princípio da repartição justa dos encargos públicos, assegurando que a sua aplicação se oriente pela defesa do interesse público local e pela resposta adequada às necessidades coletivas.

Assim, a RTAL não atua isoladamente no ordenamento jurídico. Dada a complexidade das relações jurídico-fiscais que podem advir da cobrança de taxas municipais, a sua aplicação

pode ser complementada por legislação subsidiária, que sirva para colmatar eventuais lacunas regulamentares, assegurando a coerência e eficácia do regime jurídico em vigor.

3.2.2 Autonomia financeira

A autonomia financeira das autoridades locais constitui um requisito essencial para o exercício pleno das suas competências e responsabilidades ao serviço das comunidades. Por essa razão, é entendida como um pilar indispensável da própria autonomia do poder local. Regra geral, os municípios dispõem de liberdade para gerir e afetar os seus recursos financeiros, o que se traduz não apenas na execução das atribuições conferidas aos seus órgãos, mas também na afirmação da sua autonomia institucional.

De acordo com Américo Mariano (2020), a autonomia financeira desdobra-se em três dimensões fundamentais:

1. **Autonomia Patrimonial (AP)** – pressupõe a existência de património próprio e a capacidade de decidir sobre a sua administração, utilização e valorização.
2. **Autonomia Orçamental (AO)** – engloba a elaboração, aprovação e revisão do orçamento municipal, a gestão das receitas e despesas e a preparação dos respetivos documentos de prestação de contas.
3. **Autonomia de Tesouraria (AT)** – refere-se à gestão autónoma dos fluxos monetários, incluindo a execução orçamental, a administração do crédito, a contratação de dívida e a realização de outras operações financeiras.

Para Sousa Franco (2010), a autonomia financeira traduz-se na atribuição de poderes financeiros a entidades públicas subestatais em relação ao Estado, podendo ser entendida como uma medida de liberdade do controlo financeiro estatal.

O reforço da autonomia financeira deve garantir os direitos dos municípios, promovendo a eficiência e eficácia na tomada de decisões relacionadas com a realização da despesa pública local. Para tal, é essencial articular adequadamente a cobrança de receitas com a execução das despesas municipais.

3.2.3 Política de Endividamento das Entidades Autárquicas

O recurso ao endividamento por parte das autarquias locais encontra-se sujeito a um conjunto de princípios essenciais, entre os quais se destacam o rigor e a eficiência, que exigem o cumprimento estrito dos procedimentos legais de contratação de dívida e a afetação dos recursos obtidos às finalidades previstas. Acresce o princípio da concentração temporal da amortização, destinado a evitar pressões excessivas sobre a tesouraria municipal, bem como o princípio da sustentabilidade e do equilíbrio intergeracional, que determina que o serviço da dívida deve ser suportado, predominantemente, por recursos próprios, garantindo a sua viabilidade no longo prazo. A esta junta-se o princípio da não exposição a riscos excessivos, que procura impedir que os municípios assumam compromissos financeiros suscetíveis de gerar desequilíbrios estruturais.

Nos termos do n.º 1 do artigo 24.º, os municípios podem supervisionar e contrair empréstimos junto de instituições financeiras nacionais devidamente habilitadas. Este tipo de financiamento tem natureza excecional, sendo acionado apenas quando as receitas locais ou os fundos provenientes do Estado se revelam insuficientes para satisfazer as necessidades financeiras municipais

Além disso, a utilização do endividamento pelos municípios está sujeita a limites legais: o montante total da dívida contraída não pode exceder 30% do valor médio das receitas próprias cobradas nos três anos anteriores ao ano do orçamento em curso. Além disso, o stock da dívida não pode exceder 40% do total das receitas próprias e das transferências recebidas do Estado.

3.3 Princípios e Regras Orçamentais das Autarquias Locais

As autarquias locais em Angola encontram-se vinculadas a um conjunto de princípios e normas orçamentais essenciais, destinados a assegurar disciplina financeira, transparência e coerência na gestão dos recursos públicos. Estes princípios estão consagrados na Lei n.º 13/20, de 14 de maio, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFA).

1. Princípio da Anualidade

O orçamento municipal tem natureza anual e coincide com o ano civil (de 1 de janeiro a 31 de dezembro). A sua aprovação deve ocorrer todos os anos pela Assembleia Municipal, sendo a execução igualmente limitada ao respetivo exercício, o que garante estabilidade política e previsibilidade económica.

2. Princípio da Coerência e da Abrangência Orçamental

O orçamento municipal apresenta natureza unitária, reunindo num único documento todas as receitas e despesas do município, abrangendo tanto os serviços municipais como as entidades que lhe estão vinculadas. Paralelamente, todas as receitas e despesas devem ser integralmente registadas princípio da universalidade evitando omissões, dispersão de informação ou qualquer forma de fragmentação contabilística.

3. Princípio do equilíbrio orçamental

O orçamento municipal deve ser elaborado de forma a garantir que o total das receitas previstas seja suficiente para cobrir todas as despesas inscritas, assegurando um saldo global equilibrado. Paralelamente, as receitas correntes devem, no mínimo, igualar as despesas correntes, admitindo-se apenas um défice até 5%, desde que este seja integralmente compensado no exercício seguinte uma lógica próxima da denominada “regra de ouro” das finanças públicas.

4. Princípio da não cessão

É vedada a destinação de receitas para despesas específicas, salvo quando previsto em lei. Permite que todas as receitas sejam utilizadas para cobrir eventuais despesas, promovendo a flexibilidade orçamental.

5. Princípio da Especificação e Não Compensação

Todas as receitas e despesas devem ser especificadas em termos económicos, funcionais e orgânicos, sem compensações transversais (brutas) – garantindo a transparência e evitando a utilização de fundos secretos ou créditos confidenciais.

6. Princípio da transparência

Os municípios são obrigados a divulgar publicamente os orçamentos, as suas alterações e mapas de execução na forma prevista na lei, garantindo o acesso dos cidadãos e do Estado central.

7. Princípio da autonomia e da coordenação financeira

O regime consagra a independência financeira dos municípios: formulam, aprovam e executam os seus próprios orçamentos, com capacidade para arrecadar receitas locais, gerir despesas e contrair empréstimos de acordo com os limites legais. No entanto, existe coordenação com o Estado central e empenhamento no equilíbrio vertical e horizontal das finanças públicas.

8. Princípio da equidade intergeracional e da estabilidade orçamental

O orçamento deve ter em conta os encargos futuros e os compromissos plurianuais (como as PPP ou as responsabilidades financeiras), assegurando que os custos não recaiam demasiado sobre as gerações futuras. A estabilidade orçamental exige sustentabilidade financeira no quadro da gestão municipal.

9. Educação e formação operacional

Essas regras correspondem ao que a doutrina clássica chama de rol de normas e princípios essenciais ao Direito Orçamentário, incorporando as sete regras básicas consagradas por autores como Ribeiro (1995) anualidade, unidade, universalidade, especificação, não cessão, publicidade e equilíbrio e adaptadas à realidade municipal angolana.

O respeito por estes princípios contribui para uma maior coerência e transparência orçamentais, permitindo o controlo político, a responsabilização e a gestão eficiente dos recursos públicos.

3.4 Supervisão orçamental das autarquias locais

O controlo orçamental das autarquias locais em Angola assenta num sistema articulado de fiscalização que integra mecanismos internos, políticos e judiciais. O **Tribunal de Contas de Angola (TCA)** constitui a instância máxima de controlo da legalidade das finanças públicas,

abrangendo igualmente a atividade financeira das autoridades locais, conforme previsto no artigo 182.º da Constituição. Os órgãos autárquicos têm o dever de elaborar periodicamente balancetes e contas de gestão, remetendo-os ao TCA para apreciação. Paralelamente, a supervisão administrativa e financeira da execução orçamental é exercida, em grande medida, pela própria administração local e pelos serviços de inspeção interna, com destaque para a **Inspeção-Geral da Administração do Estado (IGAE)**, entidade responsável pela condução das inspeções administrativas e financeiras em todo o território nacional.

No entanto, conforme assinala Ismael Mateus (2024), apenas **46 dos 164 municípios** submeteram contas regulares relativas ao terceiro trimestre de 2023, evidenciando debilidades significativas nos mecanismos internos de reporte e prestação de contas.

O Tribunal de Contas de Angola desenvolve a sua atividade fiscalizadora por meio de duas modalidades fundamentais:

Fiscalização preventiva – consiste na apreciação prévia dos atos e contratos sujeitos ao controlo do Tribunal, podendo este conceder ou recusar o visto após verificar a conformidade legal e a adequação orçamental. A decisão deve ser proferida no prazo de 30 dias a partir da data de receção dos documentos.

Fiscalização sucessiva – incide sobre a verificação de que os atos, contratos e despesas realizados respeitam a aprovação prévia e o quadro legal aplicável. Nesta modalidade, o Tribunal pode, por iniciativa própria ou mediante solicitação da Assembleia Nacional, realizar auditorias, inquéritos e outras diligências junto das entidades fiscalizadas.

Na fiscalização local, é responsável pela auditoria de municípios, empresas públicas e outros órgãos descentralizados.

O Tribunal de Contas de Angola enfrenta constrangimentos técnicos e operacionais significativos. Em 2021, a instituição reconheceu não dispor de inspetores suficientes para fiscalizar as mais de duzentas obras públicas então em execução, sendo obrigada a recorrer a apoio técnico externo. Para mitigar estas fragilidades, o PNUD e a União Europeia organizaram ações de formação e seminários de revisão orçamental dirigidos a juizes, auditores e demais quadros do Tribunal, reforçando competências na análise de contas, indicadores e rubricas orçamentais, com o objetivo de melhorar a qualidade dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

Compete ao TCA elaborar e remeter à Assembleia Nacional o respectivo Parecer sobre a CGE, documento que integra recomendações dirigidas ao Executivo. Em maio de 2024, o parecer referente ao exercício de 2022 apresentou 21 recomendações um número inferior ao do ano precedente sinalizando progressos na execução orçamental. Desde 2020, mais de 70% dessas recomendações foram acolhidas pelo Governo, segundo dados do próprio Tribunal. Em abril de 2025, foi emitido o parecer relativo ao exercício de 2023, contendo 19 recomendações, o que confirma avanços na governação financeira, embora persistam áreas que carecem de consolidação.

O Plano Estratégico do TCA (2020-2023) identificou obstáculos a uma ação eficaz: julgamentos ineficazes, falta de independência financeira, dificuldades na execução dos casos e falta de funcionários devidamente treinados para a devida diligência. Além disso, a ação do governo local tende a criar oportunidades para práticas ilegais ou negligentes, devido à fragilidade institucional e à falta de uma cultura de controle e prestação de contas (Filipa Calvão, 2025). Em resposta, o TCA está agora a testar mecanismos de inteligência artificial para identificar áreas de maior risco na contratação pública e melhores auditorias diretas

Quadro comparativo: Princípios orçamentais das Autarquias Locais

Princípio	Lei n.º 13/20, de 14 de maio Regime Financeiro das Autarquias Locais de Angola	Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Portugal)
Anuidade	O orçamento municipal vigora por um período anual de 1 de janeiro a 31 de dezembro sendo a sua aprovação da competência da Assembleia Municipal, conforme estabelecido no artigo 25.º da Lei n.º 13/20.	A vigência do orçamento é anual de 1 de janeiro a 31 de dezembro cabendo à Assembleia Municipal a sua aprovação, nos termos do artigo 44.º da Lei n.º 73/2013.
Unidade	O orçamento autárquico assume caráter unitário, reunindo num único documento todas as receitas e despesas da autarquia, conforme disposto no artigo 27.º da Lei n.º 13/20.	Orçamento único consolidado que integra todos os serviços e entidades dependentes (art. 41.º).
Universalidade	Todas as receitas e despesas devem ser inscritas no orçamento, sem exclusões (art. 27.º).	Todas as receitas e despesas devem obrigatoriamente constar do orçamento, conforme previsto no artigo 41.º.
Equilíbrio orçamental	Receitas devem cobrir despesas; receitas correntes $\geq$ despesas correntes (art. 29.º).	Obrigatoriedade de equilíbrio global e corrente; défice só para investimento (art. 40.º).
Não consignação	Proibição de afetar receitas específicas a despesas, salvo por lei (art. 28.º).	Princípio idêntico, com exceções legalmente previstas (art. 42.º).
Especificação (não compensação)	Todas as receitas e despesas devem ser detalhadas por natureza económica e orgânica, sem compensação (art. 30.º).	Igual especificação por classificação económica, funcional e orgânica (art. 43.º).
Transparência e publicidade	Obrigatoriedade de divulgação pública dos orçamentos e execução (art. 34.º).	Obrigatoriedade de publicação e divulgação digital dos orçamentos e relatórios (art. 47.º).

Autonomia financeira	As autarquias têm autonomia para elaborar, aprovar e executar os seus orçamentos (art. 5.º).	Autonomia financeira consagrada na Constituição e no regime financeiro (art. 3.º).
Estabilidade e sustentabilidade	Orçamentos devem garantir equilíbrio intergeracional e sustentabilidade (art. 31.º).	Reforço da estabilidade orçamental com limites ao endividamento e regras de contenção (arts. 52.º-55.º).

Quadro 1 *Quadro comparativo Princípios orçamentais das Autarquias Locais entre Angola e Portugal*

Fonte: Elaboração própria

Em Angola, a Lei n.º 13/20 consolida um modelo financeiro recente, ainda em fase de operacionalização prática, com forte articulação com o poder central.

Em Portugal, o modelo de administração local apresenta um grau mais elevado de descentralização e maturidade institucional, beneficiando de uma longa experiência na aplicação da Lei das Finanças Locais e do enquadramento decorrente da integração na União Europeia.

Embora Angola e Portugal adotem os princípios estruturantes do Direito Orçamental anualidade, unidade, universalidade e especificação o ordenamento português impõe regras mais rigorosas em matéria de endividamento e de obrigações de reporte, em conformidade com as exigências europeias.

3.5 Contabilidade Municipal

A contabilidade das entidades locais assenta predominantemente numa lógica orçamental, funcionando como um instrumento fundamental para o planeamento, a execução e o controlo das finanças públicas ao nível municipal. Como refere Carvalho (1996), a contabilidade não constitui um fim autónomo, mas antes um meio de gestão, de controlo e de produção de informação ao serviço da atividade financeira local. Deste modo, a contabilidade municipal não se limita ao registo das operações financeiras: permite avaliar a eficiência da execução orçamental e assegurar o respeito pelas normas legais aplicáveis.

De acordo com Louro e Ferreira (2014), a contabilidade pública aplicada aos municípios deve orientar-se por dois propósitos essenciais: garantir a transparência da gestão e possibilitar o acompanhamento atempado da execução orçamental. Trata-se, portanto, de um sistema de informação que ultrapassa o mero registo de receitas e despesas, devendo facultar uma monitorização contínua do equilíbrio financeiro e da afetação dos recursos públicos.

Do ponto de vista normativo, a contabilidade das autarquias locais deve observar os princípios e pressupostos definidos nos respetivos regimes financeiros em Angola, na Lei n.º 13/20, de 14 de maio, e em Portugal, na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro os quais estabelecem exigências claras quanto à unidade, universalidade, especificação, equilíbrio e publicidade orçamental. Estes princípios constituem, como refere Ribeiro (1995), “a base da contabilidade

pública moderna, garantindo a articulação entre o planeamento orçamental e a execução financeira” (p. 41).

A função da contabilidade municipal é, portanto, tripla:

Verificação da legalidade consiste na apreciação da conformidade do orçamento e da respetiva execução com o quadro legal vigente e com as deliberações aprovadas pela assembleia local.

Gestão financeira apoio à tomada de decisões através do fornecimento de informações fiáveis sobre a situação financeira e patrimonial do município.

Responsabilização e transparência. Assegurar a disponibilização de informação aos órgãos de fiscalização e aos cidadãos, promovendo a responsabilização pública (Louro & Ferreira, 2014).

Como refere Cruz (2019), a contabilidade pública ao nível local deve igualmente responder à necessidade de articular a informação orçamental com os dados de natureza económica e patrimonial, de modo a proporcionar uma visão integrada do desempenho financeiro e dos efeitos das políticas municipais (p. 77). Esta abordagem assume particular importância num contexto de exigências crescentes de transparência e responsabilização, sobretudo perante entidades fiscalizadoras como os Tribunais de Contas de Angola e de Portugal, que recorrem à informação contabilística para aferir a legalidade e a qualidade da gestão dos recursos públicos.

A concretização de um sistema contabilístico sólido ao nível dos municípios angolanos continua condicionada por obstáculos de natureza estrutural e operacional. Um dos principais estrangimentos reside na insuficiente qualificação técnica dos recursos humanos, marcada pela escassez de profissionais especializados em contabilidade pública e gestão financeira local (Cruz, 2019). A este problema soma-se a fragilidade das infraestruturas tecnológicas, que limita a digitalização dos procedimentos administrativos e dificulta o acesso público à informação orçamental, comprometendo, assim, os padrões de transparência exigidos (Louro & Ferreira, 2014).

Outro desafio reside na dependência financeira dos municípios em relação ao poder central, o que reduz a autonomia financeira efetiva prevista na lei (Lei n.º 13/20). Tal dependência repercute no planeamento orçamentário, muitas vezes condicionado por transferências e subsídios estatais, limitando a capacidade de definir políticas locais alinhadas às necessidades da população.

Acresce que a articulação entre a contabilidade orçamental e a contabilidade patrimonial permanece pouco desenvolvida, o que limita a capacidade de avaliar de forma completa o impacto económico-financeiro das políticas públicas ao nível local. Como observa Carvalho (1996), a contabilidade deve ultrapassar o mero registo formal e transformar-se num sistema de informação que apoie a decisão e a responsabilização pública (p. 29), uma orientação que ainda se encontra em fase de consolidação no contexto angolano.

Por fim, a auditoria externa do Tribunal de Contas, embora prevista, carece de maior eficácia e regularidade, e a auditoria interna das Assembleias Municipais enfrenta limitações na capacidade técnica de avaliar relatórios financeiros complexos.

Assim, embora o quadro legal seja promissor, é necessário reforçar a formação técnica, modernizar os sistemas de informação e reforçar os mecanismos de responsabilização para que a contabilidade dos municípios cumpra plenamente o seu papel de instrumento de gestão e transparência pública.

3.5.1 Boas Práticas Internacionais em Contabilidade Municipal

A experiência internacional mostra que a modernização da contabilidade municipal depende de um conjunto de boas práticas que aliam rigor técnico, transparência e participação cidadã.

1. Portugal Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP) Portugal procedeu a uma reforma estrutural da contabilidade pública com a implementação do SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015. Este sistema integra, de forma coerente, a contabilidade orçamental, patrimonial e de custos, reforçando a fiabilidade da prestação de contas. Assim, os relatórios financeiros municipais passam a evidenciar não apenas a execução orçamental, mas também a posição patrimonial e os custos efetivos associados às políticas públicas (Louro & Ferreira, 2014).

2. Brasil Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) introduziu um quadro rigoroso de disciplina financeira, estabelecendo limites de endividamento, exigências de transparência incluindo a divulgação eletrónica dos relatórios de execução orçamental e mecanismos de participação social, como a realização de audiências públicas para discussão do orçamento municipal (Mendes & Lima, 2016).

3. Cabo Verde – Plataforma para a Transparência Orçamental

Em Cabo Verde, foi criada uma plataforma eletrónica centralizada que permite aos cidadãos consultar em tempo real os orçamentos e contas dos municípios (Pires, 2019). Esta prática reforça a responsabilização e reduz o risco de desvio de fundos, promovendo uma maior confiança entre a população e as instituições locais.

De acordo com a análise comparativa feita entre Angola e outros países como Cabo Verde, Brasil e Portugal conclui-se que Angola, o que deve melhorar nos seguintes aspetos:

Integração de sistemas: Evoluir do modelo puramente orçamental para uma contabilidade integrada (orçamental + equidade + custo), como no SNC-AP português.

Transparência digital: Criar plataformas públicas online para relatórios financeiros e execução orçamental.

Participação cidadã: Estabelecer audiências públicas e consultas participativas na elaboração e acompanhamento do orçamento municipal.

Limites de gastos e dívida: Adotar mecanismos semelhantes aos da LRF brasileira, impondo restrições ao endividamento e à responsabilidade fiscal.

Indicadores para medir a transparência e eficácia da contabilidade municipal

Para avaliar a qualidade da contabilidade das autoridades locais angolanas, indicadores-chave como:

Índice de Transparência Orçamentária – Percentual de relatórios financeiros publicados e acessíveis ao público (Cruz, 2019).

Taxa de Execução Orçamentária – Relação entre as despesas incorridas e as despesas previstas no orçamento.

Período médio de reporte – Tempo entre o final do ano e a publicação das contas (quanto mais curto, melhor).

Índice de Conformidade Legal – Percentual de recomendações do Tribunal de Contas implementadas pelos municípios.

Participação do público – Número de consultas/audições realizadas com os cidadãos no processo orçamental.

Estes indicadores permitem monitorizar o desempenho financeiro, garantindo uma maior responsabilização e criando comparações entre municípios, estimulando a melhoria contínua.

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo de caso baseou-se numa abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos. Esta escolha deveu-se à necessidade de compreender, em profundidade, a realidade das autarquias locais em Angola, nomeadamente no que diz respeito à sua autonomia financeira.

4.1 Tipo de investigação

O estudo é exploratório-descritivo, baseado em fontes documentais, bibliográficas e empíricas.

1. Pesquisa bibliográfica: consulta de livros, artigos académicos e relatórios sobre administração pública, descentralização e finanças locais;
2. Análise documental: estudo da legislação angolana (CRA 2010, Lei das Autarquias Locais n.º 27/19, entre outros), relatórios institucionais e documentos oficiais;
3. Questionários por inquérito: aplicados a 100 funcionários e cidadãos do município de Kilamba Kiaxi, no primeiro trimestre de 2025;
4. Observação direta: análise em foco no funcionamento administrativo e financeiro do município.

4.2 Amostra e Universo

O universo do estudo corresponde aos funcionários e cidadãos do município de Kilamba Kiaxi. A amostra foi composta por 100 inqueridos, a amostra é representativa os inqueridos foram selecionados de forma aleatória simples, garantindo diversidade em termos de sexo, idade e escolaridade.

O inquérito aplicado ao município de Kilamba Kiaxi é central para esta investigação por três razões científicas interligadas:

Medir perceções e comportamentos: A autonomia financeira é um fenómeno com uma dimensão normativa e técnica; muitas das suas consequências (por exemplo, confiança nos organismos locais, perceção da eficiência, prioridades de investimento) só podem ser avaliadas através de dados recolhidos diretamente junto dos intervenientes locais. Os inquéritos estruturados permitem transformar as perceções qualitativas em variáveis quantificáveis, o que facilita a análise estatística e a comparação entre subgrupos (trabalhadores vs cidadãos; grupos etários; níveis de educação).

Generalização controlada: Quando bem desenhado e amostrado, um inquérito permite inferir a população: ou seja, estimativas com um intervalo de confiança que representam, com

uma margem de erro conhecida, a população-alvo do município. Isto é vital para que as recomendações de políticas públicas baseadas no estudo tenham validade externa e não se limitem a impressões anedóticas.

Base para análise multivariada e construção de índices: A pesquisa fornece as variáveis necessárias para construir indicadores compostos (por exemplo, Índice de Autonomia Financeira), testar hipóteses (por exemplo, a relação entre participação cidadã e transparência percebida) e estimar modelos explicativos (regressões) que controlam para confundidores. Somente com dados padronizados é possível distinguir correlações espúrias de relações consistentes e quantificáveis.

Em suma: o inquérito é a peça-chave que transforma o problema normativo (autonomia financeira) numa questão empiricamente testável, com resultados replicáveis e úteis para diagnóstico e políticas públicas.

4.3 Métodos de Tratamento e Interpretação da Informação

Os dados recolhidos foram sistematizados em representações gráficas para facilitar a sua leitura. A análise quantitativa baseou-se no cálculo de percentagens e frequências, enquanto a análise qualitativa recorreu a uma interpretação descritiva e crítica das respostas e dos documentos examinados.

4.4 Limitações do estudo

Entre as limitações encontradas estão:

1. dificuldades de acesso a alguns documentos oficiais;
2. resistência de alguns participantes em responder aos inquéritos;
3. ausência de eleições autárquicas, o que condiciona a análise prática da autonomia financeira.
4. Pelo facto de o inquérito não ter uma aprovação científica, procuramos, no entanto, justificar as questões colocadas com base na revisão científica realizada, fazendo enquadramento com tese de autores recomendados.

CAPÍTULO V – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1 Resultados obtidos

No presente ponto, apresentamos os resultados obtidos no levantamento e tratamento de dados do município de Kilamba Kiaxi. Para obter resultados reais, realizamos uma pesquisa no primeiro trimestre de 2025 que culminou na amostra de 100 pessoas.

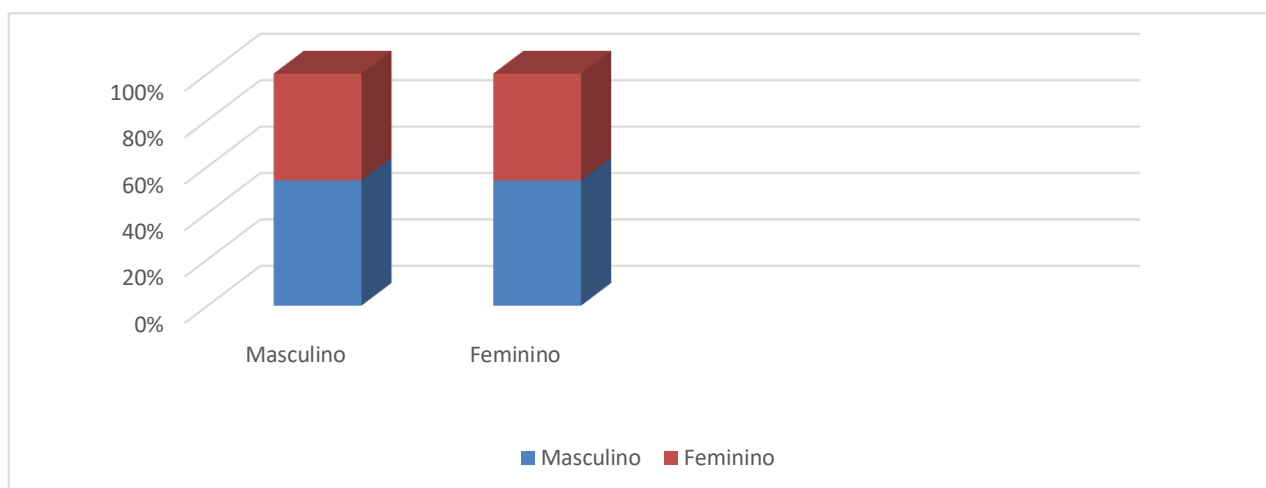


Gráfico 1 Género dos trabalhadores

Fonte: Elaboração própria

De acordo com a informação apresentada no gráfico 1, relativo à distribuição dos empregados por sexo numa escala de 0 a 100%, constatou-se que, entre os 100 participantes, 54 eram do sexo masculino (54%), enquanto 46 eram do sexo feminino (46%), evidenciando uma menor representatividade deste último grupo.

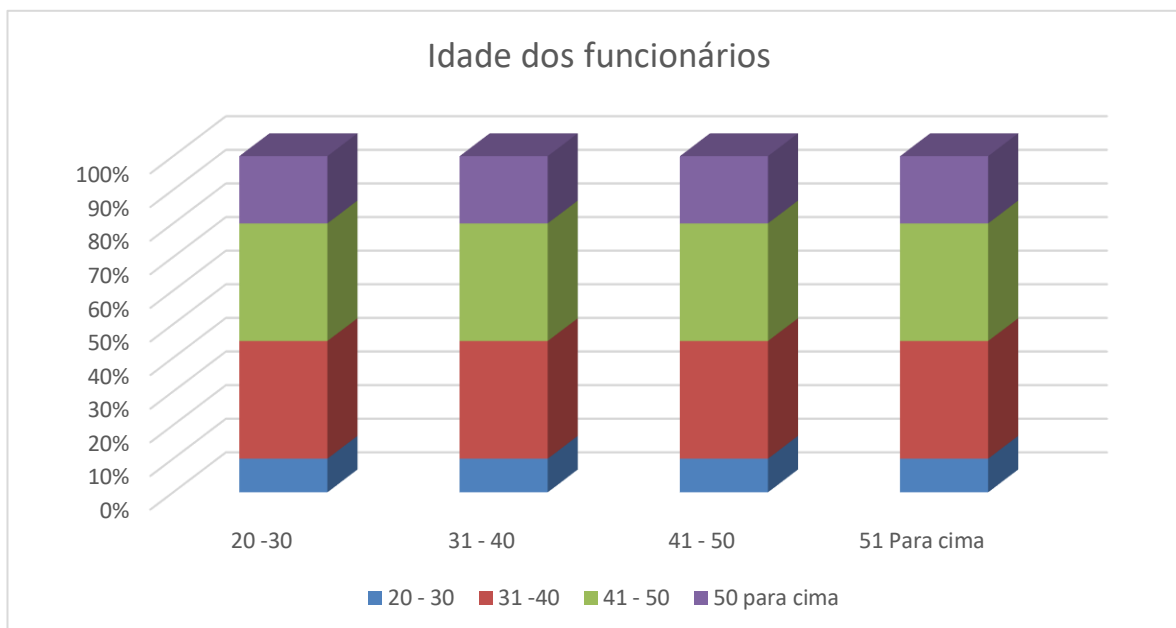


Gráfico 2 Idade dos trabalhadores

Fonte: Elaboração própria

Como mostra o gráfico 2, que representa as idades dos empregados em uma faixa de 20-30, 31-40, 31-40 e 51 anos em uma escala de 0 a 100, verificou-se que dos 100 respondentes, 70 fazem parte do intervalo A, que representa 70%, 20 fazem parte do intervalo B, que representa 20%, 10 fazem parte do intervalo C, que representa 10%.

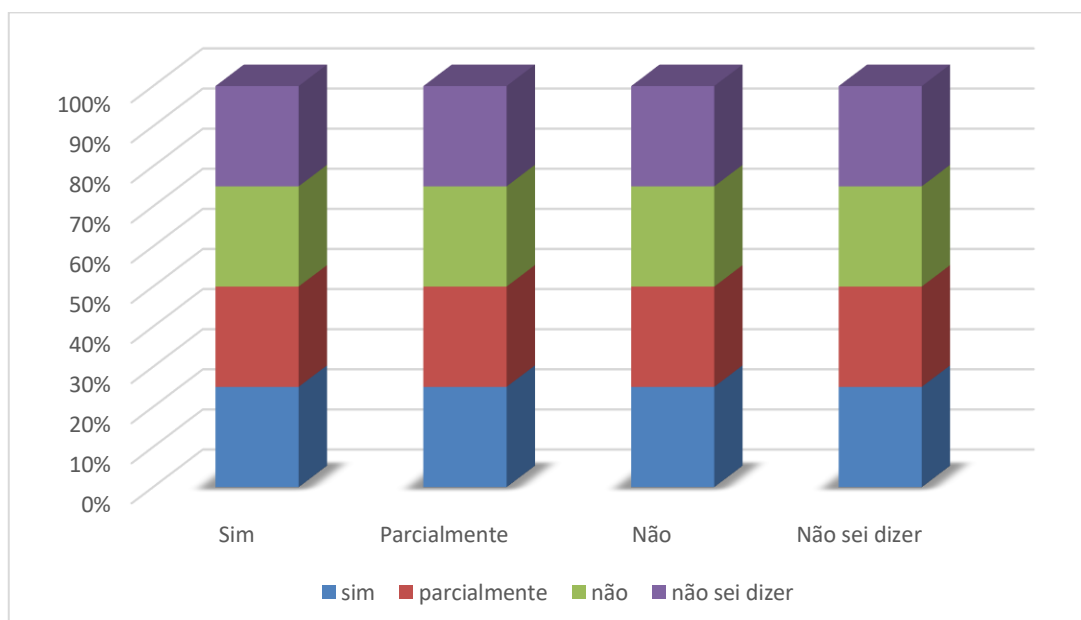


Gráfico 3 Opiniões dos Inquiridos sobre a Autonomia Financeira Municipal

Fonte: Elaboração própria

A distribuição das respostas mostra um quadro fragmentado e incerto:

Apenas 40% acreditam que a autonomia financeira é suficiente.

Outros 10% reconhecem que é apenas parcial.

10% negam essa autonomia e um número significativo (40%) diz que "não sabe dizer".

Este resultado revela uma falta de consenso interno e, sobretudo, uma falta de conhecimento sobre o real funcionamento das finanças da agência por parte de uma parcela relevante de funcionários.

Segundo *Oliveira (2013)*, a autonomia financeira das autarquias não se limita à previsão legal – deve ser percebida, compreendida e praticada internamente, por meio de mecanismos claros de gestão, transparência e participação.

O facto de 40% dos inquiridos não saberem responder demonstra fragilidades na comunicação institucional, na formação técnica ou na transparência dos processos financeiros.

Lima (2010) aponta que a plena autonomia financeira exige que os servidores públicos estejam cientes das fontes de receita, dos instrumentos de planeamento e da execução orçamentária, o que, aparentemente, não ocorre de forma uniforme no Kilamba Kiaxi.

A ausência de entendimento sobre o conceito de autonomia financeira, identificada em 40% dos inquiridos, constitui um entrave à eficiência administrativa, na medida em que limita a participação ativa na gestão municipal e dificulta a tomada de decisões devidamente fundamentadas.

A falta de consenso pode também ser um reflexo de deficiências na formação técnica do pessoal da agência, o que foi confirmado na pergunta 12.

Essa incerteza indica que, mesmo que haja autonomia formal, a prática administrativa ainda não está suficientemente consolidada ou disseminada entre os empregados.

A análise da questão 3 evidencia que a autonomia financeira do município de Kilamba Kiaxi é percebida como limitada e mal compreendida por uma parte considerável dos seus próprios trabalhadores. A elevada percentagem de respostas "não sei dizer" evidencia a

necessidade urgente de formação técnica, transparência nos processos e democratização da informação financeira no seio da administração local.

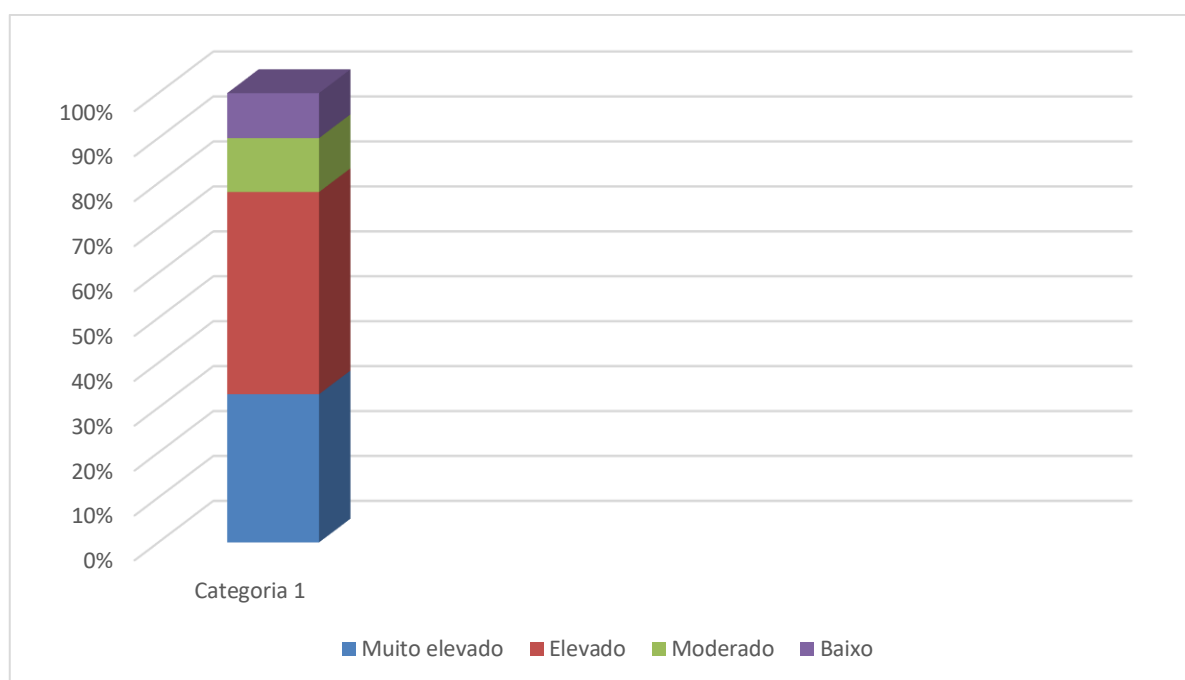


Gráfico 4 Grau de dependência do seu município em relação às transferências governamentais.

Fonte: Elaboração própria

Somando os dois maiores grupos, 78% dos inquiridos (33% + 45%) consideram que a dependência do município das transferências governamentais é elevada ou muito elevada. Apenas 12% classificam como moderada e apenas 10% como baixa.

Este resultado confirma que o município de Kilamba Kiayi não possui uma independência financeira substancial, o que enfraquece a sua autonomia de decisão e a sua capacidade de planeamento sustentável.

Segundo *Rezende (2008)*, um dos maiores obstáculos à autonomia das autoridades locais é a forte dependência das transferências intergovernamentais, que, embora necessárias em muitos contextos, limitam a capacidade de autogestão fiscal e reduzem o incentivo à cobrança.

Pereira (2011) salienta ainda que a elevada dependência de financiamentos externos tende a reduzir a eficiência e a capacidade de adaptação da gestão pública local, afetando negativamente o desenvolvimento territorial e dificultando a concretização de políticas públicas com impacto efetivo.

Essa alta dependência também evidencia o que *Cunha (2015)* define como uma autonomia meramente formal, onde a descentralização está prevista em lei, mas na prática não se traduz em verdadeira liberdade financeira.

A agência é excessivamente vulnerável à política e aos prazos do governo central, o que dificulta o cumprimento de metas, contratos e serviços à população.

Essa dependência limita a capacidade do município de implementar projetos estruturantes, pois não há segurança orçamentária ou previsibilidade de receitas.

A situação também afeta a moral institucional, uma vez que os gestores locais estão condicionados a decisões que não controlam diretamente.

Os dados em questão 4 demonstram que o município de Kilamba Kiayi depende fortemente de transferências do governo central, o que compromete a sua autonomia financeira efetiva. Para quebrar essa dependência, é necessário fortalecer a base tributária local, incentivar a geração de receitas próprias e melhorar a gestão orçamentária estratégica, como recomenda a literatura especializada em finanças públicas municipais.

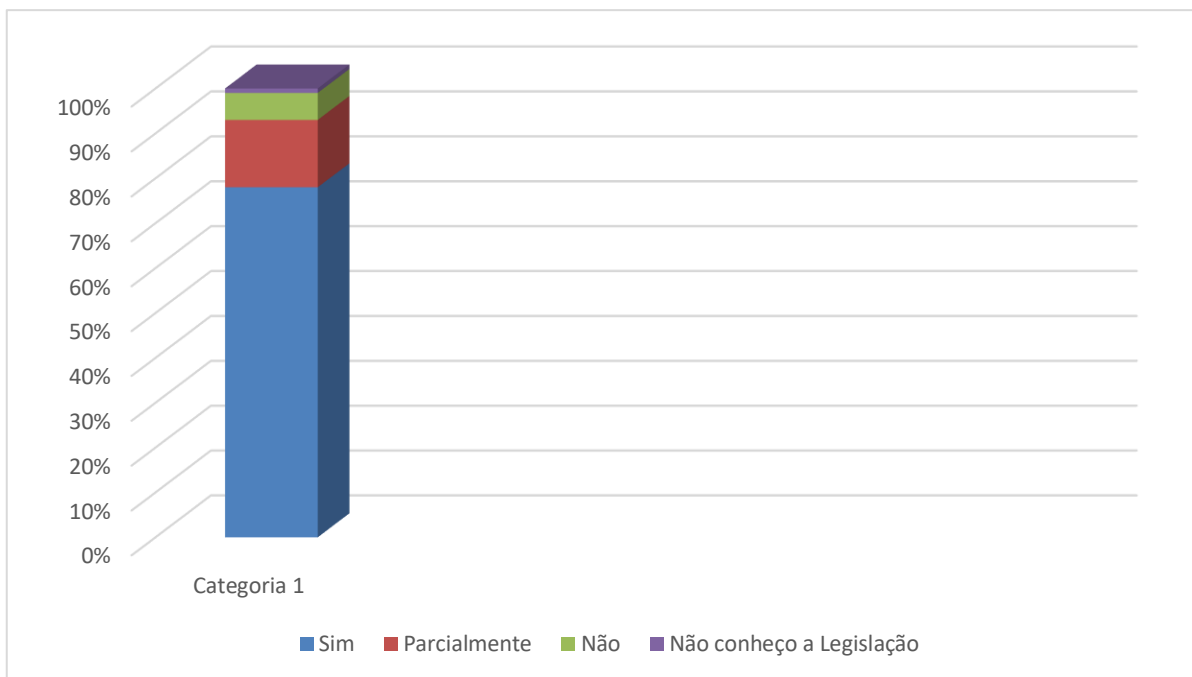


Gráfico 5 Autonomia financeira efetiva para os municípios

Fonte: Elaboração própria

A maioria dos inquiridos (78%) acredita que a legislação atual garante uma efetiva autonomia financeira aos municípios, enquanto 15% consideram que tal ocorre apenas parcialmente. Apenas 6% dizem que não há autonomia garantida por lei e 1% admite desconhecer a legislação.

Este resultado demonstra uma confiança generalizada no quadro legal, mas contrasta com as respostas às questões anteriores, que revelaram uma elevada dependência do governo central, dificuldade em gerar receitas próprias e falta de planejamento financeiro completo.

Segundo Cunha (2015), muitos ordenamentos jurídicos preveem formalmente a autonomia financeira das autarquias. No entanto, esta autonomia pode não ser aplicada na prática devido à falta de regulamentação, de orçamento suficiente ou de estruturas de gestão adequadas.

Oliveira (2013) aponta que a existência de uma lei, por si só, não garante autonomia é necessário que o sistema financeiro nacional permita aos municípios o acesso real aos seus próprios recursos e instrumentos de arrecadação e aplicação.

Além disso, *Araújo (2012)* lembra que, quando as disposições legais não são acompanhadas de mecanismos práticos de execução, treinamento e fiscalização, a descentralização corre o risco de ser meramente simbólica.

Há uma dissonância entre a percepção jurídica e a realidade administrativa vivida pelos funcionários, indicando que a legislação está possivelmente mais avançada do que a prática.

A utilização do aparelho jurídico pode constituir um ponto de partida positivo para futuras reformas, mas esta base jurídica terá de ser traduzida em mecanismos operacionais e recursos financeiros concretos.

O desconhecimento da legislação por parte de alguns (1%) evidencia também a necessidade de formação jurídica e institucional interna, para que todos os colaboradores estejam alinhados com os fundamentos legais da autonomia.

Apesar da percepção positiva do conteúdo da legislação em vigor – considerada eficaz por 78 % dos inquiridos – os resultados do inquérito no seu conjunto indicam que esta eficácia não se reflete plenamente na prática. Por isso, é fundamental que o quadro legal da autonomia financeira seja complementado por ações concretas, tais como: descentralização de receitas, reforço da auto cobrança e capacitação institucional.

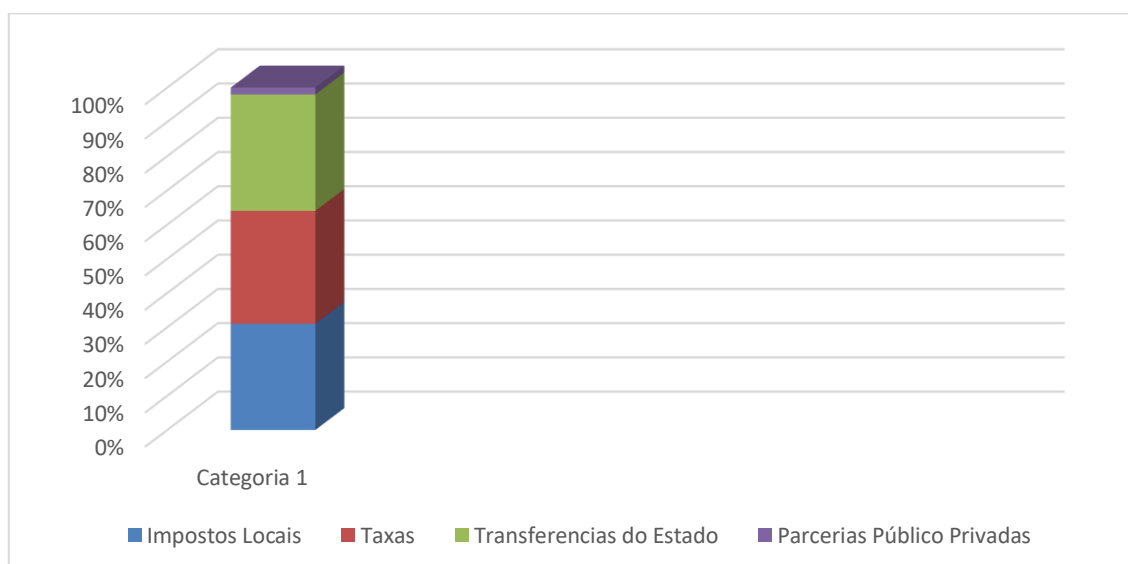


Gráfico 6 Principais fontes de receita do seu município.

Fonte: Elaboração própria

Os dados revelam uma forte concentração das receitas do município em três fontes tradicionais:

Transferências do Estado (34%)

Taxas administrativas e de serviço (33%)

Impostos locais (31%)

As parcerias público-privadas (2%)

A contribuição das parcerias público-privadas (PPP) é praticamente inexistente (2%), o que indica pouca diversificação e inovação nas fontes de receita municipais.

Embora exista alguma distribuição entre impostos, taxas e transferências, os números mostram que o município ainda depende significativamente de fontes externas (transferências) e explora mecanismos alternativos de financiamento de forma limitada.

Segundo *Pereira (2011)*, a diversificação das fontes de receita é uma das condições essenciais para a autonomia financeira. Os municípios que dependem excessivamente de um ou dois tipos de receitas – especialmente transferências – são vulneráveis à instabilidade fiscal e à centralização de decisões.

Rezende (2008) aponta que, para alcançar a autonomia, é necessário fortalecer os instrumentos de arrecadação adequados e fomentar fontes inovadoras, como concessões de serviços, PPPs e fundos de investimento local.

Lima (2010) acrescenta que a ausência de inovação na receita restringe a capacidade de investimento em setores estratégicos e compromete o desenvolvimento local sustentável.

A presença significativa de transferências estatais reforça a ideia de dependência orçamentária, já destacada na questão 4.

A baixa exploração das parcerias público-privadas (2%) revela pouca abertura a mecanismos de financiamento modernos, que poderiam complementar o orçamento sem aumentar a carga fiscal. Embora os impostos e as taxas representem, em conjunto, 64%, a

eficiência da cobrança e a matéria coletável local ainda têm de ser avaliadas para medir o seu potencial real.

A administração municipal do Kilamba Kiaxi ainda não tem um modelo de receitas suficientemente diversificado e autossustentável. A predominância das transferências estatais e a ausência quase total de fontes alternativas, como as parcerias público-privadas, refletem um sistema de financiamento tradicional pouco adaptado às exigências contemporâneas de autonomia financeira. Para reforçar a sua posição orçamental, a agência deve expandir a sua própria receitas, desenvolver mecanismos inovadores de captação de recursos e incentivar parcerias estratégicas com o setor privado.

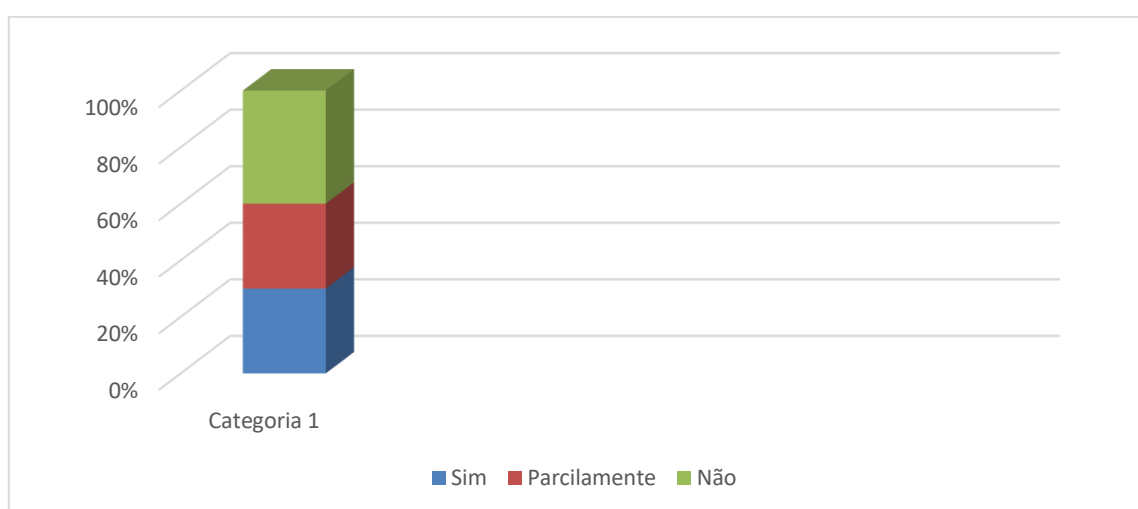


Gráfico 7 Capacidade para gerar receitas próprias suficientes para cobrir as despesas correntes

Fonte: Elaboração própria

Os resultados mostram que apenas 30% dos colaboradores percebem incentivos e diversificação de receitas na agência, enquanto outros 30% acreditam que isso ocorre parcialmente, e 40% dizem que não há diversificação ou incentivos.

Ou seja, 70% dos inquiridos indicam um nível insatisfatório de inovação na gestão das receitas públicas locais, o que revela uma estrutura fiscal limitada, conservadora e pouco adaptada às exigências de autonomia financeira.

Segundo Pereira (2011), a ampliação das fontes de financiamento abrangendo impostos municipais, taxas, receitas provenientes de concessões, utilização de bens públicos e iniciativas

desenvolvidas em cooperação com o setor privado constitui um elemento fundamental para que o município atinja uma verdadeira autonomia e capacidade de resistência orçamental.

Lima (2010) enfatiza que os incentivos fiscais e as estratégias para atrair novas fontes de receita representam boas práticas de governança local e são necessários para reduzir a dependência externa.

A ausência desses mecanismos, apontada por 70% dos funcionários do Kilamba Kiaxi, coloca o município em um patamar vulnerável, como *alerta Souza (2012)*, pois a falta de diversificação reduz a capacidade da administração municipal de reagir aos choques financeiros.

A estrutura de receitas do município parece concentrada em fontes tradicionais, o que limita a inovação, a independência e a capacidade de investir em políticas públicas locais.

A falta de incentivos também pode desencorajar a melhoria na cobrança das receitas existentes, como taxas e impostos locais.

Além disso, este quadro sugere pouca utilização de oportunidades externas, como concessões, fundos de investimento local, acordos e PPP.

O município de Kilamba Kiaxi apresenta níveis preocupantes de estagnação no que diz respeito à diversificação e incentivo à geração de novas receitas locais. A percepção de 70 % dos inquiridos mostra que a atual estrutura fiscal é insuficiente para garantir uma autonomia financeira sustentável e moderna. Por conseguinte, é urgente proceder a reformas orçamentais locais, reforçar a capacidade técnica e abrir a modelos inovadores de financiamento público.

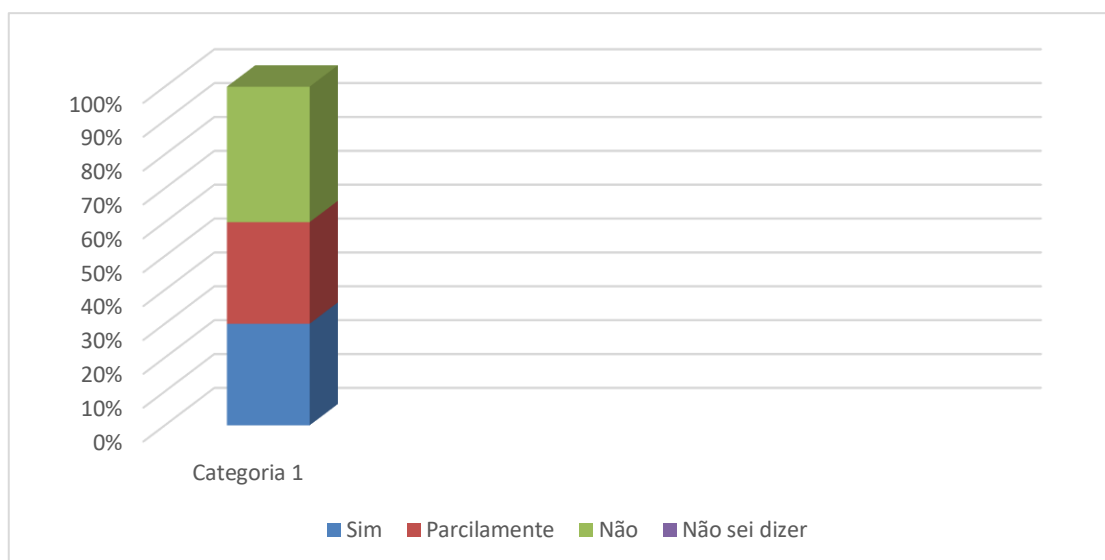


Gráfico 8 Fontes de rendimento locais

Fonte: Elaboração própria

Os dados revelam que apenas 30% dos inquiridos reconhecem a existência de incentivos e diversificação de receitas, enquanto 40% dizem que tal não ocorre. Outros 30% percebem parcialmente isso.

Esta distribuição mostra que a maioria (70%) dos colaboradores considera a diversificação das receitas locais limitada ou inexistente, o que constitui um obstáculo direto à autonomia financeira.

Segundo *Pereira (2011)*, a diversificação das fontes de receita como taxas, tarifas, concessões, parcerias público-privadas e exploração de ativos é condição fundamental para garantir a sustentabilidade financeira e reduzir a dependência de transferências estatais.

Lima (2010) argumenta que a iniciativa local e os incentivos à inovação na geração de receita são reflexos da boa governança e da administração moderna, o que ainda parece incipiente no contexto do Kilamba Kiaxi.

Rezende (2008) reforça que, sem estímulo legal e técnico para a criação de novas receitas, os municípios tornam-se reprodutores de orçamentos deficitários, perpetuando a dependência do governo central.

A falta de incentivos à diversificação pode resultar num baixo dinamismo orçamental, numa prestação limitada de serviços públicos e numa perda de credibilidade junto dos cidadãos.

A falta de diversificação implica também uma maior vulnerabilidade a crises económicas ou a atrasos nas transferências intergovernamentais.

Esta realidade compromete a capacidade de investimento local e de inovação.

A resposta à questão 8 do inquérito indica que a administração municipal do Kilamba Kiaxi ainda enfrenta sérias limitações no que diz respeito à diversificação das suas fontes de receitas, o que reflete uma das fragilidades mais críticas para a autonomia financeira local. A ausência de incentivos efetivos agrava esse cenário.

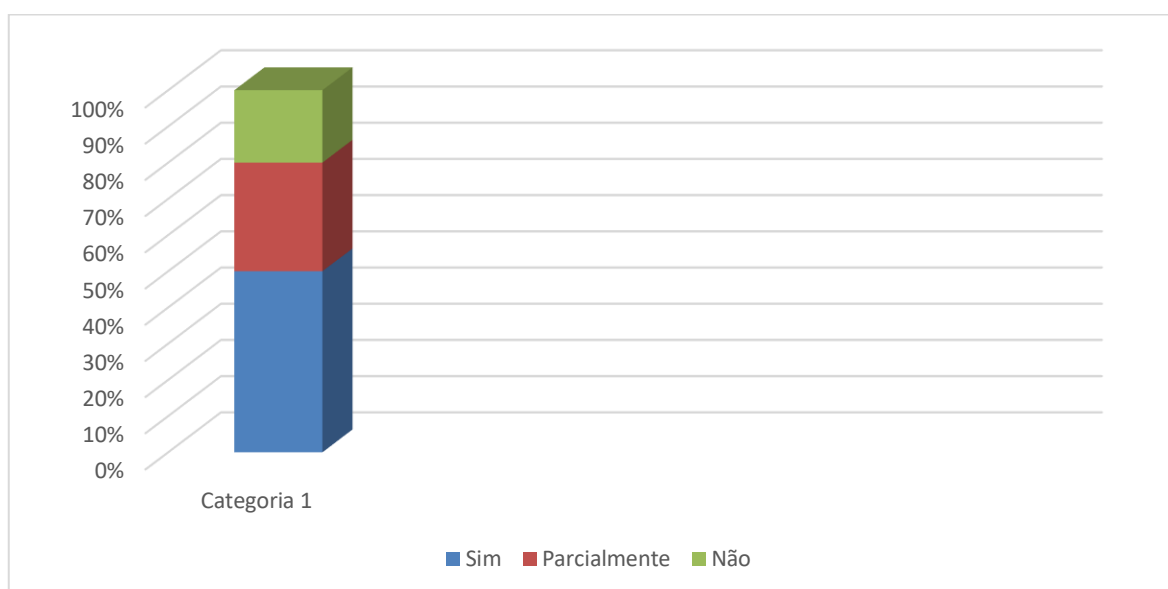


Gráfico 9 Plano financeiro

Fonte: Elaboração própria

Apenas metade dos inquiridos (50%) diz que existe planeamento financeiro a médio e longo prazo, enquanto 30% consideram que existe apenas parcial e 20% dizem que não há planeamento.

Este cenário revela fragilidades significativas na utilização de instrumentos de gestão estratégica a nível municipal. Se apenas metade dos colaboradores reconhece este tipo de planeamento, levanta-se dúvidas sobre a eficácia, clareza e institucionalização deste processo.

De acordo com Araújo (2012), o planejamento financeiro orientado para horizontes de médio e longo prazo constitui um elemento fundamental para assegurar a sustentabilidade orçamental dos municípios. Na ausência desse tipo de planejamento, torna-se complexo articular os recursos disponíveis com os objetivos estratégicos definidos e antecipar de forma adequada as necessidades futuras da população.

Oliveira (2013) reforça que muitos municípios têm uma gestão reativa e de curto prazo, o que limita o desenvolvimento local e compromete investimentos estruturais, como infraestrutura, educação e saneamento.

Além disso, *Cunha (2015)* aponta que um planejamento financeiro eficaz deve estar alinhado às políticas públicas setoriais, e não apenas um documento formal. A percepção parcial ou negativa de muitos funcionários sugere que esse alinhamento pode ser fraco ou ausente.

A falta de um planejamento estruturado compromete a capacidade de antecipar cenários orçamentais adversos, como recessões ou cortes nas transferências.

Também limita a captação de investimentos e o uso eficiente dos recursos, agravando a dependência externa.

Um planejamento inadequado pode conduzir a défices recorrentes, atrasos nos projetos e má prestação de serviços.

A análise da questão 9 evidencia que o planejamento financeiro estratégico ainda não se encontra plenamente instituído na administração municipal de Kilamba Kiaxi. Embora 50% dos inquiridos reconheçam a sua existência, a outra metade considera que esse planejamento é apenas parcial ou mesmo inexistente, o que afeta de forma direta a autonomia financeira do município e limita a gestão eficiente dos recursos públicos.

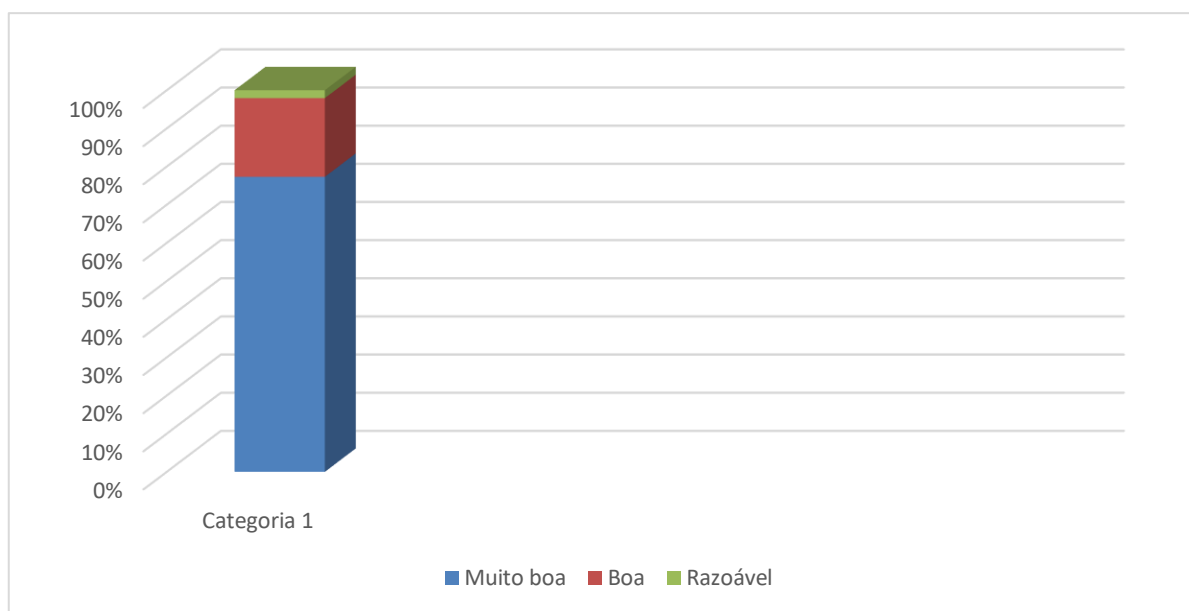


Gráfico 10 *Gerir os recursos financeiros de forma eficiente.*

Fonte: Elaboração própria

A análise dos dados revela que 95% dos participantes avaliam a capacidade técnica do município como boa ou muito boa, sendo que 75% a classificam especificamente como “muito boa”. Apenas 5% a consideram “regular” e nenhum dos inquiridos a avaliou como fraca, evidenciando uma percepção amplamente positiva quanto às competências técnicas existentes.

Esse resultado é muito positivo e contrasta com os dados de outras perguntas da pesquisa, que revelaram fragilidades no planejamento financeiro, na geração de receitas próprias e na diversificação tributária.

Essa aparente contradição pode indicar que a agência possui recursos humanos qualificados, mas enfrenta limitações estruturais, financeiras e regulatórias que impedem o pleno uso dessa competência técnica.

Segundo *Lima (2010)*, a capacidade institucional e técnica de uma autarquia é essencial para alcançar uma real autonomia. No entanto, esta capacidade deve ser complementada por instrumentos práticos de gestão, autonomia de decisão e apoio jurídico e orçamental.

Souza (2012) afirma que não basta ter profissionais capacitados: é preciso ter um ambiente institucional que favoreça a aplicação do conhecimento técnico, com planos de ação, orçamento descentralizado e autonomia política.

Silva e Araújo (2011) destacam que uma gestão financeira eficaz exige igualmente a implementação de mecanismos de controlo, transparência e prestação de contas, os quais nem sempre acompanham o nível de competência técnica existente nas administrações locais.

O município possui capital humano qualificado, o que é um ponto positivo e um potencial a ser explorado.

No entanto, os obstáculos parecem estar no modelo de financiamento e na ausência de autonomia prática, não na falta de capacidade técnica.

Essa capacidade pode ser mobilizada para implementar melhorias na arrecadação, gestão orçamentária e execução de planos de médio e longo prazo, se houver vontade política e condições institucionais.

Os resultados da questão 10 evidenciam um dos aspetos mais favoráveis da administração municipal de Kilamba Kiaxi: a perceção generalizada de que o município dispõe de profissionais com preparação técnica adequada para assegurar a gestão dos recursos públicos.

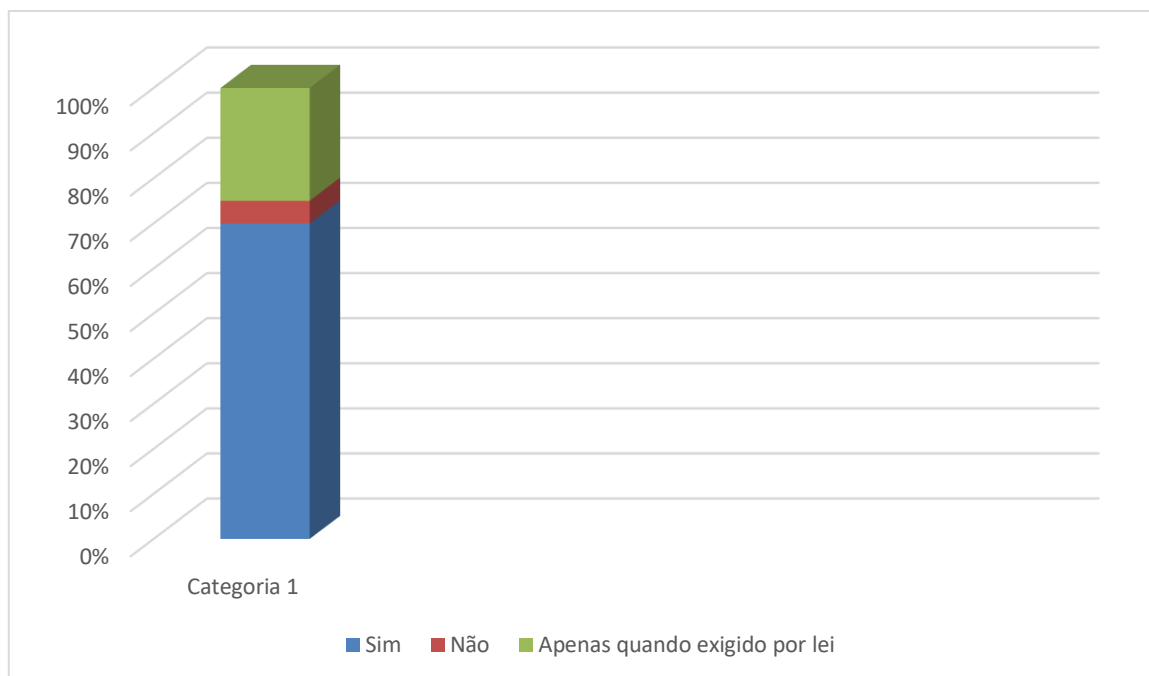


Gráfico 11 Auditorias internas e externas

Fonte: Elaboração própria

A maioria dos inquiridos (70%) afirma que a agência realiza auditorias internas e externas regularmente, enquanto 25% afirmam que tal só ocorre quando exigido por lei e 5% indicam que não existem auditorias.

Os resultados apontam para uma evolução favorável no que respeita ao controlo financeiro e à transparência da gestão pública. Contudo, evidenciam igualmente que aproximadamente um terço dos procedimentos de auditoria não é conduzido de forma voluntária e regular, o que pode representar um fator de risco para a responsabilização institucional e para a qualidade da governação.

Segundo *Silva e Araújo (2011)*, as auditorias internas e externas são mecanismos essenciais para a prestação de contas, fiscalização e prevenção de desvios de recursos públicos, especialmente em administrações locais com autonomia financeira parcial.

Rezende (2008) acrescenta que o controle externo frequente aumenta a confiança dos cidadãos, investidores e do próprio governo central na capacidade da autarquia de gerir os recursos públicos.

Por sua vez, *Araújo (2012)* alerta que as auditorias "apenas quando exigidas por lei", como relatado por 25% dos entrevistados, são insuficientes para garantir uma gestão eficiente e preventiva – atuam de forma corretiva, quando o dano já pode ter ocorrido.

A existência de auditorias regulares é um ponto positivo, mas o facto de 30% dos casos não seguirem esta regularidade representa uma fragilidade no sistema de controlo financeiro da agência.

As auditorias voluntárias e contínuas são indicadoras de maturidade institucional e compromisso com a gestão e legalidade baseadas em resultados.

A ausência total de auditoria, mesmo em 5% dos casos, pode abrir espaço para irregularidades e mau uso de recursos públicos.

A administração municipal do Kilamba Kiaxi demonstra um compromisso razoável com os mecanismos de auditoria financeira, mas ainda precisa consolidar uma cultura de inspeção permanente e não apenas reativa. A prática de auditorias regulares deve ser reforçada como instrumento para aumentar a autonomia, a transparência e a credibilidade institucionais.

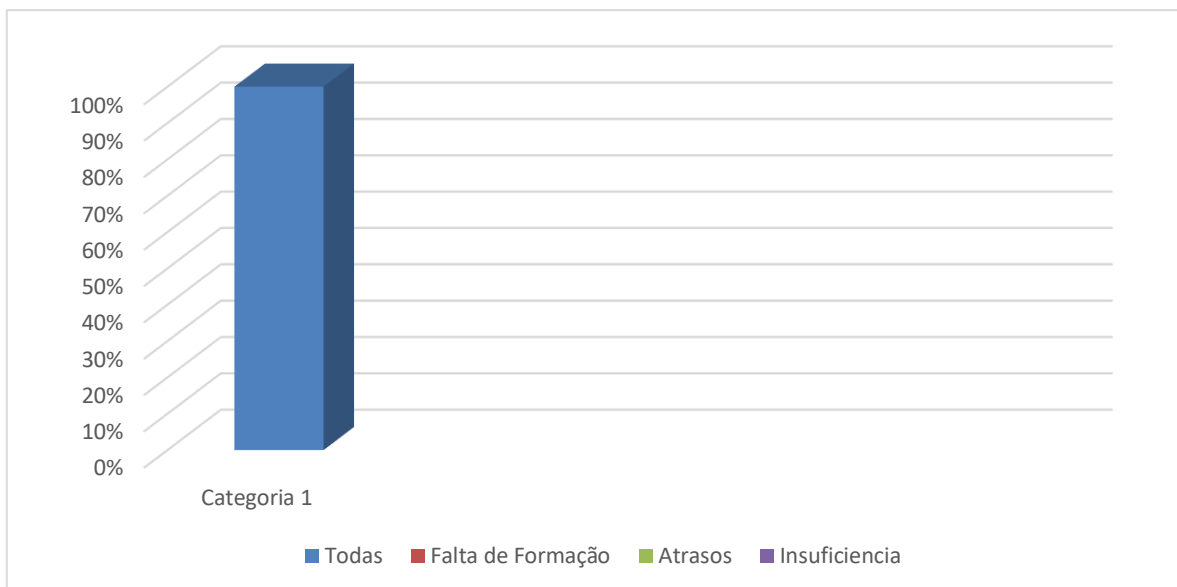


Gráfico 12 Principais desafios identificados na autonomia financeira

Fonte: Elaboração própria

A unanimidade nas respostas mostra que os três problemas elencados são reconhecidos por todos os funcionários da administração municipal do Kilamba Kiaxi como desafios frequentes e interligados. Esta resposta é muito significativa, pois indica um quadro sistêmico de constrangimentos financeiros e operacionais.

Segundo *Souza (2012)*, as autoridades locais nos países em desenvolvimento enfrentam três grandes obstáculos à autonomia financeira:

1. Capacidade limitada de gerar receitas próprias
2. Dependência de transferências intergovernamentais instáveis
3. Déficit de qualificação técnica na gestão pública

Esses são justamente os pontos apontados pelos entrevistados, o que demonstra a aderência da realidade local às tendências observadas na literatura.

Pereira (2011) acrescenta que a insuficiência de receitas próprias resulta em baixa margem de manobra fiscal, dificultando o investimento, a manutenção dos serviços e o planejamento a longo prazo.

Quanto aos atrasos nos repasses, *Rezende (2008)* alerta que eles afetam diretamente a execução orçamentária dos municípios, tornando-os imprevisíveis e vulneráveis à agenda do governo central.

Por fim, Cunha (2015) sublinha que a ausência de capacitação técnica adequada prejudica a qualidade da gestão pública, conduz a uma utilização menos eficiente dos recursos e compromete a prestação de serviços à comunidade. O facto de todos os inquiridos reconhecerem simultaneamente estes três constrangimentos evidencia que o município se encontra preso num ciclo vicioso, no qual fragilidades técnicas alimentam deficiências de gestão e estas, por sua vez, dificultam qualquer melhoria estrutural.

a falta de receitas → a dependência do Estado → atrasos e incertezas → má execução orçamental → dificuldade na formação de pessoal → menos eficiência → menos receitas.

Estes desafios comprometem a eficácia da descentralização, pois reduzem o município a um mero gestor de recursos escassos e condicionados, sem verdadeira autonomia. A administração municipal do Kilamba Kiaxi enfrenta problemas estruturais e interdependentes, sendo os principais: receitas próprias insuficientes, dependência do governo central e falta de formação técnica. Estes desafios limitam a eficácia da autonomia financeira e exigem intervenções integradas como reformas fiscais locais, investimentos em formação e maior previsibilidade das transferências estatais.

CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo examinar a autonomia financeira das autarquias locais, dedicando especial atenção ao município de Kilamba Kiaxi. Partiu-se do entendimento de que a descentralização administrativa e a capacidade financeira própria constituem elementos essenciais para o fortalecimento de uma governação democrática, participativa e orientada para a sustentabilidade no contexto angolano.

Do ponto de vista teórico, verificou-se que a autonomia financeira não se restringe apenas à capacidade de arrecadação, mas envolve também a existência de instrumentos jurídicos, orçamentários e administrativos que garantam aos municípios a possibilidade de definir prioridades, gerir recursos e prestar contas de forma transparente e eficiente. A literatura analisada reforça a ideia de que a descentralização é condição necessária para aproximar a administração pública dos cidadãos, garantindo maior participação e controle social.

A nível prático, o estudo de caso sobre o município do Kilamba Kiaxi revelou que, apesar do potencial socioeconómico da região e da vontade popular em torno da criação de municípios, persistem obstáculos estruturais à eficácia da autonomia financeira: receitas próprias insuficientes, forte dependência das transferências do poder central, fragilidades nos mecanismos de gestão e supervisão, e a ausência de eleições autárquicas que legitimem os órgãos locais.

Os dados recolhidos através dos inquéritos evidenciaram que tanto a população como os trabalhadores reconhecem a autonomia financeira como um elemento fundamental para melhorar a prestação dos serviços públicos, reduzir desigualdades sociais e impulsionar o desenvolvimento local. Contudo, ficou igualmente patente a perceção de que, na ausência de reformas efetivas e de um compromisso político consistente, essa autonomia tende a permanecer sobretudo formal, sem produzir os efeitos esperados na prática.

De forma geral, o estudo demonstrou que a autonomia financeira das autarquias locais constitui um pilar essencial para o fortalecimento do Estado democrático e do Estado de direito em Angola. A sua concretização plena poderá traduzir-se numa gestão mais eficiente dos recursos, num reforço da transparência e da responsabilização e, sobretudo, numa relação mais próxima e responsiva entre os órgãos de governo local e os cidadãos.

Conclui-se, portanto, que o futuro da governação local em Angola estará condicionado à capacidade de consolidar a institucionalização dos municípios, assegurando-lhes recursos financeiros suficientes, quadros técnicos qualificados e sistemas de controlo robustos. Apenas mediante estas condições será possível transformar os municípios em agentes efetivos de desenvolvimento sustentável e em espaços que promovam uma cidadania ativa e participativa.

Este trabalho apresenta algumas limitações que derivaram da especificidade do tema e do país de análise. Assim, tal como referido anteriormente, o número de inquéritos realizados apesar de estatisticamente ser relevante e viável, deveria ser maior. Neste seguimento em trabalhos futuros pretendemos aumentar a amostra. Salientamos o facto de o inquérito não ter sido validado científico, apesar de justificarmos cientificamente todas as questões colocadas. Em investigação futura pretendemos também replicar a análise para outras províncias angolanas.

Pretendemos com este e futuros trabalhos não só melhorar a gestão pública provincial ao nível das autarquias locais em Angola, mas também enriquecer o conhecimento científico no âmbito desta área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldridge, R., & Stoker, G. (2002). *Promover uma ética de serviço público*. Londres: Nova Rede de Governo Local.
- Angola. (2010). *Constituição da República de Angola*. Diário da República.
- Angola. (2020a). *Regime Financeiro das Autarquias Locais*. Diário da República.
- Angola. (2020b). *Regime Financeiro das Taxas da Administração Local*. Diário da República.
- Araújo, M. C. (2012). Gestão pública municipal: desafios e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 112–135.
- Artigo da UNED. (2020). *Avaliação da Gestão Pública: Administração Pós-Burocrática*.
- Ayee, J. R. A. (2012). A economia política da criação de distritos no Gana. *Journal of Asian and African Studies*, 48(5), 623–645.
- Banco Mundial. (1997). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: O Estado num mundo em mudança*. Oxford University Press.
- Banco Mundial. (2003). *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. World Bank.
- Banco Mundial. (2010). *Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance*. World Bank.
- Beu, C. C. (2017). O processo de instituição dos municípios em Angola: Entre o formalismo jurídico e a realidade política. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 9(17), 346–354.
- Capuz, C. (1991). Uma gestão pública para todas as estações? *Administração Pública*, 69(1), 3–19.
- Carvalho, J. S. (1996). *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*. Almedina.
- Chiavenato, I. (1997). *Recursos Humanos* (Ed. Compacta). Atlas.
- Constituição da República de Angola. (1992). Artigo 182.º: Tribunal de Contas.
- Cruz, S. (2019). *Gestão Financeira Municipal: Desafios e Boas Práticas*. Escolar Editora.
- Cunha, A. S. (2015). Autonomia financeira dos municípios: entre a teoria e a prática. *Jornal das Finanças Públicas*, 10(2), 45–67.
- Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. (2015). *Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Portugal.

DeLeon, L., & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89–97.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.

Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. World Bank Institute.

Eryilmaz, B. (2011). *Administração Pública*. Okutman Publishing.

Estratégia Nacional de Desconcentração e Reforço da Autonomia Local. (2001). *Estratégia Nacional de Desconcentração e Reforço da Autonomia Local*. Ministério da Administração do Território.

Expansão Angola. (2020, 4 de julho). *O Tribunal de Contas torna mais rigorosas as regras de controlo da despesa pública*.

Faguet, A. S. (2004). A descentralização aumenta a capacidade de resposta do governo às necessidades locais? *Journal of Public Economics*, 88(3–4), 867–893.

Faguet, J.-P., & Shami, M. (2021). A incoerência da reforma institucional. *Studies*, 57(1), 85–112.

Feijó, C., & Ferreira, R. (2015). *Estudo geral sobre a organização territorial do Estado em Angola*.

Fenwick, J., Shaw, S., & Foreman, S. (1994). The new public management in local government. *Public Money & Management*, 14(2), 15–20.

Ferreira, A. F. (2019). *A perceção dos dirigentes públicos sobre a Nova Gestão Pública em Portugal (2010–2019)*.

Franco, A. S. (1990). *Autonomia Financeira das Autarquias Locais* (3.^a ed.). Coimbra Editora.

Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. Jossey-Bass.

Friedman, M. (1956). A teoria da quantidade da moeda – uma reafirmação. In M. Friedman (Ed.), *Estudos da Teoria Quantitativa da Moeda* (pp. 3–21). University of Chicago Press.

Fridy, K. S., & Myers, W. M. (2019). Challenges to decentralization in Ghana. *Commonwealth & Comparative Politics*, 57(1), 71–92.

Fundação Bill & Melinda Gates. (2011). *Perfil atualizado do município de Kilamba Kiayi*. Fundação Bill & Melinda Gates.

IGAE – Inspeção-Geral da Administração do Estado. (s.d.). *Relatório de atividades da IGAE*. Governo de Angola.

Jessop, B. (2002). *O futuro do Estado capitalista*. Polity Press.

- João, V. S. (2022). *A institucionalização das autarquias locais em Angola*. Julaw.
- Lei Complementar n.º 101/2000. (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasil.
- Lei n.º 13/10, de 9 de julho. *Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas de Angola*.
- Lei n.º 13/20, de 14 de maio. (2020). *Regime Financeiro das Autarquias Locais*. Angola.
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. (2013). *Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais*. Portugal.
- Lima, J. R. (2010). Capacidade institucional e desenvolvimento local. *Revista de Gestão*.
- Louro, A., & Ferreira, J. (2014). *Contabilidade Pública: Enquadramento e Prática*. Vida Económica.
- Luz, C. (2006). *A aplicação da Nova Gestão Pública na Administração Local*.
- Mariano, A. E. (2020). *Finanças Locais – A relevância da Autonomia Financeira*. Julaw.
- Martin, S., & Hartley, K. (2000). Best value: The new performance framework. *Public Money & Management*, 20(3), 55–60.
- Martinez Vazquez, J., & Alm, J. (2010). *Descentralização do setor público: conceitos e tendências internacionais*. Banco Mundial.
- Martinez Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Descentralização fiscal e crescimento económico. *World Development*, 31(9), 1597–1616.
- Martinho, J. (2002). *Administração pública e reforma do Estado*. Escolar Editora.
- Martins, E., & Silva, D. (2014). Receitas próprias e sustentabilidade financeira municipal. *Jornal do Tesouro Nacional*, 8(3), 89–108.
- Mateus, I. (2024). *Autarquias em Angola: Desafios e perspetivas da descentralização*. Mayamba Editora.
- Matos, J. (2019). *Autarquias Locais em Angola: A proposta do governo e a sua implementação gradual*. Kitambo Business Consulting.
- McLaughlin, K. (2002). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Routledge.
- Mendes, A., & Lima, F. (2016). *Gestão fiscal e responsabilidade orçamental*. Atlas.
- Nabais, J. C. (2007). *Autonomia das Autarquias Locais*. Almedina.
- Oliveira, L. F. (2013). Autonomia municipal no Brasil. *Revista Direito e Cidadania*, 18(1), 55–72.

Olowu, D., & Wunsch, J. S. (2004). *Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization*. Lynne Rienner Publishers.

OPSA. (2018). *Reflexão sobre a institucionalização das autarquias locais em Angola*. Observatório Político e Social de Angola.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventar o governo*. Addison Wesley.

Paquin, M. (1998). Innovation in public sector management. In B. G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Taking Stock* (pp. 221–251). McGill-Queen's University Press.

Pereira, F. T. (2011). *Federalismo fiscal e finanças municipais*. Atlas.

Peso, C. (2013). *A Nova Gestão Pública no Município de Macedo de Cavaleiros: 1996–2013*.

PLMJ. (2019). *Autoridades Locais em Angola*. Juristas Transformadores.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (s.d.). *Relatório sobre governação local em Angola*. PNUD.

Pires, J. (2019). *Governação local e transparência A experiência de Cabo Verde*. Uni-CV Editora.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Reforma da gestão pública: Uma análise comparativa*. Oxford University Press.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Reforma da gestão pública: Uma análise comparativa – na era da austeridade* (4.^a ed.). Oxford University Press.

Pollitt, C., Bathgate, K., Smullen, A., & Talbot, C. (2000). Agencies: A test case for convergence. Comunicação apresentada no IRSPM IV, Erasmus University.

Poulson, L. (2008). *As autarquias locais e as autoridades tradicionais no direito angolano*. Casa das Ideias.

Protocolo de Lusaca. (1994). *Acordo de cessar-fogo entre o Governo de Angola e a UNITA*. Organização das Nações Unidas.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

Rezende, F. (2008). *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.

Ribeiro, F. (1995). *Manual de Finanças Públicas e Gestão Orçamentária*. Dom Quixote.

Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2010). *Administração pública: Modernização e inovação*. Escolar Editora.

Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in modern local government. *Public Administration*, 79(2), 297–313.

Silva, C., & Lima, R. (2016). Transparência e responsabilidade fiscal nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 215–237.

Silva, P., & Araújo, R. (2011). Controlo interno e auditoria na administração pública municipal. *Revista Control*, 5(2), 65–82.

Smoke, P. (2003). Descentralização em África. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16.

Souza, C. (2012). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 20(42), 121–137.

Souza, C. (2012). Governação local e descentralização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(80), 33–49.

Tribunal de Contas de Angola. (2024, 17 de dezembro). *O Tribunal de Contas termina o ano sem qualquer processo para analisar*.

Tribunal de Contas de Angola. (2024, 31 de maio). *Conta Geral do Estado com 21 recomendações do TC*.

Tribunal de Contas de Angola. (2025, 2 de abril). *Apresentação do parecer sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia Nacional*.

União Europeia. (s.d.). *Programa de apoio à governação local em Angola*. União Europeia.

Vazquez Martinez, J., & Alm, J. (2010). *Public sector decentralization: Concepts and measurement*. World Bank.

Vazquez Martinez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616.

Warrington, J. (1997). *Managing local government: Public administration in practice*. Routledge.

ANEXOS

**INQUÉRITO NO MUNICÍPIO DO KILAMBA KIAXI: Autonomia Financeira
das Autarquias Locais**

Idade: _____

Género: _____ / _____

**1. Considera que a autarquia e autonomia financeira no município do Kilamba
Kiaxi são suficientes?**

- a) Sim _____
- b) Parcialmente _____
- c) Não _____
- d) Não sei dizer _____

**2. Como classifica o grau de dependência da sua autarquia em relação às
transferências do governo?**

- a) Muito elevado _____
- b) Elevado _____
- c) Moderado _____
- d) Baixo _____

**3. A legislação vigente assegura, na sua opinião, uma autonomia financeira eficaz
às autarquias?**

- a) Sim _____
- b) Parcialmente _____
- c) Não _____
- d) Não conheço a legislação _____

4. Quais são as principais fontes de receita da sua autarquia?

- a) Impostos locais _____
- b) Taxas _____
- c) Transferências do Estado _____

d) Parcerias público-privadas _____

5. A sua autarquia tem capacidade para gerar receitas próprias suficientes para cobrir as despesas correntes?

a) Sim _____

b) Parcialmente _____

c) Não _____

6. Há incentivos e diversificação das fontes de receita local?

a) Sim _____

b) Parcialmente _____

c) Não _____

d) Não sei dizer _____

7. Existe planeamento financeiro de médio e longo prazo na sua autarquia?

a) Sim _____

b) Parcialmente _____

c) Não _____

8. Como classifica a capacidade técnica da sua autarquia para gerir recursos financeiros de forma eficiente?

a) Muito boa _____

b) Boa _____

c) Razoável _____

d) Fraca _____

9. A sua autarquia recorre a auditorias externas e internas regularmente?

- a) Sim _____
- b) Não _____
- c) Apenas quando exigido por lei _____

10. Que desafios financeiros enfrenta com mais frequência?

- a) Insuficiência de receitas próprias _____
- b) Atrasos nas transferências do Estado _____
- c) Falta de formação técnica _____
- d) Todas as anteriores _____