

FEDERALISMO E AUTARQUIAS LOCAIS: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE ANGOLA E BRASIL

FEDERALISM AND LOCAL AUTARCHIES: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN ANGOLA AND BRAZIL

Artigo recebido em: 23/1/2026

Artigo aceito em: 24/4/2026

Antônio Roberto Xavier*

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Redenção, Ceará, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6041487079855448>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3018-2058>

roberto@unilab.edu.br

Gilson Adão Domingos Vieira*

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Redenção, Ceará, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8823922918225421>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-7698-4595>

gilsonadaodomingosvieira@aluno.unilab.edu.br

Roque do Nascimento Albuquerque*

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Redenção, Ceará, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2187872429152866>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8565-4668>

roadry.albuquerque@unilab.edu.br

Antenor Teixeira de Almeida Junior**

**Centro Universitário da Grande Fortaleza (UNIGRANDE), Fortaleza, Ceará, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6434181677516850>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6368-8939>

antenorjunior@unigrande.edu.br

Layer Leorne Mendes Júnior**

**Centro Universitário da Grande Fortaleza (UNIGRANDE), Fortaleza, Ceará, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/47213182664274671>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4992-1850>

leoene@unigrande.edu.br

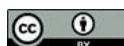
The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

Este artigo examina, em perspectiva comparada, a formação do poder local em Angola e o desenho federativo brasileiro, com especial atenção ao processo de criação das autarquias locais angolanas. Parte-se da premissa de que a descentralização não é apenas técnica de gestão, mas forma de redistribuição territorial do poder, da capacidade decisória e da responsabilidade pública. Em Angola, a Constituição da República de 2010 inaugurou marco relevante ao reconhecer o poder local e prever as autarquias como pessoas coletivas territoriais voltadas à prossecução de interesses próprios

Abstract

This article examines, from a comparative perspective, the formation of local power in Angola and the Brazilian federative design, with special attention to the creation process of Angolan local authorities (autarquias locais). It starts from the premise that decentralization is not merely a management technique, but a form of territorial redistribution of power, decision-making capacity, and public responsibility. In Angola, the 2010 Constitution of the Republic established a significant milestone by recognizing local power and providing for local authorities as territorial legal entities aimed at



das populações. Contudo, o percurso de institucionalização permanece incompleto, revelando tensões entre previsão normativa, prudência política, capacidade administrativa e financiamento. Em contraste, a Constituição brasileira de 1988 consolidou um municipalismo robusto e elevou o município à condição de ente federativo, ainda que a autonomia local no Brasil continue limitada por profundas desigualdades fiscais, administrativas e regionais. A pesquisa adota metodologia qualitativa, bibliográfica, documental, normativa e comparativa, dialogando com autores clássicos e contemporâneos do federalismo, da descentralização, da administração pública e da governação territorial. Os resultados indicam que a experiência brasileira oferece lições importantes para Angola, especialmente quanto à necessidade de combinar autonomia política, capacidade administrativa, receitas estáveis, coordenação intergovernamental e mecanismos de accountability. Conclui-se que a criação das autarquias locais angolanas dependerá menos da mera proclamação jurídica e mais da construção efetiva de condições materiais e institucionais para o autogoverno territorial.

Palavras-chave: Descentralização. Autarquias Locais. Federalismo. Angola. Brasil.

pursuing the specific interests of their populations. However, the path toward institutionalization remains incomplete, revealing tensions between normative provision, political prudence, administrative capacity, and funding. In contrast, the 1988 Brazilian Constitution consolidated a robust municipalism and elevated the municipality to the status of a federative entity, although local autonomy in Brazil remains limited by profound fiscal, administrative, and regional inequalities. The research adopts a qualitative, bibliographic, documentary, normative, and comparative methodology, engaging with classic and contemporary authors on federalism, decentralization, public administration, and territorial governance. The results indicate that the Brazilian experience offers important lessons for Angola, especially regarding the need to combine political autonomy, administrative capacity, stable revenues, intergovernmental coordination, and accountability mechanisms. It concludes that the creation of Angolan local authorities will depend less on mere legal proclamation and more on the effective construction of material and institutional conditions for territorial self-government.

Keywords: Decentralization. Local Authorities. Federalism. Angola. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A organização territorial do poder é um dos problemas clássicos da teoria do Estado e da administração pública. Em diferentes tradições constitucionais, a disputa entre centralização e descentralização aparece associada a questões de unidade nacional, legitimidade democrática, eficiência administrativa, desenvolvimento regional e participação cidadã. Não se trata, portanto, de um tema periférico. A maneira pela qual o Estado distribui autoridade, recursos e competências no território afeta diretamente a qualidade das políticas públicas, o padrão de representação política e a própria experiência concreta da cidadania. No caso angolano, a temática adquire especial densidade por força da história de formação estatal marcada por centralização político-administrativa, guerra prolongada, fragilidade de burocracias subnacionais e forte dependência do centro nacional. A Constituição da República de Angola de 2010, ao reconhecer o poder local e prever as autarquias locais, introduziu base jurídica relevante

para uma reconfiguração territorial do Estado. Todavia, a distância entre o desenho constitucional e a implementação concreta das autarquias permaneceu como uma das questões centrais do debate institucional contemporâneo em Angola.

Em contraposição, o Brasil apresenta uma experiência institucional distinta. A Constituição de 1988 transformou o município em ente federativo e consolidou um modelo singular de federalismo trino, no qual União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham a estrutura federativa (Xavier *et al.*, 2026). Esse desenho ampliou o protagonismo dos governos locais na prestação de serviços públicos, na implementação de políticas sociais e na mediação entre Estado e sociedade, embora não tenha eliminado assimetrias históricas de capacidade fiscal e administrativa (Abrucio, 2001; Arretche, 2012). A comparação entre Angola e Brasil, embora um seja um Estado unitário e o outro Federal, é muito relevante porque aproxima dois contextos que compartilham, em alguma medida, tradições jurídico-administrativas influenciadas pela matriz luso-romana, mas divergem profundamente quanto à forma de Estado, ao grau de institucionalização do poder local e aos mecanismos de financiamento e coordenação territorial. A comparação, neste trabalho, não busca transplantar mecanicamente institutos de um país para o outro nem tanto sugerir aplicação do federalismo a Angola. O objetivo é extrair categorias analíticas e lições institucionais úteis para refletir sobre a viabilidade, os limites e as condições de consolidação das autarquias locais angolanas.

A hipótese central sustentada é a de que o principal obstáculo à autarquização em Angola não reside apenas na inexistência de norma, uma vez que já existe importante arcabouço constitucional e infraconstitucional sobre o tema, mas sobretudo na dificuldade de converter esse marco normativo em institucionalidade efetiva. Em outras palavras, o problema fundamental não é somente jurídico; é também político, administrativo, fiscal e territorial. Ao longo do artigo, argumenta-se que a experiência brasileira revela uma lição decisiva: autonomia local só se torna substantiva quando apoiada em competências definidas, receitas previsíveis, mecanismos de coordenação intergovernamental, burocracias minimamente capacitadas e instrumentos de controle e participação social. Sem essas condições, a autonomia tende a existir apenas como fórmula normativa ou promessa programática.

O principal problema que esta pesquisa visa resolver é: em que medida a experiência municipalista brasileira oferece elementos teóricos e institucionais úteis para compreender os desafios da criação e consolidação das autarquias locais em Angola? A

questão é relevante porque o debate angolano frequentemente oscila entre duas posições igualmente insuficientes: de um lado, o normativismo, que supõe que a simples previsão constitucional resolve o problema; de outro, o ceticismo político, que trata a descentralização como agenda sempre adiada.

Entre essas posições, torna-se necessário examinar as condições concretas que permitem ou impedem a materialização da autonomia local. A justificativa do estudo é dupla. Em plano teórico, contribui para o diálogo entre direito público, ciência política, administração pública e estudos comparados sobre federalismo e descentralização. Em plano prático, oferece subsídios para o debate institucional angolano ao indicar que o sucesso da autarquização depende de arranjos mais complexos do que a mera realização de eleições locais. Descentralizar implica redistribuir poder, recursos, responsabilidades e mecanismos de controle.

Visando atender a problemática proposta este artigo elenca como objetivo geral analisar comparativamente a descentralização em Angola e o federalismo municipal brasileiro, com foco nas implicações dessa comparação para a criação das autarquias locais angolanas. Com efeito, derivados do objetivo geral delineamos como objetivos específicos: i) discutir os fundamentos teóricos da descentralização, da autonomia local e do federalismo; ii) examinar a trajetória jurídico-política do poder local em Angola; iii) apresentar os principais traços do municipalismo brasileiro pós-1988; iv) identificar convergências e divergências entre os dois contextos; v) propor eixos analíticos para a consolidação das autarquias locais em Angola.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Descentralização e autonomia local como problemas clássicos da teoria do Estado

A descentralização é tema recorrente desde a formação do Estado moderno. Em perspectiva clássica, ela aparece vinculada ao dilema entre unidade e pluralidade, centro e periferia, comando e autonomia. Alexis de Tocqueville observou, a propósito da experiência norte-americana, que a vitalidade da democracia não deriva apenas das instituições nacionais, mas do enraizamento da vida pública em escalas locais, onde os cidadãos aprendiam a deliberar, fiscalizar e administrar interesses comuns (Tocqueville,

2005). Essa observação permanece atual porque indica que a descentralização não deve ser vista apenas como mecanismo de eficiência, mas também como escola de cidadania e de responsabilidade política.

Hans Kelsen, ao refletir sobre formas de organização estatal, mostrou que a centralização e a descentralização podem ser compreendidas como modos de distribuição da criação normativa no interior de uma ordem jurídica (Kelsen, 1998). Em chave contemporânea, Norberto Bobbio *et al* lembram que descentralizar significa pluralizar centros decisórios e reconhecer que a concentração absoluta tende a comprometer tanto a liberdade quanto a eficiência (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

A literatura mais recente ampliou a compreensão do fenômeno. Falletti (2010), em um estudo sobre a América Latina, demonstrou que a descentralização não ocorre em uma única dimensão, mas em sequências que podem ser administrativas, fiscais ou políticas, gerando efeitos diversos sobre a distribuição efetiva do poder. Essa chave é particularmente útil para o caso angolano, pois permite perguntar se o processo em curso corresponde a autêntica descentralização política ou se permanece circunscrito a rearranjos administrativos controlados pelo centro. A autonomia local é uma categoria multidimensional. Não se esgota na eleição de autoridades, tampouco na personalidade jurídica da entidade local. Ela envolve, ao menos, quatro dimensões: política, administrativa, normativa e financeira. A dimensão política corresponde ao autogoverno; a administrativa, à gestão de serviços e estruturas; a normativa, à capacidade de produzir regras dentro de competências definidas; e a financeira, à existência de receitas próprias ou garantidas que permitam decidir e agir com previsibilidade.

Silva (2016), ao examinar a autonomia municipal brasileira, enfatiza que ela somente se completa quando há auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. O ponto decisivo, entretanto, é que nenhuma dessas dimensões sobrevive de forma robusta sem base fiscal. Prud'homme (1995), em advertência clássica, lembra que descentralizar sem capacidade financeira e sem coordenação adequada pode produzir ineficiências, desequilíbrios e aprofundamento de desigualdades territoriais.

Assim, em vez de tratar a autonomia como categoria binária - presente ou ausente -, é mais apropriado percebê-la em graus. Há contextos em que existe autonomia eleitoral, mas não fiscal; outros em que há receitas, mas não há liberdade decisória substancial; e ainda situações em que o centro mantém tutela tão intensa que a autonomia se torna formal. Essa leitura graduada é especialmente importante para analisar Angola e Brasil

sem simplificações.

2.2 Descentralização administrativa e descentralização política

No debate jurídico-administrativo, é essencial distinguir desconcentração e descentralização. A desconcentração consiste em distribuir tarefas e competências entre órgãos internos da mesma pessoa jurídica, sem romper a unidade hierárquica. A descentralização, por sua vez, implica transferir atribuições para outras pessoas jurídicas, dotadas de alguma autonomia e responsabilidade próprias. Pietro (2022) e Mello (2021) insistem nessa distinção porque ela evita que simples capilarização administrativa seja confundida com autogoverno. Essa diferenciação é central para Angola. Um Estado pode estar presente em todo o território por meio de órgãos provinciais, municipais e comunais e, ainda assim, permanecer profundamente centralizado. O que caracteriza que a descentralização política não é a mera presença territorial do aparelho estatal, mas a existência de órgãos locais representativos, competência decisória própria, autonomia administrativa e financeira, além de mecanismos de responsabilização adequados.

A desconcentração pode ser funcionalmente útil, sobretudo para ampliar a capacidade de execução das políticas nacionais. No entanto, quando apresentada como se fosse descentralização plena, gera ilusões institucionais. O poder continua no centro, embora opere por braços periféricos. Daí a importância de separar com rigor os conceitos. Por algum motivo, uma parte consideravelmente importante da literatura consultada associa descentralização à democratização, sob o argumento de que governos mais próximos da população são mais responsivos às preferências locais e mais permeáveis ao controle social. Dahl (2012) e Habermas (1997), ainda que em registros teóricos diferentes, oferecem bases para compreender a democracia como processo que requer espaços institucionais de deliberação, participação e accountability. O nível local, nessa perspectiva, pode ampliar a densidade democrática. Todavia, a associação entre descentralização e democracia não deve ser tratada como automática. A literatura latino-americana e africana mostra que elites locais, patrimonialismo, clientelismo e desigualdade de capacidades podem reproduzir, em escala subnacional, vícios do centro. Por isso, a descentralização democrática precisa ser acompanhada de regras de transparência, fiscalização, pluralismo e inclusão social. Também no plano do desenvolvimento territorial há ambivalências. A proximidade local pode melhorar o

diagnóstico de necessidades e a adequação das políticas; por outro lado, territórios muito desiguais tendem a produzir resultados igualmente desiguais se inexistirem mecanismos redistributivos. Em suma, descentralizar pode aproximar o Estado da sociedade, mas só gera efeitos substantivamente democráticos e desenvolvimentistas quando articulado a capacidade estatal e justiça territorial.

2.3 Federalismo, cooperação e governação multinível

O federalismo é frequentemente definido como forma de Estado fundada na repartição constitucional do poder entre diferentes níveis territoriais. Contudo, a experiência comparada demonstra que as federações contemporâneas raramente operam como sistemas de compartimentos estanques. Em áreas como educação, saúde, assistência social e infraestrutura, observa-se intensa interdependência entre entes, o que levou à consolidação da ideia de federalismo cooperativo.

Souza (2005) e Arretche (2012) demonstram que, no caso brasileiro, a descentralização não significou enfraquecimento absoluto do centro, mas reconfiguração da relação entre centralização normativa e descentralização executiva. A União permaneceu fortemente indutora em muitas políticas, sobretudo por meio de financiamento, regulação e condicionalidades. Essa articulação é útil para pensar Angola, porque mostra que autonomia local não equivale à ausência de coordenação nacional.

A noção de governação multinível ajuda a compreender arranjos nos quais múltiplos centros decisórios coexistem e se coordenam. Embora muito utilizada no estudo da União Europeia, a categoria também se aplica a federações e a Estados unitários descentralizados. Seu mérito está em mostrar que a descentralização exige articulação entre escalas, e não simples fragmentação do poder. Porém, o federalismo deve ser aplicado com a noção de cooperação, recentemente, como demonstra Xavier *et al.* (2026) o Brasil tem realizado políticas que ampliam a cooperação e apoio entre os entes federativos.

O governo central buscou institucionalizar o diálogo para que a União não apenas “mande recursos”, mas coordene um sistema nacional articulado. O maior avanço político no quesito colaboração foi a retomada dos canais formais de negociação entre União, estados e municípios, superando a desarticulação anterior, por exemplo houve a criação do Conselho da Federação: instaurado para ser o principal foro de diálogo, reunindo

representantes do Governo Federal, governadores e entidades municipalistas. Seu objetivo é processar demandas comuns e evitar que políticas sejam desenhadas em Brasília sem ouvir quem as executa na ponta, ou seja, os municípios. (Xavier *et al.*, 2026)

Logo, nós podemos entender que até o Brasil reconhece que esta descentralização não foi da noite por dia, não bastou a constituição pregar o pacto, devem ser criadas políticas constantes para garantir que o pacto federativo seja preservado e que os municípios possam se desenvolver, pois descentralizar não significa atribuir as responsabilidades para os entes mais fracos, a União deve garantir equidade na distribuição dos poderes desses municípios, do mesmo modo, o governos de Angola, prega em diversas leis atos que não são praticados ou que carecem de cuidado contínuo para garantir a efetividade, conforme demonstra Vieira *et al.* (2026).

2.4 A construção do poder local em Angola

A história do Estado angolano foi marcada por forte centralização, tanto no período colonial quanto no pós-independência. O governo colonial português estrutura o território a partir de lógicas de comando, exploração e tutela, com baixa incorporação política das populações locais. Após a independência, a guerra civil prolongada e a necessidade de preservação da unidade nacional favoreceram a manutenção de um padrão centralizador, no qual a autoridade nacional se apresentava como condição de estabilidade e integridade territorial. Essa trajetória ajuda a explicar por que a descentralização em Angola não é simples questão técnico-administrativa. Ela toca em memórias institucionais de conflito, em preocupações com coesão estatal e em receios relativos à distribuição territorial do poder. Em Estados que viveram guerras longas, a centralização frequentemente se converte em tecnologia de sobrevivência.

O problema surge quando essa tecnologia, adequada a um contexto de exceção, se perpetua em tempos de normalização constitucional. Desse ponto de vista, a criação das autarquias locais significa ruptura parcial com a gramática histórica do Estado centralizado. Não por acaso, o tema mobiliza debates intensos sobre ritmo, extensão, financiamento e tutela. A Constituição da República de Angola de 2010 constitui marco jurídico decisivo no tratamento do poder local. Ao reconhecer as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais correspondentes ao conjunto de residentes em determinadas circunscrições e voltadas à satisfação de interesses próprios das populações, o texto

constitucional abriu espaço para uma nova arquitetura de governação territorial. Esse reconhecimento possui importância teórica e institucional. Em primeiro lugar, porque rompe com a ideia de que toda a vida pública territorial deve ser governada exclusivamente como prolongamento hierárquico do centro. Em segundo, porque admite a legitimidade de interesses locais diferenciados. Em terceiro, porque cria fundamento constitucional para órgãos representativos locais dotados de competências próprias.

Não obstante, a distância entre previsão constitucional e implementação efetiva permanece decisiva. O reconhecimento constitucional é condição necessária, mas não suficiente, para o autogoverno. É preciso legislação infraconstitucional, recursos, quadros técnicos, rotinas administrativas e decisão política consistente de implementação. Nos anos subsequentes à Constituição, Angola aprovou diplomas importantes relativos à organização e funcionamento das autarquias locais, ao regime financeiro e ao regime de taxas autárquicas. Esse conjunto normativo indica que o país não está juridicamente desarmado diante da agenda descentralizadora. Ao contrário, há base legal relevante para sustentar o processo. Ocorre que a existência de legislação não resolve, por si, o problema da institucionalidade. A literatura de implementação de políticas públicas demonstra que normas podem conviver por longos períodos com baixa efetividade quando faltam incentivos, recursos, capacidade administrativa ou convergência política. No caso angolano, esse hiato entre norma e prática tornou-se elemento central do debate sobre as autarquias. A institucionalidade incompleta produz efeitos políticos relevantes. De um lado, gera expectativas sociais e acadêmicas em torno do autogoverno local; de outro, alimenta percepções de adiamento permanente, o que pode reduzir a credibilidade da própria agenda de descentralização. No debate angolano, o gradualismo foi frequentemente invocado como princípio orientador da implementação das autarquias. Em tese, a ideia é plausível. Dadas as desigualdades territoriais, a heterogeneidade das capacidades administrativas e as exigências de coordenação nacional, pode ser racional adotar implantação progressiva.

O gradualismo, nesse sentido, funcionaria como técnica prudencial. Entretanto, como aponta Orre (2010), a categoria pode adquirir ambiguidade política quando não acompanhada de critérios públicos, cronograma e parâmetros verificáveis. Sem esses elementos, o gradualismo pode converter-se em linguagem de postergação indefinida. O problema não está na progressividade em si, mas na ausência de previsibilidade institucional. Uma estratégia gradual consistente requer, no mínimo, definição das etapas,

seleção transparente dos territórios iniciais, metas de expansão, indicadores de capacidade institucional e mecanismos de avaliação. Do contrário, o gradualismo perde seu caráter técnico e assume feição predominantemente política.

Todo modelo de descentralização convive com algum grau de supervisão. Em Estados unitários, isso é ainda mais nítido. O ponto crucial é delimitar a natureza e a intensidade dessa tutela. A supervisão de legalidade, voltada a assegurar conformidade com a Constituição, a lei e a disciplina fiscal, é compatível com a autonomia local. Já a tutela de mérito, que permite ao centro substituir juízos políticos locais pelos seus próprios, tende a esvaziar a substância do autogoverno. Para Angola, esse é um dos dilemas normativos centrais. Um modelo de autarquias excessivamente tutelado corre o risco de se transformar em descentralização aparente. Um modelo sem controles adequados, por outro lado, pode comprometer integridade administrativa, disciplina financeira e coordenação nacional. O desafio é desenhar controles que incidam sobre legalidade, transparência, responsabilidade e resultados, sem capturar politicamente a decisão local.

2.5 O municipalismo brasileiro e a autonomia local pós-1988

A Constituição brasileira de 1988 conferiu ao município posição singular no constitucionalismo comparado ao integrá-lo formalmente à federação. União, estados, Distrito Federal e municípios passaram a compor a estrutura federativa, com repartição constitucional de competências e participação na distribuição de receitas. Essa opção foi interpretada como fortalecimento do local em contexto de redemocratização e de crítica ao centralismo autoritário anterior. Paulo Bonavides (2000) e José Afonso da Silva (2016) destacam que a autonomia municipal brasileira envolve auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Formalmente, trata-se de desenho robusto, que concede aos municípios capacidade normativa em assuntos de interesse local, administração de serviços públicos e eleição direta de prefeito e vereadores.

O fortalecimento do município brasileiro não decorreu apenas de opção técnico-administrativa. Ele esteve ligado ao processo de redemocratização e à expansão dos direitos sociais. A Constituição de 1988 apostou na descentralização como mecanismo de democratização territorial do poder e de aproximação entre governo e cidadãos. Na prática, os municípios passaram a desempenhar papel crescente em políticas de saúde,

educação, assistência social, saneamento e ordenamento urbano. A municipalização de serviços e programas alterou profundamente a fisionomia do Estado brasileiro. Contudo, esse movimento não foi homogêneo. Grandes centros urbanos ampliaram capacidades mais rapidamente, enquanto milhares de pequenos municípios continuaram dependentes de assistência técnica e financeira.

A autonomia municipal brasileira encontra seu principal limite estrutural na desigualdade fiscal. Muitos municípios possuem base econômica reduzida, baixa arrecadação própria e forte dependência de transferências constitucionais e voluntárias. Isso significa que a autonomia formal convive com distintos graus de vulnerabilidade financeira. Marta Arretche (2012) sustenta que o federalismo brasileiro combina descentralização de execução com significativa centralização normativa e financeira em áreas estratégicas. A União permanece indutora de políticas por meio de fundos, programas e regras de coordenação. Em consequência, a autonomia local, embora real, é frequentemente condicionada por desenhos nacionais de financiamento e regulação. Essa ambivalência é didática para Angola. Ela demonstra que reconhecer os entes locais e atribuir-lhes responsabilidades não basta. É preciso estruturar base financeira sustentável e, simultaneamente, mecanismos redistributivos capazes de enfrentar disparidades territoriais.

Uma das respostas brasileiras às limitações de escala e capacidade foi a institucionalização de mecanismos de cooperação entre entes, especialmente consórcios públicos e arranjos interfederativos (Xavier *et al.*, 2026). Em áreas como saúde, resíduos sólidos, mobilidade e saneamento e até educação, a gestão compartilhada permitiu reduzir custos e ampliar eficiência, sobretudo em contextos de municípios pequenos. A cooperação revela que a autonomia local não pressupõe isolamento. Ao contrário, ela pode ser fortalecida por mecanismos associativos que permitam aos governos locais exercer competências de forma coordenada. Essa lição é particularmente útil para Angola, onde desigualdades territoriais e limitações administrativas poderão recomendar soluções cooperativas em várias áreas.

Outro traço do municipalismo brasileiro foi a ampliação de espaços de participação e de controle. Conselhos setoriais, audiências públicas, instrumentos de transparência, atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do controle interno compuseram ambiente institucional relativamente complexo de accountability. Evidentemente, a efetividade desses mecanismos é desigual e varia conforme contexto

político local. Ainda assim, a experiência brasileira mostra que descentralização democrática exige mais do que eleições. Requer canais institucionais de fiscalização, deliberação e transparência. Sem isso, o poder local pode reproduzir clientelismo, captura por elites e baixa responsividade social.

3 METODOLOGIA

Metodologicamente, para a construção deste artigo, adotamos como abordagem a qualitativa, haja vista este artigo se ocupar de fenômeno real de interesse político-social, qual seja um estudo comparado entre o federalismo e autarquias dos países Angola e Brasil. Com relação à natureza deste estudo, classificamos como básico, pois embora trate de temática nova e de dimensão política e social super importante, não temos a pretensão de torná-lo paradigmático frente a outros estudos típicos, bem como não pretendemos apresentar um novo produto, além deste artigo. Concernente ao método, empregamos o bibliográfico com análise de conteúdo de fontes secundárias diversas. Em relação ao gênero textual, trata-se de estudo teórico-empírico, pois além de termos analisado hermeneuticamente livros, artigos científicos, diretrizes e normativos, também procedemos à análise comparativa nas Cartas Magnas (Constituições Federais) dos dois países, Angola e Brasil. Quanto ao objetivo deste estudo, podemos classificá-lo como descritivo-exploratório, pois além de análise de leituras gerais, fizemos análise em leituras específicas de legislação e, sobretudo, das Constituições Federais de cada país buscando a compreensão de como diferentes desenhos institucionais organizam territorialmente o poder e quais consequências disso decorrem em termos de autonomia local, capacidade estatal, financiamento e accountability, fundamentando-se nos aportes teóricos e metodológicos da literatura de referência sobre pesquisa social, ciência jurídica e análise de conteúdo (Bardin, 2016; Gil, 2008; Severino, 2017).

O corpus documental mobilizado reúne: a Constituição da República de Angola de 2010; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; legislação infraconstitucional relevante sobre autarquias, finanças locais e organização municipal; literatura clássica e contemporânea sobre descentralização, federalismo e governação territorial; além de relatórios técnicos e documentos institucionais de organismos internacionais e centros de pesquisa. Do ponto de vista analítico, a comparação foi organizada a partir de quatro variáveis principais: a) fundamento jurídico da autonomia

local; b) densidade institucional da descentralização; c) base fiscal e mecanismos de financiamento; d) instrumentos de coordenação, controle e participação. Essas variáveis permitem confrontar não apenas normas, mas também capacidades de implementação e efeitos institucionais.

O artigo não pretende defender a importação do federalismo brasileiro para Angola. A comparação possui função heurística e analítica. Trata-se de identificar categorias úteis, lições possíveis e advertências institucionais. Em razão disso, a análise evita a noção simplificadora de transplante institucional e aproxima-se da literatura que destaca a necessidade de contextualização histórica, política e administrativa na circulação de modelos jurídicos. Também se distingue, ao longo do texto, desconcentração, descentralização administrativa e descentralização política. Essa distinção é decisiva para o caso angolano, uma vez que a expansão territorial da administração do Estado não equivale, por si, à existência de autogoverno local.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise comparativa: Angola e Brasil

A diferença mais evidente entre os dois casos reside na forma de Estado. O Brasil é federação e Angola, Estado unitário com previsão constitucional de descentralização local. Essa diferença altera a fonte e a densidade da autonomia. Em federações, a autonomia dos entes decorre diretamente do pacto constitucional; em Estados unitários, a descentralização local, embora constitucionalmente protegida em variados graus, depende mais intensamente do desenho legal e da vontade política do centro. A comparação, porém, não autoriza concluir que Estados unitários sejam incompatíveis com poder local robusto. Várias experiências europeias demonstram o contrário. O ponto é que, em contextos unitários, o equilíbrio entre tutela e autonomia requer desenho mais minucioso e compromisso político continuado.

No Brasil, a autonomia municipal é institucionalmente consolidada: existem eleições regulares, leis orgânicas, burocracias locais, orçamentos próprios e rotinas de interação federativa. Em Angola, as autarquias constituem previsão constitucional e objeto de elaboração legislativa, mas a densidade institucional ainda é incompleta. Essa diferença mostra que descentralização não se mede apenas por textos legais, e sim pelo

grau de materialização organizacional da autonomia. Essa constatação reforça a necessidade de deslocar o debate angolano do plano exclusivamente normativo para o plano das capacidades, dos incentivos e da implementação.

Tanto em Angola quanto no Brasil, a questão fiscal ocupa posição estratégica. No Brasil, a autonomia municipal é limitada pela desigualdade da base econômica local. Em Angola, a instalação das autarquias exigirá enfrentar desde o início o problema do financiamento. Um modelo de descentralização que transfere atribuições sem receitas correspondentes tende a gerar frustração institucional, dependência permanente e baixa capacidade de resposta.

A literatura comparada é clara ao indicar que a descentralização precisa ser acompanhada por mecanismos redistributivos. Territórios desiguais produzem autonomias desiguais quando o arranjo financeiro ignora diferenças de capacidade. Assim, a justiça territorial deve ser tratada como elemento constitutivo, e não acessório, do desenho autárquico. Outro eixo decisivo diz respeito às capacidades estatais. A autonomia local requer planejamento, sistemas de informação, quadro técnico, processos de contratação, gestão financeira e mecanismos de monitoramento. O Brasil demonstra que a descentralização pode conviver com fortes assimetrias burocráticas. Angola, por sua vez, enfrenta o desafio adicional de construir parte importante dessa capacidade no próprio processo de implantação autárquica. Daí a importância de programas de formação, apoio técnico, digitalização administrativa, padronização contábil e cooperação entre níveis de governo. A descentralização sem burocracia minimamente profissionalizada tende a sobrecarregar governos locais e a comprometer a legitimidade da própria reforma. A experiência comparada indica que a autonomia local robusta depende simultaneamente de coordenação e controle. Coordenação, para evitar fragmentação, duplicidade e competição desordenada entre escalas de governo. Controle, para garantir legalidade, integridade fiscal, transparência e responsabilidade democrática. O desafio consiste em compatibilizar esses dois imperativos sem neutralizar o espaço decisório local.

Nesse ponto, a experiência brasileira oferece lições úteis, mas também advertências. A multiplicação de controles pode tornar a gestão local excessivamente formalista; a ausência deles pode favorecer a captura, opacidade e patrimonialismo. Um desenho institucional equilibrado deve combinar fiscalização eficaz com respeito ao mérito político das decisões locais. A análise comparativa permite também identificar,

em primeiro lugar, que Angola já ultrapassou a fase em que a ausência de base constitucional ou legal explicava a não materialização das autarquias. O país dispõe de fundamentos normativos relevantes. O principal obstáculo deslocou-se para o plano da implementação político-administrativa. Em segundo lugar, os dados teóricos e comparativos sugerem que o gradualismo somente é defensável quando acompanhado por previsibilidade institucional. A implantação progressiva pode ser adequada; a postergação indefinida, não. Sem cronograma, critérios e mecanismos de avaliação, o gradualismo tende a corroer a credibilidade da descentralização.

Em terceiro lugar, a autonomia local deve ser concebida como categoria composta. Eleições, por si sós, não resolvem o problema. É necessário articular autonomia política, administrativa, normativa e financeira. A experiência brasileira mostra, com nitidez, que mesmo onde a autonomia formal é robusta, sua substância depende de receitas estáveis e de capacidades burocráticas. Em quarto lugar, a comparação evidencia que financiamento e capacidade estatal são as duas colunas mais sensíveis da descentralização. Sem elas, a autonomia converte-se em delegação precária de responsabilidades. Em quinto lugar, a descentralização democrática exige accountability e participação institucionalizada. Não basta deslocar o poder para o local; é preciso democratizar o seu exercício. Em síntese, vale frisar que o caso brasileiro não fornece um modelo a ser copiado, mas oferece repertório valioso para compreender que a criação de entes locais autônomos exige muito mais do que texto constitucional: requer arquitetura financeira, coordenação multiescalar, profissionalização administrativa e desenho cuidadoso de controles.

4.2 Proposições para a consolidação das autarquias locais em Angola

A implementação das autarquias deve estar ancorada em calendário público, critérios transparentes e etapas verificáveis. A previsibilidade reduz a ambiguidade política do gradualismo e permite controle social e institucional do processo. É indispensável definir modelo de financiamento que combine receitas locais, transferências regulares, critérios redistributivos e disciplina fiscal. Sem essa base, a descentralização tende a reproduzir desigualdades regionais. Programas de formação, modernização tecnológica, padronização de processos, contabilidade pública e apoio técnico intergovernamental devem anteceder e acompanhar a instalação das autarquias.

A supervisão do centro deve concentrar-se na legalidade, na responsabilidade fiscal e na transparência, evitando a captura do mérito político das decisões locais. Audiências públicas, conselhos locais, mecanismos de acesso à informação e instrumentos de controle social devem compor o núcleo democrático do poder autárquico. Arranjos cooperativos e estruturas compartilhadas podem ampliar escala e eficiência em setores que demandam atuação conjunta, evitando isolamento institucional dos governos locais.

5 CONCLUSÃO

Portanto, a comparação entre a descentralização em Angola e o federalismo municipal brasileiro evidencia que a criação das autarquias locais angolanas deve ser compreendida como um problema estrutural de reorganização do Estado e de reconfiguração do exercício do poder público no território, e não como simples reforma administrativa de caráter procedimental. Não se trata apenas de redistribuir competências burocráticas ou criar novas instâncias institucionais, mas de redefinir, em profundidade, a relação entre centro e periferia, entre autoridade estatal e autonomia territorial, entre legalidade formal e legitimidade democrática, entre unidade nacional e pluralidade institucional. Nesse sentido, a descentralização assume dimensão eminentemente política, constitucional e administrativa, pois implica redistribuição concreta de poder decisório, responsabilidades públicas, recursos financeiros e mecanismos de controle social, tal como discutido ao longo deste estudo. A Constituição da República de Angola de 2010 representou, sem dúvida, marco normativo decisivo ao reconhecer o poder local como componente legítimo da organização estatal e ao prever constitucionalmente as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais orientadas à prossecução dos interesses próprios das populações. Contudo, a análise demonstrou que a existência de previsão constitucional e de legislação infraconstitucional específica, embora indispensável, não constitui condição suficiente para assegurar a materialização efetiva da descentralização política. A distância entre o desenho jurídico e a implementação institucional concreta permanece como principal obstáculo ao processo angolano. O problema central, portanto, já não reside na ausência de fundamento legal, mas na insuficiência de capacidade política, administrativa, fiscal e organizacional para converter a promessa normativa em governança territorial efetiva.

A experiência brasileira, tomada aqui não como modelo a ser transplantado mecanicamente, mas como referência analítica comparativa, oferece importantes lições institucionais. O municipalismo brasileiro demonstra que a autonomia local pode ampliar a densidade democrática, fortalecer a responsividade estatal, aproximar a formulação de políticas públicas das necessidades concretas da população e ampliar mecanismos de participação e accountability. Entretanto, a mesma experiência também revela os limites estruturais da descentralização quando esta não é acompanhada de equilíbrio federativo, justiça fiscal e fortalecimento institucional. A autonomia formal dos municípios brasileiros convive com profundas assimetrias territoriais, dependência financeira em relação à União e desigualdades significativas de capacidade burocrática, evidenciando que a descentralização, por si só, não produz automaticamente democratização, eficiência ou desenvolvimento. Essa constatação é particularmente relevante para Angola, onde o processo de autarquização ainda se encontra em estágio de consolidação normativa e debate político. A análise comparativa permite afirmar que descentralizar não significa apenas transferir responsabilidades administrativas para escalas territoriais inferiores, mas construir condições reais para que essas estruturas possam exercer autonomia substantiva. Isso exige fontes estáveis de financiamento, mecanismos redistributivos capazes de enfrentar desigualdades regionais, quadros técnicos qualificados, infraestrutura administrativa mínima, sistemas de planejamento, transparência institucional e instrumentos eficazes de controle democrático. Sem esses elementos, a descentralização corre o risco de se converter em mera delegação precária de encargos, sem capacidade real de decisão, execução ou transformação territorial.

Outro elemento central evidenciado pelo estudo refere-se à necessidade de distinguir descentralização política de simples desconcentração administrativa. A expansão territorial da presença do Estado, mediante estruturas administrativas periféricas subordinadas ao centro, não equivale à criação de poder local autônomo. A descentralização autêntica pressupõe autogoverno, autonomia decisória, capacidade normativa dentro de competências legalmente definidas e autonomia financeira minimamente funcional. Se as futuras autarquias angolanas forem concebidas sob excessiva tutela política do poder central, corre-se o risco de produzir descentralização apenas aparente, juridicamente formalizada, mas materialmente limitada. Também se demonstrou que a estratégia do gradualismo, frequentemente evocada no debate angolano, somente se justifica como técnica prudencial de implementação se

acompanhada de critérios transparentes, cronograma público verificável, parâmetros objetivos de expansão e mecanismos institucionais de avaliação. O gradualismo, quando desvinculado de previsibilidade, pode deixar de representar prudência administrativa e converter-se em instrumento de postergação política indefinida, comprometendo a credibilidade da própria agenda descentralizadora.

Dessa forma, conclui-se que o verdadeiro desafio angolano não consiste apenas em realizar eleições autárquicas ou completar um ciclo legislativo, mas em construir institucionalidade territorial robusta, funcional e legitimada democraticamente. As autarquias locais serão tanto mais sólidas quanto mais forem concebidas como parte integrante de uma arquitetura sistêmica de governação multinível, articulada entre autonomia local, coordenação nacional e mecanismos permanentes de cooperação intergovernamental. O fortalecimento do poder local não deve ser entendido como ameaça à unidade do Estado, mas como instrumento de aprofundamento democrático, racionalização administrativa e promoção do desenvolvimento territorial equilibrado. Em síntese, a principal lição extraída desta pesquisa é que a descentralização efetiva exige muito mais do que reconhecimento jurídico: exige capacidade estatal, compromisso político, desenho financeiro sustentável, burocracias profissionalizadas, controle democrático e participação cidadã. Sem essas condições, as autarquias permanecerão como promessa constitucional de difícil concretização. Com elas, porém, poderão constituir um dos mais relevantes instrumentos de democratização institucional, modernização administrativa e desenvolvimento territorial inclusivo em Angola.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ANGOLA. Constituição (2010). **Constituição da República de Angola**. Luanda: Assembleia Nacional, 2010.
- ANGOLA. Lei n.º 12/20, de 14 de maio de 2020. **Lei do Regime das Taxas das Autarquias Locais**. Luanda: Diário da República, 2020.
- ANGOLA. Lei n.º 13/20, de 14 de maio de 2020. **Lei do Regime Financeiro das Autarquias Locais**. Luanda: Diário da República, 2020.
- ANGOLA. Lei n.º 15/17, de 8 de agosto de 2017. **Lei Orgânica do Poder Local**. Luanda: Diário da República, 2017.

ANGOLA. Lei n.º 27/19, de 25 de setembro de 2019. **Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento das Autarquias Locais**. Luanda: Diário da República, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CASTEIRO, Paula Daniela. Cidadania e autarquias em Angola. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 149, p. 1-18, 2024.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JELLINEK, Georg. **Teoria general del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

ORRE, Aslak. **Autarquias em Angola: qual o problema do gradualismo?** Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2010.

PRUD'HOMME, Rémy. The dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, Washington, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

SANTIN, Janaína Rigo; BONIN, Robson. Poder local e autoridades tradicionais em Angola. **Sequência**, Florianópolis, v. 41, n. 86, p. 1-27, 2020.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

UN-HABITAT. **International guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities**. Nairobi, 2007.

VIEIRA, G. A. D.; AMORIM, V. A.; CYSNE, M. R. F. P.; XAVIER, A. R. Education and democracy in Portuguese-speaking African countries (PALOP): a proposal for political training in basic education. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Teófilo Otoni, v. 1, n. 3, p. 1-27, 2026. Disponível em: <https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/5389>. Acesso em: 5 fev. 2026.

WORLD BANK. **Improving local governance in Angola**. Washington, DC, 2022.

XAVIER, A. R. *et al.* O pacto federativo e as políticas públicas municipais: cooperação, descentralização e financiamento da educação. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Teófilo Otoni, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2026. Disponível em: <https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/5664>. Acesso em: 18 maio 2026.