

FICHAS INFORMATIVAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO NA ÁFRICA:

UM GUIA SIMPLIFICADO

JAAP DE VISSER
NICO STEYTLER
TINASHE CHIGWATA



UNIVERSITY of the
WESTERN CAPE



South African Research Chair
in **Multilevel Government,
Law and Development**

FICHAS INFORMATIVAS SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO EM ÁFRICA: UM GUIA SIMPLIFICADO

Um número cada vez mais crescente de países africanos está a considerar a aprovação e implementação de reformas que incluam, alguma forma de descentralização. Portanto, existe uma demanda por materiais claros e acessíveis que possam ajudar os formuladores de políticas, profissionais, académicos e público em geral, a entender melhor os vários conceitos e mecanismos associados à descentralização. Alguns países do continente estão a considerar ou mesmo a implementar o federalismo, enquanto a maioria está a ponderar ou já implementando sistemas de governação descentralizados. Aliás, a União Africana colocou a descentralização na agenda através da “Carta Africana sobre valores e princípios de Decentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local”. Considerando que todos os países têm autoridades locais, estas Fichas Informativas se concentrarão principalmente no governo local.

Os conceitos que vamos analisar são complexos, multifacetados e muitas vezes começam com a teoria. O objectivo é apresentar estes tópicos de tal forma que façam sentido para diversas entidades públicas. Por exemplo, até que ponto governos locais têm autonomia e como essa autonomia pode ser medida, difere fundamentalmente de um país para o outro. Da mesma forma, os mecanismos que os governos adoptam para supervisionar os municípios variam muito entre os países. O objectivo é identificar, explicar e distinguir conceitos-chave que sejam relevantes para o contexto Africano.

As Fichas Informativas são escritas pelo Professor Jaap de Visser, Professor Nico Steytler e o Dr Tinashe Chigwata, todos baseados no Dullah Omar Institute para Direito Constitucional, Governação e Direitos Humanos (DOI) na Universidade do Cabo Ocidental (University of Western Cape). Gostaríamos de expressar nossa gratidão pelo apoio da Hanns Seidel Foundation, África do Sul, que tornou este projecto possível. Gostaríamos também de agradecer a Morgan Morris que prestou apoio na edição desta versão e Lynne Smit of Conversation Squared, que cuidou do layout e impressão.

Professor Jaap de Visser
Director, do Dullah Omar Institute
Novembro 2020

Índice:

	Page
#1: Descentralização: Definições dos conceitos-chave	2
#2: Federalismo e federações	5
#3: Governo local: Factores e razões	9
#4: Autonomia do governo local	11
#5: Poderes do governo local	13
#6: Finanças do governo local	15
#7: Supervisão do governo local	18
#8: Governo local e governo cooperativo	20
#9: O papel das autoridades tradicionais na governação local	23
#10: Carta Africana sobre os Valores da Decentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local	26

1

DESCENTRALIZAÇÃO:

Conceitos-chave

Definição dos conceitos-chave

Existem diferentes formas de descentralização: federalismo, devolução, governação local, delegação, desconcentração e as lideranças tradicionais. Mas o que significam essas formas?

Descentralização

A descentralização, de modo geral, refere-se à distribuição ou delegação de poderes do estado fora do governo central ou nacional para governos sub-nacionais. Isto pode estar estabelecido na constituição ou estatuto, desde que esses governos sub-nacionais tenham alguma autonomia na tomada de decisão. A Carta Africana sobre valores e princípios de Decentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local de 2014 adoptou o seguinte conceito de descentralização: “a transferência de poder, responsabilidades capacidades e recursos desde o nível nacional até todos os níveis sub-nacionais de governo” (artigo 1). Para mais detalhes sobre esta Carta, vide a Folha Informativa # 10.

A Descentralização inclui:

1. Federações onde a divisão de poderes é protegida por uma constituição;
2. Uma forma menor de federalismo chamada devolução;
3. Governo local; e
4. Autoridades tradicionais com poder de tomada de decisão em questões como a terra da comunidade e direito consuetudinário próprio.

Por que razão a descentralização é importante?

Governos subnacionais:

- podem garantir um governo inclusivo no que diz respeito a à religião, língua, raça ou etnia, e assim formentar paz;
- podem aprofundar a democracia e permitir a democracia pluripartidária a florescer
- podem ser mais receptiva às necessidades das comunidades;
- podem compensar e se opor ao abuso de poder por parte do governo central.

Vide também a Folha Informativa #2 sobre Federalismo e Federações e a Ficha Informativa #3 sobre Governo Local.

Federalismo

O federalismo é um sistema de governação baseado em dois ou mais níveis de governo. Este combina elementos de ‘autogoverno’ para governos regionais ou locais, e de ‘governo compartilhado’ pelos governos federal e estadual/provincial para as responsabilidades nacionais. Sua estrutura básica é composta por:

- (1) um governo federal e (2) estados/províncias. Cada um tem poderes derivados da constituição; e cada um é diretamente eleito pelo seu eleitorado e responde perante a este.
- divisão de poderes (incluindo poderes tributários) entre o centro e os estados/províncias;
- a participação dos estados/províncias no parlamento federal através de uma segunda casa ou câmara;
- um sistema de ralações intergovernamentais; e
- a proteção das componentes acima garantida na constituição suprema que não pode ser unilateralmente alterada nem pelo governo federal nem pelos estados/províncias, e é executada por um poder judiciário independente.

As constituições da Etiópia, Nigéria, Somália e Comores estabelecem sistemas federais, refletindo seus nomes oficiais, como por exemplo, a República Federal Democrática da Etiópia. As constituições da África do Sul, Kenya e República Democrática do Congo (RDC) contêm todos os elementos de uma federação, mas não utilizam o termo “federal” nos documentos oficiais.

Devolução

Não existe uma definição única de devolução, embora possa ser apresentada da melhor maneira como um sistema federal extremamente centralizado. As constituições do Kenya e do Zimbábue descrevem seus sistemas descentralizados como “devolução”, mas ambos são bem diferentes. Por exemplo, o Kenya tem todas as características de uma federação, como conter uma segunda câmara do Parlamento representando seus 47 condados, cujos poderes também estão definidos. Em contraste, os governos provinciais e locais do Zimbábue não têm poderes constitucionalmente alistados e não têm representação no Parlamento nacional.

Governos locais

Os governos locais são considerados como uma forma de descentralização se considerarem dois critérios básicos:

1. Devem ser democraticamente eleitos. Os conselhos locais nomeados pelo governo central, ou conselhos dominados por pessoas nomeadas no nível não prestam contas perante seu eleitorado.
2. Devem ter certa autonomia no desenho de políticas sobre assuntos que preocupam o nível local.

Os governos não são geralmente protegidos na constituição, mas são frequentemente referidos como “criaturas de estatuto”.



Delegação de poderes:

A delegação de poderes ocorre quando o governo nacional transfere algumas de suas próprias responsabilidades aos governos sub-nacionais que, por sua vez, devem exercer esses poderes sob controle a direção do governo nacional. Um governo local que recebe autoridade delegada para prestar serviços é, portanto, responsável perante o governo nacional e não para as pessoas que se beneficiam do serviço. Como o governo nacional confere essa responsabilidade, também pode retirá-la.

Deconcentração de poderes nacionais

Todos os governos centrais podem fazer uso e conferir algum poder de tomada de decisão aos seus próprios gabinetes regionais ou locais. Como resultado, os poderes de decisão do governo nacional são assim diluídos ou desconcentrados pelo país. Estes gabinetes regionais ou locais prestam contas directamente perante o governo nacional e não perante o eleitorado local. No entanto, os residentes podem recorrer às decisões de um gabinete local para o gabinete central.

Desconcentração não é o mesmo que descentralização, uma vez que os gabinetes regionais ou locais de um departamento nacional não prestam contas perante eles.



Autoridades tradicionais

A posição das autoridades tradicionais decorre primeiramente dos costumes e, geralmente, não de uma constituição ou legislação. Entretanto, muitas vezes exercem alguns poderes de governação. Em muitos países Africanos, eles tomam decisões finais em relação a terras da comunidade e direito pessoal consuetudinário.



2

FEDERALISMO E FEDERAÇÕES

Introdução

Muitos países em África têm constituições federais ou de tipo federal, por exemplo, a Etiópia (1991), a África do Sul (1994), a Nigéria (1999 - restabelecendo as constituições federais anteriores), a República Democrática do Congo (2006), o Sudão (2005), o Kenya (2010), o Sudão do Sul (2011), e a Somália (2012). Apenas nos casos da Nigéria, Etiópia e Somália a palavra “Federal” faz parte do nome oficial do país, como na “República Federal Democrática da Etiópia”. As constituições da África do Sul, do Kenya e da República Democrática do Congo (RDC) contêm todos os elementos de uma federação, mas não usam o termo “Federal” em seus nomes oficiais.

As estruturas subjacentes aos arranjos do tipo federal desses países são, em grande parte, semelhantes. Todos eles são federações centralizadas, já que o governo central desempenha um forte papel na regulação e no controle de governos sub-nacionais (GSNs), referidos quer como estados na Nigéria, regiões na Etiópia, províncias na África do Sul, ou condados no Kenya.

Objectivos dos sistemas políticos federais

Os sistemas federais em África têm quatro objetivos:



Promover a construção da paz e do Estado em estados frágeis. O objectivo é de unificar países ou resolver conflitos acomodando interesses das minorias (muitas vezes étnicas) e grupos marginalizados através de um sistema de governo inclusivo. Esses foram os principais motivos nos casos da Nigéria, Etiópia, África do Sul, República Democrática do Congo, Sudão, Sudão do Sul e da Somália.



Para conter o abuso de poder pelo governo central, muitas vezes concentrados nas mãos de presidentes autoritários, devolvendo alguns poderes do centro em favor dos governos sub-nacionais (GSNs). Este objetivo foi proeminentemente destacado no Kenya e na África do Sul.



Melhorar o desenvolvimento através da criação de laços mais estreitos entre o governo e o povo para garantir que os projetos de desenvolvimento reflectam as preferências regionais e locais, e que os recursos sejam distribuídos equitativamente em todo o país, uma questão fundamental no Kenya.



Facilitar a democracia, permitindo que as comunidades participem de forma mais directa em assuntos de interesse regional ou local.

Estruturas de uma federação

Para dar efeito a esses objetivos, federação é um sistema de governo composto por dois ou mais níveis de governo, onde os estados (também chamados regiões, províncias ou condados) governam no seu seio em questões específicas (poder autónomo), e governam conjuntamente com o governo federal em outras questões (poder compartilhado).

Governo autónomo

Um aspecto particular de uma federação é que o governo sub-nacional exerce em certa medida de autonomia. Isto é assegurado pelas seguintes características:

Estabelecimento de pelo menos dois níveis de governo

A constituição deve estabelecer pelo menos dois níveis de governo – federal e estadual – cada um diretamente eleito e responsável perante seu eleitorado. O número de estados varia consideravelmente: 47 condados no Kenya, 36 estados na Nigéria, 10 regiões na Etiópia, e 9 províncias na África do Sul. É de vital importância o critério pelo qual as fronteiras estaduais são desenhadas. Como objetivo principal, é o estabelecimento da paz através da acomodação da diversidade étnica, linguística, culturais e religiosos, assim, três abordagens diferentes são seguidas para o estabelecimento de fronteiras:

1. Um reconhecimento étnico explícito, como é o caso na Etiópia;
2. A divisão de grandes grupos étnicos em unidades étnicas em pequenas unidades territoriais, como são os casos da Nigéria, República Democrática do Congo e no Kenya; ou
3. O uso de fronteiras étnicas flexíveis – acomodando grupos étnicos, mas sem definir disso o critério principal, como é o caso da África do Sul.

Na África do Sul, Nigéria, RDC e Etiópia, um terceiro nível de governo é reconhecido em suas respectivas constituições – o governo local.

A divisão de poderes entre o centro e os estados/ províncias

O elemento central de uma federação é a divisão de poderes sobre áreas políticas (ou funções) entre o centro e os estados. Há três principais abordagens:

1. A primeira é a divisão nítida das áreas políticas entre o governo federal e os estados, cada nível de governo tendo poder exclusivo sobre as áreas políticas que lhes são atribuídas.
2. A segunda é ter poderes largamente simultâneos e sobrepostos sobre a mesma esfera política. Na Nigéria, Kenya e África do Sul, há poderes exclusivos do nível nacional e poderes sub-nacionais, bem como poderes coexistentes e partilhados pelos dois níveis de governo.
3. Na terceira abordagem, cada nível de governo tem poderes tanto exclusivos como coexistentes.



Os governos federais assumem uma série de funções, incluindo aquelas que:



estão relacionadas com a nação como um todo (relações exteriores, defesa, moeda);



requerem regulamentação uniforme em todo o país, como o comércio interno, transações comerciais.



Os Estados desempenham funções que abordam suas necessidades específicas e que são, portanto, mais adequadas e eficientemente executadas nesse nível. São exemplos, a educação e a saúde. Onde os dois níveis de governo têm interesse em determinado serviço, como a educação, geralmente se torna uma função simultânea.

Poderes tributários e a divisão das receitas

Nas federações africanas, a receita é arrecadada principalmente pelo centro para distribuição a todos os níveis de governo e depois dividida entre os estados para garantir que os serviços públicos sejam mais ou menos iguais em todo país. Muitas vezes, os governos sub-nacionais têm poderes tributários limitados, o que é insuficiente para financiar suas atividades, tornando-os, assim, dependentes de transferências do centro.

Governança partilhada

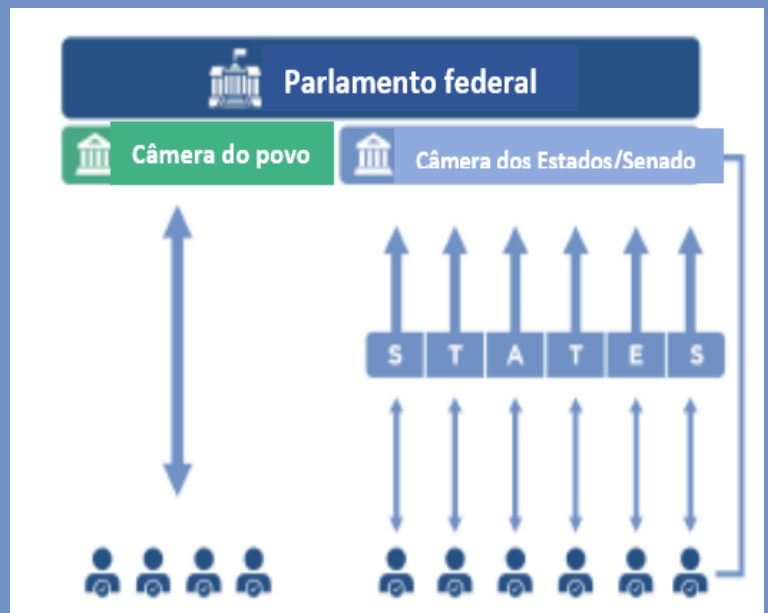
A segunda, mas igualmente importante parte de uma federação, é a governança partilhada. Os Estados não governam apenas suas próprias áreas, mas também participam da tomada de algumas decisões federais.

Participação dos estados no parlamento federal ou nacional através de uma segunda câmara

Ao participar do processo legislativo nacional através da representação numa segunda câmara do parlamento federal ou nacional, os estados podem influenciar política e legislação federal. Isto pode ser limitado a assuntos que só os afectam, ou aqueles têm um impacto mais amplo. Se as leis federais devem vincular regiões, é concebível que tenham uma palavra a dizer na sua formulação. A Nigéria, a África do Sul e o Kenya estabeleceram segundas câmaras que representam as unidades sub-nacionais. Os representantes destas unidades sub-nacionais podem ser diretamente eleitos ou eleitos/nomeados pelos estados/regiões/províncias.

Executivo e administração federal inclusiva

De várias formas, a Presidência, o Governo central e a administração federal devem, na sua composição, refletir a diversidade do país. A constituição da Nigéria exige, por exemplo, que a administração federal reflita o “caráter federal” do país empregando pessoas de todos os seus estados.

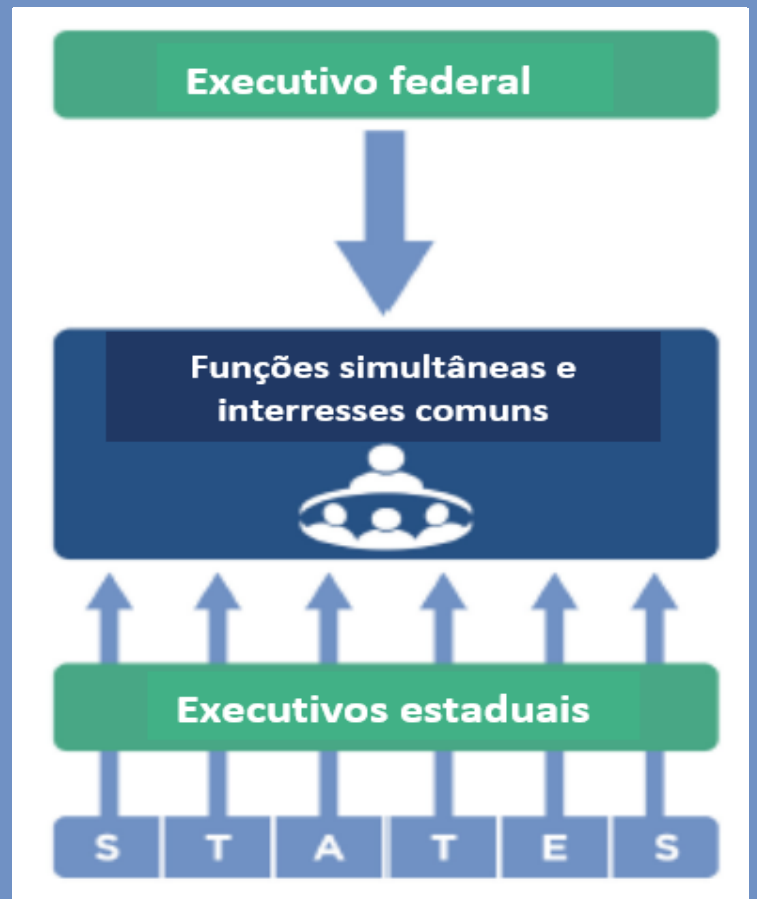


Sistema cooperativo de relações intergovernamentais

Nas relações intergovernamentais entre executivos do centro e dos estados, o objectivo muitas vezes é de incentivar a cooperação em assuntos de interesse comum. Desta forma, este objectivo limita a autonomia tanto dos governos federais quanto dos sub-nacionais, porque os obriga a se consultarem sobre assuntos que podem afectar o outro nível de governo. Para mais detalhes, vide Ficha Informativa # 8.

Constituição suprema imposta por um poder judiciário independente

Uma federação é fundada através de uma constituição suprema que não pode ser alterada unilateralmente quer pelo governo federal e nem por um dos estados, seja coletiva ou individualmente. Assim, ela protege a divisão de poderes e os outros elementos do federalismo. Uma constituição suprema é tão boa quanto sua aplicação, o que exige um tribunal independente que possa rever a legislação e as decisões do executivo em relação à constituição e invalidar tal legislação ou decisões em caso de conflito. Exemplos desses tribunais são os Tribunais Supremos da Nigéria e do Kenya, e o Tribunal Constitucional da África do Sul.



Prática federal

Independentemente do que uma constituição possa ditar, um país só se torna uma federação na prática apenas quando:

- Os Estados realmente exercem autonomamente poderes legislativos e executivos;
- Os Estados têm receita suficiente para exercer seus poderes alocados;
- As instituições de governação partilhada funcionam e representam os Estados e seu povo de forma eficaz;
- As relações intergovernamentais são baseadas em negociações abertas e a cooperação é uma realidade; e
- Os tribunais são independentes e são capazes e dispostos a impor uma constituição suprema.

3

GOVERNO LOCAL:

FACTORES E RAZÕES A FAVOR DA DESCENTRALIZAÇÃO

Cada país faz suas próprias escolhas distintas em relação à descentralização. No entanto, países africanos têm as seguintes considerações e raciocínios em comum:



Demanda de serviços locais: A existência de autoridades locais com responsabilidades é quase inevitável, pois nem todos os serviços podem ser concedidos pelas autoridades centrais. Quase todos os países possuem autoridades locais que prestam alguns serviços locais. Contudo, a questão é quanto poder esses governos locais têm e se eles são eleitos localmente. Dependendo da resposta, os governos locais podem estar meramente desempenhando funções delegadas em nome do governo central, e não completamente entidades descentralizadas (vide Ficha Informativa #1).



Resolução de conflitos: Países emergentes de situação pós-conflito às vezes fortalecem governos locais de modo a estimular uma expressão regional ou local de grupos étnicos, religiosos, culturais, regionais ou políticos. Na Etiópia, por exemplo, a Constituição atribui poderes a grupos étnicos para estabelecerem seus próprios governos locais.



História: A existência de um sistema de governo local é frequentemente em função da história. Por exemplo, muitos países africanos herdaram sistemas de governo local com base no seu passado colonial. Estes eram muitas vezes centralizados, e os governos locais eram meramente para desempenho de funções delegadas, em vez de ter um grau real de autonomia. Por exemplo, nações como o Uganda, a Zâmbia e o Zimbábue inicialmente herdaram as administrações de governo local que estavam em vigor durante o período em que eram colônias britânicas, e alguns elementos dessa administração ainda estão presentes nos dias de hoje.



Demanda pela democracia local: O empoderamento dos governos locais é por vezes exigido pela sociedade civil ou por movimentos políticos durante períodos de reforma constitucional. Por exemplo, a pressão da sociedade civil e da oposição resultou no reconhecimento do governo local na Constituição do Zimbábue em 2013. O mesmo pode ser dito sobre a inclusão do governo local nas emendas constitucionais de 2016 na Zâmbia, e no reconhecimento do governo local na Constituição de 2004 de Moçambique.

Há também razões mais gerais que promovem ou desencorajam a descentralização para governos locais:



Forma mais eficaz de utilização do erário público: As pessoas que vivem em diferentes localidades têm necessidades diferentes. Uma comunidade pode exigir mais estradas, enquanto outra procura melhores serviços de saúde. Atribuir aos governos locais o poder de escolha pode melhorar o alinhamento entre o que as pessoas querem e como os governos gastam dinheiro.



Criatividade e inovação: Os governos costumam criar novos programas e políticas. Quando uma nova política é bem-sucedida, eles dão continuidade a mesma. Se não funciona, eles a abandonam. Num sistema centralizado, quando o governo central introduz algo novo pelo país inteiro, muitas vezes, participa de modo experimental, e como tal, é todo o país que fracassa ou tem sucesso. Isto é diferente com a descentralização: uma autoridade local pode tentar um novo programa ou política e, se fracassar, o fracasso é contestado. Se for bem-sucedido, no entanto, outros governos locais podem aprender e copiá-lo.



Responsabilidade democrática: O empoderamento dos governos locais pode melhorar a democracia. Frequentemente, é mais fácil para os cidadãos identificar e entrar em contacto com funcionários locais e políticos e pedir que prestem contas por suas decisões, em comparação com a responsabilização de políticos e funcionários do nível central. Funcionários locais devem ter uma conexão mais próxima com os cidadãos do governo local do que políticos e funcionários do nível central.



Tolerância pela divergência política: Se os governos locais são eleitos localmente, uma autoridade local pode ser governada por um partido (ou coligação) diferente daquele que está no poder executivo no nível central. Isto tem sido o caso, por exemplo, na África do Sul e no Zimbábue, onde centros urbanos como a Cidade do Cabo na África do Sul, e Harare e Bulawayo no Zimbábue foram governados por partidos que estão na oposição no governo central. A descentralização exigirá que ambas as partes aceitem estes possíveis resultados. Além disso, irá exigir que as partes trabalhem juntas. Se este processo for gerido adequadamente, pode contribuir para maior tolerância política.



Política de aprendizagem: Governos locais emponderados podem funcionar como “escolas” para liderança política. Os políticos podem aprender a arte da política no nível local antes de passar para posições regionais ou nacionais.

ARGUMENTOS CONTRA A DECENTRALIZAÇÃO

Entretanto, há também perigos e desvantagens na descentralização:



IDesigualdade entre as áreas geográficas: Governos locais fortes podem agravar a desigualdade entre áreas geográficas, particularmente quando dependem de financiamento local. Se uma localidade é muito pobre, ela recebe serviços ruins porque o governo local não pode arrecadar muitos fundos dos cidadãos locais. Em contraste, uma localidade mais rica provavelmente se beneficiará de melhores serviços porque o governo local pode arrecadar mais financiamento de seus cidadãos. Veja Ficha Informativa #8 sobre como isto pode ser superado.



Economias de escala: Exercer funções localmente nem sempre faz sentido. Pode resultar em duplicação desnecessária. Por exemplo, será que cada cidade precisa de seus próprios serviço de ambulância?



Interesses regionais ou nacionais: Poder muito localizado pode levar a que os governos locais persigam apenas seus próprios interesses, em detrimento dos interesses regionais ou nacionais. Por exemplo, se os governos locais impõem impostos erráticos ou fazem empréstimos de forma descontrolada, isso pode contribuir para a inflação ou prejudicar a estabilidade macroeconômica.

Nenhuma destas vantagens ou desvantagens é conclusiva por si só. Todas devem ser consideradas e ponderadas, e as circunstâncias locais irão determinar o melhor resultado. Mas qualquer sistema de descentralização deve capitalizar os benefícios e minimizar os efeitos negativos. Isto requer um projeto cuidadoso e ajuste constante.

4

AUTONOMIA DO GOVERNO LOCAL

Introdução

A autonomia local pode ser definida como a medida na qual os governos locais têm para cumprir suas obrigações. Isso nunca pode ser interpretado como liberdade absoluta para os governos locais tomarem qualquer tipo de decisão que pretendem. O grau dessa autonomia difere de país para país. As seguintes características são importantes para avaliar o grau de autonomia local:



Haverá proteção para a existência do governo local? Será que a Constituição (ou qualquer outra lei superior) menciona o governo local e/ou instrui o Parlamento a estabelecer um sistema de governo local? Seria “ilegal” ou “inconstitucional”, se não houvesse um sistema de governo local? Muitos países Africanos têm tais cláusulas gerais em suas constituições. Por exemplo, a seção 106(1) da Constituição do Lesoto instrui o Parlamento do país a estabelecer autoridades locais.



Será que a liderança dos governos locais é localmente eleita? Será que os eleitores em determinada autoridade local têm oportunidades regulares para eleger a liderança política do governo local, nomeadamente, o conselho e/ou o executivo local? Ou essa liderança local é nomeada de cima para baixo, por exemplo pelo Presidente ou por um ministro nacional? Se a liderança política local é composta ou dominada por políticos nomeados pelo centro e não pelos eleitores locais, estes irão prestar contas ao centro e não aos eleitores locais. Isto reduz a autonomia desse governo local. Há inúmeras variações sobre este princípio no continente. Na África do Sul, todos os políticos locais são eleitos localmente. No Egito, a liderança executiva de governos locais é nomeada por governadores regionais ou pelo Primeiro Ministro. As eleições locais devem claramente ser livres e justas, mas é também importante que elas sejam realizadas regularmente. O Malawi, por exemplo: Realizou as primeiras eleições para o governo local em 2000, mas os conselhos foram em seguida suspensos entre 2004 e 2014.



Haverá proteção para as unidades do governo local, em particular proteção suas fronteiras? Será que a Constituição (ou qualquer outra lei superior) protege as fronteiras do governo local? Será que existem regras para impedir que o governo nacional mude arbitrariamente fronteiras, juntar ou abolir governos locais? A África do Sul tem sido o país mais explícito em relação a esse tópico, estabelecendo um Conselho de Demarcação Municipal que determina as fronteiras e cuja independência está garantida na Constituição.



Estarão os poderes locais identificados e protegidos? Será que a Constituição (ou outra lei superior) definir os poderes dos governos locais? Existem duas dimensões, a saber

- Será que assuntos e responsabilidades locais especificados na Constituição? Por exemplo, a Constituição da Zâmbia contém uma lista de assuntos exclusivos do governo local. Ou há um apenas um poder impreciso para abordar assuntos locais? O Artigo 189 da Constituição do Uganda, por exemplo, especifica os poderes do governo central aloca todos os poderes restantes ao governo local. Geralmente, quanto mais específicos forem os poderes, a autonomia do governo local será mais forte e segura.
- Será que os governos locais são permitidos a adoptar políticas locais ou estatutos relativos a esses assuntos? Se não podem, isso significa que eles só implementam leis nacionais ou regionais, o que reduz sua autonomia. Por exemplo, o artigo 134 da Constituição da Tunísia prevê que os governos locais possuem um “poder regulatório no exercício de seus mandatos”.



Estarão os governos locais protegidos contra a interferência ou retirada os seus poderes?

Frequentemente, a lei prevê que (1) o governo central (ou regional) pode regular o governo local e (2) monitorar e avaliar seu desempenho. Em casos de subserviência ou ilegalidade, os poderes podem até ser removidos ou a liderança pode ser demitida. Estas estruturas são necessárias, mas também podem ser abusadas. A questão se há checks and balances para proteger os governos locais contra tais abusos? (Vide também a Ficha Informativa #7).



Será que governos locais adoptam seus próprios orçamentos?

Os governos locais só podem gastar dinheiro se tal for permitido num orçamento. O orçamento dá prioridade aos recursos escassos para responder às necessidades locais. Mas quem decide sobre essas prioridades locais? Será o governo local em si, ou outro nível de governo? Será que governo local tem a última palavra sobre o orçamento ou requer aprovação prévia de um outro nível de governo? Em muitos países africanos, a autonomia orçamental é limitada. (Vide também a Ficha Informativa #6). No Egipto, por exemplo, os orçamentos locais devem ser enviados ao governo central para aprovação. A mesma regra se aplica ao Zimbábue, onde o Ministro nacional aprova todos os orçamentos do governo local.



Será que os governos locais têm acesso à receita local?

Quanto mais os governos locais dependem de subsídios do governo central, mais estarão sujeitos a prestação de contas perante o centro e sua autonomia é reduzida. Nenhuma autoridade local é completamente auto-suficiente, assim são necessários subsídios. (Ver Ficha Informativa #6). No entanto, tais financiamentos vêm frequentemente “com cordas anexadas”. Se os governos locais puderem cobrar determinados impostos e/ou taxas por serviços, podem decidir por si próprios como utilizarão essas receitas, e estarão mais sujeitos à prestação de contas perante os residentes locais. Isto fortalece sua autonomia.



Será que os governos locais controlam suas próprias burocracias? Os políticos locais não podem fazer muita coisa sem funcionários. (Vide também a Ficha Informativa #7). Duas questões são importantes em relação a isso:

- a. Será um governo local pode determinar sua própria estrutura organizacional? Ou isto é imposto a partir de cima?
- b. Será que o governo local tem o poder de nomear seus próprios funcionários? Ou os membros da equipa são nomeados por instituições fora do governo local?



Será que os governos locais podem recorrer aos tribunais se o governo central desrespeitar as regras?

As perguntas 1-8 serão respondidas na constituição de um país e/ou nas leis dos governos locais. Mas o que acontece quando o governo nacional (ou regional) quebra essas regras? Será que o(s) governo(s) local(is) pode(m) solicitar a um tribunal para verificar se o governo nacional agiu de forma legal? Se não podem, então as regras para protecção da autonomia podem ser inúteis e o governo nacional será tentado a quebrá-las para centralizar o poder. Além disso, os tribunais podem entreter nesses casos e decidir sobre eles sem medo ou favor? E será que o governo nacional implementará quaisquer decisões que forem contrárias a ele? Na África do Sul, por exemplo, os tribunais regularmente julgam conflitos sobre essas questões, e o governo sempre implementa suas decisões.

Cada país gere destas questões de forma diferente, dependendo de factores e considerações locais. (Vide Ficha Informativa #3).

5

PODERES DO GOVERNO LOCAL

Introdução:

Os poderes do governo local são um indicador importante do grau de autonomia local. Como, então, os governos locais são emponderados e seus poderes protegidos e assegurados?



Existe protecção constitucional? Se sim, qual é a natureza dessa protecção?

A protecção constitucional dos poderes do governo local é uma característica importante da descentralização. Se a Constituição não trata dos poderes dos governos locais, esses poderes provavelmente serão determinados por lei ordinária e, portanto, podem ser facilmente removidos ou limitados.

A seguir são apresentados três exemplos comuns de como as constituições em África lidam com os poderes do governo local:

1. A instrução geral é para o Parlamento elaborar uma lei com poderes do governo local. Por exemplo, a secção 106(1) da Constituição do Lesotho prevê que as autoridades locais “irão executar tais funções que possam ser atribuídas pelo Parlamento”. A secção 276 da Constituição do Zimbábue contém uma instrução semelhante à do Parlamento. Estes tipos de disposições geralmente não garantem muito poder para os governos locais, no entanto, cabe ao Parlamento decidir a extensão dos poderes do governo local.
2. Uma disposição geral de poderes. Às vezes, a Constituição inclui um princípio amplo ou disposição geral de poderes. Por exemplo, a secção 276 da Constituição do Zimbábue estabelece que os governos locais têm “o direito de gerir assuntos locais por iniciativa própria”. Embora isso não mencione com muita clareza, pode adicionar algum ímpeto à descentralização e ajudar os governos locais a reivindicar poderes.
3. Um sistema de lista. A protecção mais forte vem quando a Constituição contém uma ou mais listas que especificam os assuntos sobre os quais os governos locais têm autoridade. Tanto a constituição sul-africana quanto a zambiana são exemplos disso. Estas duas constituições especificam questões como o planeamento, electricidade, água, e remoção de resíduos como funções governamentais locais. Uganda tem uma abordagem contrastante: a sua constituição enumera todos os poderes nacionais, e atribui todas as outras responsabilidades aos governos locais.



Estarão os poderes do governo local claramente definidos?

A regra geral é: quanto mais claramente a lei define os poderes do governo local, mais forte é a autonomia do governo local. Se o poder de um governo local depender de como outros níveis de governo o interpretam, quase sempre será interpretado de forma restrita.



Serão os poderes do governo local relevantes e substanciais? ?

Os poderes locais podem ter uma forte protecção constitucional e podem ser claramente definidos, mas o conteúdo dos poderes determina o quão importante o governo local é na realidade. Serão estes governos responsáveis por ‘grandes’ funções, tais como os serviços locais de saúde, educação primária, electricidade, água, estradas e assim em diante? Ou eles são responsáveis por questões menores, tais como o licenciamento de animais de estimação, poluição sonora e matadouros?



Serão os poderes do governo local estáticos ou espera-se que a lei os faça crescer? Se for a segunda opção, como isto aconteceria? Haverá alguma proteção contra mandatos não financiados?

A desvantagem de definições precisas é que elas podem ser rígidas e ao ponto de impedir os governos locais se adaptem e cresçam com influência. Portanto, os governos centrais devem ter a capacidade de transferir funções adicionais para o governo local. Em alguns casos, a constituição contém regras que tornam isso obrigatório. Por exemplo, a seção 156 (4) da Constituição Sul-Africana obriga os governos nacional e provincial a atribuírem poderes adicionais aos municípios, acima daqueles alocados na Constituição. É estatuído que (1) eles sejam mais adequados para essa função e (2) tenham a capacidade necessária. A Seção 134 da Constituição Tunisina espera que o governo central distribua poderes com base no princípio da subsidiariedade – o governo central executa apenas aquelas funções que as autoridades locais não são capazes de executá-las por conta própria.

Se estas funções adicionais se tornarem mandatos não financiados (os direitos são impostos, mas sem o financiamento necessário para executá-los), podem estagnar os governos locais. Portanto, as regras devem vigorar para assegurar que as funções sejam transferidas com financiamento adequado ou poderes adequados para a arrecadação de receitas. A seção 135 da Constituição da Tunísia, por exemplo, prevê que novos poderes para os governos locais devem ser acompanhados com recursos. (Veja também a Ficha Informativa #6).



Quais são as regras para a regulamentação nacional de questões locais?

Os governos locais dificilmente alcançam plena autonomia sobre assuntos que a constituição ou que a lei lhes atribui. Sempre haverá regras nacionais dentro das quais eles devem operar. Por exemplo, se os governos locais fornecem eletricidade, haverá regras nacionais para a fixação de tarifas de eletricidade. Se os governos locais forem responsáveis pela saúde preventiva, haverá regras nacionais sobre padrões e protocolos de saúde. Se os governos locais fornecerem água, haverá padrões nacionais da qualidade de água, e assim em diante.

A existência destas regras nacionais não contraria a autonomia do governo local, desde que se concentrem em padrões mínimos e não retirem ao governo local o direito de fazer escolhas de políticas locais.



Será que as autoridades locais têm o poder de adoptar seu próprio orçamento?

Os governos locais somente podem gastar dinheiro se este for autorizado num orçamento. O orçamento dá prioridade aos recursos escassos para responder às necessidades locais. Mas quem decide sobre essas prioridades locais? É o próprio governo local, ou outro nível de governo? (Vide também a Ficha Informativa #4).



Será que os governos locais têm o poder de controlar seu aparelho burocrático?

Os políticos locais não podem ter bastantes realizações se não tiverem funcionários. Duas questões são importantes:

1. Poderá um governo local determinar a sua própria estrutura organizacional? Para uma autoridade local responder efectivamente às circunstâncias locais e aos desafios locais, é importante que defina sua própria estrutura organizacional. Ao definir uma estrutura organizacional, o governo local se prepara para implementar sua própria estratégia. Isto inclui a formulação de mandatos para os departamentos municipais, mas também para o estabelecimento de unidades de negócios ou serviços de utilidade pública restritos. Se a estrutura organizacional é imposta de cima, o município terá menos autonomia.
2. Poderá o governo local ter o poder de nomear seus próprios funcionários? Ou os funcionários são nomeados por instituições fora do governo local? Quanto mais poder um governo local tiver para nomear os seus próprios funcionários, mais autónomo ele será. O lado negativo da autonomia local para nomear seus próprios funcionários é que é difícil mover funcionários entre os diferentes níveis de governo em resposta a lacunas de capacidade. Também se torna mais difícil para o governo central combater práticas corruptas emprego. Muitas vezes existem regras diferentes para os funcionários seniores em comparação com os funcionários juniores. No Uganda, por exemplo, o governo central nomeia os Chefes Oficiais Administrativos dos governos locais, mas outros oficiais são nomeados pela comissão de serviços do distrito. Na Zâmbia, o mesmo princípio se aplica: A Comissão Nacional de Serviço do Governo Local nomeia funcionários do município e secretários do conselho, enquanto as autoridades locais nomeiam outros funcionários. Às vezes, os governos locais têm plena autonomia para nomear todos os seus próprios funcionários. Por exemplo, os municípios na África do Sul fazem as suas próprias nomeações.

6

FINANÇAS DO GOVERNO LOCAL

As finanças estão no centro de um governo local eficaz e autónomo. Se lhe for negado financiamento suficiente, as autoridades locais não podem desempenhar as suas funções. As finanças locais giram especialmente entorno de quatro assuntos principais: (1) a receita das autoridades locais; (2) o orçamento; (3) as despesas; e (4) os controlos internos e externos para acautelar e corrigir a má gestão financeira, incluindo a corrupção.



As receitas das autoridades locais

Face às responsabilidades atribuídas ao governo local (ver Ficha Técnica #4), o princípio básico é que “os fundos seguem funções”. As autoridades locais arrecadam impostos e taxas de serviços, e também recebem transferências do governo central. Idealmente, as autoridades locais devem, sempre que possível, arrecadar a receita necessária para financiar suas funções. Isso promove a auto-confiança, que por sua vez é essencial para a prestação de contas e boa gestão financeira. No entanto, nem todas as autoridades locais têm acesso aos mesmos recursos económicos para arrecadar receitas fiscais. Ao mesmo tempo, todos os cidadãos de um país têm direito a níveis de serviços semelhantes, ou pelo menos um “patamar mínimo” semelhante. As receitas arrecadadas a nível central devem também ser partilhadas entre as autoridades locais de acordo com as suas respectivas necessidades.

Arrecadação de receitas próprias

Quando a democracia local é destinada a permitir que os cidadãos expressem suas preferências no que diz respeito aos serviços que recebem, eles responsabilizam os políticos e administradores pelos impostos pagos e pelos serviços exigidos e recebidos. No entanto, quando uma autoridade local recebe a maior parte da sua receita do governo central, não há prestação de contas à comunidade local, ocorre um desperdício e os recursos são esbanjados. Na Nigéria, por exemplo, autoridades locais, que recebem quase toda a sua receita através de transferências federais, frequentemente enfrentam acusações de gastos injustificáveis e corrupção.

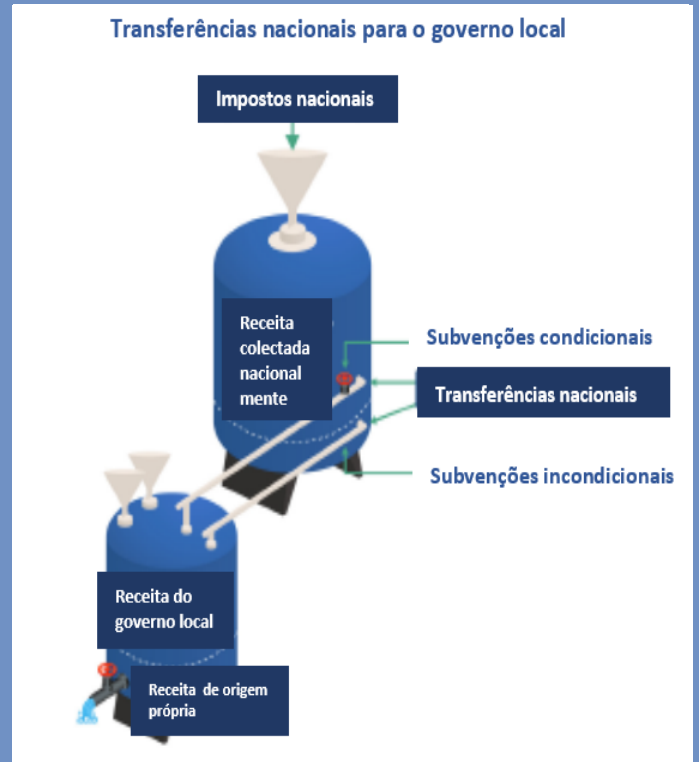
Os impostos sobre propriedade constituem a principal taxa local usada em África. Outros impostos incluem impostos de entretenimento (por exemplo, em bilhetes de cinema ou de desporto), enquanto outras receitas são geradas com a emissão de várias licenças, tais como as licenças de veículos. Onde uma autoridade local fornece eletricidade, água, saneamento e remoção de lixo, as taxas de utilização para estes serviços podem gerar receitas substanciais. Na África do Sul, a maioria dos municípios arrecada maior parte de sua renda através das taxas de usuários de eletricidade e água.



Transferências do governo central

A receita que os governos locais podem arrecadar geralmente é insuficiente para cobrir todas as despesas dos serviços e funções que devem prestar. Existe, portanto, uma grande lacuna de financiamento entre a receita própria e as obrigações de despesa, cuja dimensão depende do montante de receita que cada autoridade local pode obter da sua base económica. Assim, o governo central, preenche a lacuna de financiamento, assegurando que tenha um patamar mínimo de serviços que todas as autoridades locais devem fornecer. O governo central também pode conceder subsídios condicionais com o objetivo de implementar programas nacionais, tais como a construção de rodovias.

A decisão quanto ao montante de dinheiro que deve ser transferido para todos os governos locais, e como esse montante é dividido entre os diferentes governos locais, muitas vezes é difícil de ser tomada. No Zimbabwe, um mínimo de 5% do orçamento nacional deve ser transferido para todas as províncias, municípios (zonas metropolitanas) e autoridades locais. A abordagem comum é que o governo central determine a quantia, muitas vezes com alguma contribuição sobre as necessidades dos governos locais. O método mais justo de distribuição de transferências entre os governos locais é composto por uma série de factores, incluídos numa fórmula. Isto garante que o valor recebido por cada autoridade local não esteja sujeito à manipulação política, mas determinado de acordo com suas necessidades.

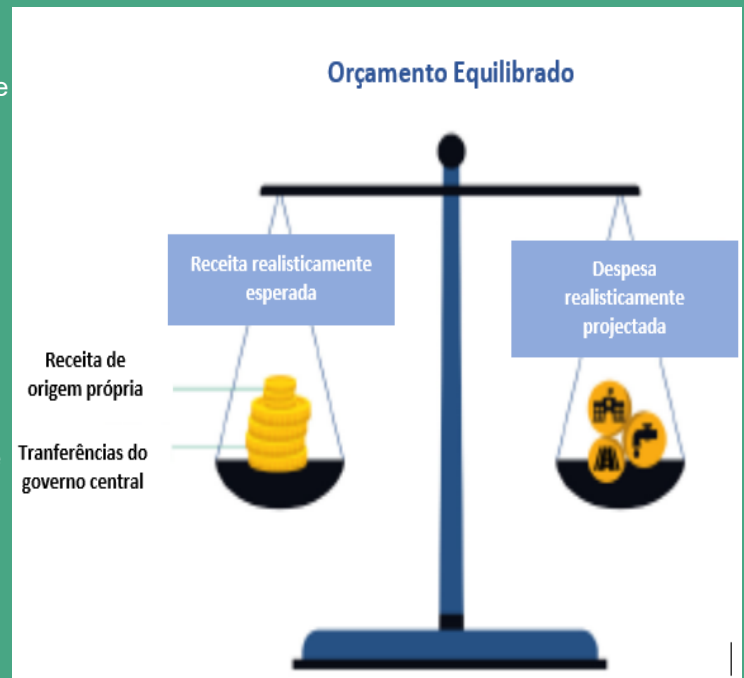


Orçamento

A adopção do orçamento anual é a decisão mais importante que o conselho eleito de uma autoridade local faz anualmente. Este conselho estabelece as suas prioridades de gastos (que serviços e em que nível serão prestados), e como serão financiados.

Em países como a África do Sul, onde as autoridades locais gozam de certo nível de autonomia, o conselho toma a decisão final. Em outros países, como a Botsuana, o orçamento deve ser aprovado pelo Ministério que superintende no governo local, um processo que compromete a responsabilização local.

Como regra geral, as autoridades locais não podem ter défices orçamentais, o que significa que devem ser equilibrados e que sua receita realisticamente esperada deve corresponder às suas despesas previstas e planeadas. Mas isso levanta a questão dos poderes que o conselho detém para contrair empréstimo: será que podem contrair empréstimos para equilibrar o orçamento? Nesse sentido, uma distinção muitas vezes é feita: eles podem contrair empréstimo para equilibrar o orçamento? Neste sentido, é frequentemente feita uma distinção: o dinheiro não pode ser emprestado para cobrir despesas correntes, mas empréstimos podem ser feitos para pagar projetos de infra-estruturas de longo prazo. Na maioria dos países, são estabelecidas condições muito rigorosas pelo governo central sobre quando uma autoridade local pode contrair empréstimos.





Despesas

Na maioria dos países africanos, o flagelo da má gestão das finanças e da corrupção está sempre presente, e gira principalmente em torno de decisões sobre despesas. Como é abordado este problema? As receitas, que foram obtidas de forma difícil pelos governos, devem ser gastas de acordo com os seguintes princípios:

- As despesas devem resultar na execução ao orçamento. As despesas não podem ser efetuadas para outros fins, a não ser aos que foram especificados no orçamento, e apenas para os montantes atribuídos no orçamento.
- As decisões das despesas devem seguir o processo correcto, e devem cumprir as regras e os regulamentos prescritos, relacionados à aquisição de bens e serviços em particular. Neste sentido, as despesas não podem ser irregulares.
- As despesas devem ser feitas para fins produtivos, daí a regra contra as despesas inúteis e supérfluas.

Onde o governo local tem alguma autonomia, o conselho toma as decisões finais sobre as despesas. Em alguns países, os governos locais não são de confiança para tomar tais decisões, exigindo-se que o governo central deva aprovar as despesas de grande vulto.



Controle sobre despesas

O conselho democraticamente eleito, é o principal órgão responsável por assegurar que as finanças da autoridade local sejam devidamente geridas. Eles devem assegurar que todos os impostos e taxas sejam cobrados; que as despesas sejam realizadas de acordo com as regras gerais de aquisição; e que as regras básicas de orçamentos equilibrados sejam seguidas. No entanto, este órgão poderia falhar na execução adequada desta tarefa porque os funcionários carecem de competências e capacidades necessárias, ou as receitas municipais são mal-gastadas devido a corrupção. Isto pode ser remediado das seguintes formas :

- As finanças de uma autoridade local devem ser transparentes, de tal forma que a sociedade civil possa questionar o conselho e responsabilizar o conselho.
- O Auditor-Geral é a instituição importante criada para assegurar a transparência e a prestação de contas. Este departamento verifica se as receitas foram colectadas de acordo com a lei, e como foram gastas. A instituição presta contas tanto ao conselho como ao governo central, que devem ambos agir com base nas suas recomendações.
- O governo central pode tomar medidas de supervisão, conforme descrito na Ficha Informativa #7.
- Também pode haver outros órgãos constitucionais, tais como um Provedor de Justiça ou uma comissão anti-corrupção, que pode investigar queixas de má administração e corrupção.

7

SUPERVISÃO DO GOVERNO LOCAL

Introdução

Os governos locais exigem alguma forma de autonomia se quiserem ser eficazes na entrega de suas funções. Igualmente importante é a necessidade de níveis mais altos de governo supervisionarem os governos locais para garantir a promoção e proteção dos objetivos locais e nacionais. A supervisão também é importante para lidar com os males frequentemente associados à descentralização, tais como incapacidade, corrupção e desperdício de recursos.

Quem supervisiona o governo local?

Há três tendências a registrar:

- Em países federais como a **Etiópia e a Nigéria**, o governo local é supervisionado pelos estados e regiões.
- Na África do Sul, as províncias são os principais supervisores dos municípios, mas o governo nacional também desempenha um papel.
- Em países unitários, o governo local é diretamente supervisionado pelo governo central.

Quais são as principais formas de supervisão?

Geralmente a supervisão assume quatro formas principais: **regulamentação, monitoria, apoio e intervenção**. O quadro regulatório para o governo local é frequentemente estabelecido por uma **constituição e/ou legislação**, e em alguns casos, as políticas podem fornecer mais detalhes.



1. Monitoria

Uma vez que o quadro regulamentário e político estiver em prática, os governos do nível superior devem monitorar a maneira como os governos locais estão a cumprir: Há várias formas de monitoria: exigir relatórios regularmente, auditoria de demonstrações financeiras, solicitar informação específica, e nomear supervisores. Há dois princípios que devem orientar mecanismos de monitoria:

- A autonomia do governo local deve ser respeitada;
- A carga administrativa de cumprimento dos mecanismos de monitoria não deve sobrecarregar os governos locais e distraí-los da sua principal missão de fornecer serviços.



2. Apoio

A monitoria pode revelar problemas que dificultem uma governação efectiva de uma autoridade local, mas que estão além de sua própria capacidade de resolver. A autoridade local pode precisar de apoio externo para abordar tais questões. Nesses casos, o governo superior deve dar apoio relevante. O apoio também pode ser necessário em circunstâncias em que não há problemas locais específicos. Neste contexto, o objetivo é assegurar que o nível capacidade necessária seja mantido para que o governo local possa desempenhar suas funções e obrigações. O apoio assumir várias formas: a prestação de serviços financeiros, recursos tecnológicos, formação de funcionários, e destacamento de funcionários para uma autoridade local. Mesmo que os níveis mais altos de governo sejam necessários para prestar apoio, mas isso não significa que eles devam cumprir obrigações do governo local, como por exemplo, pagar suas dívidas. Isso poderia encorajar um comportamento fiscal irresponsável em detrimento da estabilidade macroeconómica.



3. Intervenção

Mesmo que seja prestado apoio, é possível que algum problema local não tenha sido resolvido. Em tais casos, o governo superior pode decidir se deve intervir directamente para que a autoridade local se recomponha. No entanto, o poder dos governos de níveis mais altos para intervir não deve necessariamente estar ligado à prestação prévia de apoio necessário. Em situações de emergência, a intervenção é justificada mesmo quando o governo superior não tiver prestado alguma forma de apoio.

Princípios orientadores para medidas de intervenção

A intervenção é a forma mais intrusiva de supervisão. Esta envolvendo a autoridade sénior agindo ou tomando decisões em nome da autoridade local. Portanto, a intervenção deve ser exercida sob condições muito limitadas e claramente estipuladas, e também deve estar sujeita à supervisão. As medidas de intervenção devem ser temporárias e corretivas para que a autoridade local retome suas funções o mais rápido possível.

Existem várias formas de intervenção, mas as formas mais comuns, em ordem crescente de invasão à autonomia local, são:

- a) O poder de emitir ordens para uma autoridade local;
- b) A assumpção uma responsabilidade local; e
- c) O poder de suspender e/ou demitir um conselho eleito.



Em muitos países, as intervenções tomam a forma de **directivas** que são emitidas a uma entidade local, e que detalham o problema e a(s) acção(ões) prevista(s) para serem resolvidas. Quando a entidade relevante não cumpre com essas directivas e/ou continuam a não cumprir determinada função, as autoridades do nível mais alto são muitas vezes estimuladas a **assumir o desempenho da obrigação ou função local relevante**. Por exemplo, se a autoridade local não está a fornecer água potável, as altas autoridades podem assumir o fornecimento de água até ao momento em que o governo local esteja em condições de desempenhar esta função. Como consequência, devem ser criados mecanismos de controle para evitar que o governo superior ultrapasse ou abuse deste poder. Por exemplo, em Uganda, o Presidente só pode assumir os poderes executivo e legislativo de um conselho distrital após ter obtido a aprovação de dois terços do Parlamento. Tais mecanismos de supervisão são necessários para verificar possível abuso do poder de intervenção.



Em muitos países, a lei prevê que as autoridades superiores possam suspender e/ou demitir um conselho eleito sob determinadas circunstâncias. Esta forma de intervenção é a mais intrometida, uma vez que permite as autoridades superiores a anular a vontade democrática do povo. Isso interfere sobre a democracia local e, por conseguinte, deve ser exercida sob circunstâncias muito limitadas, em particular quando o próprio conselho é a causa do problema. Geralmente, um administrador ou uma comissão é nomeado para agir no lugar do conselho, até que um novo seja eleito. Há uma série de mecanismos em vigor em diferentes países para assegurar que a democracia local não seja limitada sem justificação.

No Zimbabwe, por exemplo, as razões pelas quais os conselheiros podem ser demitidos do cargo são estabelecidas na Constituição e tal despendimento só pode ser efetuado por um organismo independente. Na África do Sul, a destituição de um conselho deve ser aprovada pela segunda câmara do Parlamento e o ministro nacional responsável pelo pelouro no governo local.



Em resumo, a supervisão do governo local é necessária. Mas tais poderes de supervisão devem ser regulamentados e limitados de modo a que a sua (má) utilização não seja em prejuízo da autonomia local. Isto depende novamente entre outras coisas, de um sistema judicial independente e o respeito pelo Estado de Direito para efetivamente preservar a autonomia dos governos locais.

8

GOVERNO LOCAL E GOVERNO COOPERATIVO



Porquê um governo cooperativo?

Um sistema de governo descentralizado é definido como um sistema composto por dois ou mais níveis de governo, cada um com poderes sobre diferentes funções e responsabilidades.

Governos diferentes no mesmo nível (por exemplo, diferentes autoridades locais) ou governos em dois ou mais níveis, estão engajados em esforços combinados e individuais para satisfazer as necessidades e as preferências dos cidadãos. Eles devem trabalhar em conjunto em assuntos de interesse comum para assegurar que o governo como um todo cumpra os seus mandatos. Desta forma, relações sólidas dentro de um nível de governo e entre diferentes níveis de governo são cruciais para uma governação eficaz; essa relação vai evoluir quando os governos cooperarem ao invés de competirem entre si.



O que é governo cooperativo?

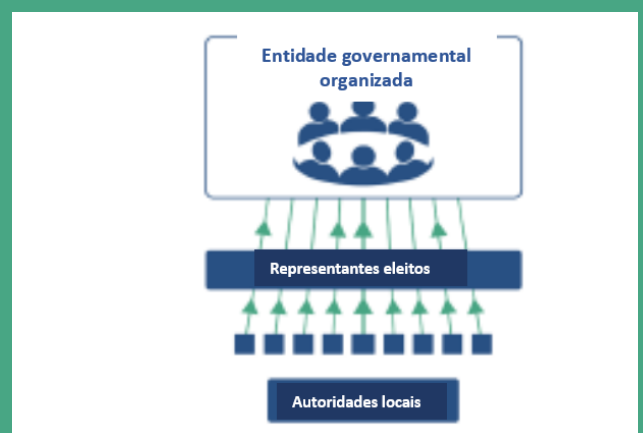
A cooperação pode ser distinguida da supervisão. Com a supervisão, o governo central instrui o governo local sobre o que fazer (Vide Ficha Informativa #7). A cooperação, por outro lado, é onde os dois níveis são considerados iguais, e discutem assuntos de interesse comum. Podem tomar decisões conjuntas por consenso e por consulta. A cooperação é orientada por um conjunto fulcral de princípios. A Constituição da África do Sul expressa isto da seguinte forma – todas as esferas de governo devem “cooperar uns com os outros em confiança mútua e boa fé por meio de:

- estabelecimento de relações amigáveis;
- assistência e apoio mútuos
- informação um com o outro e se consultando sobre assuntos de interesse comum;
- coordenação das suas acções e legislações um com os outros;
- aderência a procedimentos acordados; e
- evitando processos legais uns contra os outros." (s 41)

Quem são os partes envolvidas num governo cooperativo?

- a. O governo local como um colectivo através de um governo local organizado

Os governos locais num país se comprometem melhor com os seus governos centrais como um colectivo através de estruturas governamentais locais organizadas. Várias formas de associações foram estabelecidas para representar os interesses das autoridades locais. As associações são geralmente de natureza voluntária. Em alguns países, existe mais de uma associação, enquanto noutros existe um único organismo para todas as autoridades locais. Ter mais de uma associação resulta frequentemente na fragmentação da voz do governo local.



Um governo local organizado se comunica com o governo central em relação a questões que afectam as autoridades locais: incluindo leis e regulamentos, políticas, finanças, e demarcação de fronteiras locais. Eles também estão envolvidos em iniciativas que procuram desenvolver a capacidade dos seus membros, tais como programas de formação. Governos locais organizados também promovem a cooperação entre os seus membros, bem como com outros actores, incluindo autoridades locais de outros países.

Enquanto um governo local organizado desempenhe um papel importante, a maioria das associações no continente são institucionalmente fracas e não estão em posição de representar eficazmente a voz das autoridades locais. Em parte, isto resulta da falta de reconhecimento constitucional e/ou legislativo. As associações, muitas vezes, não têm recursos suficientes, uma vez que maior parte delas depende das taxas dos membros para executar suas operações.

b. Participação no governo cooperativo como autoridades locais individuais

As autoridades locais também estão individualmente envolvidas na governação cooperativa. Contrariamente a autoridades locais menores, várias grandes cidades têm poder suficiente para se envolverem directamente com o governo central e suas agências. Estas grandes cidades são de importância estratégica para o país, e assim obtêm muitas vezes a oportunidade de prestarem assistência pelos governos centrais que normalmente não são concedidos a autoridades locais menores.

Como é que o governo local se envolve no governo cooperativo?

As autoridades locais se envolvem na governação cooperativa através de meios formais e outros menos formais. A África do Sul formalizou intensamente, por lei, a participação das autoridades locais na governação cooperativa. A Constituição estabelece princípios de governo cooperativo. Exige que estruturas intergovernamentais sejam estabelecidas e que a legislação seja adoptada para dar mais ímpeto ao governo cooperativo. A legislação prevê o estabelecimento de várias plataformas formais onde diferentes níveis de governo possam envolver-se em questões de interesse comum.

O Zimbabwe e a Zâmbia também incluíram os princípios-chave da governação cooperativa nas suas constituições. Na maioria dos outros países africanos, o governo cooperativo é, em grande parte, um processo informal ou completamente ausente.

Quais são os mecanismos para um governo cooperativo?

Há uma série de mecanismos que foram estabelecidos para promover um governo cooperativo. Em geral, as autoridades locais se envolvem com o governo cooperativo de quatro formas principais:

a. Formas executivas de consulta

O poder executivo do governo frequentemente estabelece plataformas de consulta com o governo local sobre questões de interesse comum. Algumas destas plataformas se dedicam a áreas específicas de políticas, por exemplo, finanças, água, transportes e questões de saúde. Outras lidam com o governo local no geral. As autoridades locais fazem uso destas plataformas para influenciar a tomada de decisões no nível central, incluindo questões como a partilha das receitas geradas à nível nacional e pelos diversos níveis de governo.

b. Fóruns legislativos

Por vezes, há oportunidades para o governo local organizado influenciar o processo de elaboração da lei a nível central. Na África do Sul, o governo local organizado tem um assento sem direito a voto na segunda Câmara do Parlamento. Além disso, a legislação que afecta o governo local não pode ser aprovada sem consultar o governo local organizado. Em outros países, o governo local organizado é convidado caso a caso para fornecer contribuições e comentários sobre projetos de lei.



c. Acordos entre níveis de governo e entre autoridades locais

Outro meio de estimular a governação cooperativa concretiza-se através de acordos entre níveis de governo e entre as autoridades locais. Estes acordos são concebidos para facilitar melhor coordenação de funções governamentais e para proporcionar formas de resolução de potenciais disputas entre governos em diferentes níveis.

d. O papel de um ministério nacional responsável pelo governo local.

A maioria dos países tem um ministério ou agência nacional que é responsável pelo governo local. O ministério é frequentemente encarregue de facilitar o envolvimento do governo local na governação cooperativa. Em alguns países, este ministério tem funcionários colocados a nível provincial/regional e local para coordenar a resposta do governo central em relação às autoridades locais, e vice-versa.



A prática do governo cooperativo

Na prática, as autoridades locais normalmente não participam na governação cooperativa como outros níveis de governo participam. Isto ocorre independentemente de como o estado é estruturado, ou seja, se é federal, quase federal ou unitário. A relação com o governo local muitas vezes é predominantemente de cima para baixo e definida pelo principal objectivo, que é o de garantir a implementação efectiva de leis e políticas nacionais a nível local. O ambiente político muitas vezes dificulta a promoção de uma cultura de respeito mútuo, tolerância, igualdade, partilha de informações, consulta e transparência entre todos os níveis de governo.

9

O PAPEL DAS AUTORIDADES TRADICIONAIS NA GOVERNAÇÃO LOCAL

Introdução

Quase todos os países em África têm, alguma forma de autoridades tradicionais. As estruturas mais comuns da instituição de liderança tradicional são, seguindo a ordem vertical de poder e autoridade; reis, líderes, chefes e chefes de aldeia. Por causa da forma como são organizadas, as autoridades tradicionais são a forma mais imediata da governação em muitas zonas rurais do continente. Eles desempenham papéis, tais como:

- alocação/gestão de terras,
- resolução de disputas;
- preservação ambiental; e
- promoção e preservação da cultura e da herança.

Com tais funções, os líderes tradicionais tendem a ter maior interacção com os cidadãos nas zonas rurais do que com as instituições do estado moderno. Assim, definir a descentralização no contexto Africano, normalmente inclui o reconhecimento do papel que as autoridades desempenham no nível local do governo.



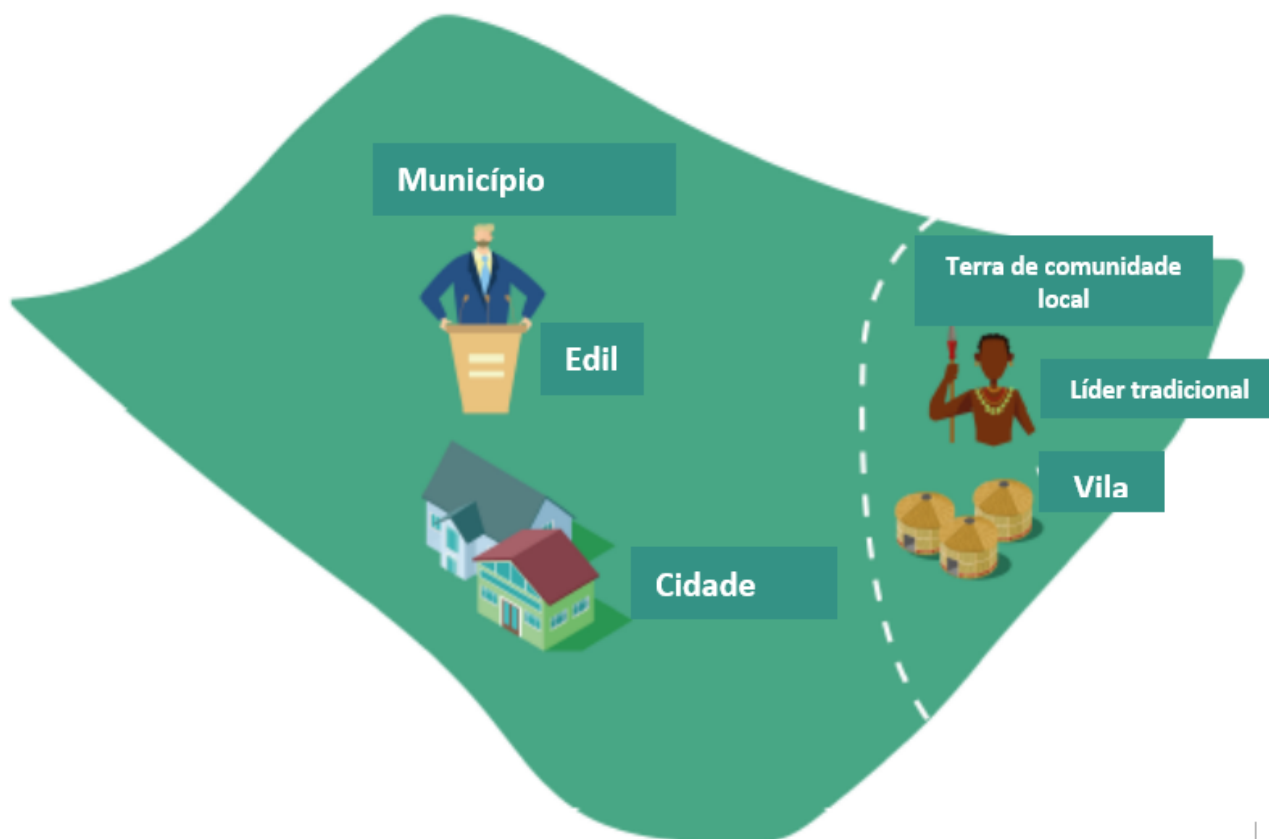
Autoridades tradicionais durante o período colonial

Em África, as autoridades tradicionais foram transformadas durante e após a transição das instituições tradicionais para as do estado modernas. Antes da colonização, as autoridades tradicionais eram a única estrutura de governação. Com a instalação dos regimes coloniais, os seus papéis mudaram e variaram de região para região. Enquanto estabeleciam instituições estatais modernas, os impérios coloniais governaram territórios conquistados de formas diferentes. Por exemplo, os britânicos adoptaram uma administração indireta em países como a Nigéria. Isto envolveu a utilização de autoridades tradicionais para governar comunidades locais. Os franceses, por outro lado, adoptaram uma administração direta em países como o Senegal.

Os regimes coloniais modificaram e corromperam a instituição da liderança tradicional. Temendo a perda de poder e/ou de serem corrompidos pelos regimes coloniais, muitas autoridades tradicionais implementaram políticas coloniais. Como resultado, algumas autoridades tradicionais não mais contavam com o apoio das suas comunidades quando os países conquistaram a independência. Elas foram particularmente se ressentiram pelos movimentos de libertação, que as acusaram de trabalhar com regimes coloniais para oprimir a população negra. Isto explica por que movimentos de libertação tais como a Frente Patriótica Zimbabuena da União Nacional Africana (ZANU-PF) e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), ambos ganharam poder político após a independência, inicialmente optaram por marginalizar as autoridades tradicionais dos seus países.

Líderes tradicionais de hoje

As autoridades tradicionais permaneceram poderosas e relevantes, particularmente com a ausência do Estado formal. Portanto, elas servem como centros alternativos de poder em muitas zonas rurais. Esta situação desconfortável forçou muitos governos para trazê-las à mesa de governação.



A compatibilidade das autoridades tradicionais com as normas democráticas modernas continua a ser um tema de debate em todo o continente. Sua vulnerabilidade à corrupção e a propensão para a autocracia, bem como para a continuação da marginalização de mulheres são algumas das preocupações. No entanto, em muitas partes do continente, as autoridades tradicionais ainda inspiram respeito e apoio, e mantêm legitimidade considerável porque desempenham funções de governação chave na ausência do estado moderno. Assim, elas podem desempenhar um papel no desenvolvimento e na promoção da paz, particularmente em zonas rurais. Essas considerações exigem que as autoridades tradicionais sejam reconhecidas e acomodadas dentro das estruturas governamentais. No entanto, a questão de como fazê-lo permanece um assunto delicado.

O reconhecimento e o papel das autoridades tradicionais:



Os países ajustaram o papel das autoridades tradicionais de diferentes formas. Na Zâmbia, a autoridade tradicional é reconhecida na Constituição, que também concede aos líderes tradicionais poderes de voto nos conselhos locais. No Zimbabwe, o papel das autoridades tradicionais é reconhecido na Constituição e um número seleccionado de líderes tradicionais serve como membros ex-officio dos conselhos locais sem poder de voto. Uma abordagem semelhante foi adoptada na África do Sul.



Independentemente dos seus papéis terem sido formalmente reconhecidos ou não, os líderes tradicionais muitas vezes continuam servindo como um importante elo de ligação no entre o estado, particularmente entre o governo local, e os cidadãos. Eles fornecem serviços como resolução de disputas, gestão de terras e na coordenação de resposta a desastres naturais, os quais o estado moderno frequentemente não consegue fazer devido à sua capacidade limitada. Em resumo, na ausência do estado, eles efectivamente se tornam o estado.

Autoridades tradicionais e o governo local democrático



Em muitos condados há uma profunda contestação pelo poder e pelos recursos entre os governos locais formais e as autoridades tradicionais. A alocação e gestão de terras é talvez o principal ponto de divergência. Geralmente, isto resulta da falta de demarcação clara das responsabilidades entre as duas estruturas. A ausência de mecanismos que assegurariam que as duas estruturas cooperassem pode ser a causa de conflitos. No entanto, por vezes é apenas porque nem os governos locais formais, nem os líderes tradicionais estão confortáveis em ter um “concorrente” nas suas respectivas jurisdições. Os líderes tradicionais também lutam entre si pelo território uma vez que procuram aumentar seu nível de influência.

Os líderes tradicionais são os portadores de cultura e tradição, e este papel é exercido de forma mais eficaz se forem politicamente neutros. No entanto, muitos líderes tradicionais promovem abertamente a causa de determinados partidos políticos, particularmente os partidos governistas da época. Assim como seus predecessores coloniais, os regimes governantes também não hesitam em corromper e utilizar as lideranças tradicionais para fins políticos.

Não há dúvida de que há vários desafios associados às autoridades tradicionais. Contudo, as formas tradicionais de governação não podem simplesmente ser descartadas, dada sua contínua relevância na actual África moderna. As autoridades tradicionais existem há milénios e provavelmente irão persistir no futuro. Portanto, é importante que as leis e políticas de descentralização incluam formas de acomodar os líderes tradicionais – particularmente a nível local - em benefício das comunidades.

CARTA AFRICANA SOBRE VALORES DA DECENTRALIZAÇÃO, GOVERNAÇÃO LOCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Introdução



A União Africana (UA) adotou a “Carta Africana sobre os Valores de Princípios da Descentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local” em 2014. A Carta é o primeiro real esforço da UA para promover sistemas descentralizados de governação no continente. Esta fornece um quadro para governação local, no qual as partes signatárias da Carta que são obrigadas a implementar nos seus respectivos países.



A Carta é uma resposta a muitos problemas ligados à governação centralizada na África, tais como má prestação de serviços, e uma governação insensível e que não presta contas. A Carta tem por objectivo melhorar as formas de subsistência dos povos do continente através de uma descentralização efectiva. O potencial da Carta para atingir esses objectivos depende de três factores:

- i. membros da UA assinando e ratificando (isto é, adoptando uma lei nacional para trazer o conteúdo da Carta para o direito interno);
- ii. subsequente implementação efectiva pelos países membros; e
- iii. a essência do quadro da descentralização.

17/55

Tal como na maioria dos instrumentos internacionais, os Estados membros da UA estarão legalmente vinculados pela Carta, uma vez ratificada. Até finais de 2019, apenas 17 dos 55 países membros da UA tinham assinado a Carta, enquanto apenas seis ratificaram.

Quais são os pontos fortes e fracos da Carta?



Governo local democrático

A Carta contém várias disposições promissoras que procuram promover a governação local democrática. Exige que os governos locais sejam geridos por conselhos e órgãos executivos democraticamente eleitos. Ela também orienta os governos centrais a aprovarem a legislação e que reconheçam o direito e o dever das comunidades a participarem da governação local.



A existência de governos locais

A Carta exige que os estados membros reconheçam a estabelecimento do governo local na legislação ordinária nacional, contrariamente às constituições nacionais. Assim, não oferece forte protecção para a instituição dos governos locais (Vide também as Fichas Informativas #4 e #5). Entretanto, a Carta proporciona uma protecção válida para a existência de governos locais individualmente, entre outros aspectos, e requer consulta com esses governos locais antes da sua desestabilização, composição ou existência dos seus limites revista. (vide Ficha Informativa #4).



Poderes e funções

A Carta atribui o poder discricionário aos estados membros para definir os poderes dos governos locais. Alguns dos países membros podem, assim, não descentralizar funções que são importantes para o mandato de desenvolvimento dos governos locais, mesmo após a sua ratificação. Contudo, uma vez tomada a decisão pelo governo para descentralizar poderes e funções, a Carta exige que estes sejam completos e exclusivos, o que sugere um factor de poder de decisão final.



Arrecadação de receitas

A Carta reconhece que é importante que os governos locais arrecadem parte significativa de suas receitas por seus próprios meios, o que requer a descentralização do poder tributário. No entanto, é vaga tanto sobre os tipos de impostos como sobre as taxas que estes governos locais podem cobrar, o que afecta o nível valor que as autoridades locais podem cobrar. A Carta também requer que os estados membros permitam que os governos locais contraiam empréstimos, mas de forma responsável. Em último lugar, a Carta incentiva a adopção de outros métodos de arrecadação da receita necessária para o desenvolvimento económico local, como é o caso de parcerias público-privadas.



Transferências intergovernamentais

A Carta prevê um quadro sólido no que se refere à transferência de fundos do governo central para o governo local como um todo, bem como para cada autoridade local. Ela estabelece que uma percentagem da receita arrecadada pelo nível central deve ser transferida para os governos locais. Também prevê que as subvenções condicionais e incondicionais estejam em conformidade com os princípios de sustentabilidade, adequação, transparência e previsibilidade.



Recursos naturais

A Carta obriga os governos centrais a implementar mecanismos que garantam que as comunidades se beneficiem da exploração dos recursos naturais locais. Além disso, requerer-se que os governos centrais redistribuam equitativamente as receitas provenientes desses recursos entre os governos locais e as comunidades.



Autonomia financeira

A Carta impõe que os governos centrais promulguem legislação que proporcione às autoridades locais "a responsabilidade total de gerir os recursos financeiros no nível local" - artigo 16(5)(a). Embora o papel dos governos locais seja reconhecido pelos governos centrais na supervisão da despesa de receita no nível local, a Carta afirma que tal papel deve ser exercido sem prejudicar a autonomia financeira local.



Autonomia administrativa

A Carta orienta os estados membros a concederem aos governos locais poder sobre sua administração, incluindo a contratação, promoção e exoneração de pessoal (vide Fichas Informativas #4 e #5).



Supervisão do governo local

A Carta requer que o governo central faça supervisão das finanças do governo local e estabeleça mecanismos para monitorar o cumprimento e o desempenho do governo local nos seus exercícios financeiros. Reconhece diferentes formas de apoio que devem ser fornecidas às autoridades locais: financeiras, administrativas e tecnológicas. Os governos centrais também são incentivados a capacitar os governos locais através de vários programas de capacitação.

Embora o sistema de monitoria e apoio da Carta seja progressivo, o regime de intervenção nacional o mesmo não se aplica quando se trata de governos locais. A Carta não menciona de forma expressa a necessidade de regulamentar ou limitar os poderes de intervenção dos governos superiores nos governos locais. Também não determina mecanismos de supervisão quando esses poderes de intervenção são invocados. Essas omissões representam um perigo para a autonomia local, conforme definido na Ficha Informativa #4.



Cooperação intergovernamental

A Carta fornece um quadro para a cooperação intergovernamental com vista a garantir a viabilidade e efectividade dos governos locais. Entre outros aspectos, a Carta reconhece a necessidade dos governos superiores (central e provinciais) consultarem os governos locais sobre questões que os afectam. O direito dos governos locais de formarem associações também é reconhecido, bem como a necessidade de os governos centrais apoiarem essas associações.



Desenvolvimento local

A Carta procura promover o papel do governo local no desenvolvimento local. Ela exige que os governos centrais trabalhem em estreita colaboração com as autoridades locais no desenvolvimento de quadros legislativos, financeiros e institucionais que possibilitem e promovam investimentos ou iniciativas de desenvolvimento do sector privado e da comunidade. A Carta afirma que as autoridades locais devem prestar contas às comunidades locais pela adopção e implementação de decisões e políticas de desenvolvimento local, bem como pela gestão de recursos financeiros. A mesma impõe que as autoridades locais desenvolvam iniciativas pró-pobres e prestem atenção especial aos grupos marginalizados e vulneráveis.

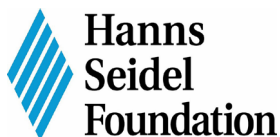


Líderes tradicionais

Conforme o exposto na Ficha Informativa #9, os líderes tradicionais continuam relevantes em muitas partes da África. Infelizmente, a Carta não reconhece de forma expressa seu papel nem fornece orientação sobre sua relação com os governos locais. A Carta apenas impõe que, no exercício dos seus poderes, as autoridades locais tomem em consideração e mostrem respeito pela realidade, valores e costumes locais - o que, no contexto africano, inclui o papel dos líderes tradicionais.

Em suma

O quadro de descentralização da Carta coloca o governo local no centro da prestação de serviços e do desenvolvimento local, comprometendo seus membros para uma governação democrática da base ao topo (bottom-up). A Carta fundamentos sobre os quais se constrói uma descentralização para o desenvolvimento.



South African Research Chair
in **Multilevel Government,
Law and Development**