

PERFIS DE GOVERNANÇA



**Um diagnóstico
da governança em África
a partir das experiências
concretas de actores**

Caderno n°2007-02

Perfis de governança
Diagnóstico da governança em África
a partir de experiências concretas de actores

Trabalho colectivo coordenado por Sidiki Abdoul Daff e Assane Mbaye
com a assistência de Mormar Lissa Dieng e Karine Goasmat
Aliança para refundar a governança em África

Caderno n° 2007-02

Distribuição: disponível no sítio de recursos da Aliança
www.afrique-gouvernance.net

Prefácio

Em Novembro de 2003, após um processo levado a cabo desde o ano 2000 no seio da «Rede Diálogos sobre a governança em África: Descentralização e integração regional», a *Aliança para refundar a governança em África* publicou um caderno de propostas: «Mudar a África, quinze propostas para começar». A nossa metodologia de trabalho colocou os actores e respectivas experiências no centro da problemática.

Primeiramente a Rede, e num segundo momento a Aliança, foram para nós uma forma de afirmar uma convicção e exprimir uma ambição. Em Setembro de 2000, face à crise dramática da acção pública em África, éramos um certo número de actores africanos de diferentes países e sectores da vida pública decididos a criar um espaço público interafricano de reflexão e propostas para elaborar e enraizar os princípios e as práticas de uma governança adaptada à realidade africana e aos desafios do séc. XXI.

Na altura, o nosso diagnóstico baseava-se no fracasso do Estado-Nação africano tal como tinha sido construído aquando das independências. Este Estado não respondia às aspirações das populações pois não as escutava, nem as compreendia, nem as associava. O Estado pós-colonial contribuiu para enfraquecer

as nossas regulações tradicionais sem criar novas que fossem legítimas.

Face à esta crise e à necessidade de refundação, são muitas coisas inventadas a nível local, no entanto, devido à falta de ligações entre estas inovações, de espaços de reflexão autónoma, o nosso continente, mantém-se ainda sob as normas internacionais aplicadas sem discernimento. Está sujeito às exigências da ajuda pública internacional.

Temos consciência das potencialidades importantes que possui a África e da necessidade imperativa para o nosso continente de encontrar as suas próprias formas de governança. Estamos convencidos que é necessário mudarmos de sistema de pensamento e de acção e inventar novos paradigmas. Pretendemos que a nossa iniciativa se empenhe na exploração de novas vias e que possa propor alternativas sérias para uma mudança qualitativa e duradoura. Trata-se para os africanos na sua diversidade de fazer emergir propostas que provenham principalmente da experiência dos actores locais.

A nossa ambição é partir de experiências colectadas ao nível dos actores vindos de meios socioprofissionais diferentes para fazer emergir propostas. **Para nós, cada actor é «perito» da sua própria realidade e a esse título, merece**

ser escutado. A este respeito, a Rede reuniu centenas de experiências trazidas por actores provenientes dos mais diversos meios. Não se trata de reflexões arbitrárias, mas de um cruzamento de olhares críticos e de experiências directas. Tudo o que nos instruiu sobre a urgência de repensar a governança e reorganizar os espaços da acção pública em África.

Uma primeira exploração destas experiências recolhidas permitiu no decorrer de dois colóquios organizados em Bamako em Julho de 2001 e em Ouagadougou em Agosto de 2003, chegar a um primeiro caderno de propostas. Esta publicação permitiu-nos exprimir toda a amplitude da nossa ambição. Actualmente, a Aliança estima necessário tornar visíveis os materiais que serviram de base à emergência destas propostas.

O objecto do presente documento é apresentar as principais experiências a partir das quais se construíram as nossas propostas. Trata-se de um documento de **diagnóstico da governança em África a partir das experiências concretas dos actores.** É por isso que, cada tema, diagnosticado em termos de condicionantes, fracassos ou oportunidades, é ilustrado, pelo menos, por duas fichas de experiências constituindo olhares cruzados de actores provenientes, na medida do possível, de meios diferentes.

Esperamos que no final desta leitura partilhem a nossa convicção de que para fazer face à crise mundial da governança, a África deve partir das questões das suas populações para fazer emergir as suas respostas específicas.



Ousmane Sy

Membro do grupo de iniciativa e
coordenador da Aliança para refundar a
governança em África

SOCIEDADES AFRICANAS EM CRISE.....	11
UMA GOVERNANÇA MUNDIAL ADAPTADA.....	11
SOBRE A EXIGÊNCIA DE REFUNDAÇÃO DA GOVERNANÇA EM ÁFRICA.....	12
PARA UMA CONCEPÇÃO MAIS ENGLOBALANTE QUE A INDUZIDA PELAS REGRAS DE «BOA GOVERNANÇA».....	13
NECESSIDADE DE INVENTAR ESPAÇOS PÚBLICOS INTERAFRICANOS DE DIÁLOGO.....	14
<i>Interesse para a África.....</i>	<i>14</i>
<i>Natureza dos problemas.....</i>	<i>14</i>
- A governança coloca um problema de relações entre governantes e governados.....	15
- A governança coloca um problema de participação dos cidadãos na elaboração das regras de organização da sociedade.....	15
- A governança coloca um problema de ligação entre actores e entre escalas de território.....	15
- A descentralização e a integração regional: dois níveis de refundação da governança em África.....	16

1ª Parte – Análise dos actores

O LOCAL E O INTER-LOCAL.....	17
O NACIONAL.....	19
O REGIONAL E O INTERNACIONAL.....	21

2ª Parte: Análise por escala

DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNANÇA LOCAL.....	23
<i>Processos de descentralização entre avanços e retrocessos.....</i>	<i>24</i>
Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:.....	24
- O processo de construção da descentralização no Mali	24
- As colectividades locais serão ainda capazes de substituir o Estado?	24
<i>O local sujeito a dinâmicas antagónicas.....</i>	<i>28</i>
Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:.....	28
- Bloqueio institucional e tráfico de influência na implementação de um projecto.....	28
- A violação de uma convenção local por um conselho rural: sobre fundo de etnicismo e corrupção	28
- Descentralização, turismo e conflitos prediais.....	28
<i>Territórios locais definidos sem grande pertinência socio-cultural.....</i>	<i>33</i>
Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:.....	33
- Um fraccionamento territorial político: Quando o município de Sébikotane nasceu de um cruzamento entre um interesse político local e complicitades no topo do Estado.....	33

- Os desafios da descentralização em África: a corrida sem sentido entre o centro e a periferia.....	33
<i>Uma dinâmica complexa de actores na maior parte das vezes mal preparados para as suas missões.....</i>	<i>38</i>
Exemplos de experiências nos processos de descentralização:.....	38
- Informar e formar os rurais no Mali: uma experiência original sobre o tema da descentralização	38
- Reforçar as capacidades de documentação e informação das colectividades locais: um exemplo de parceria Norte-Sul para reforçar o processo de descentralização do Benim	38
<i>Dificuldades de mobilização e gestão dos recursos locais e dos meios de acção.....</i>	<i>44</i>
Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:.....	44
- A contradição insolúvel das colectividades locais pobres e desfavorecidas para funcionar e promover um desenvolvimento económico e social de base	44
- Desvios, corrupção, impunidade, contexto económico desfavorável: não faltam argumentos para se esquivar ao pagamento dos impostos locais.....	44
- A gestão dos recursos naturais do município de Sikasso.....	44
- Uma Aliança para o desenvolvimento do município: As organizações da sociedade civil e a gestão descentralizada dos recursos naturais.....	44
 A REFUNDAÇÃO DO ESTADO.....	 53
<i>Enraizar o Estado em África redescobrimo as virtudes dos nossos modos de gestão do espaço público na História.....</i>	<i>53</i>
Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:.....	54
- A governança, um conceito e uma prática africana: visitar a História africana para aprofundar a democracia.....	54
- A boa governança não é uma receita a impor mas mais uma tradição das sociedades africanas ameaçada que convém reabilitar	54
- A Lei sobre o domínio nacional: Mal-entendido entre o Estado e os agricultores sobre o estatuto e a gestão da terra	54
- As autoridades e instituições tradicionais parentes pobres da Nação.....	54
<i>O défice do Estado de direito: Da não-conformidade das decisões públicas às regras estabelecidas.....</i>	<i>63</i>
Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:.....	63
- Um odor de podridão na «casa da justiça»: quando o magistrado se torna advogado.....	63
- Os procedimentos «ocultos» de concessão dos concursos públicos levam a infra-estruturas caras e inúteis: com a bênção do Presidente da Câmara Municipal, um comerciante torna-se empresário e ganha o mercado de construção de um terreno de andebol	63
<i>O défice de legitimidade das instituições e dos actores públicos: da conformidade às necessidades e expectativas das populações.....</i>	<i>67</i>
Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:.....	67
- O colectivo de luta contra a impunidade: a sociedade civil mobiliza-se contra os assassínios orquestrados pelo aparelho de Estado	67
- O Espaço de Interpelação Democrática no Mali - EID: o governo que ouve o povo	67
- Uma função pública laxista: o bom funcionário, não é aquele que trabalha mais que os outros mas como os outros.....	67
<i>A incapacidade de estabelecer de forma duradoura processos sustentados de democratização</i>	<i>73</i>

Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:	73
- Uma democracia sem oposição	73
- As ONGs, mediadores nos conflitos entre partidos políticos	73
- O nomadismo político: uma prática amoral e anti-democrática	73
- Quando a política joga contra o desenvolvimento: fundada sobre o clientelismo, a corrupção, a chantagem e a mentira, a política é em si um factor de má governança no Senegal	73
Uma democracia sem oposição.....	74
<i>A descentralização e a integração podem fundar um projecto de refundação do Estado em África?</i>	84
Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:	85
- O mercado semanal sub-regional de Diaobé: uma dinâmica popular de integração contraposta pelas autoridades administrativas e locais	85
- A África face ao desafio da integração regional	85
- Inserir o desenvolvimento da aldeia no de toda a região: uma associação de aldeia leva a cabo um estudo de exequibilidade de uma ponte-barragem e confia a sua realização ao Estado.....	85
 A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	 90
<i>A unificação e a ampliação dos mercados</i>	91
Exemplos de experiências sobre a integração regional:	92
- Integração em marcha: Os operadores económicos do sector Agro-alimentar da África Ocidental organizam-se	92
- O mercado Dantokpa: um sistema de culturas religiosas e de integração regional	92
<i>A livre circulação das pessoas</i>	95
Exemplos de experiências sobre a integração regional:	95
- As 'burocracias administrativas' vulgares de um viajante gambês que devia ir à Guiné-Bissau	95
- Passar uma fronteira expõe à extorsão praticada pelos homens de lei: a desilusão de um jovem do Mali que acreditava na livre circulação das pessoas e bens na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental.....	95
- A desilusão de um jovem do Mali que acreditava na livre circulação das pessoas e bens na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental.....	95
- Uma dinâmica de integração atenuada por dois postos de polícia em interface na fronteira do Senegal e Mauritânia	95
<i>A gestão das crises e a construção da paz: a segurança regional</i>	101
Exemplos de experiências sobre a integração regional:	101
- O espaço marítimo, um espaço de solidariedade mas de conflitos quando as migrações fragilizam a integração da África ocidental.....	101
- A revolta tuaregue: a experiência do Mali em matéria de gestão dos conflitos.....	101
- Os conflitos nas comunidades piscatórias na Costa do Marfim.....	101
<i>O reforço dos actores regionais</i>	108
Exemplos de experiências sobre a integração regional:	108
- Integração regional, um belo exemplo de cooperação descentralizada.....	108
- Organização e mecanismo de segurança sub-regional.....	108

Sociedades africanas em crise

A África passa por alterações profundas no ambiente económico, político e social. Os Estados, quase na sua totalidade, orientaram-se para processos de democratização mais ou menos apoiados e alimentados por políticas, também elas mais ou menos legíveis, de desresponsabilização e descentralização. Aqui e ali aparecem experiências multipartidárias, ao lado de uma sociedade civil que procura afirmar-se como um regulador importante dos processos de transformação social. No plano regional e sub-regional, são realizados esforços de integração, ainda que estejam muito longe de considerar as complementaridades existentes entre os Estados e as relações seculares de trocas anteriores às fronteiras herdadas da colonização. De forma geral, as populações aspiram a mais democracia, mais transparência, mais justiça e mais espaço e mobilidade na gestão do seu desenvolvimento.

No entanto, esta transformação, julgada, é, paradoxalmente, acompanhada por evoluções contrárias ao reforço das nações africanas e à promoção económica, social e política das populações. A pobreza torna-se endémica e, inexoravelmente, destrói o tecido social pela insegurança contínua que mantém sobre a situação económica dos homens, mulheres e jovens, paralelamente aos seus efeitos amplificadores sobre o

êxodo e o afluxo das populações rurais nas zonas urbanas. A crise económica e as reivindicações identitárias fazem a cama para o reaparecimento dos conflitos, um pouco por todo o lado em África. A administração, por todo o lado, parece ter-se despedido face à sua missão de serviço público. A persistência, mesmo a exacerbação destes fenómenos, após cerca de quatro decénios de independência, revela uma crise profunda da acção pública e interroga as relações do Estado com a sociedade.

Uma governança mundial inadaptada

Os mecanismos actuais de regulação mundial tornaram-se obsoletos. A crise da governança em África não está isolada. Intervém num contexto onde as dinâmicas de recomposição política, social e económica ligadas à globalização não são compensadas por novos mecanismos de regulação mundial que autorizam uma gestão da «conversação» que não seja simplesmente fundada em critérios económicos. Tudo se passa como se o mundo fosse num comboio, sem condutor, largado sobre os carris. O mundo evolui a grandes avanços sem decidir verdadeiramente onde vai e a que ritmo.

A predominância das relações económicas sobre as relações socio-políticas favorece a exclusão e a marginalização. Em todos os domínios - científico, tecnológico, económico -, o homem nunca tinha atingido um tal potencial de intervenção sobre ele próprio. Mas igualmente, nunca a humanidade conheceu tanta miséria e sofrimento. Apesar do desmantelamento do bloco de Leste, os focos de tensão multiplicam-se em toda a parte no mundo. A pobreza torna-se dramática no sul e nem sequer poupa certas categorias de população dos países ricos. O fosso entre os países do sul e os do norte se aumenta cada vez mais. Apesar das graves agressões ao ambiente, o mundo é ainda incapaz de decidir unanimemente medidas concretas para a redução da poluição. O mercado triunfa e, conseqüentemente, as multinacionais dominam o político, e exercem uma apropriação crescente no modo de atribuição dos recursos nacionais e internacionais. Em todo o lado, é uma minoria que fica com estes recursos.

Os desequilíbrios nas relações internacionais conduzem os países do sul a andar sempre atrás do último modelo de desenvolvimento «aconselhado» pelo norte. É a submissão no mercado das ideias mundiais. Em 1960, falava-se de emancipação; durante os anos 70, falava-se ainda de países em vias de desenvolvimento; as políticas de ajuste estrutural intervieram a partir de 1980. O que é notável, é a contínua revisão em baixa das ambições políticas, e hoje fala-se simplesmente de «lutar contra a pobreza».

Sobre a exigência de refundação da governança em África

Se actualmente é patente que a crise da acção pública é uma crise mundial, em África, esta toma formas específicas. O Estado-Nação está em crise em África, quer ao nível das suas bases sociológicas (território, população, sistema económico, sistema sociocultural) quer ao nível das suas formas (estruturas e instituições). O Estado pós-colonial contribuiu para enfraquecer os mecanismos de regulação tradicionais, sem criar novas legitimidades. O Estado não responde às expectativas das populações e não sabe nem escutá-las, nem compreendê-las, nem associá-las à decisão. As elites públicas acabam por ter como único objectivo perpetuarem-se a elas próprias.

É uma crise multiforme que vai para além da autoridade do Estado e engloba um espaço público mais alargado: o Estado, a sociedade civil, o sector privado. O que está em causa, são as estruturas, os processos, as instituições em volta das quais as nossas sociedades se organizam e decidem as modalidades de gestão do poder e de repartição dos recursos públicos, de arbitragem entre diferentes interesses individuais e de grupo. É sob esta relação que se pode falar de crise de governança em África.

Para uma concepção mais englobante que a induzida pelas regras de «boa governança»

O vocábulo governança — «de boa governança», neste caso — emerge no início dos anos 80, no modelo das políticas de ajuste estrutural. Inicialmente serviu para instituições de apoio ao desenvolvimento, como o Banco Mundial, para interpelar os governos sobre aspectos da sua gestão dos assuntos públicos, para abordar com estes Estados certas questões delicadas relativas à transparência de utilização dos recursos públicos, à situação da democracia, no que respeita aos direitos do Homem, etc. Deixando ainda aos governos dos países do terceiro mundo, nomeadamente de África, a ilusão da sua «soberania nacional», foram-lhe impostos modelos de desenvolvimento económico, político e social, sem a preocupação da capacidade dos actores nacionais (o Estado, o sector privado, os partidos políticos, as organizações da sociedade civil...) de se apropriarem destes modelos — que lhes são impostos — e a traduzi-los em termos de alterações positivas e duradouras na vivência quotidiana das populações.

O conceito de governança abordado no quadro desta rede parte de uma compreensão mais vasta, mais dinâmica e sobretudo mais estabelecida nas dinâmicas sociais, nacionais e regionais. Não se

reduz ao conjunto das regras de «boa governança» prescritas pelas instituições de Bretton Woods. O objectivo do jogo não é produzir modelos, mas de compreender e dominar os processos através dos quais uma sociedade desenvolve capacidades cada vez mais acrescidas de intervenção sobre ela própria, conseguindo satisfazer as necessidades dos seus cidadãos e assegurando a salvaguarda dos interesses das gerações futuras. A exigência implícita de participação e responsabilização das populações reenvia necessariamente para uma visão descentralizada da gestão do poder que volta a fornecer mais legitimidade ao local no quadro de espaços nacionais e regionais onde se reflectiria mais em termos de articulação dos territórios e de valorização das continuidades transfronteiriças. Uma tal perspectiva da governança, no cruzamento de territórios e grupos de actores sociais tão diferentes, descreve um campo público que vai para além do Estado e interpela todos os meios sociais (os agricultores, os empresários privados, as organizações de jovens ou de mulheres, os responsáveis pelos meios de comunicação social, os artistas, etc.). É um movimento mundial de transformações sociais, políticas e económicas no qual a África é arrastada, sem verdadeiramente ter meios para compreender, dominar e enveredar por caminhos que finalmente a tirem do subdesenvolvimento, em vez de a afundar mais ainda na pobreza e na insegurança.

OS DESEQUILÍBRIOS NAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
LEVAM OS PAÍSES DO SUL A
ANDAR SEMPRE ATRÁS DO
ÚLTIMO MODELO DE
DESENVOLVIMENTO
«ACONSELHADO» PELO
NORTE.

Interesses para África

Sobre a necessidade de inventar espaços públicos interafricanos de diálogo

A iniciativa da Rede, que se tornou a Aliança para a Refundação da Governança em África, nasceu da análise partilhada entre actores africanos e do Norte, que o subdesenvolvimento em África é fundamentalmente devido à inadequação das opções e práticas de governança com as exigências da sociedade contemporânea, nacional e internacional. O postulado que daí resulta é que qualquer estratégia de saída de crise será necessariamente articulada com uma iniciativa de refundação do Estado em África. É uma contribuição para a emergência e animação de espaços públicos interafricanos de reflexão e de propostas para elaborar e enraizar os princípios e as práticas de uma governança adaptada à realidade africana e aos desafios do séc. XXI.

Trata-se de um acto de fé na capacidade africana de reencontrar formas específicas de governança, mas em resposta a questões comuns a todas as sociedades. Longe de qualquer reflexo identitário e de fecharem-se sobre si mesmos, os parceiros que participam nesta Aliança querem-se ao mesmo tempo cidadãos locais, enraizados na sua cultura e no seu território, cidadãos africanos e cidadãos do mundo.

A Aliança para a Refundação da Governança em África baseia a sua acção na metodologia de terreno: a que integra a reflexão e todos os actores da sociedade. Não se trata de realizar um debate académico ou universitário sobre a governança. É uma construção a longo termo mas que responde ao desafio imediato, que se estabelece nos debates, nos conflitos e nas crises que enfrentam as nossas sociedades. Trata-se para a sociedade (a saber, os actores do espaço público) de se aceitar, de se escutar, de dialogar para encontrar os fundamentos do problemas, formulá-los, e encontrar meios para os resolver. Ora, a construção (ou a consolidação) de espaços públicos de regulação e interpelação do cidadão, no cruzamento de territórios e de grupos de actores tão diferentes, coloca necessariamente uma série de problemas ao nível das interfaces. De facto, o que está em jogo, é a divisão de poderes e recursos.

Natureza dos problemas

Globalmente, os problemas podem ser analisados a três níveis: entre governantes e governados; no plano das modalidades de participação do cidadão; na relação dos actores nos diferentes escalões de território.

- A governança coloca um problema de relações entre governantes e governados

A relação entre governantes e governados, inscreve-se no quadro da legitimidade das acções públicas. Apresenta-se como a parte mais visível da governança e articula-se em termos de crise do Estado. A ausência de regras transparentes e democraticamente estabelecidas de gestão do poder, acentuada pela gestão solitária do Estado, sob fundo de nepotismo e de todo o tipo de abusos, não é preciso demonstrar. Não é preciso mais para intensificar a corrupção em todos os sectores da sociedade com a cumplicidade silenciosa, ou por vezes activa, da sociedade civil que, na maior parte dos países, ainda se encontra mal estruturada. Ora, a corrupção enfraquece o Estado de Direito, pois constitui uma violação das regras estabelecidas. O multipartidarismo instaurado aqui e ali não foi um travão para o fenómeno. Pelo contrário, por vezes criou outras formas de corrupção até então desconhecidas das sociedades africanas geradas por um partido-Estado.

- A governança coloca um problema de participação dos cidadãos na elaboração das regras de organização da sociedade

A participação supõe a integração do cidadão no processo de implementação dos órgãos de gestão do poder. Postula uma consulta periódica e regular ao povo sobre a escolha do tipo de sociedade cuja construção é projectada. Uma tal exigência analisa-se em termos de partilha de competências e contribuição com experiências. Quais os papéis das

«regedorias» tradicionais actualmente nas nossas sociedades modernas? Qual a importância que damos à juventude na reconstrução das nossas sociedades? As preocupações das mulheres são suficientemente levadas em conta no processo de tomada de decisão à escala local, nacional e regional?

Em muitos países, não existe qualquer concertação, nenhum mecanismo de participação e de controlo do poder por parte da população. Por vezes, os próprios indivíduos não vêm mal algum em servir-se dos recursos públicos com fins privados ou comunitários. Esta é uma atitude corrente em muitos Estados africanos, em instituições nacionais, associações, ONGs etc. Segue-se uma gestão «clânica» do poder. Ora, é evidente que um só actor não pode ter o monopólio da gestão do poder em África.

- A governança coloca um problema de ligação entre actores e entre escalas de território

Sendo a governança, em si mesma, um problema de organização da sociedade, o ordenamento do território segue-se logicamente, uma vez que o território constitui o ponto de fixação do desenvolvimento. Não se pode falar do desenvolvimento a não ser que seja a partir de uma entidade territorial. É aqui que a governança coloca um problema de articulação entre o local, o nacional e o regional. Desta forma, entram em jogo as políticas de desconcentração, descentralização e integração regional como apoio das políticas de desenvolvimento.

Outra dimensão, igualmente evidente, desta articulação, é a redistribuição das riquezas no sentido

de criar pólos de desenvolvimento com equipamentos locais, nacionais e regionais. O que aqui é procurado, é uma repartição das responsabilidades entre diferentes níveis, uma gestão concertada comum do poder e do bem público. No entanto, não podemos descurar o facto de que onde coexistem interesses, nascem conflitos. Iguualmente, a governança é interpelada para instalar as normas, instituições e mecanismos de regulação dos interesses e de gestão dos conflitos. Tudo isto transparece nas relações entre administração pública e cidadãos, na análise do desenvolvimento das nossas sociedades, tal como tantas outras dificuldades.

- A descentralização e a integração regional: dois escalões de refundação da governança em África

O debate sobre a governança em África situa-se num contexto de redistribuição dos papéis onde o Estado não é mais considerado como o único agente da alteração social. Ao mesmo tempo, as

dinâmicas de desconcentração e descentralização afirmam-se locais de definição e impulso de políticas, enquanto que a ligação ao mercado mundial modifica a racionalidade dos sistemas de produção e de câmbio, e empurra na direcção de agrupamentos regionais. A descentralização e a integração regional propõem, sob esta relação, modalidades de refundação do espaço público africano, capazes de fazer emergir novas formas de governança, mais participativas e melhor adaptadas à economia global. Na diligência de refundação do Estado, a governança aparece assim como o pivô em volta do qual as políticas de descentralização e integração regional definem os diferentes escalões de território e os seus modos de interacção. É neste campo que se situava a *Rede diálogos sobre a governança em África: descentralização e integração regional*. É neste campo que continua a situar-se a Aliança para a Refundação da Governança em África.

1ª Parte – Análise dos actores

Nas diferentes escalas de território (local, nacional e regional), os actores são diferentes e não mantêm os mesmos tipos de relação. De facto, um território nunca é autónomo: claro que tem as suas características próprias, mas está ligado a outros através de múltiplas e diversas relações (horizontal e verticalmente). Daí resulta a necessidade de privilegiar as interfaces, as articulações entre as diferentes escalas. Os territórios possuem igualmente significados diferentes consoante o contexto. Por exemplo, o local não significa a mesma coisa consoante os países. Por fim, a relação entre os actores é marcada por três tipos de legitimidade (legitimidade tradicional, religiosa e moderna) que se combinam de forma diferente, de acordo com os níveis de governança.

É possível caracterizar a dinâmica destas relações, relacionando-as com cada uma das categorias dos actores envolvidos.

O local e o inter-local

O local aparece como o espaço de governança mais pequeno, mais próximo da população. No entanto, não é por isso que esta proximidade é um reino de consenso. O local é um campo de relações

complexas, por vezes, conflituais. Se o local constitui geralmente uma entidade homogénea, no sentido de que os seus limites são suficiente e claramente definidos e correspondem muitas vezes a uma legitimidade histórica geralmente admitida pelas populações limítrofes, a comunidade que o habita é em si mesma muito heterogénea. Categorias sociais diferenciadas do ponto de vista dos rendimentos, do poder e da posição social... Aí coabitam com interesses de alguma forma divergentes em relação aos recursos e à sua forma de gestão. Igualmente, o local não se encontra apenas ligado verticalmente aos escalões superiores. Pode manter relações de proximidade com comunidades do mesmo nível (inter-municipalidade...). Por fim, nas cidades e no campo, existe simultaneamente uma semelhança e uma diferença entre os actores e os problemas, o que não permite pensar o local da mesma forma nestes dois tipos de espaço.

As **organizações comunitárias** (associações de agricultores, de mulheres, de pescadores, associações de desenvolvimento) possuem relações ricas e complexas com a população, devido à sua base sociológica.

Quanto às **ONG de apoio**, estas fornecem assistência às populações, graças aos laços que podem estabelecer com o exterior (nacional, internacional).

Quando desenvolvem programas sectoriais, as ONGs levam ao aparecimento de grupos especializados que introduzem uma segmentação na comunidade local. Em certos casos, as ONGs substituem os actores públicos ao encarregarem-se das preocupações das populações, o que pode levar a um enfraquecimento da esfera pública.

A relação entre a **colectividade local** (eleitos e técnicos) e a população, torna-se por vezes difícil quando a legitimidade dos eleitos é contestada, quando a coesão do território é frágil, quando os espaços públicos de concertação entre os actores falham. Além disso, a relação entre eleitos e cidadãos baseia-se num laço que muitas vezes não é político, no sentido ocidental do termo, mas sim em critérios religiosos, familiares ou clientelistas. Na pesquisa de rendimentos para financiar o desenvolvimento local, as colectividades estabelecem relações que muitas vezes ultrapassam o Estado e passam pelas ONGs que trabalham com o dinheiro do Norte, pela cooperação descentralizada ou ainda pela diáspora. A multiplicidade de intervenientes, induzida por esta diversidade das fontes de financiamento, coloca muitas vezes problemas de coerência nas intervenções e são fontes de conflitos entre interesses por vezes divergentes.

Geralmente as relações entre o **Estado** e os administrados são esticadas. O Estado já frágil do ponto de vista da sua base sociológica, perde ainda mais a sua legitimidade ao se desresponsabilizar progressivamente de certos serviços que tradicionalmente fornecia às populações. A relação do Estado com as populações é unilateral e resume-se a uma relação vertical de tutela, de controlo. Em

contrapartida, a população e a colectividade local não encontram suficientemente junto do Estado o apoio necessário para fazer face à sua missão. Tal conduz as colectividades locais a contornar o Estado e a procurar apoios no exterior (cooperação descentralizada, ONG, diáspora...).

As **autoridades tradicionais** (consuetudinárias e religiosas) conservam uma grande influência, sobretudo no campo. Actuam como uma potente força social, alternativa, capaz de gerir conflitos, organizar a vida social segundo as modalidades da natureza consuetudinária ou religiosa. O diálogo entre esta legitimidade tradicional e as novas modalidades de organização local, exige um reconhecimento mútuo. Este deve exprimir-se de forma organizada que valorize as contribuições de cada depositário de legitimidade na gestão dos problemas da comunidade.

Devido à sua muito forte concentração no sector primário (minas, agricultura, criação de gado e pesca), o **sector privado** exerce inegavelmente uma acção estruturante ao nível local. Mas esta influência tem ainda dificuldade em ultrapassar o domínio puramente económico. Os empresários privados ainda não desenvolveram uma cultura global do desenvolvimento económico, o que faz com que eles apenas se invistam de forma muito fraca na vida política, social e cultural local. A filantropia, como princípio de solidariedade local útil numa estratégia de marketing social, está muito pouco estabelecida nas modalidades de intervenção dos privados. No entanto, a descentralização, ao conferir mais responsabilidades às colectividades locais na gestão dos recursos, reforça a atracção das mesmas pelo

privado, o que deverá progressivamente modificar o comportamento dos actores privados para maior proximidade e empenho no desenvolvimento local.

Durante as últimas décadas, um dos fenómenos de população mais significativo, em termos de mobilidade, é sem dúvida o desenvolvimento das **diásporas**. Diáspora aqui designa os imigrados fora do seu espaço de origem em sentido lato. Em África, a particularidade destes imigrados é o laço muito forte que continuam a manter com as suas terras de origem. Aí mantiveram toda ou uma parte da sua família e, geralmente, têm um objectivo explícito de regressar ao país. Tal conduz naturalmente ao desenvolvimento de importantes fluxos financeiros, das metrópoles de emigração (nacional e internacional) para os territórios locais. Nos campos, nomeadamente, a importância destes fluxos financeiros confere à diáspora um imenso peso social e político que obriga a uma percepção mais dinâmica do território local. Nas zonas com grande fluxo migratório, a diáspora tem grande peso em muitas decisões comunitárias. Para além das contribuições positivas inegáveis destes cidadãos do exterior, o risco é a exacerbação dos factores de extravasão das economias locais, já bem mal conduzidas pelas dinâmicas de liberalização das secções de produção e desresponsabilização do Estado. Sob esta relação, a diáspora amplifica a dependência do local para o exterior e, mais grave, modifica os sistemas locais de produção através das contribuições de recursos não baseados na produtividade local.

O nacional

As dinâmicas que se operam no plano nacional aparecem globalmente como uma tradução das realidades locais. As mesmas categorias de instituições procuram recomposições no plano nacional para agir sobre os factores macroeconómicos regulamentando as suas acções, para reforçar as suas posições no seu sector de intervenção. O nacional aparece assim como uma zona de influência política, de posicionamento estratégico, de transformação a longo termo.

Ao nível nacional, são organizadas **federações de ONGs, sindicatos** de agricultores, artesãos, **organizações socioprofissionais** (corporações, câmaras de comércio...), **grupos de pressão**. Estes actores que intervêm ao nível nacional são grupos, federações de actores locais. De certa forma, o local projecta-se no nacional. As ONGs e grupos de ONGs no plano nacional estão fortemente ligados aos doadores e apresentam-se, fortes devido a esta ligação, face ao Estado. As relações com os poderes públicos encontram-se tanto mais difíceis porque não existem espaços de concertação verdadeiramente organizados. No entanto, ainda que o papel de mediação das ONGs se encontre assim um pouco deformado, ainda assim estas contribuem para projectar, ao nível do Estado, certas preocupações do local. As organizações representam os interesses socioprofissionais, nomeadamente o movimento de agricultores, reforçam as possibilidades de diálogo entre o Estado e a sociedade e contribuem para uma

melhor verificação dos diferentes interesses dos actores locais.

A acção do **governo**, da **Assembleia nacional** é específica do nível nacional, ainda que actuem sobre o local; é então o nacional que se projecta no local. As relações destas instituições com a sociedade são características do Estado, da democratização e do nível de construção do Estado de direito no país. No entanto, a constatação geral é que a vida política se baseia menos em debates de ideias, nos projectos de sociedade, que nas pessoas com as quais se mantém relações de favores (étnicos, familiares, regionais, clientelistas...). Em certos países, o empenho dos cidadãos na vida política é contrariado por uma falta de legitimidade dos governantes, associada às faltas de eficácia da acção pública, à dificuldade de se fazer ouvir, à fraqueza de espírito de interesse público de muitos governantes (corrupção, arbitrária...). Muitas pessoas não se encontram nos partidos políticos, ainda que certas sejam capazes de se mobilizar para suscitar alterações quando a situação é insuportável. A esfera política baseia-se num espaço público de deliberação cuja construção é distinta segundo os países. Esta construção não leva correctamente em conta as dinâmicas reais que existem no plano local. De facto, o problema é a capacidade do local para se projectar no nacional. Este espaço de deliberação condiciona a capacidade do Estado de definir e implementar as regulações necessárias para a sociedade.

A cultura do serviço público é geralmente deficiente ao nível da **administração**. Ser funcionário público é muitas vezes visto como uma posição social de superioridade e o funcionário público tem por vezes

tendência a desenvolver uma atitude de desprezo relativamente aos utentes do serviço público. Os serviços prestados tomam mais a forma de um favor que de algo devido à população. Tal traduz-se por uma atitude «reivindicativa» das populações relativamente à administração e leva a uma contestação que se manifesta pela resistência em pagar os impostos ou as taxas. O recrutamento dos funcionários públicos é frequentemente determinado pelas relações de clientelismo com o político; baseia-se menos nas competências e na eficiência dos candidatos. As alterações políticas, com os seus séquitos de mudanças de funcionários públicos, desorganizam frequentemente a continuidade do Estado, enfraquecem-no ainda mais. A fraqueza do controlo dos actos administrativos e a fragilidade do Estado de direito deixam muito espaço à arbitrariedade, fonte de rejeição do Estado por parte das populações. A repartição desigual dos serviços administrativos do Estado sobre os diferentes territórios cria um desconhecimento dos papéis e por vezes da utilidade destes serviços.

Ainda que um pouco por toda a parte, em África, assiste-se a um desabrochar dos meios de comunicação social privados, em muitos países ainda, os **meios de comunicação social** continuam instrumentalizados. Os meios de comunicação social do Estado estão ainda muito presentes e são utilizados como instrumentos de propaganda, mas são repertoriados como serviços públicos. A imprensa privada tem dificuldades em situar-se em posições não-partidárias, em contextos políticos onde a fronteira é ainda muito mantida entre a pertença política e a pertença étnica. No entanto, em certos países, os meios de comunicação social adquirem

pouco a pouco uma liberdade de exercício da sua profissão e são cada vez mais profissionais no tratamento da informação. De facto, implicam-se na luta contra a corrupção, na promoção de um espaço público de interpelação e favorecem o desenvolvimento da democracia.

As **elites** (intelectuais, religiosas, consuetudinárias, económicas) e as **diásporas** têm um grande papel na legitimação ou na contestação do Estado. Observámos situações de crise, por exemplo no Benin, onde os governantes procuraram o apoio de uma elite que impôs como condição da sua implicação a liberalização do regime.

No campo político, a co-existência destas elites conduz a vários tipos de relação:

- relações de **conflitos**; de facto, não é raro que o controlo do poder local leve a conflitos acertos entre elites. A perda de legitimidade do Estado contribuiu largamente para a criação e reforço dos poderes intermédios.
- relações de **cooperação**: acontece igualmente, num contexto de calma, que um poder procure a aliança ou o apoio de outros poderes. Em princípio, todos os poderes desejam oficialmente uma cooperação.
- relações de **desvio**: é a situação na qual os poderes se ignoram ou se evitam.
- relações de «**absorção**»: cada elite ou poder alimenta a ambição, geralmente inconfessada, de dominar e controlar os outros. A estratégia pode consistir em reduzir os outros seja submetendo-

os através de privilégios, ou cercando-os através de infiltrações.

A intervenção dos «**parceiros no desenvolvimento**» na condução dos assuntos do Estado é muitas vezes motivada pela preocupação de garantir os seus interesses (investimentos privados, utilização da ajuda internacional, abertura à globalização...). A sua desconfiança relativamente ao Estado leva-os frequentemente a contornar e tratar directamente com as ONGs e os actores locais, o que enfraquece mais o Estado.

O regional e o internacional

Os níveis regional e internacional são por excelência o local de confronto e conciliação entre diversas soberanias nacionais. A característica das instituições presentes é a sua pretensão em actuar sobre determinantes infra-regionais. No cenário africano, o paradoxo destas instituições, sejam da responsabilidade dos Estados ou da sociedade civil, é a sua evolução nas esferas mais orientadas para o político e não levando em conta suficientemente as iniciativas de integração feitas pelos povos. Observamos então um certo distanciamento destas instituições das populações, um desfasamento entre as decisões políticas e as dinâmicas sociais em curso.

Os actores que intervêm aos níveis regional e internacional são essencialmente institucionais. Possuem ligações com o nacional mas introduzem-se muito pouco o local. No entanto, observamos mecanismos importantes de integração regional «de

baixo» que os processos institucionais não levam verdadeiramente em conta. Por seu lado, as relações com o Norte passam simultaneamente pela via bilateral e multilateral. Enquanto que as instituições multilaterais (União Europeia...) aconselham um reforço do nível regional, as intervenções bilaterais (diplomacia francesa...) introduzem muitas vezes distorções que fragilizam a construção de espaços regionais. Diz-se muitas vezes que é necessário substituir uma cooperação de parceria por uma política da oferta das ajudas pelo Norte. A realização desta intenção é por vezes tornada difícil pela

persistência no Norte de uma cultura antiga de ajuda. Confronta-se igualmente com a insuficiência de capacidade dos nossos países em apresentar aos parceiros do Norte propostas estruturadas e coerentes. Esta situação perpetua a condução das acções de ajuda pelas organizações internacionais, daí resulta uma concentração de peritagem no Norte e a perda de domínio das experiências capitalizadas. Por isso, não é surpreendente que os actores do Norte estejam bem à frente dos nossos países, no domínio dos modelos, estratégias e acções a desenvolver.

2ª Parte: Análise por escala

Com itinerários diferentes, e por várias razões, a maior parte dos países africanos lançaram em meados dos anos 90 reformas administrativas no centro das quais encontramos as políticas de descentralização. Geralmente concretizadas pela criação de colectividades locais dirigidas por eleitos locais, as políticas de descentralização são supostas fundar e justificar a necessidade e a vontade de participação dos actores de base para conferir ao Estado uma real legitimidade. São uma ocasião de valorizar o território local redescoberto no contexto da globalização e da construção dos grandes conjuntos regionais.

De facto, o local tende cada vez mais a ser a referência identitária dos seus diversos actores (cidadãos, instituições locais, poderes locais, comunidades, diáspora). Neste sentido, apela à coesão e à solidariedade entre todos os actores locais enquanto terreno comum de aprendizagem de uma cidadania activa, local de renovação das relações públicas políticas, socio-económicas e culturais, e enquanto local de projecção do mundo onde se decidem igualmente as relações internacionais. Definitivamente, o local é um sistema complexo que comporta interesses de governança e relações de poder bastante significativos.

Igualmente, através da descentralização, o local pode ser o nível de promoção de um desenvolvimento harmonioso com dimensão humana. Valorizado com unidade de produção e consumo, mas também como escala pertinente de planificação, o local tem certamente um papel essencial e insubstituível no desenvolvimento económico do continente africano.

Descentralização e governança local

Se tais são os interesses teóricos da descentralização, pareceu essencial confrontá-los com a realidade das percepções e das práticas dos actores locais. Desta forma, a expressão de cada actor encontrado, a leitura cruzada e a análise transversal das experiências recolhidas em todos os meios socioprofissionais fornecem um diagnóstico contrastado. É certo que foram realizados progressos reais, que consistem nomeadamente na afirmação do princípio de descentralização e na implementação de dispositivo institucional. No entanto, as reformas parecem enfrentar certas reticências e algumas dificuldades tratando-se da definição de mecanismos e quadros de natureza que permitam o alcance dos objectivos da descentralização.

Processos de descentralização entre avanços e retrocessos

A descentralização é vista como vector de desenvolvimento sustentável através da democracia local que a subentende. De facto, a proximidade é um factor de boa governança pois coloca a necessidade

social, tal como é vivida pelo cidadão, em relação directa com a decisão pública que lhe responde.

No entanto, apesar da afirmação e a lembrança constante desta hipótese por todos os actores, os processos de descentralização não parecem estar definitivamente adquiridos. Além disso, as instituições e as práticas que despoletaram, não são actualmente apropriadas para a realização de uma governança local legítima.

Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:

- O processo de construção da descentralização no Mali
- As colectividades locais serão ainda capazes de substituir o Estado?

O processo de construção da descentralização no Mali

*Globalmente, constata-se **uma grande diversidade de abordagens e contextos de instauração da descentralização**: segundo os Estados, as razões que justificam principalmente a descentralização são diferentes (uma longa tradição no Senegal, pressões internas como a questão das línguas nos Camarões, o conflito Tuaregue no Mali e no Níger, pressões exteriores apoiadas pelos condicionalismos e exigindo a desresponsabilização do Estado) a efectiva implementação das reformas é ►►*

Em 1960, aquando da sua independência, o Mali contava cinco municípios em pleno exercício e oito em exercício médio. A constituição de 1960 dispunha que as colectividades territoriais da República do Mali são as regiões, os círculos, os bairros, as tribos nómadas, os municípios, as aldeias e as fracções nómadas. Por outras palavras, todas as sub-divisões administrativas tornavam-se colectividades administrativas, que se administram livremente através de conselhos eleitos. Na realidade, estes conselhos não ultrapassaram o estado de declaração de princípio, nunca tendo visto a luz à excepção dos municípios que aliás já existiam. Em Novembro de 1968, após o golpe de Estado militar, os conselhos municipais foram dissolvidos e substituídos por delegações especiais nomeadas por decreto do poder executivo. A eleição dos conselhos municipais apenas voltaria a tornar-se regra a partir da instalação do partido único, em 1979.

ainda contrastada, mesmo que os quadros jurídicos e institucionais tenham sido adoptados, a vontade política esgota-se, nomeadamente ao nível do Estado central.

No entanto, o despacho de 12 de Julho de 1977 respeitando a reorganização territorial e administrativa da República do Mali tinha antes revisto a divisão territorial criando novas regiões e novos círculos, de seguida ao estabelecer Bamako num distrito subdividido em seis municípios. As circunscrições administrativas e o distrito foram dotados, no quadro da promoção da participação da população e dos quadros regionais e locais na concepção e implementação dos programas de desenvolvimento, de um órgão de

participação que é o Conselho e de um órgão de programação técnica do desenvolvimento que é o Comité de desenvolvimento.

O conselho de circunscrição é presidido pelo chefe de circunscrição administrativa e é composto por membros eleitos e representantes de organismos de carácter socio-económico. Aparece muito mais como um órgão consultivo, na medida em que é simplesmente consultado, pode emitir pareceres e efectuar recomendações sobre o programa de desenvolvimento regional.

Decidiu-se reforçar o papel político dos conselhos modificando a sua composição, fazendo aí entrar responsáveis políticos (secretário do desenvolvimento do Partido único) e fazendo-o presidir por um eleito em vez do chefe da circunscrição administrativa. Estes pararam de funcionar desde que a sua composição se alterou e que a sua presidência foi confiada a um eleito.

A terceira república, que coincide com a chegada da democracia, favoreceu a implementação da missão de descentralização e das reformas institucionais, encarregada da concepção da política de descentralização e de apoio à sua implementação. A opção por uma política de descentralização à escala nacional baseia-se em três acontecimentos importantes da história recente do Mali:

- a conferência nacional (29 de Julho a 12 de Agosto de 1991) que recomenda o levantamento de todos os obstáculos à implementação da descentralização;
- a nova Constituição de 25 de Fevereiro de 1992, que funda os princípios fundamentais da descentralização, estipula que as colectividades territoriais são criadas e administradas nas condições definidas pela lei e as colectividades são livremente administradas por conselhos eleitos nas condições fixadas pela lei. Prevê entre as instituições o Alto Conselho das Colectividades.
- O problema do Norte, isto é, a revolta dos Tuaregues contra o Estado do Mali, teve um resultado feliz com a assinatura do pacto nacional (Abril de 1992), cujo conteúdo se baseia no princípio da livre administração das regiões do Norte.

A estratégia da preparação e de implementação da descentralização no Mali privilegiou uma iniciativa participativa e progressiva. Esta participação traduziu-se pelas diferentes concertações que produziram todas as etapas. É assim que a reorganização territorial, tendo em conta os seus interesses, foi objecto de concertações igualmente organizadas quer no plano nacional, quer no regional e local. A organização, animação e seguimento destas concertações foram assegurados por estruturas regionais ad hoc que reuniam os representantes de todas as camadas e tendências, incluindo as formações políticas. Estas estruturas de animação e concertação tinham-se multiplicado até ao nível bairro e muitas vezes até ao nível aldeia. Actualmente, a descentralização é uma realidade

incontestável com: a existência de um quadro legislativo e regulamentar; a reorganização administrativa territorial que permitiu a criação de 682 municípios rurais e urbanos, para além dos 19 antigos municípios e o Distrito de Bamako; a realização das eleições municipais (nos dias 2 de Maio e 6 de Junho de 1999); a criação dos círculos e regiões como colectividades territoriais (49 círculos e 8 regiões). O conselho de círculo e as assembleias regionais são colocados em funcionamento; a implementação de uma dotação pelo orçamento nacional para o arranque dos municípios (2.250 mil milhões de FCFA); a formação de um viveiro de secretárias gerais (699); a existência de uma base de documentos técnicos (leis e decretos, módulos de formação, os CDROM e plaquetas das infra-estruturas municipais); -a criação de uma direcção nacional das colectividades territoriais; a preparação de um dispositivo de apoio ao investimento municipal.

Autor da ficha: KONE, Sayon -

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali) - Geografia: MALI

As colectividades locais serão ainda capazes de substituir o Estado? Um agente municipal senegalês paralisa uma Câmara Municipal ao sabotar o computador central

As reformas administrativas nem sempre se adequam aos objectivos da descentralização. De facto, na maior parte dos Estados a inadequação dos quadros jurídicos e institucionais relativamente às realidades, nomeadamente, a sua inacessibilidade e a sua incompreensibilidade relativamente aos actores locais combina-se com o bloqueio do exercício das competências pelos conflitos devidos à incoerência e falta de clareza dos textos, à fraca capacidade de gestão dos actores locais e das administrações locais, e à fraca mobilização dos meios de qualquer natureza.

A transferência realizada na base dos «blocos» de competências coloca em si mesma um problema de responsabilização óptima das competências.

Assim, deve aprender-se a articular os diferentes níveis de governança para que haja simultaneamente a tomada em consideração das ►►

No Senegal, as colectividades locais são, desde sempre, confrontadas com um problema de pessoal. Os agentes são geralmente recrutados sem se considerarem a competência ou a qualificação profissionais. A concessão de um posto na administração local obedece mais a uma lógica de clientelismo político e de chantagem social. Segue-se que o pessoal das colectividades locais se eleva geralmente a um número pletórico de agentes subalternos de fraco nível de instrução, sem formação, e frequentemente sem exercício efectivo de uma função determinada. A duração e o progresso na carreira são simplesmente função da constância e do zelo nos favores ao presidente da Câmara. Frequentemente, as colectividades locais contam apenas com um único quadro no pessoal: o secretário-geral. Durante muito tempo, este era um agente do Estado afectado ao enquadramento e à direcção da administração local. Apesar da competência que colocava ao serviço da colectividade local, o secretário-geral era mal visto e geralmente afastado, na medida em que era mais visto como «o olho do Estado».

Em 1996, com as leis de aprofundamento da descentralização, as colectividades locais têm agora a latitude para recrutar ou nomear o seu secretário-geral, seja entre os funcionários ou agentes do Estado, seja entre os cidadãos que, sem serem da função pública, podem, no

necessidades a uma escala próxima da população e tomada em consideração das responsabilidades que dever ser exercidas a outros níveis. É apremendo a implementar um tal princípio de subsidiariedade activa no interior do seu município que os eleitos locais poderão promover o mesmo princípio nas suas relações com as autoridades superiores.

Na análise das resistências em matéria de descentralização, foi muitas vezes evocado, sob a responsabilidade do Estado central, um défice democrático alimentado por uma vontade de controlar em medidas que frizam a paranoia. Segundo o adágio, «a centralização é contra a descentralização». Mas no fundo, as colectividades locais, principais beneficiárias da transferência de competências e poderes, não parecem sempre prontas a assumir os seus encargos com responsabilidade e mais eficácia que o Estado central. Frequentemente, não têm verdadeira consciência do seu papel e responsabilidade na renovação das mentalidades e comportamentos dos cidadãos na perspectiva de um Estado de direito próspero e com bom desempenho. Sem procurar corrigir este estado de facto, os agentes do poder central apropriam-se dele para evocar com nostalgia a centralização inicial. Além disso, reforçam este estado de facto, favorecendo voluntariamente as condições do fracasso das acções descentralizadas.

entanto, tirar partido da hierarquia A ou B devido a uma equivalência de diplomas. Esta oportunidade dada às colectividades locais exerce-se então em condições legais e regulamentares precisas.

No município de Bignona, o presidente da Câmara entendeu que devia aplicar estas novas disposições nomeando secretário-geral um agente municipal da hierarquia C. É verdade que este agente tinha o nível de instrução mais elevado entre o pessoal municipal. Mas ao mesmo tempo, tinha uma vida política tão activa quão notória. Pertencia ao partido do presidente da Câmara, e no seio deste partido, à mesma corrente política.

Conforme à lei, o presidente da Câmara tinha transmitido a sua decisão de nomeação ao prefeito encarregue do controlo de legalidade. O prefeito tinha emitido um parecer desfavorável devido à violação do decreto que fixa as condições de nomeação e as vantagens do secretário-geral. Apesar desta lembrança da lei, o presidente da Câmara não voltou atrás na sua decisão. Desta forma, o secretário-geral não possuía um reconhecimento legal e ao mesmo tempo, não podia pretender as indemnizações e vantagens associadas à sua função.

Alguns meses mais tarde, devido a divergências políticas no seio do partido, o presidente da Câmara decide colocar um fim à nomeação de facto do secretário geral para o afectar novamente à percepção municipal, o seu posto de origem. De forma deliberada e reflectida, o agente esvaziou a memória do computador da Câmara municipal que continha mais de dois anos de trabalho administrativo. Desta forma, tinha destruído os arquivos públicos e organizado uma sabotagem técnica do computador e da impressora que não podem mais ser utilizados.

Apesar da gravidade dos factos que constituem o acto de sabotagem em bens públicos e a destruição voluntária de arquivos públicos, simplesmente não foi tomada nenhuma medida contra este agente, nem no plano jurídico nem no profissional.

Autor da ficha: CISSE MBACKE, Falilou - 05.02.2001

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal)

Geografia: Bignona - Senegal

O local sujeito a dinâmicas antagónicas

Entre conflitos e solidariedade, coesão e incoerência

Com a reforma de descentralização, as colectividades locais são consagradas e afirmam-se cada vez mais como desmembramentos autónomos dos Estados africanos. Os indivíduos, as populações organizadas e os poderes locais tradicionais exigem cada vez mais serem associados à gestão dos assuntos públicos locais. Os nacionais residentes, a diáspora e as comunidades afirmam correctamente a sua identidade local. Os territórios locais inscrevem-se

em movimentos de cooperação e parceria, nomeadamente com os do Norte.

No entanto, longe da imagem idílica de uma comunidade homogénea, o local é igualmente o campo de rivalidade destes mesmos actores que aí coabitam com visões, lógicas e interesses, por vezes divergentes. Assim, a insuficiente tomada em consideração de cada território e dos diferentes actores serviu muitas vezes para alimentar os factores de conflitos e os fenómenos de exclusão, reforçando uns em detrimento de outros. De facto, entre actores institucionais e não-institucionais, entre territórios, tal como entre comunidades, existem tensões reais associadas a diversas razões.

Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:

- Bloqueio institucional e tráfico de influência na implementação de um projecto
- A violação de uma convenção local por um conselho rural: sobre fundo de etnicismo e corrupção
- Descentralização, turismo e conflitos prediais

Bloqueio institucional e tráfico de influências na implementação de um projecto

Anulação de um projecto de instalação de chafarizes no quadro do programa FOURMI nos Camarões

Parecem ser duas as lógicas que regem as relações entre os diversos actores de um território: a afirmação de uma cidadania cada vez mais activa e um certo «hermetismo» dos actores institucionais através dos eleitos e técnicos.

*De facto, verificamos uma **forte procura das populações organizadas para serem associadas à gestão dos assuntos públicos**, convencidas que aí se encontra a via da salvação, pelo menos, por duas razões. Por um lado, têm muitas vezes e com sucesso, através das iniciativas na base, actuado em lugar do Estado. Por esta razão, tomaram consciência da sua capacidade efectiva a vencer os desafios do real. Por outro lado, estão convencidas que a sua presença e o seu papel no espaço público são uma condição e uma garantia para outra governança.*

*Os actores de base, tanto nacionais como residentes, parecem mais baseados nas suas pretensões pois a dinâmica de participação deu um empurrão ao desenvolvimento local e a uma afirmação identitária correcta. Contrariamente, os eleitos, numa lógica e contradições «politizadas», não parecem acordar sempre aos actores não institucionais e às suas iniciativas um grande interesse. Com uma fraca consciência e um conhecimento igualmente fraco dos interesses da descentralização, os eleitos servem-se da democracia representativa, da qual ignoram manifestamente os limites e fazem frequentemente prova **de uma lógica de apropriação do poder local**, por vezes, para fins pessoais.*

Desde 1995, a União Europeia financia um programa destinado à realização dos projectos de infra-estruturas colectivas nos bairros urbanos para lutar contra a pobreza e a miséria no meio urbano. Este programa chamado Fundo para Organizações Urbanas e Micro iniciativas (FOURMI) oferece aos habitantes dos bairros urbanos, a possibilidade de melhorar as suas condições de vida para a realização dos seus projectos prioritários. Estes habitantes agrupam-se e organizam-se para identificar as necessidades prioritárias e apresentam o seu projecto ao programa FOURMI. Estes projectos são do domínio do saneamento, estradas urbanas, água, saúde, etc...

Para realizar estes projectos, são criados Comités de Animação para o desenvolvimento (CAD) nos bairros envolvidos. Os CAD, nas suas actividades, encontram um certo número de problemas que os impedem de realizar plenamente os seus objectivos. Por exemplo, podemos evocar o seguinte caso,

O ambiente no qual evoluem os CAD sofre de uma falta de confiança e de colaboração com as autoridades administrativas que são aqui os presidentes das Câmaras. A este respeito, num dos bairros pobres da cidade de Yaoundé, os habitantes enfrentam um sério problema de abastecimento de água potável. Com o programa FOURMI, decidiram implementar um chafariz. Como a realização de qualquer infra-estrutura deste tipo deve ter a aprovação dos responsáveis municipais, o presidente da Câmara tinha dado o seu aval para a realização do projecto. No momento em que as obras deviam ser executadas no local, este presidente da Câmara que é proprietário de terrenos no bairro impôs outras condições que lhe permitiriam gerir sozinho o chafariz. Na verdade, é ele o proprietário de quase todos os terrenos. Tem o domínio total do bairro. Ao retirar o seu chapéu de presidente da Câmara, posicionou-se em relação ao projecto como personagem de peso, cuja vontade devia ser respeitada. Na realidade, ele tinha uma vantagem em bloquear este projecto pois fazia pagar a água às populações (seus locatários) a um preço elevado.

Perante esta situação, onde o CAD não dispõe de um quadro jurídico para reagir, o projecto foi simplesmente anulado. A ONG que estava encarregue de pilotar as actividades do programa encontrou-se na obrigação de afectar o orçamento atribuído a este grupo a outro. Este assunto não foi levado perante uma autoridade competente pois na altura o CAD ainda evoluía num quadro informal.

Autor da ficha: DAYANG, Romain - Organismo: CANADEL=CENTRO DE ACOMPANHAMENTO DE NOVAS ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO - Geografia: Yaoundé, Camarões

A violação de uma convenção local por um conselho rural

sobre fundo de etnicismo e corrupção

No quadro do reforço da descentralização no Senegal, um certo número de leis viram a luz em 1996, para resultar ao que comumente chamamos código das colectividades locais. Este código consagra o princípio de livre administração das colectividades locais e reconhece certas competências a cada nível de administração. Entre as competências da comunidade rural figura a deliberação sobre «o plano geral de ocupação dos solos, os projectos de ordenamento, loteamento, equipamento dos perímetros atribuídos à habitação, bem como a autorização de instalação de habitações ou acampamentos «e sobre» a afectação e desafectação das terras do domínio nacional. No Senegal, é preciso relembrar, a comunidade rural é a colectividade de base. É geralmente habitada por populações rurais essencialmente viradas para a agricultura e a criação de gado. O mesmo é dizer, que as atribuições importantes do conselho rural no domínio da terra têm fundamento.

Pata é uma vasta comunidade rural de 1060 km² no sul do Senegal. Esta região, também chamada de Fouladou, é essencialmente peulh. Os peulhs constituem, do ponto de vista do número, a segunda etnia do Senegal a seguir aos wolofs.

Pata tem a particularidade de ser habitada, para além dos peulhs, por uma forte comunidade de agricultores wolofs. Esta migrou a partir de Saloum, região do centro do Senegal, à procura de terras de cultura.

Esta coabitação entre cultivadores e criadores de gado é essencialmente fonte de conflito e tensão.

Por um lado, a comunidade peulh queixa-se da acção dos wolofs que sempre trabalham mais terra para satisfazer a sua necessidade de espaço. Segundo os peulhs, esta «colonização» dos wolofs «vindos de outros lados» e a principal causa da destruição das suas terras de pastagem. Por outro lado, os agricultores wolofs apontam o dedo aos peulhs dizendo que estes deixam os seus rebanhos nos seus campos de amendoim, tendo assim prejuízos bastante importantes. Desta forma, as duas comunidades olham-se sempre com hostilidade e acontecem muitas vezes batalhas alinhadas.

Estas rixas perduram e são mais passionais porque levam a mortes de homens de uma e outra parte.

Face a tal situação de violência e incompreensão mútua, foi iniciado um diálogo entre as componentes étnicas da comunidade rural. Em prevenção dos conflitos, decidiu-se que doravante, as deliberações do conselho rural que tendo a autorização de ocupação das terras seriam ocupadas de acordo com as diferentes comunidades, através dos seus representantes. Esta regra foi assim estabelecida na Convenção local. E foi precisamente esta Convenção local, este consenso, que foi quebrado pelo conselho rural.

De facto, em 1998, entre as aldeias de Saré Halèle e Sinthiang Bora, que são duas aldeias da comunidade rural de Pata, tiveram lugar acontecimentos trágicos lamentáveis. Saré Halèle, uma aldeia a uma vintena de quilómetros de Pata foi criada antes de Sinthiang Bora, aldeia Peulh. Após ocupar a sua região durante anos, os habitantes de Saré Halèle assistiram à instalação sorrateira dos habitantes da actual Sinthiang Bora. Foram advertidos para que

deixassem o local, com o argumento de impossibilidade de partilhar as terras, já demasiado pequenas, com outra comunidade.

Em resposta aos repetidos avisos, os novos chegados valeram-se de uma autorização de ocupação das terras em causa, devidamente atribuída pelo conselho rural. Frustrados e atingidos no que respeita o seu amor próprio, pela atitude do conselho rural que acabava de violar uma «lei local», os habitantes da aldeia de Saré Halèle opuseram-se à instalação dos habitantes de Sinthiang Bora que preparavam a terra esperando as primeiras chuvas. Seguiram-se rixas com resultado trágico, afectando as duas comunidades que se imputam mutuamente a responsabilidade dos choques.

Nada a fazer. A intervenção do sub-prefeito chocou com a teimosia do conselho rural que se disse autónomo e único competente na resolução deste problema de ocupação das terras. Esta tensão entre aldeias de criadores de gado e agricultores generalizou-se muito rapidamente à escala do bairro, como se fosse pó a espalhar-se.

COMENTÁRIO: felizmente, constata-se que as populações possuem meios endógenos de regulação da tensão social. Foi a partir desta consciência e desta vontade de resolver os conflitos sociais entre grupos étnicos «rivals» que foi encontrado um consenso. O que é surpreendente nesta experiência, é que as populações pretendem evitar os riscos de conflito através da concertação e informação prévia para que possa ser definida e implementada uma melhor política de ocupação das terras. Esta fórmula de consenso social, ou convenção local, é um meio eficaz de pacificação e desenvolvimento das terras sobretudo no mundo rural. Como tal, as convenções locais devem ser promovidas e encorajadas através de políticas de descentralização.

Em qualquer caso, é essencial que as suas credibilidade e força não sejam iniciadas pela falta de lealdade de uma parte ou pelo seu não-reconhecimento por parte da administração.

Em Pata, é o conselho rural que primeiro agitou estas «instituições nascentes». Violou e colocou em causa uma aquisição essencial na preservação da paz social; provavelmente por inconsciência, por ignorância ou como sempre por dinheiro.

NOTAS: Samba Coumba MBAYE é o presidente da amical dos jovens de Hamdallah Samba Mbaye.

Autor da ficha: MBAYE, Samba Coumba; BA, Papa Mamadou - Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal) - Geografia: Kolda, SENEGAL

Descentralização, turismo e conflitos prediais

Existe uma lei que gere o património predial. Mas existem igualmente os direitos. Ou seja, o direito consuetudinário. As comunidades marítimas têm acesso à terra graças à autoridade consuetudinária, reconhecida pelo Estado e dotada de poderes de decisão sobre as condições de ocupação do espaço marítimo pelos utentes: em que locais precisos rebocar as suas pirogas para os pescadores, instalar os seus tabuleiros de secagem para as transformadoras?

São dois os fenómenos que remetem progressivamente em causa este direito de acesso à participação na gestão das terras do litoral. Primeiramente, existe o desenvolvimento do turismo e das suas actividades conexas: lazer, acampar, actividades desportivas de luxo, etc. Na região da «Petite Côte» que é um pólo de desenvolvimento das actividades turísticas por excelência e, desde recentemente, Saint Louis, existe, por um lado, um conflito entre a pesca e a transformação e, por outro, entre o desenvolvimento do turismo e das suas actividades nas zonas costeiras. Tal como certas aldeias, como é o caso de Hann onde a transformação desapareceu completamente devido à falta de espaço para as mulheres, as comunidades de pescadores terão um grande problema para resolver num futuro próximo: como defender o seu direito de acesso à terra, fazendo evoluir esta situação de conflito para uma coabitação saudável e calma entre turismo e pesca?

Em segundo lugar, a descentralização induz um conflito de competência entre autoridades municipais e autoridades consuetudinárias em determinadas situações para a gestão predial. Estes problemas só são evitados nos casos em que a autoridade consuetudinária simpatiza com o poder ou representa uma correia de transmissão para este último. Em geral, a tendência que se desenha no processo de descentralização é a seguinte: organizações de jovens e responsáveis consuetudinários organizam-se contra a especulação predial exercida por certos municípios. Estes últimos que sofrem de uma falta de meios (pois o Estado tem sobretudo descentralizado os problemas, mas não os meios), consideram as poucas bolsas prediais ainda disponíveis como alternativa para uma parte do orçamento necessária ao seu funcionamento. Por fim, a criação de municípios de bairros que, no quadro da descentralização, substituíram as aldeias tradicionais, aproximou das populações certos eleitos locais como os presidentes das Câmaras. Se uma tal política administrativa permite conferir às localidades uma certa autonomia, levou a uma certa «sanção de proximidade» praticada pelos eleitos sobre as populações que não exprimiam forçosamente uma simpatia relativamente ao poder actual. De facto, em muitos municípios (é o caso no Senegal), os presidentes da Câmara pensam que o serviço público se destina aos que os elegeram. A partir daqui, podemos deduzir que descentralização não rima forçosamente com boa governança.

Autor da ficha: SALL, Aliou

Organismo: Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento das Tecnologias Intermédias de Pesca - CREDETIP, Dakar

Geografia: Senegal

Territórios locais definidos sem grande pertinência socio-cultural

A definição e gestão dos territórios locais coerentes e pertinentes são uma condição necessária para uma legitimação e renovação da governança. Em primeiro lugar, porque o território é a escala privilegiada para a aprendizagem da cidadania e para a prática da

democracia participativa. Seguidamente, porque é o tijolo de base da governança num contexto de globalização. O território legal deve assim corresponder ao território real, ao mesmo tempo que deve ser um pólo de desenvolvimento sustentável. É igualmente o local onde se constroem novas solidariedades fundadas sobre valores que transcendem as clivagens étnicas, clânicas, etc.

Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:

- Um fraccionamento territorial político: Quando o município de Sébikotane nasceu de um cruzamento entre um interesse político e cumplicidades no topo do Estado
- Os desafios da descentralização em África: a corrida sem sentido entre o centro e a periferia

Um fraccionamento territorial político

Quando o município de Sébikotane nasceu de um cruzamento entre um interesse político local e cumplicidades no topo do Estado

Os territórios, na sua repartição e no seu modo de gestão, são portadores de uma dupla dinâmica: uma feita de solidariedade, outra conflitual. O local tornou-se o viveiro de actores «residentes» como da «diáspora» conscientes dos interesses de uma nova governança e preocupados em ter aí um papel. De facto, existe uma tomada de consciência real e uma forte
▶▶

«Sabem, Sébikotane teve um percurso bastante impressionante. De simples localidade, passou a comunidade rural antes de ser o actualmente um município.

Anteriormente, fazíamos parte do grande município de Rufisque, de um ponto de vista administrativo. De facto, não havia um real sentimento de pertença, pois a capital de município encontrava-se demasiado afastada e as decisões eram tomadas a um nível que não considerava a nossa adesão. Existia igualmente um certo desequilíbrio entre o nível de vida das populações urbanas de Rufisque e o das populações rurais de Sébikotane. É preciso reconhecer que a existência no seio de um mesmo município de

vontade da sua parte de afirmar a sua pertença a esta escala territorial, valorizando-a através de acções concretas de desenvolvimento.

Simultaneamente, o local é lugar de conflitos a todos os níveis. Entre comunidades d'um mesmo território levantam-se tensões devido à impertinência do traçado territorial ou devido à ausência de política de responsabilização das diferentes sensibilidades e a realização da sua coerência.

Entre actores locais, a proeminência da política sobre qualquer outra consideração, bem como a ausência de uma cultura e de um quadro de diálogo e concertação, são igualmente factos geradores de conflitos.

A ausência de limites territoriais precisos e de solidariedade entre colectividades locais leva-as por vezes numa lógica de confronto, enquanto que o facto de não se considerarem as realidades sociais e históricas no momento da definição dos territórios ameaça a coesão e a solidariedade no seio de certas colectividades locais.

um meio urbano e de um meio rural não facilita as coisas. No plano político, o deputado presidente da Câmara estava em Rufisque e eu nunca o pude aceitar, pois não geria os nossos problemas. Assim, sempre pensei que era necessário que fossemos mais responsabilizados para resolvermos os nossos problemas nós próprios e aqui no local. Sobretudo que não fosse com uma preocupação de «separatismo» mas para que as populações locais se apropriem das coisas.

É neste contexto que Sébikotane obteve o estatuto de colectividade local, tornando-se comunidade rural em 1984. Esta primeira passagem de Sébikotane a comunidade rural poderia ter sido benéfica, mas infelizmente a divisão da colectividade local foi mal estudada e surgiram outras frustrações.

Por exemplo, colocaram Yène e Sébikotane juntas quando, de um ponto de vista cultural, social e económico, as duas localidades apresentam diferenças notórias. A zona de Yène, é dos pescadores mais virados para a Gâmbia, Guiné-Bissau. Trata-se assim de pessoas que não pescam aqui, são migrantes. Em contrapartida, aqui as pessoas são sedentárias que vivem da agricultura e da criação de gado. Yène encontra-se um pouco encravada em relação a Sébikotane e existe, pelo menos, uma distância de 15 km entre as duas localidades. As populações de Yène são mais viradas para Diamniadio e Bargny. Sébikotane não é a sua «região natural». Fui muitas vezes a Yène e sempre verifiquei que não se sentiam nesta comunidade rural.

É verdade que estas duas entidades não tinham as mesmas realidades e em 1996, Sébikotane tornou-se um município. No entanto, é preciso dizer, que foram sobretudo motivações políticas que nos levaram a separarmo-nos de Yène. Existia um problema de liderança, uma guerra de correntes, de tendências no seio do nosso partido que frustrava muito as pessoas de Sébikotane. Em Sébikotane, não

tínhamos o mesmo candidato que o ministro, responsável político que vivia em Yène. Pensámos então em criar uma entidade distinta na qual o ministro, responsável político, não teria qualquer poder, qualquer influência. E a única via era aproveitar a reforma de descentralização para nos tornarmos município. Evidentemente, esta passagem de comunidade rural a município coloca-nos muitas dificuldades, nomeadamente financeiras. Por exemplo, contrariamente à comunidade rural, o município paga a iluminação pública que se eleva a 2500000 F por mês; paga igualmente 180000 F por mês pela renda de um edifício camarário e temos pagamento em atraso no valor de 3000000 francos. Em 5 anos, não realizámos uma terça parte do nosso programa, quando que o balanço da comunidade rural era globalmente positivo. Verificam que perdemos muitas vantagens ao nos tornarmos um

município. A única compensação é de ordem moral. As populações sentem-se libertadas e que possuem algo que lhes pertence.

Era um interesse político terrível e existiram cumplicidades no topo do Estado que fizeram com que o município fosse criado num espaço bastante restrito.»

COMENTÁRIOS: no Senegal houve uma forte tendência para utilizara as colectividades locais como ferramentas ao serviço da política, contrariamente à sua vocação original que é certamente serem as animadoras do desenvolvimento local e os primeiros garantes do interesse geral local num contexto de descentralização.

Esta «instrumentalização» das colectividades locais com fins de política politizada é bem ilustrada pelo exemplo do município de Sébikotane, onde o único desacordo político entre tendências de um mesmo partido político levou à sua criação. Igualmente, o funcionamento deste município continua dominado pelas rivalidades políticas, ao ponto das realizações registadas até à data serem insignificantes.

No fundo, este município não é um caso isolado. De facto, no Senegal, as colectividades locais são ferramentas políticas à disposição de potentados locais que delas usam e abusam, até ao ponto dos seus favores ao chefe de Estado e ao seu partido. Aliás, não será exagerado dizer que a colectividade local é aqui a primeira instância, a instância de base do partido no poder.

É neste espírito que para reconquistar Dakar, Pikine, Thiaroye e Rufisque, que tinham escapado ao partido socialista aquando das eleições presidenciais, o Estado dividir estas grandes cidades em 50 municípios de bairro. Ao dividir para melhor reinar, o partido-Estado socialista tinha ganho efectivamente as eleições locais. Este objectivo político foi publicamente confirmado por um ministro socialista. Aliás, nem sequer era necessário, basta analisarmos o funcionamento e o balanço destes municípios de bairro que não têm nada a ver com a realidade.

Na cabeça do senegalês, a Câmara Municipal é um local de política e só pode servir para tal. Este conceito, faz com que as profissões da descentralização sejam pouco valorizadores no Senegal, por exemplo as pessoas ainda não compreendem porque é que os quadros trabalham nestas estruturas.

Esta assimilação das colectividades locais de simples instrumentos políticos coloca questões de fundo: que sentido e conteúdo conferem o Estado e os políticos à descentralização? O Estado e os políticos terão consciência dos interesses da descentralização e das consequências de um eventual fracasso desta política? Resumidamente, terão eles vontade que a descentralização tenha êxito?

Nada no seu comportamento, nem no seu discurso autoriza o optimismo.

Autor da ficha: CISSE, Falilou Mbacké - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal)

Fontes: ENTREVISTA - **Geografia:** Sébikotane, SENEGAL

Os desafios da descentralização em África

A corrida sem sentido entre o centro e a periferia

*O território é a escala onde se inventam as respostas para as crises dos modelos actuais de desenvolvimento: consolidando os laços sociais, recriando o laço entre a economia e a sociedade, permitindo uma abordagem integrada das relações entre a sociedade e o seu ambiente. É a partir do local que se podem definir outras modalidades de relação entre o local e o global. Parece que a definição dos territórios locais é afectada por dois factos: **uma configuração ou ordenamento do território desfavorável ao local e ao interior do país em benefício das capitais e das cidades; uma divisão territorial muitas vezes subentendida por cálculos políticos e eleitoralistas.** Daí resulta que o país legal nem sempre coincide com o país real. Esta constatação leva a **um fraccionamento territorial excessivo sem ligação à realidade e que coloca em causa a pertinência e a viabilidade dos territórios, das colectividades locais e das dinâmicas de qualquer ordem.***

*Por um lado, este engano é acentuado por um **défice de informação e de participação dos actores reais no traçado dos territórios** e, por outro lado, pela **ausência de projectos colectivos sobre o território e entre os diferentes comunidades.***

O que revelam os paradigmas do ajuste estrutural, de democratização ou a ideia de boa governança que os subentende, é a necessidade dos Estados africanos assumirem as tarefas elementares de soberania que lhes incumbem e que as suas administrações sejam eficazes.

No entanto, esta redefinição do papel do Estado e dos modos de articulação entre o centro e a periferia, por muito atraente que possa parecer, suscita múltiplas interrogações, não obstante a convicção de que para os doadores de fundos a descentralização é a panaceia para o sufoco do Estado, e a conveniência conduzindo à aplicação dos procedimentos de devolução das funções do Estado às colectividades locais, que os nossos dirigentes exaltam com tanto zelo.

Os investigadores africanistas continuam convencidos que é necessário fazer desaparecer as seguintes questões:

- o dobrar, mais ou menos organizado, do poder central a posições minimalistas que lhe concede a ideologia ultra-liberal dominante será compreensível, ou mesmo realista, nos contextos africanos que caracterizam muito bem o défice de institucionalização do Estado, a fraqueza dos aparelhos políticos locais e a inexperiência, ou mesmo a inexistência de elites políticas locais?

- desta forma, podemos descentralizar, ou seja, retirar o centro das suas funções de regulação e redistribuição em benefício de colectividades locais insuficientemente preparadas para as receber e exercer, sem para tal agravar os desequilíbrios socio-económicos e etno-regionais existentes e sem colocar em perigo, ao fazer-se, a própria existência do Estado?

- a gestão participativa (comunitária) inerente às políticas de descentralização levadas a cabo em África, será portadora de uma implicação autêntica e responsável das populações nos assuntos da área?

- constitui realmente o cadinho da democracia local e da cristalização de uma consciência cidadã, ou é apenas um paliativo na desresponsabilização do Estado, um modo de gestão dos recursos

adaptado aos rigores de ajuste e cuja finalidade é amortecer os efeitos, no seio das camadas sociais mais

Nestas condições, é ilusório fundar no local a esperança de uma renovação da governança e de desenvolvimento sustentável. É por isso, que a África deve empenhar-se numa reflexão profunda sobre a problemática dos territórios.

desfavorecidas, da austeridade orçamental, dando-lhes a ilusão de fazer parte das decisões que respeitam ao seu futuro?

No que respeita à experiência de Burkina-Faso em matéria de descentralização, parece ter encontrado uma via original. Tal como os outros países ao sul do Saara, aproveita a justificação da deficiência do Estado, mas está também sujeito às incitações dos Doadores de Fundos Internacionais (IDEA, 1998). Apesar destas deficiências, o processo tem

em conta realidades sociopolíticas nacionais e locais.

Verificamos, nomeadamente, um aumento de formas de expressão e das organizações muito diferentes («acordos», comités de gestão, grupos aldeões, conjuntos religiosos...) cuja trama desenha uma rede relacional de grande densidade, na qual o processo em curso se apoia.

Exemplo: comité de gestão da savana em Sapouy com oito aldeias.

Certamente, a comissão nacional de descentralização (CND) leva a cabo com seriedade e prudência um trabalho a longo termo mas o processo não deve degenerar num processo de deslegitimação do Estado cuja «necessidade» foi reafirmada com força. Para responder às nossas interrogações precedentes, a CND tenta regular a repartição dos recursos financeiros, sem os quais os municípios estão condenados ao imobilismo, de se certificar que o fosso entre Ouagadougou e o resto do país diminui, e assim reduz as disparidades entre centro e periferia.

Por outras palavras, a concentração do essencial dos recursos administrativos, financeiros, políticos deve ser corrigida, caso contrário existe o risco de ver exacerbar a oposição país legal e país real, o que seria prejudicial para a democracia do Burkina-Faso.

COMENTÁRIOS: é incontestável que a reflexão sobre a descentralização no Burkina-Faso, como noutros países em África, é influenciada por teses dominantes sobre a desresponsabilização do Estado. Assim, a descentralização faz figura de instrumento de redução do peso do aparelho de Estado em relação às condicionantes do mercado. A perspectiva gestionária inerente a esta abordagem confere-lhe um triplo objectivo: uma melhor eficácia dos serviços públicos, uma redução das despesas públicas através de uma transferência para as colectividades descentralizadas e uma maior exigência de responsabilidade (accountability).

Mostramos aqui que o equilíbrio entre a necessidade de Estado e capacidade local se realiza através do teste da subsidiariedade: quem faz melhor o quê?

A descentralização, é assim, nela mesma um desafio visto os problemas que coloca (formação dos eleitos locais, fiscalidade, repartição de competências) e tenta evitar um corte entre país legal e país real. A experiência do Burkina-Faso tenta ultrapassar estes obstáculos, mas acreditamos que passámos da euforia a um optimismo comedido, passando pela desilusão. Este texto é um belo convite para prosseguir a reflexão.

Autor da ficha: YAMEOGO, T. Luther - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Burkina-Faso)

Fontes: Texto original - **Geografia:** BURKINA FASO

Uma dinâmica complexa de actores na maior parte das vezes mal preparados para as suas missões

A descentralização dita que actores tanto múltiplos como diferentes se coloquem em contacto no plano local para atingir um objectivo comum (desenvolvimento dos territórios e democracia local) a partir de objectivos variados e próprios a cada um. O êxito deste projecto colectivo irá depender fortemente da compreensão dos interesses, da articulação entre os actores e da qualidade dos homens.

Ora, as relações entre os actores não são sempre de natureza que permita um projecto local coerente e colectivo. De facto, a coexistência de vários grupos e elites resulta, na maior parte das vezes, em relações

de conflitos abertos, de desvio (evitam-se ou ignoram-se) ou de neutralização (cada um tenta dominar e controlar o outro) que em relações de cooperação (aliança, apoio mútuo, concertação permanente).

Aliás, as condições de chegada da descentralização nem sempre permitiram uma escolha de actores portadores de interesses e suficientemente preparados para desempenharem o que lhes compete. Contrariamente, assiste-se a uma prática politizada pouco atenta no que respeita à competência dos actores; os eleitos locais são maioritariamente analfabetos e sem grande experiência de gestão; a implementação de administrações locais competentes e republicanas mostrou-se difícil (recrutamento, estatuto, gestão de carreira, competências); as populações locais tentaram realizar iniciativas e alternativas mas estas eram de qualidade duvidosa.

Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:

- Informar e formar os rurais no Mali: uma experiência original sobre o tema da descentralização
- Reforçar as capacidades de documentação e informação das colectividades locais: um exemplo de parceria Norte-Sul para reforçar o processo de descentralização do Benin

Informar e formar os rurais no Mali

Uma experiência original sobre o tema da descentralização

Nem as condições da chegada da descentralização, nem a forma como esta política foi concebida permitiram uma escolha de actores portadores, menos ainda a preparação através da informação e formação dos existentes. Na precipitação das reformas, o próprio Estado não informou, nem preparou os seus próprios agentes.

*Pior, a concepção e a prática política africanas contribuíram para **afastar mais os cidadãos virtuosos e competentes dos assuntos públicos em benefício de um pessoal político de qualidade duvidosa.** Muitas vezes analfabetos e sem formação inicial, os eleitos ainda não compreenderam os interesses da governança, do desenvolvimento, simplesmente, nem sequer mesmo da vida em sociedade.*

*Segue-se que o recrutamento dos seus técnicos se realizou frequentemente sob a base de um **clientelismo político em detrimento da competência e da consciência profissional.** Na ausência de um estatuto que o valorize e o proteja do arbitrário, o técnico é julgado sobre o seu grau de submissão e a força dos seus favores políticos.*

Quanto aos actores de base, movidos pelo seu instinto de sobrevivência que os obriga a encarregar-se ►►

O mês de Março de 1991, constitui uma viragem na evolução sociopolítica do Mali através da instauração de um multipartidarismo que garante ao cidadão o exercício das suas liberdades. Este processo democrático centrou-se rapidamente na descentralização como um meio do seu aprofundamento, mas igualmente de promoção do desenvolvimento local.

Num contexto de analfabetismo e desconfiança entre o cidadão e a administração, como aumentar a participação da base neste processo de mudança com vista a uma apropriação local? Tal supõe que exista uma formação dos diferentes actores. Um projecto será assim desenvolvido nos círculos de Bougouni, Yanfolila, Kadiolo (região de Sikasso) e o bairro de Siby (círculo de Kita, região de Koulikoro). Trata-se aqui de meios rurais que se caracterizam por uma taxa de analfabetismo elevada, a fraqueza do poder de compra, o acesso limitado aos serviços sociais de base e, por fim, a insuficiência de infra-estruturas de informação e comunicação.

Por um lado, tratava-se de analisar as necessidades de informação e formação cívica das populações rurais e, por outro lado, propor de comum acordo com estas, uma série de actividades para preencher esta necessidade. Foi elaborado um projecto de informação e formação cívica e executado ao fim de ano.

Este projecto visava seis objectivos complementares:

- informar as populações das localidades do projecto sobre o quadro e os interesses da descentralização em curso no Mali;
- explicar às populações o conteúdo dos textos sobre a descentralização, recolher junto dos auditores as observações que esta lei suscita;
- relembrar às populações o papel dos seus deputados enquanto legisladores;

*directamente das preocupações urgentes e incompressíveis, chegam, por vezes, a sucessos reais. Tal não deve fazer esquecer que as **iniciativas e alternativas populares devem ser melhoradas em termos de qualidade e eficácia.***

- animar as redes e estruturas já estabelecidas para a continuidade do processo de comunicação sobre a descentralização;

- elaborar documentação sobre a descentralização para as populações.

Este projecto necessitou a intervenção de três categorias de actores que são três ONGs, a administração do Estado (através da missão de descentralização) e as comunidades. As ONGs propuseram conteúdos e uma metodologia de intervenção; a missão de descentralização acompanhou todo o processo, assegurando o controlo da conformidade

das mensagens difundidas; as comunidades das aldeias participaram na expressão das necessidades de informação e formação cívica, na organização material das sessões de conversas-debates e na gestão do processo pelos comités audiotecas nas aldeias.

A estratégia de implementação do projecto combinou a informação, a formação, as representações teatrais e o apoio documental.

A formação

Foram animadas mini-oficinas de trabalho interaldeias. Focalizaram grupos portadores de alteração (as mulheres e os jovens) e os líderes comunitários. Foram abordados temas como o histórico da descentralização, o lugar e o papel dos chefes de aldeia na descentralização, os interesses da reforma, as atribuições do conselho municipal etc.

A informação através da audioteca

A informação das populações foi assegurada através da animação de uma série de conversas-debates. A audioteca é um sistema de escuta colectiva, de discussão e de troca sobre uma questão precisa de interesse comunitário. Foram identificadas pessoas pela comunidade para continuarem a informação e foram formados pelas ONGs para assegurarem a continuação quando a equipa sair do projecto. Foram realizadas animações radiofónicas para alargar a esfera de informação sobre a descentralização, tendo em conta a capacidade de cobertura da equipa.

As representações teatrais

O grupo de teatro Do organizou varias representações teatrais com duas peças: a visita do presidente da Câmara e a escolha dos eleitos. Estas representações utilizaram bastante a comédia, provocando no final debates muito ricos e animados.

Apoio documental

O conteúdo da animação, documento de base das audiotecas, foi transcrito em bamanan e colocado à disposição dos recém-alfabetizados devido ao facto de a tradução se encontrar em língua nacional bamanan:

- 39 comités audiotecas foram realizados. Entrevistas individuais atestam claramente que 90% dos membros sabem descrever correctamente a sua missão,
- 39 aldeias receberam a informação sobre a descentralização através de 390 sessões de animação,

- 2 pessoas por aldeia, pelo menos, sabem descrever os objectivos da descentralização colocando claramente os seus interesses e relevando os seus limites,
- o debate sobre a democratização e a descentralização instala-se progressivamente nas várias aldeias,
- foi elaborada documentação sobre a descentralização para os novos analfabetos,
- certos actores aldeões posicionaram-se em relação aos conselhos municipais dos quais certos são membros.

O interesse das populações pelo projecto explica a sua mobilização em redor dos objectivos visados. Tendo em conta as oportunidades que oferece a descentralização em termos de resolução de problemas complexos de desenvolvimento socio-económico, as acções de reforço das capacidades locais são indispensáveis para favorecer o domínio das alterações em curso.

Autor da ficha: SYLLA, Djoumé - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Geografia: Sikasso, Koulikoro - MALI - **Fontes:** RELATO DE EXPERIÊNCIA

Reforçar as capacidades de documentação e informação das colectividades locais

Um Exemplo de parceria Norte-Sul para reforçar o processo de descentralização do Benim

Em resposta à necessidade de informação e formação, inventam-se iniciativas originais mas, infelizmente, com efeitos limitados. Estas iniciativas realçam uma informação e uma formação práticas e adaptadas. Através disso, contribuem para «popularizar» a governança, que não é mais o apanágio de políticas profissionais e de peritos intelectuais.

A dotação orçamental para a gestão documental e a organização dos arquivos não é uma prática habitual nos serviços administrativos do Benin. Esta triste constatação foi igualmente feita nas colectividades locais do Benin. Em grande parte destas administrações desconcentradas, não existe qualquer serviço regular de arquivo e documentação. É fácil constatar, percorrendo os corredores de certos serviços, que dossiers inteiros, textos legislativos e regulamentares se encontram na maior desordem. Registos do Estado civil são mal conservados, por vezes deteriorados. Vários documentos são deixados ao alcance das térmitas e destruídos por baratas e outros roedores. Esta situação influencia

directamente a qualidade dos serviços prestados por estas administrações locais às populações. Os cidadãos sentem-se muitas vezes frustrados, insatisfeitos e, por vezes, surpreendidos ao saberem, às suas custas, que as certidões de nascimento se perdem ou que textos legislativos e regulamentares não existem. Segue-se, conseqüentemente, uma agravamento da crise de confiança entre o cidadão e a administração; o que favorece o incívismo fiscal dos utentes, e a falta de respeito pelo bem público. Nos agentes administrativos locais, a ausência de materiais de trabalho adequados e a desordem conduzem à desmotivação.

Nestas condições, como podem os municípios que nascerão da nova reforma administrativa assegurar correctamente o direito à informação dos cidadãos? Como é que o Conselho municipal pode decidir a construção de uma escola sem saber o número dos futuros alunos? Como podem os agentes administrativos trabalhar eficientemente sem dispor de uma boa documentação? Esta problemática alimentou a necessidade de implementação de um programa de Apoio à Gestão Documental nas colectividades locais (PAGD). Trata-se de um sistema descentralizado de gestão documental colocado ao nível das sub-prefeituras que se tornarão nos municípios a partir da entrada em vigor da nova reforma administrativa.

Em 1996, foi o Centro de informação e documentação sobre as colectividades locais no Benin que tomou a feliz iniciativa de um programa especial de Apoio à Gestão Documental. Instalado desde 1995 sobre a iniciativa do projecto tripartido Benino-franco-alemão de apoio à descentralização, o Centro de informação e documentação sobre as colectividades locais no Benin tem por missão reforçar o processo da descentralização em curso no Benin. Funciona como uma estrutura de acolhimento e prestação de serviços em matéria de informação e documentação intra municipais para eleitos locais, administradores e todos os agentes de desenvolvimento ao nível local. Para garantir a eficácia dos seus serviços, o Centro a optou por um método descentralizado da gestão documental das colectividades locais, daí o nascimento do programa de apoio à gestão documental nas colectividades locais.

O objectivo do programa é melhorar os serviços prestados aos utentes em matéria de entrega de extractos de certidões administrativas e de Estado civil, garantir o serviço público em matéria de informação sobre a vida do município, reforçar as capacidades de documentação e de informação das colectividades locais para a gestão do desenvolvimento de base. Foi por isso, que o Centro de informação e documentação sobre as colectividades locais decidiu aproximar a informação útil de toda a população para que esta possa aceder a ela. O programa de apoio à gestão documental é concebido e elaborado com as sub-prefeituras e as circunscrições urbanas que se tornarão os próximos municípios.

Na prática, cada município terá o seu Gabinete dos Arquivos, documentação e informação (BADI - Bureau des Archives, de la Documentation et de l'Information). Este Gabinete terá três secções: a secção de arquivos destinada à conservação de todas as certidões, dossiers e documentos administrativos, a secção de documentação que terá os documentos de utilidade diária e, por fim, a secção de informação destinada a colocar à disposição dos utentes as informações necessárias sobre o município. Uma grande novidade do programa é a atribuição de locais especialmente para a documentação e garantir a formação do pessoal encarregue da gestão documental nas colectividades locais no Benin. Actualmente, o programa encontra-se numa fase avançada do seu desenvolvimento. Muitas sub-prefeituras já instalaram o seu serviço de documentação nos locais para tal especialmente arranjados. Os agentes instrutores-formadores do Centro de Informação e Documentação sobre as colectividades locais percorrem as localidades para formar o pessoal que irá trabalhar nestes serviços de documentação e para os ajudar a instalar correctamente o seu BADI.

COMENTÁRIOS: será corajosa a iniciativa de quem ousar realizar um estudo sobre a gestão da documentação tal como se pratica actualmente nos nossos serviços administrativos e nas nossas colectividades territoriais locais e aí aplicar uma lógica. A ciência da gestão da documentação é ainda desconhecida em muitas das nossas administrações e serviços públicos. Nos raros casos em que existe um serviço de documentação, é o parente pobre. Não lhe é concedida qualquer dotação orçamental. Tem falta de tudo. Assim, a sua gestão é confiada a um agente que não recebeu qualquer formação em matéria de gestão de documentação. Os que possuem uma boa competência para ocupar este lugar, não o aceitam. Porque, ser afectado ao serviço da documentação, mesmo que seja para ser chefe, é raramente aceite como uma promoção no Benin. De facto, a gestão da documentação é considerada nas nossas administrações como um serviço de segundo plano frequentemente confiado a um pessoal «reformado» muitas vezes demasiado cansado porque se encontram praticamente à beira da reforma. O resultado é visível. O serviço de documentação encontra-se em locais exíguos frequentemente confundidos com um entreposto onde os chefes de serviço depositam, na maior desordem, todos os documentos volumosos. Estes documentos, por vezes muito úteis, são colocados no pó e pisados diariamente pelos agentes administrativos e os utentes destes serviços. O absentismo do pessoal é outro mal destes serviços de documentação. De facto, o agente apercebendo-se que a sua presença no serviço não é de grande utilidade, não hesita em faltar ao trabalho quando bem lhe apetece.

Por estas razões, era necessária uma gestão da documentação nas nossas administrações. Assim, o programa de apoio à gestão documental nas colectividades locais foi acolhido com muito optimismo. Resta-nos desejar a perenidade da experiência, para que esta não desapareça assim que o doador de fundos se retire como já é o caso de muitos programas no Benin. Mas esperando as eleições e a instalação dos futuros municípios, o Centro de Informação e Documentação sobre as Colectividades Locais continua promover a gestão documental no Benin.

Autor da ficha: AIHOU, Désiré

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Benin)

Fontes: Entrevista com Dossou Camille

Geografia: BENIN

Dificuldades de mobilização e gestão dos recursos locais e dos meios de acção

A governança económica da África caracteriza-se pela sua dimensão exógena, quase exclusiva, que cria uma forte dependência do continente em relação a um mundo onde conta pouco. Esta «exogeneidade» induz, entre outras coisas, a ausência de consideração dos territórios locais, e portanto, das economias locais nos cenários de desenvolvimento.

Além disso, o local é caracterizado pela insuficiente mobilização dos recursos económicos e financeiros, a ausência de política de ordenamento do território e de solidariedade entre as terras, a insuficiente

consideração das necessidades de articulação com o nacional e o global. Aqui verificamos outros tantos obstáculos a uma mobilização, a uma valorização e a uma gestão óptima durável do potencial económico local.

Paralelamente, para a maioria das populações africanas, cujo bem-estar e as condições de vida dependem ainda em grande parte do trabalho da terra, a gestão durável dos recursos naturais ocupa um lugar central. Em consequência, a garantia de condições de acesso aos recursos viáveis e equitáveis para os grupos vulneráveis como o são as mulheres, os jovens, os criadores de gado e os agricultores, constitui uma grande prioridade.

Exemplos de experiências sobre os processos de descentralização:

- A contradição insolúvel das colectividades locais pobres e desfavorecidas para funcionar e promover um desenvolvimento económico e social de base
- Desvios, corrupção, impunidade, contexto económico desfavorável: não faltam argumentos para se esquivar ao pagamento dos impostos locais
- A gestão dos recursos naturais do município de Sikasso
- Uma Aliança para o desenvolvimento do município: as organizações da sociedade civil e a gestão descentralizada dos recursos naturais

A contradição insolúvel das colectividades locais pobres e desfavorecidas para funcionar e promover um desenvolvimento económico e social de base

A condução e o êxito das políticas de descentralização requerem meios entre os quais os serviços públicos e os meios financeiros figuram em bom lugar. Para além do apoio financeiro exterior e os fundos de dotação pagos pelo Estado, é essencial que os impostos locais sejam mobilizados, pelo menos por duas razões: por um lado, para criar e manter este «cordão umbilical» entre as colectividades locais e os seus cidadãos; por outro, para financiar os programas de desenvolvimento das terras.

Parece evidentemente um **paradoxo entre as capacidades financeiras e económicas destes «promotores» e a amplitude da missão que lhe incumbe no plano económico e social.**

Os territórios locais são caracterizados pela sua fraqueza económica. Desfavorecidas e sem recursos, as colectividades de base não possuem nem os meios para a sua organização e funcionamento como estruturas, nem os meios para assumir a sua missão de animação e de desenvolvimento da vida económica no plano local. O facto de estarem num país subdesenvolvido contribui certamente para tal.

No entanto, parece que **a divisão do mapa dos territórios amplifica ►►**

«Eu acho que a descentralização foi falsificada desde o início. Verifiquemos o exemplo de Khombole, que é um município de 15.000 habitantes e que não possui qualquer recurso. O município vive praticamente com os impostos recebidos ao nível da estação rodoviária, e como veículos de transporte não obrigados a parar, podem imaginar que esta estrutura não gera massas. São também pagos alguns impostos pelos comerciantes.

Aqui os impostos quase não existem. O imposto sobre o lixo doméstico quase não é recolhido. Resumindo, o município não tem meios. Não tem recursos e ao mesmo tempo deve fazer face a despesas importantes, nomeadamente as despesas de pessoal. Sabem, as colectividades locais têm um pessoal politizado. Os eleitos contratam o pessoal sobre a base de simples cálculos políticos. Então este pessoal tem um rendimento zero e não podemos nem comprimi-lo, nem pô-lo no lugar, porque a sua gestão é politizada.

As comunidades rurais que estão nos arredores de Khombole encontram-se numa situação pior. Estas colectividades nem sequer têm pessoal. Nem sequer um único agente. Ora, o mínimo é estruturar, administrar e gerir. É evidente que estas comunidades rurais não possuem meios para existir e funcionar. O seu principal recurso é o imposto rural; que não é pago. Antes da descentralização, era o sub-prefeito, representante do Estado que administrava as comunidades rurais. Hoje, infelizmente, é ele que continua a fazê-lo apesar das leis de descentralização que consagram o princípio de livre administração das colectividades locais.

Assim, parece haver demasiadas colectividades locais e que estas não são viáveis. Portanto, se tivéssemos feito de Khombole um ponto que polarizasse todas as comunidades rurais circundantes, provavelmente poderíamos adquirir uma força económica que nos permitiria realizar coisas. Mas se temos que nos manter nos limites actuais das colectividades locais, creio que não realizaremos grande coisa. Ora a descentralização deve trazer uma mudança que o cidadão deve receber, sentir e viver. Não é o caso.

e pereniza, para não dizer institucionaliza, esta fraqueza económica e financeira. Os meios de governança que são os bens públicos, o serviço público e os recursos locais possuem verdadeiramente uma ligação com a problemática dos territórios. A «balcanização» local faz com que os territórios nem sempre correspondam a pólos de desenvolvimento. Sem pertinência, estes territórios são, em certa medida, o teatro de instituições que se ajustam estruturalmente e de populações que lutam contra a pobreza sem resultados comprovativos. De facto, o estado de pobreza dos contribuintes é igualmente um factor não menos importante. As populações não têm sequer o essencial. De seguida, muito dificilmente pagam os seus encargos fiscais.

Por exemplo, muitas populações das comunidades rurais circundantes são favoráveis a que as suas colectividades locais sejam «fundidas» no município. Tal iria permitir-lhes ter acesso a certas vantagens que as comunidades rurais não lhes oferecem, como a electricidade ou água canalizada. Assim, não podemos dizer que existem obstáculos sérios nesta fusão das colectividades locais.

Resumindo, existem demasiadas colectividades locais no Senegal e que apenas existem de nome. É, assim, necessário torná-las viáveis pensando e integrá-las. Precisamente, falam de integração regional, mas devem pensar primeiro na integração local. Os colonos balcanizaram a África e nós não podemos fazer nada com os nossos pequenos Estados. E nós, balcanizámos os nossos Estados para fazer colectividades locais sem qualquer viabilidade económica. É preciso corrigir esta explosão do Senegal em fracas colectividades locais.

COMENTÁRIOS: no Senegal, como noutros países de África, existe uma propensão dos Estados para criar uma plethora de colectividades locais como se o número fosse um indicador da vontade, da pertinência e do êxito das políticas de descentralização. E tal é tão verdade, que os discursos oficiais citam muitas vezes, para se vangloriarem, o número de colectividades locais. Actualmente o

Senegal conta 340 colectividades locais para uma superfície de 190000 km.

Esta concepção leva à criação de colectividades locais que não correspondem a espaços de desenvolvimento, ou seja, zonas geográficas que tenham as condições económicas e sociais que favoreçam o desenvolvimento. Pelo menos, a construção de uma colectividade local deve ter em conta estes factores económicos e sociais. Não é o caso em Khombole e noutras partes do Senegal. Esta falha de viabilidade das colectividades locais leva à sua falta de credibilidade, na medida em que não satisfazem os actos prescritos pelas suas funções, e muito menos as expectativas das populações.

É assim urgente rever o mapa administrativo e territorial do Senegal para identificar e criar colectividades locais fortes e viáveis. Se esta «balcanização local» se mantiver, pode correr-se o risco que as populações não se desviem das colectividades locais como o fizeram com o Estado, que mais não é que um «fantasma» em África devido à sua falta de credibilidade.

Autor da ficha: CISSE, Falilou Mbacké

Fontes: entrevista com Amadou Ndiaye, conselheiro municipal em Khombole

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal) - **Geografia:** Khombole - SENEGAL

Desvio, corrupção, impunidade, contexto económico desfavorável não faltam argumentos para se esquivar ao pagamento dos impostos locais

*Demasiadas vezes a descentralização é um movimento imposto pelo exterior pelos doadores de fundos e segundo modelos, eles próprios importados. **Por vezes a descentralização parece mais uma simples desconcentração administrativa.** E não é de admirar que o Estado tenha descentralizado as responsabilidades sem descentralizar os respectivos meios fiscais. Assim, os territórios locais possuem poucos recursos próprios e dependem, para o seu funcionamento e mais ainda para os seus investimentos, do Estado ou da ajuda internacional.*

*Este facto é acentuado por uma certa concepção dos bens e dos serviços públicos, concepção reveladora do corte entre populações que, durante muito tempo, se desviaram do Estado e de tudo o que este controlava, e agentes públicos que se aproveitavam do Estado. Assim, **à falta de apropriação dos bens públicos por parte dos cidadãos, faz face à gestão patrimonial e clientelista destes mesmos bens pelos responsáveis.***

Não existem mecanismos seguros de colecta dos recursos. Os casos de desvio dos fracos recursos proliferam e ficam impunes. O sistema de pagamento arcaico e ineficaz não permite uma mobilização óptima do potencial fiscal. É implementado através de mecanismos que têm falhas. ►►

Estamos num grupo de discussões por ocasião de um seminário de formação dos eleitos locais. Os conselheiros rurais trocam ideias sobre as finanças locais e os impostos locais em particular.

Um chefe de aldeia dá o seu testemunho: «a minha comunidade rural fica situada no bairro de Médina Yoro Foulah na região de Kolda, no sul do Senegal. Em 1998, a colecta do imposto rural da comunidade rural tinha permitido reunir 2 milhões de Francos CFA. Esta soma tinha sido depositada na tesouraria pública de Kolda. Para grande surpresa de todos, o presidente da comunidade rural declarou simplesmente ter perdido os 2 Milhões em Dakar onde tinha ido. Até à data, o presidente não foi incomodado pelo acontecido. De facto, o nosso estatuto de sujeitos não nos confere o poder, a credibilidade e o peso para intentar uma acção judicial contra ele ou pedir-lhe contas. No entanto, como chefe da aldeia, culpabilizava-me de não ter estado atento. No ano seguinte, depois de ter colectado o imposto rural da minha aldeia, exigi ao presidente que me entregasse um recibo contra a entrega do dinheiro. De seguida, fui à tesouraria pública de Kolda para verificar se o presidente lá tinha colocado correctamente os impostos. Os funcionários da tesouraria informaram-me que o nome da minha aldeia lhes era desconhecido e que nunca a comunidade rural tinha pago impostos correspondentes a esta aldeia. De regresso, junto do presidente, este afirmou-me simplesmente que tinha pago. Não era capaz de me dar uma prova do pagamento. Para não ser mais vítima destas levezas, decidi nunca mais fazer passar o imposto rural da minha aldeia pela comunidade rural. Vou pagar directamente à tesouraria de Kolda, dão-me um recibo e parto descansado.»

Outro chefe de aldeia continua: «Eu, tive que entrar em conflito com um conselheiro rural que, da mesma forma, desviou os impostos colectados. Tinha colectado o imposto rural da minha aldeia e tinha-o entregue a um conselheiro rural da aldeia. Este não entregou o dinheiro na tesouraria de pública de Kolda como era devido. Eu soube disso quando lhe pedi o recibo que provaria que ele tinha entregue o dinheiro correctamente nas *caixas da tesouraria pública*. O conselheiro tinha tardado a produção da prova justificativa do pagamento várias vezes seguidas. As populações acabaram por descobrir que o seu dinheiro não tinha sido pago à tesouraria pública. É verdade que as populações não colocavam em causa a minha responsabilidade pessoal, mas eu fiquei

O pouco de impostos que é colectado é objecto de uma utilização duvidosa. É verdade que o princípio de não afectação rege a matéria; mas não é menos verdade que as populações devem sentir as repercussões da sua participação no esforço público de financiamento. Geralmente, o dinheiro público é utilizado para despesas de prestígio ou para fazer política, quando não é simplesmente desviado.

Os serviços públicos caíram numa lógica semelhante. Aqui, **a cultura do serviço público eleva-se a uma percepção politizada e clientelista do geral.** O serviço público é aqui ainda inadaptado, inarticulado com a sociedade e contra-performante como o atestam uma centralização excessiva, pesos administrativos, uma falta de coerência e racionalidade nas políticas administrativas e um pessoal que não possui motivação, vontade ou consciência profissional.

Parece que o modo de recrutamento e gestão da carreira dos agentes das administrações locais é um factor determinante na concepção que fazemos em África do serviço e dos bens públicos.

A partir do momento em que os agentes são recrutados e revocados simplesmente segundo a vontade de um eleito, são «avaliados e tratados» em função de um favor pessoal ao eleito, poderíamos apostar que não se desenvolve qualquer cultura cidadã do serviço e do bem público.►►

constrangido, sobretudo com o facto de divulgar o nome do conselheiro que tinha desviado o dinheiro. Desde então, os chefes de quadrado, que me substituem junto das populações, recusam reclamar um imposto rural que serve para fins pessoais. Assim, não ousou insistir mais.»

«Na minha comunidade rural - acrescenta um chefe de aldeia - não se trata de um problema de desvio de fundos públicos. É a falta de repercussões dos impostos em termos de infra-estruturas e desenvolvimento. Na minha aldeia, tínhamos conseguido sensibilizar as populações sobre a necessidade de pagar o imposto rural para que o conselho rural pudesse ter os meios da sua política. Fomos ouvidos e os e os contribuintes tinham ganho o hábito de pagar regularmente os impostos. No entanto, em retorno, estes contribuintes não sentiam nenhum impacto positivo desta mobilização dos recursos sobre as suas condições de vida: por exemplo, os postos de saúde não são funcionais; não há escolas nem poços suficientes. Actualmente, os discursos já não dão resultado e as populações colocam uma condição a todos os pagamentos impostos: que os seus impostos tenham repercussões perceptíveis e benéficas sobre a sua existência e que permitam a satisfação do interesse geral.»

Um chefe de aldeia da comunidade rural de Dioulacolou avança a falta de recursos dos aldeões. «Na minha aldeia, as populações colhem os seus rendimentos essencialmente da agricultura. Neste quadro, tratam com a Sociedade de Desenvolvimento das Fibras Têxteis (Sodefitex). A Sodefitex é uma sociedade que avança aos agricultores sementes de algodão e adubo. Após a colheita, cada agricultor pesa a sua produção. A Sodefitex avalia-a financeiramente e faz o seu reembolso dos avanços acordados relativamente às sementes e ao adubo. As relações económicas com a Sodefitex possuem um desequilíbrio exacerbado devido às más lavouras que se sucedem. Desta forma, os agricultores entraram num ciclo de défice, de pauperização e de endividamento cada vez mais difícil de quebrar. Sobretudo porque a Sodefitex não tem estado de consciência e o Estado nada faz. Com um peso da dívida cada vez maior, não temos mais recursos para satisfazer as nossas necessidades primárias, quanto mais para pagar impostos que nunca sabemos para o que servem.»

COMENTÁRIOS: de facto, a mobilização dos impostos é um verdadeiro quebra-cabeças no Senegal e o caso não previsto pela lei levanta três dificuldades reais:

Esta situação é reforçada pela impunidade dos agentes quando, com a cumplicidade dos eleitos, têm no serviço ou de encontro dos bens públicos comportamentos e práticas contrárias ao que o direito e o civismo preconizam.

- A segurança dos fundos: os casos de desvios de fundos públicos são muitos e encorajados pela impunidade dos seus autores. Verificamos aqui a ligeireza com a qual os impostos são colectados e desviados. Da mesma forma, os procedimentos e os agentes de colecta possuem falhas.

· A utilização duvidosa que é feita dos impostos colectados. É verdade que o princípio de não afectação rege a matéria; mas também é verdade que as populações devem sentir as repercussões da sua participação no esforço público

de financiamento. Geralmente, o dinheiro público é utilizado para despesas de prestígio ou para fazer política, no caso de não ser simplesmente desviado.

· O estado de pobreza dos contribuintes é igualmente um factor não menos importante. As comunidades rurais são essencialmente habitadas por agricultores, cujos rendimentos são largamente tributários das sucessivas lavouras e do mercado. Segue-se que em função de tudo isso, os contribuintes muito dificilmente pagam os seus encargos fiscais.

Autor da ficha: BALDE; DIOP, El hadji Mohamed; BA, Pape Mamadou - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal) - **Fontes:** RELATO DE EXPERIÊNCIA: discussões de grupos entre eleitos locais e notáveis por ocasião de um seminário de formação dos eleitos locais em Salikégné – Kolda

Geografia: Kolda - SENEGAL

A gestão dos recursos naturais do município de Sikasso

Nos últimos anos, houve mudanças importantes nos processos de formulação e de implementação das políticas de gestão dos recursos naturais em África, com particular enfoque na transferência das responsabilidades e dos direitos do governo central para as organizações de base e colectividades locais.

Os governos centrais e os doadores de fundos, comprometem-se cada vez mais para apoiar este processo de transformação, em particular através da implementação de políticas de descentralização, que actualmente a maior parte dos países adoptaram. ►►

O Grupo de Pesquisa de Acção de Assistência para o desenvolvimento Comunitário (GRAADECUM) está sediado em Sikasso. É portador do projecto intitulado «projecto de apoio à adopção de uma convenção local de gestão dos recursos naturais no município rural de Fama - círculo de Sikasso» financiado pelo programa de reforço da cultura Democrática das organizações da sociedade civil no Mali (PRSC).

Os responsáveis de Fama CAFO JIGIFA Ton contactaram os membros do GRAADECUM com vista a encontrar soluções para a má exploração dos recursos naturais do espaço municipal. Entre as causas evocadas para o problema, podemos citar a ausência de uma regulamentação local da exploração dos recursos naturais; a deflorestação do município por: agricultura extensiva, o corte abusivo de madeira para combustão, o corte anárquico de madeira por parte dos carpinteiros de Sikasso e a ignorância do conteúdo dos textos florestais por parte dos utentes dos recursos naturais.

Este interesse manifesto em relação a estes eixos é subentendido por uma preocupação de reforço da participação dos diferentes actores, como garantia de uma durabilidade das acções que serão iniciadas.

Apesar desta convicção, parece muitas vezes que os processos emprestados, na formulação das políticas de gestão dos recursos naturais, inspiram-se muito pouco nas práticas locais que oferecem frequentemente exemplos inovadores que merecem ser reconhecidos e institucionalizados. Uma tal situação conduz muitas vezes a uma certa inadequação entre o conteúdo e o processo de implementação das políticas e as exigências locais.

Além disso, ainda há muitos esforços a fazer para que os compromissos feitos pelos Estados se transformem em programas efectivos de devolução de poder às comunidades locais com uma consequente transferência dos meios.

Uma das consequências perceptíveis desta situação é a emergência cada vez mais frequente de conflitos entre o município e os exploradores, entre criadores de gado e agricultores.

Objectivos:

- Favorecer a gestão racional dos recursos naturais através da adopção e implementação de um mecanismo local de controlo e exploração dos recursos naturais;
- Informar e sensibilizar as populações sobre os textos florestais, a carta pastoral que rege os recursos naturais no Mali;

Estratégias utilizadas

- Foi criado um comité de pilotagem de 4 membros, dos quais, 2 de GRAADECOCOM e 2 de FAMA CAFO JIGUILFA TON;
- Foi elaborado um guia de animação e colocado à disposição dos animadores e os textos traduzidos são utilizados aquando da realização de 44 sessões de animação e 6 programas/debates radiofónicos;
- As populações do círculo de Sikasso foram sensibilizadas para a problemática ambiental e foram criados nas escolas comités escolares de propagação das acções de salvaguarda dos recursos naturais, bem como comités de aldeões de gestão dos recursos naturais.

Progresso para atingir objectivos, resultados e impactos

Observamos a este nível que as populações estão sensibilizadas para os riscos da má gestão dos recursos naturais e compreenderam o conteúdo dos textos florestais e a carta pastoral. Mostraram as suas capacidades de adoptarem novas práticas para uma gestão eficaz, racional dos recursos naturais; de implementarem um quadro de concertação local de gestão dos recursos naturais e a sua aplicação no município de Fama através de um mecanismo local de acompanhamento. Em termos de resultados, foi concebido e explorado um guia de animação e análise; foram criados, e encontram-se funcionais, 7 comités escolares de propagação das acções de salvaguarda dos recursos naturais.

Efeitos/impactos:

Podemos reter os efeitos e impactos abaixo indicados

- Aparecimento de uma dinâmica intermunicipal em volta da gestão dos recursos naturais. Nos dias 28 e 29 de Novembro de 2001, as organizações comunitárias, as autoridades municipais, os serviços técnicos e o município de Diomaténé e Danderesso reuniram-se para debaterem a gestão dos recursos naturais nos quatro municípios de onde são provenientes os membros da associação Fama CAKO JIGILA TON.
- Os chefes tradicionais apropriaram-se da ideia do projecto, criaram comités escolares de gestão dos recursos naturais nas aldeias do município de Fama.
- A criação de comités escolares de propagação das acções de salvaguarda dos recursos naturais
- Adesão e empenho das autoridades e líderes dos municípios na ideia de Convenção e consideração das disposições para o seu êxito.
- Arranque de uma intermunicipalidade em redor da problemática ambiental dos municípios do ex-bairro de Kéla.

Autor da ficha: Sayon Koné - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Geografia: MALI

Uma Aliança para o desenvolvimento do município

As organizações da sociedade civil e a gestão descentralizada dos recursos naturais

O nascimento dos seiscentos e um (601) municípios rurais na República do Mali colocou em primeiro plano o papel preponderante que devem ter as organizações da sociedade civil (OSC) relativamente ao seu desenvolvimento. É necessário reconhecer que são, não apenas anteriores aos municípios, uma vez que algumas foram criadas durante a segunda república, mas ainda e sobretudo, que elas fecham em si numerosos líderes que possuem o benefício da dinâmica de parceria com as organizações não-governamentais (ONG) para reforçar a sua capacidade de organização, estruturação, gestão e formulação de políticas alternativas, em termos de desenvolvimento local.

As relações entre as OSC e a administração local nem sempre foram o desejado. A parceria é uma parceria de facto. A concertação não era evidente. A administração integrava muito raramente os programas de actividades iniciados pelas OSC nas suas, quer ao nível do bairro, círculo com ao nível da região e colocava obstáculos à sua boa execução quando se via na obrigação de as levar em conta. Em todo o caso, os interesses não eram convergentes. Foi para evitar este tipo de situações, quase conflituais, que o Centro Universitário Mandé Bukari (CUMBU), a primeira instituição universitária privada no Mali, em parceria com a plataforma das organizações de Agricultores do Mali, sob a égide da organização Malesa de Ajuda à Infância no Sahel (OMAES) apoiada pela

USAID, iniciou um programa de reforço das capacidades de gestão descentralizada dos recursos naturais dirigido aos líderes da OSC, eleitos locais e agentes dos serviços desconcentrados do Estado nos municípios de Tienfala, Baguineda (região de Koulikoro), Niono (região de Ségou) e Koutiala (região de Sikasso), acompanhado por um Plano de Discurso de defesa.

Em Tienfala, a problemática é relativa à gestão da floresta classificada, cujo plano de ordenamento, à experiência, não respondia às necessidades de todos os potenciais beneficiários. Os interesses dos criadores de gado e das mulheres, entre outros, não eram considerados. Era necessário retomar o plano de ordenamento e reafectar a gestão da floresta classificada à estrutura rural que tinha sido criada para o efeito. O processo foi iterativo e amplamente participativo. As autoridades, quer ao nível regional quer local, foram bastante informadas e aderiram à ideia de realizar um novo plano de ordenamento com a participação de todos os actores mas, ainda e sobretudo, apoiaram a iniciativa de criar uma aliança das OSC, porque para além da floresta, o desenvolvimento do município é um assunto que diz respeito a todos. A aliança nasceu, os seus membros receberam uma formação de três dias em discurso de defesa sancionada por um plano. As diligências estão em curso junto de certos doadores de fundos para obter o financiamento da releitura do plano de ordenamento e de algumas acções de terreno: a realização de um viveiro, a instalação das mulheres em áreas de horticultura, etc.

O mesmo se passou-se com a aliança das OSC de Baguineda que se prepara para renegociar a gestão dos viveiros orizícolas com as autoridades competentes, no caso, o programa Orizícola de Baguineda (PRB).

Em Niono, a problemática respeita a gestão dos perímetros irrigados, tendo como pano de fundo, a questão do imposto da água. Em Koutiala, através do SSYCOU e outras organizações, a reflexão é relativa ao impacto da cultura do algodão no ecossistema. Esta experiência será alargada a outros municípios.

Autor da ficha: *KEITA, Souleymane Mansanmakan*

Organismo: *Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)*

Fontes: *RELATO DE EXPERIÊNCIA*

Geografia: *MALI*

A refundação do Estado

O Estado-Nação está em crise em África, quer ao nível das suas bases sociológicas (território, população, sistema económico, sistema sociocultural) quer das suas formas (estruturas e instituições). O Estado pós-colonial contribuiu para enfraquecer os mecanismos de regulação tradicionais, sem criar novas legitimidades. Um certo número de traços marcantes singularizam durante estas quatro últimas décadas: mutações demográficas e sociais não controladas; ligação inadequada ao mercado mundial; regiões em desequilíbrio; pregnância do sector informal numa economia de mercado; crises identitárias e reaparecimento dos conflitos; tudo isto com um fundo de deliquescência e disfunção das instituições públicas. Globalmente, o Estado não responde às aspirações das populações e não sabe nem ouvi-las, nem compreendê-las, nem associá-las à decisão. Mais teórica que real, a pretensão hegemónica do Estado, devido à sua fraqueza estrutural e institucional, degenerou num centralismo exacerbado, portador de monismo institucional e negador do pluralismo que caracteriza fundamentalmente as sociedades africanas. É assim uma crise multiforme, que vai para além da autoridade do Estado e engloba um espaço público mais amplo: o Estado, a sociedade civil, o sector privado. O que está em causa são as estruturas, os processos, as instituições em redor das quais as nossas sociedades se organizam e decidem as modalidades de gestão do poder e de repartição dos

recursos públicos, de arbitragem entre diferentes interesses individuais e de grupo. É sob esta relação, que se pode falar de **crise de governança em África**.

Mas o fracasso do Estado não deve conduzir à sua total renegação. O desenvolvimento não poderia conceber-se sem o enquadramento do Estado, sem que este desempenhe o seu papel de impulso e regulação da actividade económica. O discurso bastante crítico das organizações da sociedade civil sobre o Estado deve ser matizado. Querer substituir a acção organizadora do Estado pelo espontaneísmo e pelo comunitário é utopia.

Enraizar o Estado em África redescobrimo as virtudes dos nossos modos de gestão do espaço público na História

Qualquer reflexão sobre a refundação do Estado em África coloca-se nestes termos: qual é a forma de governança mais adaptada possível às realidades sociológicas africanas, num contexto internacional marcado pela globalização das trocas e da mundialização? Sempre houve discursos em construção sobre a problemática da refundação do espaço público em África. O que emerge fundamentalmente, é o conceito de governança legítima, que obriga a ir para além da legalidade formal para interrogar a própria legitimidade das instituições e dos processos que instituem: o modo de

governança é eficaz, é compreendido e aceite pelas diferentes componentes da sociedade, permite conciliar a unidade e a diversidade...? A re-interrogação da história permite implicar a reflexão sobre o enraizamento dos modos de governança. A ruptura induzida pela colonização fez com que

modos diferentes se sobrepusessem, chegando a sistemas de governança complexos e indo da conciliação ao conflito entre estes diferentes modos, conflitos ilustrados pelas diversidades dos modos de produção normativa.

Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:

- A governança, um conceito e uma prática africana: revisitar a História africana para aprofundar a democracia
- A boa governança não é uma receita a impor mas mais uma tradição das sociedades africanas ameaçada que convém reabilitar
- A Lei sobre o domínio nacional: mal-entendido entre o Estado e os agricultores sobre o estatuto e a gestão da terra
- As autoridades e instituições tradicionais parentes pobres da Nação

A governança, um conceito e uma prática africana

Revisitar a História africana para aprofundar a democracia

Através da história, parece que a África conheceu formas de aparelho de Estado cuja perfeição, elevado grau de organização política traziam em si mesmos as potencialidades da eficácia que caracteriza as administrações das monarquias europeias do Antigo regime. O acesso ao poder era não só regulamentado mediante condições estritas, mas além disso, o seu exercício era enquadrado para garantir a defesa do interesse geral contra ►►

Muitos elementos da pesquisa histórica permitem afirmar que o número de formações sociais e políticas em África tinham alcançado o nível do Estado, do governo de direito, ou seja, regulado, ordenado por uma norma aceite, legitimando o poder de certos e consagrando a sua autoridade sob condição de que eles próprios se submetessem a esta norma superior. Os debates actuais sobre a governança não são novos em África.

Assim a questão da governança foi uma preocupação do Egipto Faraónico que enervou a Europa, o Médio e Próximo Orientes e toda a África com o seu saber, a sua cultura, o seu modo de organização sociopolítica, a sua filosofia, etc. o que explica uma certa unicidade muito sensível na África Subsaariana.

os abusos e desvios. Não eram desconhecidos mecanismos rigorosos de controlo, de destituição e de reponsabilidade para os contra-poderes reconhecidos.

Em muitos países africanos, embora para ser rei tenha de se ser de uma linhagem real, esta condição não é suficiente para aceder ao trono. É necessário ser aceite pela assembleia onde têm lugar os representantes das categorias socioprofissionais e escravos, diversas famílias, entidades locais, etc. No Senegal, são os PENC Lebou (assembleia) de Dakar, a assembleia dos Grandes Eleitores do Saloum ou Batou Foutankooobe (assembleia dos habitantes do Fouta) do Vale do Rio Senegal. Actuam por

eleição. O eleito compromete-se solenemente perante os representantes do povo através de um verdadeiro contrato.

O seu poder é temperado pelas assembleias, pois o «Espírito é demasiado grande para uma só cabeça»; «o poder é como um ovo, é demasiado frágil para ser segurado numa só mão.»

Estas considerações mostram uma certa limitação do poder acompanhada por uma partilha. Uma governança ilimitada não pode ser uma boa governança. Assim, é preciso compreender o regicídio legal, uma espécie de moção de censura, levando em certas terras ao «suicídio» do soberano. Exprime bem o conceito de responsabilidade e a ideia de que o verdadeiro soberano era na realidade o direito da colectividade.

Outra grande ferramenta de limitação do poder, é a liberdade de expressão. Esta não foi sempre garantida. Foi desta forma que, sob o Rei do Sosso (junto da Guiné, Senegal e Mali), Soumaoro Kante, temido príncipe refractário ao Islão, no início do séc. XIII, tal era o terror que inspirava, que quando alguém queria criticá-lo, pegavam num cantil grande e aí colocavam a sua boca como forma de exprimir e terminar ao mesmo tempo a sua opinião.

De facto, a organização da palavra pública ainda que privilegiando certas categorias (anciãos, homens, clãs de príncipes, etc.) atribuía à maior parte dos grupos um espaço de contribuição. Certas categorias de «griots» tinham o privilégio de ser impúdicos, dizer o que ninguém tinha o direito de dizer. São os verdadeiros tolos do rei. É um associacionismo africano que prefere implicar todos os grupos que se exprimem como tal, em vez de correr o risco de uma erupção de forças centrífugas até então difíceis de conter.

No plano político administrativo, existe uma repartição dos níveis de governança. Certas políticas pré-coloniais de África (GANA, MALI, SONGHAI, ASHANTI etc.) implementaram formas mais ou menos descentralizadas, indo da autonomia das estruturas locais (províncias, reinos, aldeias...), à Federação Lébou no Senegal ou à confederação ASHANTI do actual Gana. Em todos estes reinos ou impérios, os países vassallos, portanto vencidos, pagavam um tributo e não eram integrados. Conservam uma certa autonomia. Esta opção descentralizada participa, para estas entidades pluriétnicas, mecanismos de prevenção e regulação das crises através do respeito do outro, ainda que se trate de um vencido. As diferentes comunidades (etnias) chamadas a viver em conjunto nestes espaços criariam, também elas, métodos que pudessem favorecer a sua coabitação recorrendo, por exemplo, às correspondências etno-patronímicas. Este sistema faz com que na África Ocidental populações haoussa, dogon, ouolof, baoulé, toma, guerzé, kissi, etc., possam, graças a uma deslocação longínqua do país de origem, adoptar nomes de família no seu meio de acolhimento. Por exemplo, o nome Diop do Senegal torna-se Traoré no Mali e vice-versa. O parentesco de brincadeira mítica (no Senegal entre os Sérères e os toucouleurs, Joola-Sérères), que autoriza as piadas mais sarcásticas, acaba em francas gargalhadas. Esta prática, acompanha-se pela absoluta proibição de derramar o sangue do seu parente, portanto, a guerra não tem lugar nestas relações. Estas relações entre diferentes etnias

constituem um verdadeiro «capital social» que sempre desempenhou um papel determinante no diálogo entre as comunidades, particularmente nas situações conflituais e reforçaram a vontade de viver em conjunto na diversidade.

A colonização chegou como uma ruptura na governança.

A independência, em vez de ser uma ocasião para os africanos associarem as contribuições positivas do interior e o que de melhor havia no património africano da governança, foi muitas vezes o ponto de partida de uma corrida ao poder bruto, amalgamando o pior de África ao pior do exterior. As funções do Estado que a África herdou, são frequentemente as de um Estado jacobino centralizador no qual são integrados elementos da cultura africana favoráveis à personalização e concentração do poder. Privilegiou-se a embalagem do sistema, e não o espírito que justifica a instituição: a submissão à mãe das leis que é a constituição, a permanência, a impersonalidade do Estado, a sua distância e a sua neutralidade mínima relativamente aos cidadãos ou partidos considerados como iguais, o respeito da separação dos poderes. Em África, o executivo abarca, muitas vezes, todo o espaço e identifica-se com o Estado em detrimento dos legislativo e judicial.

Autor da ficha: DAFF, Sidiki Abdoul - **Organismo:** CERPAC = Centro de Pesquisas Populares para a Acção Cidadã

Fontes: NOTA DE LEITURA. - **Geografia:** África; SENEGAL; MALI

A boa governança não é uma receita a impor, mas é mais uma tradição das sociedades africanas ameaçada que convém reabilitar

A integração de modelos endógenos na elaboração das regras deve contribuir para apagar os desfasamentos entre as dinâmicas institucionais e as dinâmicas sociais. Qual o lugar para as diferentes legitimidades (consuetudinárias, religiosas e modernas) para um projecto de refundação autêntico do espaço público em África? O debate sobre o lugar a conceder à tradição na sociedade moderna, é frequentemente polémico.

A valorização da visão dos diferentes sistemas de legitimidades continua, no entanto, a ser fundamental na iniciativa ►►

As sociedades tradicionais africanas não eram, de facto, igualitárias, mas a organização sociopolítica que aí prevalecia permitia às populações participar no processo de tomada de decisões. Graças aos mecanismos de regulação social dos conflitos, tinham o poder de sancionar apoiando-se em bases de opiniões co-existentes com as instituições modernas herdadas da colonização; não sendo estas últimas as únicas formas de expressão do poder. Foi a partir do desenvolvimento do fenómeno «Estado-Partido» que estas sociedades perderam progressivamente os princípios democráticos e de transparência que regiam o seu funcionamento. Hoje em dia, é preocupante observar as energias e esforços (nos planos financeiro, humano e institucional) consentidos pelos doadores de fundos (nomeadamente a União Europeia em direcção aos ACP) em nome da «boa governança». Preocupante quando se sabe que este modo de proceder é ineficiente e pode ameaçar os acervos democráticos de

da refundação africana, na elaboração de uma estrutura social do poder moderno que seja exclusiva das diferentes forças vivas da Nação. Ora, continuamos a raciocinar como se cada sistema excluísse o outro, ainda que no quotidiano estes dois coabitem. A África tem uma rica herança de sabedoria, de regras de administração da vida, várias vezes secular que toda a estratégia de refundação do Estado deveria procurar redescobrir. No Mali, em 1236, o Reino Mandingue, que se estendia até à costa do Atlântico, já na altura tinha elaborado uma constituição: a Carta de Kurukan Fuga, que resistiu aos séculos.

algumas das nossas sociedades pelas razões seguintes: a) antes de mais porque a boa governança deve ser percebida de uma forma transversal, ou seja abordando todos os níveis onde a participação da sociedade civil na gestão transparente das questões da comunidade levanta problemas, mas não deveria ser considerada como um desafio (o termo mais adequado seria «issue» em inglês) isolado em si; b) em seguida, o desafio passaria mais pela reabilitação do equilíbrio político que permitisse a co-existência de várias instituições tradicionais (consuetudinárias, religiosas) com as instituições modernas como o Estado. No Senegal, a comunidade Leboue estava tão bem estratificada que possuía o equivalente dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário citando apenas este exemplo, entre outros. O Estado não é a única forma de expressão do poder nas sociedades que puderam preservar o seu modo de pensar e de agir. À «cultura do poder Moderno/Estadal», opunha-se o «poder da cultura». Em alguns casos em que o Estado tinha confessado a sua impotência face à degradação dos recursos haliêuticos (recursos oriundos da pesca), comunidades de pescadores puderam impor regras internas regulando o acesso aos recursos.

Exemplo disso, os pescadores da aldeia de Kayar no Senegal conseguiram limitar as quantidades de peixe a desembarcar por unidade de pesca e por dia, enquanto a administração da pesca não podia impor uma lei deste tipo tendo em consideração os custos socio-políticos que daí adviriam. Com o aparecimento dos Estados e o poder excessivo que detinham sobre as populações, este equilíbrio rompeu-se progressivamente. As políticas de descentralização contribuem progressivamente para a ruptura deste equilíbrio na medida em que o poder do Estado Central, mediante as Câmaras de bairro, entra em conflito com as diferentes formas de poder consuetudinário. Esta atitude subtil dos Estados, no contexto da descentralização, leva-nos a colocar a seguinte questão: que lugar deveriam ocupar nos programas apoiados pela UE em nome da «boa governança»? e finalmente, a «boa governança» representa para mim uma atitude, um comportamento em relação ao outro. Uma questão de boa fé. Relembra-me o belo debate sobre temáticas como o desenvolvimento participativo, as relações de género ou os programas com carácter Ambiental. Durante estes últimos anos, estes temas permitiram a actores do desenvolvimento tais como os Estados, as ONGs que somos, e as organizações baptizadas, muito erroneamente, de «organizações de base ou de massa», captar uma parte da «renda do desenvolvimento», sem haver uma real vontade de fazer com que as coisas mudem. Ninguém está disposto a mudar de atitude e de comportamento em relação ao outro, em relação ao seu Ambiente.

NOTAS: O texto original desta ficha corresponde a uma intervenção do autor, no âmbito do fórum UE-ACP, divulgada a 30 de Junho de 1999, no sítio Web do debate público UE-ACP: <http://www.ue-acp.org/fr/forum/>. Foi seleccionada para o dossiê preparatório para o fórum dos habitantes que teve lugar em Windhoek, Namíbia (12-18 de Maio, 2000) no âmbito da Cimeira *Africités*.1999/11/17

Autor da ficha: SALL, Aliou - **Organismo:** CREDETIP = Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento das Tecnologias Intermédias de Pesca - **Fontes:** TEXTO ORIGINAL - **Geografia:** Kaolack - SENEGAL

A Lei sobre o domínio nacional

Mal-entendido entre o Estado e os agricultores sobre o estatuto e gestão da terra

A construção de regras comuns resultantes de processos deliberativos deve balizar o caminho pelo qual os diferentes protagonistas do espaço público decidem colectivamente as alterações desejadas, repartem os papéis a desempenhar, implementam mecanismos a fim de atingirem os seus objectivos. Isto pressupõe a redescoberta das virtudes do diálogo que haviam permitido às sociedades africanas atravessar os séculos numa certa estabilidade social e política. Será nomeadamente necessário, para os Estados-Nações pós-coloniais, aceitar concertarem-se a fim de repensar a herança colonial, decidir o que é preciso manter e o que é necessário rejeitar. O direito é um dos Exemplos desta herança.

Há mais de 30 anos que a lei senegalesa 64-46 de 17 de Junho de 1964 apresenta um princípio intangível: todas as terras não registadas ou cuja propriedade não tenha sido transcrita para conservação das hipotecas, no fim do prazo determinado pelo legislador, são automaticamente consideradas como fazendo parte do património público. São bens que não podem ser cedidos nem apropriados, excepto quando são objecto de uma desclassificação segundo o procedimento previsto pela lei. Esta lei, inspira-se na realidade do socialismo africano, uma espécie de comunitarismo rural desenvolvido por Senghor, primeiro presidente do Senegal. Procura retirar a terra a uma propriedade consuetudinária que favorece amplamente certas grandes famílias para socializá-la.

Esta lei está desajustada da tradição, porque a terra é sem dúvida um bem económico, mas existe também uma ligação sagrada entre o homem e a terra. Se em muitos casos, ela é inalienável podia contudo ser alugada ou cedida como herança em caso de óbito. Os herdeiros tomavam posse automaticamente. A lei sobre o domínio nacional é uma tentativa para pôr fim a este dispositivo. Os proprietários de terras têm consciência que alterar o estatuto da terra, corresponde a modificar drasticamente as relações sociais, porque existe uma certa ligação entre a terra, a sua função e a actividade económica. Tentam então um bloqueio, tanto mais facilmente quando as leis tradicionais são melhor

conhecidas e aceites pelas populações rurais. Além disso, o Estado evitou exercer pressão nos agricultores para aplicar esta reforma agrária que, contrariamente ao que se passa alhures (América do Sul, Ásia etc.), não advém de uma reivindicação dos agricultores.

Em certas zonas, como a Fouta (Vale do Rio Senegal), onde existe uma verdadeira aristocracia fundiária, a aplicação desta reforma é potencialmente explosiva, e a explosão poderia estender-se a todo o vale, ou seja ao Senegal, Mali e Mauritânia onde encontramos as mesmas famílias de um lado e de outro da fronteira. Durante o período colonial, tinham-se organizado na União dos Oriundos do Vale do Rio Senegal (UGOVAF) cujo objectivo entre outros era a Protecção da propriedade fundiária. A Mauritânia (a Norte do Senegal) que ultrapassou o impasse distribuindo as terras a promotores privados enfrentou, em 1989, uma crise sangrenta.

As comunidades rurais (das colectividades locais) tiveram dificuldades em gerir as terras que lhes foram entregues pelo Estado com base nesta lei tendo em conta a coexistência entre esta gestão e a gestão consuetudinária. Aliás, muito rapidamente as famílias proprietárias das terras, ao alistarem-se nas fileiras do partido político no poder, deitam a mão, através das eleições, à direcção dos conselhos rurais. Assim, bloqueiam esta lei que procura privá-las

de um poder económico e social. Estes chefes consuetudinários tomam todas as garantias ao apoderarem-se também da direcção local do partido no poder. Desta feita, o partido e o governo ficam bloqueados porque continuar com a reforma, significa atacar frontalmente os pilares do partido no meio rural. Face a esta situação, o governo opta pela sua sobrevivência e matiza as suas pretensões de gestor exclusivo da terra. De facto, o modo de gestão tradicional sobrepõe-se ao modo preconizado pela lei sobre o domínio nacional, porque «a melhor lei é aquela que é melhor conhecida». Aliás é isso mesmo que reconhece Alé Lô, presidente de Conselho rural que, em centenas de diferendos que lhe foram apresentados, só resolveu uma dezena, tendo os outros sido resolvidos mediante mecanismos tradicionais, por conseguinte não reconhecidos pela lei.

Autor da ficha: DAFF, Sidiki Abdoul - **Organismo:** CERPAC = Centro de Pesquisas Populares para a Acção Cidadã

Fontes: NOTAS DE LEITURA - **Geografia:** SENEGAL

As autoridades e instituições tradicionais parentes pobres da Nação

Apesar de a instauração de municípios constituir uma real possibilidade de resposta às aspirações profundas da maioria da população, não se pode ignorar todos os perigos que podiam ameaçar o processo de descentralização e de democratização.

A percepção do processo de descentralização pelas autoridades e instituições tradicionais só podia fazer-se num primeiro tempo através dos prismas do que foram as diferentes relações com os poderes tradicionais, desde a colonização.

Um breve lembrete da Natureza e da evolução destas relações permite apreender o que subjaz aos sentimentos de uns e de outros.

A conquista colonial só foi uma realidade quando os poderes tradicionais foram completamente esmagados e sujeitados pelas armas.

A instalação do poder colonial só podia fazer-se, tornar-se efectiva, após a acentuação da divisão e da desorganização das sociedades tradicionais. Foi, em seguida, necessário romper o esquema tradicional do poder autóctone pela humilhação e prisão dos representantes.

A colaboração praticada por certos chefes tradicionais com o ocupante colonial teve por consequência retirar-lhes credibilidade aos olhos das populações.

Os derradeiros esforços da colonização consistiram em sobrepor às estruturas tradicionais um modo de gestão que nada mais significava do que a programação da sua extinção.

A escolarização dos filhos dos reféns para servir de intermediários finaliza a implementação deste sistema.

A primeira república decidiu a supressão pura e simples das autoridades e instituições tradicionais. Foram consideradas pelo regime socializador da época como o último reduto do obscurantismo e da reacção.

A segunda república não concedeu grande importância às autoridades e instituições tradicionais. O que veio a agravar, com o decorrer do tempo, a sua situação de marginalização e de deixados ao abandono.

Em fim de contas, as autoridades tradicionais apareceram como os parentes pobres da Nação. Era necessário esmagá-las, afastá-las e desprezá-las para construir e modernizar a Nação. A problemática da sua inserção é em primeiro lugar identitária e humana. O clima psicológico deste encontro só pode ser então determinado pela desconfiança e suspeição. É sensível e complexo.

As autoridades e instituições tradicionais permanecem eficazes devido à insignificância das transformações a que foram sujeitas as realidades dos campos. Os seus métodos estão ainda adaptados ao Ambiente imediato.

As aldeias e as fracções são as últimas parcelas deixadas ao exercício oficial dos poderes tradicionais.

É um mundo cujas fundações foram constituídas e consolidadas historicamente e que, a dada altura, encontrou brutalmente uma cultura que não tomava em consideração a relatividade cultural e o facto civilizacional. Desviou-o da sua trajectória intrínseca. As autoridades tradicionais controlaram no entanto as bases culturais da Nação.

Todas as instituições tradicionais que podemos encontrar no Mali têm a sua natureza e os seus valores culturais e princípios de organizações sociais baseados nas economias agrárias e de pastorícia. Certos valores culturais, os mais positivos e os mais solidamente ancorados, quase escapam ao tempo.

O espaço político das instituições tradicionais constitui um prolongamento da organização do parentesco. Este espaço baseia-se em convenções e conveniências.

As sociedades tradicionais estão longe de serem sociedades igualitárias e unanimistas, mas ao nível institucional conseguiram inventar espaços políticos pela integração e a ritualização dos conflitos, sem excluir nenhum membro da sociedade.

Por outro lado, as sociedades tradicionais conseguiram integrar o poder e o contra poder num mesmo espaço a partir da dupla estruturação das instituições.

A autoridade é controlada e orientada ao nível de todas as instituições. O funcionamento de todas as instituições tradicionais no Mali cruza o princípio da estabilidade e o do movimento.

O princípio vertical é aquele que se baseia na herança da carga duplicado com o princípio da primogenitura que funda o poder da gerontocracia.

O princípio horizontal é o que condiciona o movimento e a integração, bem como a participação de todos na tomada de decisões importantes. É este princípio que constitui o primeiro factor da mobilização social. O processo da tomada de decisão constitui a coluna vertebral das instituições tradicionais. Este processo funciona com a tomada da palavra que inscreve a vontade de participação à decisão e à vontade final.

O chefe no interior do conselho é aquele que é eleito por um colégio e que é mandatado para executar as decisões.

A perda do poder de um chefe tradicional prende-se com a sua falência em relação à sua missão definida pela assembleia da comunidade.

A partir do seu funcionamento, podemos considerar as instituições tradicionais no seu Ministério Público como sendo democracias participativas e populares, directivas e não maioritárias.

As instituições tradicionais de base são estruturas simples, autónomas, mas o mais essencial, o mais importante ao seu nível reside nos seus mecanismos de coordenação, de interrelação, pois esta «cola» liga as diferentes instituições entre si.

Esta ligação é feita a partir da mais pequena das instituições até à maior, da família ao clã, do clã ao império, da tribo à confederação. As mesmas informações são partilhadas a partir da mesma cultura, dos mesmos valores de civilização e dos mesmos interesses.

O facto cultural é um instrumento que não podemos dispensar.

Para desenvolver as capacidades da população e dos eleitos para o exercício da cidadania local, fica mais do que nunca bem claro que apenas o modelo de sociedade das instituições tradicionais pode salvar a Nação malesa.

O maior problema da democracia no Mali prende-se com a fraqueza da sua ancoragem social, histórica, cultural e económica. Inspira-se de um sistema político que deu alhures as suas provas e que assimila, reproduzindo as técnicas institucionais, administrativas, jurídicas e os meios para tentar assentar uma sociedade moderna ajustando empiricamente algumas engrenagens infelizmente pouco oleadas e adaptadas.

A partir destas duas constatações de monta acerca das autoridades tradicionais e do contexto democrático, podemos prever reais dificuldades no tocante à coabitação das autoridades tradicionais e das autoridades democráticas no mesmo espaço municipal.

As fontes das duas legitimidades são de natureza diferente.

A legitimidade tradicional ligada ao sangue, aos pactos de reciprocidade permanece fortemente enraizada nas tradições da região. Assenta em mecanismos sólidos e flexíveis bem rodados no tempo. O princípio da competição, do multipartidarismo, da igualdade dos direitos, da liberdade de expressão inscreve-se no âmago do sistema que funda as legitimidades modernas. Este princípio é alheio à mentalidade das instituições tradicionais. As instituições tradicionais ignoram culturalmente os mecanismos do voto democrático. Ou seja, o seu sentido, os seus significados, os seus meandros e finalidades. O funcionamento da democracia moderna não se inscreve nas suas experiências

históricas mesmo que o processo de descentralização suprima um entrave maior que é o dos eleitos oriundos das próprias localidades .

De um modo geral, as autoridades tradicionais não são conhecedoras do sistema social, político e económico cujos fundamentos assentam na cidadania, democracia e desenvolvimento.

As expectativas das autoridades tradicionais em relação ao processo de descentralização não se situam ao nível de uma alteração drástica do funcionamento, nem do desdobraimento das instituições tradicionais, mas sim de uma direcção que deve ser encontrada em conjunto para a construção de um futuro para todos a partir do consenso, da partilha, do diálogo e da negociação.

As autoridades tradicionais esperam uma parceria que pensam em termos de participação real e efectiva na tomada de decisões respeitantes às suas terras.

Autor da ficha: *TRAORE, Koufecou A.- 06.03.2003*

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África

Fontes: *texto original*

Geografia: *MALI*

O défice do Estado de direito: Da não-conformidade das decisões públicas nas regras estabelecidas

O modo de governança desejado deve reunir as condições que permitam um jogo equilibrado dos actores, que conduza aos resultados desejados em termos de tipo de sociedade, em termos de processo de criação e de partilha das riquezas, de regulação e de gestão não violenta dos conflitos. Por conseguinte, a Natureza deste espaço público, as regras do jogo, o seu carácter transparente estão amplamente

correlacionados à conformidade das decisões públicas, às regras estabelecidas; o que coloca fundamentalmente a questão do estabelecimento do Estado de direito. Ora, num contexto africano globalmente marcado pela ausência de cultura democrática, a corrupção e a insegurança, o direito fica muitas vezes afogado em jogos com interesses divergentes. Esta situação está agravada pela propensão ao exercício solitário do poder, de onde advêm o nepotismo e outros abusos de todos os tipos, num contexto em que o fraco rendimento dos funcionários públicos e a fraqueza dos meios de controlo do Estado favorecem a corrupção e os abusos de bens sociais de todos os tipos.

Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:

- Um odor de podridão na «casa da justiça»: quando o magistrado se torna advogado
- Os procedimentos «ocultos» de concessão dos contratos públicos levam a infra-estruturas caras e inúteis: com a bênção do Presidente da Câmara Municipal, um comerciante torna-se empresário e ganha o mercado de construção de um terreno de andebol

Um odor a podridão na «casa da justiça»

Quando o magistrado se torna advogado

A corrupção apresenta a problemática da ética da coisa pública.

Se o fenómeno da corrupção é mundial, visível nomeadamente na inflação dos «casos» que abanam o mundo ocidental, em África, precisamente devido à fraqueza, ao descrédito crónico das instituições e da cultura ambiente global do «desenrascanço», este toma formas de uma verdadeira pandemia. A corrupção mina mesmo os fundamentos da economia ao corromper as regras que a organizam. A corrupção enfraquece o Estado de direito, porque por essência vai contra as regras e normas que regem as relações entre os indivíduos, os recursos e as actividades. Uma das principais causas da corrupção é o défice de democracia. Durante muito tempo, o monopartidarismo, a ausência de liberdade de expressão e de imprensa favoreceram uma cultura da impunidade.

Outra das causas da corrupção é a pobreza que, objectivamente, fragiliza o sentido moral da grande maioria das populações que ultrapassou o limiar aceitável de pobreza.

É certo que o Estado tentou implementar diferentes corpos de controlo e foram votadas diversas leis para reforçar os meios ►►

Certos advogados escolheram meter-se nas redes com os magistrados. Quando o requerido escolhe um advogado que não sabe «partilhar os seus honorários» com magistrados, sopra-se-lhe delicadamente aos ouvidos que se quiser ganhar o seu processo, tem todo o interesse em se separar do seu advogado e é-lhe sugerido outro. Este último, que faz parte da rede pega no caso, recupera o dinheiro junto do seu cliente e vai «prestar contas» ao magistrado. O processo é ganho assim. «Advogados desonram a sua profissão negligenciando trabalhar os seus casos ou aprofundar as suas pesquisas de doutrina, de jurisprudência, simplesmente porque se encontram fortes devido ao pacto de partilha de honorários concluído com tal juiz perante o qual defendem muitas vezes vergonhosamente ou produzem acusações dignas de um analfabeto ou de um iletrado», deplora num artigo publicado na «Nação» do dia 4 de Novembro de 1996, o advogado Raphaël Ahouandogbo. Alguns advogados empregam nos seus escritórios magistrados reformados. Estes fornecem a estes escritórios toda a sua experiência, incluindo as suas relações com os seus jovens colegas em actividade. De acordo com algumas indiscrições, alguns destes magistrados «alisam» por vezes o terreno dos tribunais para o escritório.

Os «entendimentos» assentam por vezes em montantes importantes: dezenas de milhões ! Negoceia-se à partida sob a forma de percentagem. Os requeridos, sobretudo os comerciantes, estão convencidos de que para ganhar uma acção em tribunal, é necessário desembolsar dinheiro. Um advogado relatou que muitos clientes lhe colocam a seguinte questão: «quanto é que vamos dar ao juiz?». Isso é válido, muitas vezes, para os «processos com muita massa», chamados ainda «grandes processos» O que resta do direito nestas condições? «Não muito», suspira impotente um velho advogado que acrescenta: «Por vezes, o direito triunfa, mas frequentemente o dinheiro e os relacionamentos vencem». Os protagonistas tiram dividendos desta situação: casas, terrenos, carros e dinheiro. O magistrado íntegro existe, mas pode sentir-se profundamente frustrado perante os seus colegas que têm um nível de vida amplamente acima dos seus rendimentos ou certos advogados que exibem de forma arrogante as riquezas e com quem deve coabitar todos os dias. A religião dos cidadãos

coercivos contra os desvios das consciências e os abusos dos bens públicos de qualquer espécie. Mas na ausência de uma real cultura democrática e de um poder judicial realmente independente, estes mecanismos de controlo são inoperantes e, no melhor dos casos, pervertidos em acções de intimidação dos opositores políticos potenciais ou declarados. Aliás, é notável que, em África, os instrumentos de controlo que funcionam melhor são os da polícia política e da polícia das fronteiras.

está determinada: não confiam na justiça do Benim, segundo um estudo efectuado pelo ministério da justiça; somente um quarto dos conflitos é apresentado à justiça e cerca de três quartos das pessoas interrogadas não acham que as sentenças sejam justas e bem aplicadas.

Na mente da população, se os bandidos detidos e entregues à justiça saem alguns dias depois, é porque entregam dinheiro ao pessoal judiciário. Muitos cidadãos concluíram desta feita que é necessário fazer justiça pelas suas próprias mãos, daí a vingança popular sob a forma do suplício do colar, que os militantes dos direitos humanos deploram. Outra consequência da corrupção no seio do aparelho judiciário: a insegurança para os investidores estrangeiros que receiam que em caso de diferendo os seus adversários comprem os juizes para obterem decisões que os favoreçam.

A ordem dos advogados sancionou advogados pela sua «indelicadeza»; o Conselho superior da magistratura também actuou contra magistrados envolvidos em negócios de corrupção. «Os verdadeiros corrompidos e

corruptores circulam livremente. Apenas alguns pouco astutos foram na realidade apanhados», mitiga um homem em toga negra.

COMENTÁRIOS: No nosso país, o Benim, o dinheiro parece ser rei e por conseguinte está acima de tudo. Nos nossos tribunais, é o dinheiro que molda e dá sentido às decisões. Resultado: as populações já não se sentem mais em segurança na defesa do seu direito legítimo, o que leva cada vez mais à justiça privada (vingança popular).

Autor da ficha: BADOU, Timothée

Organismo: COMUNIDADE «VIVRE ENSEMBLE»

Fontes: Revista: «Rostos da corrupção no Benin» periódica. - Agência de Imprensa Proximités..

Geografia: Cotonou - BENIM

Os procedimentos «ocultos» de concessão dos concursos públicos levam a infra-estruturas caras e inúteis

Com a bênção do presidente da Câmara Municipal, um comerciante torna-se empresário e ganha o mercado de construção de um terreno de andebol

De 1986 a 1991, trabalhei em Kafrine na qualidade de director do centro de educação popular e desportiva. Havia constatado um grande interesse por parte das populações, nomeadamente dos jovens pelo andebol. Isto resultava de uma política promocional desta disciplina desportiva ao nível local. Esta política tinha convencido, tanto mais que a equipa de andebol ganhava todos os troféus ao nível regional. O único terreno disponível situava-se na escola privada laica do município e tornara-se demasiado pequeno para acolher todos os adeptos do andebol que as sucessivas vitórias haviam totalmente convencido. A única alternativa era construir outro terreno de andebol.

Tive de fazer uma intervenção no conselho municipal que aceitou encarregar-se do projecto de construção deste terreno.

As obras foram infelizmente entregues a um comerciante libanês que só era empreiteiro no papel. Obteve a adjudicação através de um acordo com o presidente da Câmara, que devia receber uma contrapartida financeira. Consequentemente, os encarregados do estaleiro foram escolhidos ao calha e não tinham qualquer qualificação profissional nesta matéria.

O terreno foi mesmo assim construído, para mal dos pecados do andebol, dos praticantes e das finanças públicas. De facto, em menos de dois anos, o terreno ficou deteriorado ao ponto de necessitar de grandes reparações que só foram feitas com a chegada de um novo presidente da Câmara.

COMENTÁRIOS: casos semelhantes são matos no Senegal e, há apenas cerca de um ano, a imprensa anunciava um projecto de construção duma estrada entregue a um alfaiate. Em matéria de atribuição dos concursos públicos, os senegaleses têm sempre as mesmas reservas acerca da capacidade real dos empreiteiros em satisfazer as exigências do caderno de encargos. As obras são frequentemente mal concebidas porque realizadas por empresas cuja perícia é duvidosa. De facto, os concursos públicos estão gangrenados pela corrupção, as luvas, o clientelismo político que não garantem a selecção das empresas competentes. O desrespeito pelos procedimentos legais de adjudicação dos concursos públicos é estimulado pela total impunidade já que os agentes de controlo estão eles-próprios envolvidos nessas práticas. O Estado deveria ser mais exigente quanto aos procedimentos de adjudicação e de concursos públicos aquando da realização de infra-estruturas públicas. Isto é tanto mais importante quanto determina a confiança que as populações concedem às autoridades no que respeita ao destino dado aos fundos públicos.

Uma solução poderia consistir em estabelecer um anuário nacional de todas as empresas contendo o perfil dos responsáveis, a sua qualificação técnica e os seus meios de acção. Este repertório permitiria conhecer todas as empresas legais e as suas áreas de intervenção. Também deveriam ser previstas sanções positivas e negativas para dissuadir os comerciantes de ilusões do investimento em áreas que não dominam.

Autor da ficha: FANE, Abdoulaye - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal)

Fontes: texto ORIGINAL - **Geografia:** Kafrine - SENEGAL

O défice de legitimidade das instituições e dos actores públicos: da conformidade às necessidades e expectativas das populações

A questão fundamental da legitimidade dos actores públicos está fortemente ligada à credibilidade das instituições, à efectividade do controlo que a sociedade está em medida de exercer sobre elas, e à qualidade dos serviços que oferecem às populações. Em África, o problema reside no afastamento entre a legalidade de exercício do poder e a legitimidade que se prende ao exercício deste poder público. O cidadão não se identifica com as instituições públicas, que ignora na maior parte das vezes, que não correspondem às suas representações culturais e sociais passadas e presentes, que em fim de contas, têm muito pouca influência na sua vida quotidiana. Conjuntos de regras estabelecidas sem qualquer esforço de compreensão das realidades sociológicas locais, por instituições pouco visíveis, são

simplesmente ignorados pelo povo que, em seu lugar, desenvolve os seus próprios mecanismos de arbitragem, de regulação. O informal desenvolve-se e reforça-se enquanto o Estado, esvaziando-se da sua base sociológica, tem cada vez menos capacidade para agir sobre a sociedade, sem ser através da violência. O dever de responsabilidade, o de ter de prestar contas perante os cidadãos dos seus actos, de fornecer uma qualidade de serviço público à medida dos meios consentidos pelo contribuinte, é uma conquista ao mesmo tempo cultural e institucional que alcançam as sociedades empenhadas em processos resolutos de democratização, educação dos seus povos e modernização da sua administração pública. Prestar-se às críticas e responder às interpelações do público resultam tanto da vontade individual e colectiva como dos mecanismos infra-estruturais e institucionais que as sociedades adquirem ou aplicam para garantir que os actos feitos são controláveis e efectivamente controlados, que as populações têm acesso fácil e sem entraves aos dados da informação, em condições satisfatórias de prazos, de qualidade e de regularidade.

Exemplos de experiências acerca da refundação do Estado:

- O colectivo de luta contra a impunidade: a sociedade civil mobiliza-se contra os assassínios orquestrados pelo aparelho de Estado
- O espaço e Interpelação Democrática no Mali - EID: o governo que ouve o povo
- Uma função pública laxista: o bom funcionário, não é aquele que trabalha mais que os outros mas como os outros

O colectivo de luta contra a impunidade: a sociedade civil mobiliza-se contra os assassínios orquestrados pelo aparelho de Estado

O défice e a ineficácia dos mecanismos de controlo social (meios de comunicação social, partidos, associações...) da acção pública constituem uma das características do espaço público em África. É certo que, aqui e ali, se realizam iniciativas que visam conferir uma maior capacidade de leitura e interpelação às organizações da sociedade civil. E, em certos países, emergem espaços de concertação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, que propõem mecanismos concertados de controlo da qualidade dos serviços prestados pelas diferentes partes. São iniciativas interessantes, mas que podem ser a árvore que esconde a floresta, se nos satisfizéssemos com tais acções localizadas e raramente com ligação ao real do quotidiano dos indivíduos e das instituições. O amordaçar da imprensa e, geralmente a precariedade na qual vivem os jornalistas, não permite a este contrapoder exprimir o seu potencial na constituição de uma consciência de responsabilidade individual e colectiva. A escola que deveria ser uma alavanca na construção dos mecanismos ►►

O nascimento do colectivo das organizações democráticas de massa e de partidos políticos, denominado «colectivo para a luta contra a impunidade» ou simplesmente «o colectivo», é a manifestação de um «estamos fartos» da população burkinense face às derivas totalitárias e repressivas da IV^a República.

De facto, após a adopção de uma constituição, em 1991, na sequência de um período revolucionário de 8 anos que conheceu o país, esperávamos uma vida política baseada no respeito da lei. Mas pelo contrário, constatou-se um renovar da violência do Estado típica, ou até mais forte do que aquela dos anos de excepção. Esta violência era exercida tanto nos indivíduos como nos grupos de indivíduos. Assistimos a assassínios políticos conhecidos pelos burkinenses como «acidentes», a desvios e a repressões policiais severas.

Alguns exemplos:

- dois estudantes são mortos a tiro pelas forças da ordem aquando de uma manifestação de estudantes de liceu, em Garango, em 1996;
- dois polícias soam até à morte Auguste Pépin Ouedraogo, um agente da sociedade nacional de electricidade;
- em 1992, o líder do principal movimento de estudantes da altura é raptado, torturado e assassinado. Até hoje, os seus pais desconhecem onde foi enterrado;
- em Novembro de 2000, um aluno de uma escola primária, com apenas doze anos, foi morto a tiro aquando de uma manifestação de alunos em Boussé, numa localidade perto de Ouagadougou.

de auto-controlo dos indivíduos participa, paradoxalmente, na interiorização de sistemas de representações individuais e colectivos que contribuem para o desenraizamento das crianças e fragilizam o processo.

- o motorista do irmão mais novo do presidente da República, François Compaoré, acusado de roubo, foi raptado e soado até à morte por elementos da guarda presidencial. Foi ao fazer um inquérito sobre esta violação flagrante do direito à vida que o jornalista Norbert Zongo perdeu a vida, carbonizado com três dos seus companheiros no veículo que o conduzia à aldeia.

Face a estas violações dos direitos da pessoa, organizações da sociedade civil do movimento Burkinense dos direitos humanos e dos povos (MBDHP), a associação dos jornalistas do Burkina-Faso (AJB), a associação dos jovens Advogados do Burkina-Faso (AJAB), a Confederação Geral dos Trabalhadores do Burkina-Faso (CGTB) e partidos políticos (Partido para a democracia e o Progresso do célebre Historiador Joseph KI - Zerbo) reuniram-se. Formaram um colectivo para dizer «CHEGA» e reivindicar justiça, porque os assassínios multiplicavam-se sem que os seus autores fossem sequer perseguidos pela justiça.

O movimento «CHEGA» organizava reuniões, marchas, greves, sit-in, declarações, dias de paralisação denominados «sextas-feiras negras» ou «desembraigem activa». Estas acções obrigaram a justiça a mexer-se e a assumir as suas responsabilidades. Foi assim que se chegou ao desmantelamento da guarda presidencial que era composta por militares envolvidos em certos delitos, ao julgamento e à condenação dos autores do assassinio do motorista, à criação de várias Comissões de inquérito nomeadamente a comissão para a reconciliação nacional encarregada da investigação dos crimes de sangue resultantes da violência em política e dos crimes económicos (desvio do erário do Estado, fraude, etc.), e a comissão encarregada da execução das recomendações oriundas do Colégio dos Sábios (que é uma das comissões de sábios religiosos e consuetudinários a fim de proporem soluções para a saída da crise) e outras comissões.

Ainda sob a pressão do colectivo, o assunto Norbert Zongo teve um tratamento especial porque um juiz de instrução foi designado e beneficia de muitas vantagens e liberdades para esclarecer este assassinio.

Para entendermos as razões do sucesso do colectivo, é preciso saber que a sociedade civil do Burkina-Faso possui uma cultura e uma força de mobilização quando se trata do interesse geral. Remetendo para a história, recordamos o levantamento popular do dia 3 de Janeiro de 1966, iniciado pelos sindicatos que levou à queda do poder de Maurice Yaméogo, primeiro presidente do Burkina-Faso. Aliás, esta data é comemorada todos os anos.

Acresce a isso uma causa exógena que é o financiamento político exterior e a mediatização das acções do colectivo por Repórteres Sem fronteiras que é uma associação internacional de jornalistas. Aliás, Robert Ménard, secretário geral de RSF, será expulso e depois interdito de entrar em território do Burkina-Faso.

Autor da ficha: SOME, Augustin - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Burkina Faso)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA - **Geografia:** BURKINA-FASO

O Espaço de Interpelação Democrática no Mali - EID

O governo que ouve o povo

No Mali, o processo de democratização desencadeado desde 1991 abriu novas perspectivas em matéria de governança. Assim, após as eleições gerais, em 1992, as novas autoridades nacionais encetaram iniciativas no sentido das mudanças desejadas pelo povo. A esse respeito, tratava-se de encontrar alternativas que permitissem assentar as bases de uma administração de proximidade, nomeadamente pelo reforço do diálogo entre governantes e governados.

Neste contexto, o Espaço de Interpelação Democrática (EID) representa um exercício de aplicação da nova estratégia de comunicação entre o governo e o povo. Trata-se aqui de permitir que os governados se dirijam directamente aos ministros, os dois actores encontrando-se na mesma sala. Dependendo das edições, os trabalhos do EID duraram de 10 a 15 horas seguidas. Esta duração relativamente longa não esmoreceu porém o interesse das populações em acompanhar de forma contínua os trabalhos deste encontro.

A experiência do EID já tem sete anos. Assim, desde 1994, é organizada em Bamako, a 10 de Dezembro de cada ano, sob a forma de um encontro entre o conjunto dos membros do governo e cidadãos que se lhes dirigem directamente acerca de dossiês que constituem para eles motivo de preocupações.

Os trabalhos deste encontro são organizados por uma comissão encarregada para o efeito de receber as interpelações, tratá-las e elaborar o plano do desenrolar das discussões. Também é constituído um Júri de Honra composto por personalidades nacionais e estrangeiras, nomeadamente os presidentes das associações dos direitos humanos do Mali e do Burkina-Faso, a fim de facilitar os trabalhos do dia e assegurar o acompanhamento das conclusões e das recomendações. Os trabalhos são acompanhados directamente por centenas de cidadãos que se deslocam para os locais do encontro que é também transmitido em directo nas antenas de rádio e canais televisivos nacionais.

As interpelações a que respondem os ministros cobrem todos os aspectos da vida das populações: a corrupção, a não aplicação das sentenças judiciais, a lentidão no tratamento dos dossiês ao nível dos serviços administrativos, o não cumprimento das datas anunciadas para o arranque de certos projectos ou programas de desenvolvimento, as transferências dos funcionários públicos, a falta de autoridade do Estado na gestão de certos assuntos de envergadura nacional, o tratamento dos conflitos ligados à gestão dos domínios fundiários, etc.

A propósito do balanço do governo no que respeita à execução das recomendações dos EID, observamos que muitas das preocupações que foram objecto de interpelações foram, efectivamente, tomadas em consideração pelos Ministérios. No entanto, o Júri de Honra constatou que havia uma repetição de uma série de interpelações

em vários EID sucessivos, e lançou um apelo ao governo e aos que interpelam para que se envidassem mais esforços na aplicação dos resultados dos EID.

No tocante à edição de 2000, a comissão de organização recebeu mais de 240 interpelações, das quais 80 foram classificadas com seguimento a dar. Têm todas que ver com questões já tomadas em consideração ao nível dos diferentes departamentos. Entre estas interpelações, 34 foram retidas para serem abordadas no decorrer dos trabalhos e outras foram rejeitadas.

Após análise do conjunto das interpelações apresentadas à comissão de organização, o Júri de Honra denunciou a insuficiência dos critérios de classificação utilizados que não permitiram considerar algumas interpelações julgadas por eles muito pertinentes. Os membros do Júri também insistiram fortemente nas suas recomendações sobre a falta de acompanhamento das recomendações feitas no final de cada EID.

A última edição recomendou então e obteve por parte do governo a implementação de uma Comissão Permanente de acompanhamento das recomendações do EID que envolveria para além dos representantes do Júri de Honra e da comissão de organização, os ministérios, os representantes da sociedade civil entre os quais alguns interpeladores.

Assim, tendo em conta o interesse das populações e do governo em relação a este acontecimento na sequência das anteriores edições, foi recomendado que se proceda à institucionalização do EID.

O EID representa uma inovação bastante interessante em matéria de diálogo democrático. No entanto, a durabilidade e a credibilidade do processo dependerão amplamente da capacidade das diferentes partes intervenientes em apoderar-se dos resultados que daí advêm e assegurar a sua aplicação prática.

COMENTÁRIOS: o EID é um exercício muito apreciado pelo conjunto dos actores à escala do país. Assim, muitos parceiros consideram que constitui para além das antenas de rádio privadas e da imprensa, um quadro adequado de expressão democrática. Além destas apreciações, o EID é um exercício que exige dos membros do governo que se coloquem à escuta das populações e que lhes prestem contas e permite ao cidadão exercer o seu direito de pedir contas ao governo. Todavia, sendo verdade que o EID cimentou as bases da experiência democrática do Mali, também é verdade que a necessidade de o inscrever numa dinâmica mais global impõe-se cada vez mais, desde o nível local e regional até ao nível nacional. O desafio aqui, de facto, é abrir outros espaços à escala local.

Autor da ficha: KONE, Sayon - 25.02.2001

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Fontes: TEXTO ORIGINAL.

Geografia: MALI

Uma função pública laxista

O bom funcionário, não é aquele que trabalha mais que os outros mas como os outros

Como todas as funções públicas africanas, a função pública do Burkina-Faso tem problemas com a «motivação», com a «mobilização dos recursos humanos».

Os males acentuam-se: laxismo, absentismo, irresponsabilidade, lentidão administrativa e burocrática... Ouve-se muitas vezes: «é a terra do meu pai?», «para quê trabalhar mais que os outros?» ou ainda «o trabalho do branco, nunca mais acaba»... Então, ninguém tem consciência nem ética profissional para, de forma eficaz, realizar o serviço público.

Aliás, um serviço público para quê? Quem é quem? Um utente (que utiliza)

- Um pedincha de serviço (mendigo)
- Um cliente (graças a quem o meu trabalho tem razão de ser)
- Um titular de direito (o verdadeiro proprietário da administração)

Todas estas questões nos levam a percepções que condicionarão a qualidade do serviço prestado.

A função pública do Burkina-Faso deve acordar e ser proactiva e produtiva, pois o Estado necessita ele próprio de um bom desempenho, de uma cultura do êxito. Ele é um agente económico racional que apenas deve ser mobilizado na base do seu interesse, o qual sabemos que no geral não é fonte de interesses particulares.

Autor da ficha: YAMEOGO, Luther

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Burkina-Faso)

Geografia: BURKINA-FASO

A incapacidade de estabelecer de forma duradoura processos sustentados de democratização

A democracia é um projecto de autonomia colectiva e individual. Exige que as solidariedades comunitárias, as solidariedades de grupos baseadas em valores afectivos, em valores da região, em Alianças se articulem com o princípio fundamental da cidadania. No processo de democratização, o Estado deverá apoiar-se em indivíduos e em comunidades de base abertas, pois não pode edificar com base em cristalizações étnicas, religiosas ou regionalistas.

Em África, devido particularmente aos mosaicos de etnias e de culturas que compõem as sociedades, a conciliação entre o que é dos interesses de grupo e o que releva do interesse geral torna-se particularmente árdua. O regime multipartidário devia constituir o

quadro político no âmbito do qual os cidadãos poderiam exercer um livre jogo democrático, no respeito das diversidades e da exigência de coesão nacional. Mas a experiência fez-nos ver que, muitas vezes, os partidos políticos centraram-se nos contornos das fracturas sociais, étnicas e religiosas, em vez de contribuir para o reforço da cidadania, do sentimento de pertença a uma mesma Nação.

No início dos anos 80, um vento de democratização soprou no continente e parecia poder varrer todos os regimes totalitários e, de facto, muitos países abriram a arena política a uma multitude de partidos. Igualmente, experiências de alternância democrática com êxito (Benim, Senegal...) apareceram como a crista de uma onda de mudanças pacíficas no comando dos governos. A experiência, o multipartidarismo foi instaurado sem que fossem suprimidos os reflexos e as práticas do Partido Único. As constituições são constantemente alteradas ao sabor das ambições políticas do poder instituído.

Exemplos de experiências sobre a refundação do Estado:

- Uma democracia sem oposição
- As ONGs, mediadores nos conflitos entre partidos políticos
- O nomadismo político: uma prática amoral e anti-democrática
- Quando a política joga contra o desenvolvimento: fundada sobre o clientelismo, a corrupção, a chantagem e a mentira, a política é em si um factor de má governança no Senegal

Uma democracia sem oposição

O conluio entre o executivo e o legislativo

O princípio da separação dos poderes entre o executivo e o legislativo funda uma das regras essenciais do sistema democrático. Mas esta separação necessária não significa que estas duas instituições se devam ignorar, ou não devam colaborar. Pelo contrário, é indispensável que um diálogo permanente se instale entre estes dois depositários da gestão do Estado. No respeito das sensibilidades que os unem, ou os opõem, estes dois poderes devem ser capazes de colocar os interesses superiores da nação à frente dos seus interesses partidários. Ora, os poderes conferidos ao executivo, em virtude da constituição, são muitas vezes tão vastos que os governos funcionam como se estivessem sob a alçada do regime de Partido Único.

Para além das relações entre os poderes executivo e legislativo, é muitas vezes a própria existência da oposição enquanto contra-poder que é colocada em causa.

Há muito tempo e sem uma clara percepção até à implementação das estruturas parlamentares, nos interrogávamos sobre como é que os actores do jogo político malês podiam chegar a acordo sobre uma democracia sem oposição. Contudo, é a realidade da democracia malesa: a instituição parlamentar, após muitas incertezas, fez aparecer à luz do dia o seu carácter inédito não deixando lugar nenhum à oposição. No entanto, é agora efectivo, a terceira legislatura da era democrática está agora bem lançada para cinco largos anos sem que se tenha balizado uma oposição parlamentar.

A democracia, já o explicámos em várias ocasiões, corresponde forçosamente à gestão das relações de força. Baseia-se, em qualquer parte do mundo, em valores que fundam a universalidade da sua prática e da sua ancoragem no seio da população. A originalidade do processo democrático, apesar de ser cada vez mais vigente em certos países como o nosso, não pode destruir o seu substrato político correndo-se o risco de cairmos num conformismo de má índole que destruiria a arquitectura do sistema político. De onde provém esta inovação democrática ?

Após a implementação do gabinete da assembleia nacional, os deputados fizeram reluzir o espírito consensual, tendo este prevalecido no decurso das negociações, para se alcançar uma configuração do parlamento que dê lugar a todos. Alguns congratularam-se por essa unanimidade e afirmaram publicamente que não existe oposição no seio da instituição parlamentar. Outros parlamentares apelaram mesmo aos constitucionalistas e outros politólogos credenciados para se debruçarem sobre a experiência democrática malesa cujos traços dominantes só podem ser

analisados objectivamente, na sua opinião, sob o prisma das inovações quer a nível dos princípios quer da sua iniciativa.

Deputados da maioria cessante, depois de terem lembrado os princípios de base da coligação ARD, inscreveram-se na lógica de um apoio a favor do novo presidente da República posicionando assim o reagrupamento da ARD que jogou e perdeu aquando das últimas batalhas eleitorais, operando então uma

dessas viragens espectaculares que baralham todas as pistas em matéria de jogo político. O medo da oposição instalou-se portanto no campo do antigo poder que tem trunfos de sobra para animar uma oposição resoluta e determinada para a mera prevalência do avanço democrático.

Na realidade, a ARD e o seu grande rival de Espoir 2002 eram os dois gigantes da cena política a partir dos quais a maioria e a oposição parlamentar deviam ser regidos. De qualquer forma, os dois grandes rivais da cena política entregaram-se de corpo e alma à batalha eleitoral para este desafio político.

Aliás, antes mesmo da batalha das legislativas, os representantes dos dois blocos políticos, tinham-se claramente posicionado, junto da opinião pública, como eventuais vencedores de uma maioria parlamentar podendo apoiar as acções do general-presidente. Esta maioria devia ser concebida após as legislativas. E observámo-lo, os responsáveis dos dois blocos, após o resultado do escrutínio legislativo, lançaram-se, com o seu peso real, num duelo mortal para a constituição desta maioria parlamentar.

Neste contexto político atribulado, os dois gigantes, com fortunas diferentes, tomaram literalmente de assalto a frente nacional para a conquista do número de assentos requerido para a liderança parlamentar. Neste jogo de ping-pong político, os amigos do Presidente da República, o general ATT, no entanto, empenhados em dotar o seu ídolo de uma maioria confortável, ficaram na expectativa até ao apodrecer das negociações. Na realidade, os íntimos do novo Presidente da República, longe de se centrarem no facto maioritário, na sua lógica de forjar uma maioria estável para o presidente, pesaram muito no contexto político com a finalidade de obscurecer o horizonte das negociações políticas tanto mais que os dois grandes partidos eram por si só incapazes de constituir a força dominante no seio do hemiciclo.

Certamente, o facto maioritário era a favor do reagrupamento de partidos Espoir 2002, chegado em primeiro lugar no escrutínio, mas só poderia destacar-se dos restantes de forma válida com o contributo dos amigos do presidente que, apesar de uma muito fraca prestação eleitoral, mantinham intacta a sua hipótese de arbitrar o jogo após o resultado do escrutínio legislativo. O grupo Espoir 2002, que contava fazer dupla com estes últimos, por terem decidido votar a favor do grande vencedor das presidenciais, desiludiu-se rapidamente quanto às suas intenções políticas: o apoio das duas entidades políticas ao general ATT, mesmo duplicado com o facto maioritário a favor de Espoir 2002, não era suficiente para constituir uma maioria digna desse nome ao serviço da democracia.

O jogo político foi assim feito com um chefe do Estado que não cessa de apregoar o seu desejo de reagrupar todo o mundo no mesmo saco. O geral ATT contava, repetiu-o inúmeras vezes, gerir o país com a maioria que saísse das urnas. A fotografia eleitoral não tendo reproduzido esse esquema político, o presidente voltou aos seus primeiros amores: reunir os maleses sem exclusão. A via mais do que encontrada, foi-nos confessado, era pensar num tipo de governo de abertura que fundisse as inúmeras sensibilidades políticas e sociais do país. Tudo se passou assim como se o escrutínio legislativo não tivesse alcance político.

Ao ouvir os actores políticos, o Mali estava na via do inédito, da inovação democrática. Uma democracia sem oposição porque os políticos têm repugnância em opor-se. O aumento do discurso político será um sinal de vitalidade democrática? O consenso, assim apregoado, não será mais um fracasso do espírito democrático?

Em síntese, isto não constitui, para já, uma preocupação política no nosso país enquanto os princípios acordados, num contexto de uniformidade, constituem a regra do jogo. Desde que todos possam ficar a ganhar com isso.

COMENTÁRIOS: na prática do jogo republicano, como se observa em todas as democracias, o equilíbrio do jogo institucional centra-se nas duas vertentes da democracia, ou seja uma maioria de gestão e uma oposição parlamentar que desempenha o papel de sentinela vigilante.

Muitos observadores não vêem qualquer oposição ao presidente da República, tanto mais quando todos os que o apoiaram ou combateram nas presidenciais, afirmaram estar dispostos a apoiar as suas acções.

Contudo, estes observadores haviam preconizado uma oposição no seio do hemiciclo depois da adopção das suas estruturas. Actualmente, estamos longe dessa previsão: não existe oposição em lado algum no campo político malês. Os actores políticos quiseram inovar sem todavia saber onde conduziria essa originalidade.

Como se o jogo democrático se fizesse segundo o estado de espírito e as conveniências !

Autor da ficha: KONE, Djigui

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Geografia: MALI

As ONGs, mediadoras nos conflitos entre partidos políticos

A dificuldade de instaurar um verdadeiro controlo cidadão sobre a implementação das acções delegadas (mandato) à potência pública (democracia de representação)

Um dos princípios fundadores dos sistemas democráticos é a delegação de poder através da qual o cidadão decide soberanamente confiar a um actor público (indivíduos ou instituições) a responsabilidade de tomar decisões em seu nome. Esta transferência de responsabilidade efectua-se consoante os modos (voto, designação...) e as modalidades dos quais uma das primeiras exigências deve ser a faculdade que é dada ao cidadão de interpelar, a qualquer momento, o mandatado sobre a utilização que faz dos poderes que lhe foram confiados. À escala de uma sociedade, este poder de controlo deve ser organizado em mecanismos e procedimentos igualmente acessíveis a todas as categorias de populações. Ora, o sentimento de impotência face à impunidade de que parecem beneficiar certas pessoas, acaba por desencorajar certos cidadãos a opor-se aos abusos de todos os tipos a que estão sujeitos ou a que assistem impotentes. Pior, a tentação é forte de dizer: porquê ele e não eu?

responsável.

A ONG-AREC-DEV, consciente dos interesses iniciais, lançou, com o contributo dos seus parceiros para o desenvolvimento, um projecto de formação acerca do processo eleitoral na cidade de Tombouctou (dita a misteriosa). Em Tombouctou, o ambiente entre o partido no poder e a oposição era dos mais poluídos. Nos bairros, a população estava em pé de guerra; bastaria uma faísca para incendiar a cidade.

Em Março de 1991, o regime militar, instalado há 23 anos, foi derrubado por um golpe de Estado que deu origem ao nascimento de um governo de transição e favoreceu a organização de uma conferência nacional.

O Mali iniciava então uma nova era de democracia.

As línguas soltaram-se e a sociedade civil afirmou-se cada vez mais através de uma multitude de associações, ONGs, jornais e rádios livres, gabinetes de peritos privados. Esta mutação político-administrativa provocou uma grande transformação social.

Em 1992, o governo de transição organizou as primeiras eleições pluralistas cujos resultados foram aceites pelo conjunto dos actores do processo eleitoral. Por sua vez, em 1997, a Terceira República organizou eleições gerais que, contrariamente às primeiras, foram controversas. A primeira ronda de eleições legislativas, de 13 de Abril de 1997, foi anulada pelo Tribunal Constitucional e uma parte da classe política colocou-se à margem do conjunto do processo em curso. O país deparou-se com duras provações que punham perigosamente em risco a paz e a segurança.

Eleições transparentes, aceites por todos, são em todos os países do mundo uma condição sine qua non para a instauração de uma democracia apaziguadora, duradoira e no seio da qual todos os actores vão inscrever as suas acções. A formação, educação, sensibilização dos cidadãos, dos líderes dos partidos políticos, das mulheres, dos jovens constituem um quadro ideal de intercâmbios, tolerância, transparência e também uma garantia de empenhamento e de participação

Foi neste contexto que, numa manhã do mês de Maio de 1997 - sendo natural da cidade-, desembarquei no aeroporto para coordenar em nome da sociedade civil (ONG-AREC-DEV) uma formação acerca do processo eleitoral com a ambição de contribuir assim para o apaziguamento dos ardores entre os actores da vida política que, cada um por seu lado, se enclausuravam numa torre de marfim, recusando dialogar uns com os outros..

A minha presença na cidade nestes momentos de expectativa para falar de um assunto tão tabu suscitou, por um lado, a dúvida e, por outro lado, a esperança e fui alvo de questionamentos com respostas variáveis.

O que fazer? Dos dois lados, as especulações avançavam a todo o vapor. A maior parte dos meus parentes, alguns dos meus melhores amigos, sendo do partido maioritário ficaram satisfeitos com a minha presença sem entenderem bem a sua razão de ser, nem terem a certeza do meu empenhamento em defender a sua causa. Os outros, os da oposição em particular, adoptaram uma atitude mais discreta, espiando as minhas idas e vindas, os meus contactos..

Quanto à minha equipa e eu-próprio, mais serenos, navegávamos entre essas duas águas tépidas. Enquanto sociedade civil, não tendo um programa de conquista do poder, tínhamos de adoptar um comportamento transparente, leal, igualitário e independente dos partidos. A fim de evitar qualquer erro fatal, solicitámos os serviços de uma pessoa intermediária, conhecida por todos pela sua independência e lealdade em relação à comunidade. Este patriarca venerado por todas as tendências serviu de mediador e de moderador durante toda a duração do projecto (4 meses).

Pouco a pouco dissiparam-se as suspeitas, as preocupações, os ardores. As populações nos bairros mostraram abertura às sessões de formação, de sensibilização. O diálogo instalara-se no seio da comunidade e os responsáveis dos partidos políticos, de todas as alas, mas também os militantes, aceitaram participar no entendimento, com respeito mútuo nos diferentes eventos eleitorais.

Autor da ficha: TRAORE, Hamèye Timbaleck - 06.03.2003

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA.

Geografia: MALI

O nomadismo político: uma prática amoral e anti-democrática

O aumento dos partidos políticos não é necessariamente um sinal da vitalidade do multipartidarismo em África.

No Burkina-Faso, entre os «partidos de criação eleitoral» e os de «criação exterior», temos que interrogar a consistência de certas formações políticas. No Senegal, trata-se de um fraccionamento dos partidos mais ligado a estratégias individuais ou colectivas de transumância política e alianças pós-eleitorais dos partidos que se formam durante uma eleição, se derretem rapidamente no campo dos vencedores arranjando um posto de responsabilidade. O cidadão não é suficientemente educado sobre o sentido do cartão de eleitor que possui.

Não percebe todo o poder que este lhe confere e as consequências da forma como utiliza este poder. O multipartidarismo sem educação e sem consciência política contribui para o retrocesso da democracia.

O nomadismo político tende a tornar-se uma cultura, devido à deterioração, desde há 10 anos, das referências morais e ao analfabetismo circundante que caracterizam os eleitos da República. De facto, certos deputados justificam publicamente o nomadismo dos deputados pela natureza do seu mandato que, todos sabemos, não é imperativo. Este raciocínio não é sustentável do ponto de vista do direito passivo e da prática republicana.

O artigo 64 da constituição, relativamente ao mandato dos deputados, refere: «qualquer mandato imperativo é nulo». Este artigo, vestígio da revolução burguesa de 1789 em França, consagra o mandato representativo, por preferência ao mandato imperativo.

Quando se livraram de Luís XVI, os revolucionários franceses depararam-se rapidamente com um dilema: seria necessário instituir o mandato imperativo, e desta feita, permitir à população que indicasse aos seus eleitos em que sentido deviam votar? Ou pelo contrário, seria de instituir o mandato representativo, em que o deputado, uma vez eleito, escapa a qualquer ordem de voto da sua base?

Em caso de adopção do mandato imperativo, os Burgueses, verdadeiros donos de obra da revolução, mas minoritários, perderiam o poder em proveito das inúmeras massas de plebeus.

No segundo caso, os plebeus participavam é verdade na eleição do deputado, mas não podiam mais, após esta eleição, impor-lhe qualquer tipo de votação: o poder dos burgueses saía assim reforçado.

Razão pela qual o mandato representativo, a favor da potente minoria burguesa, foi preferido em detrimento do mandato imperativo, que teria consagrado a dominação da massa popular.

Este mandato representativo estava, na realidade, no cerne da democracia e da noção mesma de povo. Nada exprime melhor a filosofia aleivosa e anti-democrática que subjaz ao mandato representativo do que este COMENTÁRIO do Barão d'Orbach, grande burguês face ao Eterno: «Não se entende por povo uma gentilha imbecil que, privada de luz e de bom senso, pode, a qualquer momento tornar-se cúmplice das forças que destroem a sociedade».

O mandato representativo anula portanto o poder do povo que, finalmente, considerado como idiota e irresponsável, só é consultado para salvaguardar as formas democráticas. Mas este mandato tem ainda por mérito só ligar aos votos e não à pessoa: ou seja claramente, sob o manto do mandato representativo, o deputado vota como entender no parlamento, mas será que isso lhe confere o direito de se fazer eleger através da lista de um partido político e de se desvincular deste como e quando o entende ?

A resposta é um não categórico. Tratar-se-ia de uma confusão doentia entre o mandato representativo e a traição, que induz o nomadismo.

Suponhamos, como aliás já aconteceu, que um deputado se inscreve e é eleito na lista de um partido e que, antes mesmo da primeira sessão da assembleia nacional, abandona esse partido passando para outro.

O nosso deputado nómada não pode pretender explicar a sua atitude mediante uma qualquer aplicação do mandato representativo: é pura e simplesmente um traidor. Compromete não só a sua responsabilidade moral perante a Nação e a sua própria consciência, mas também a sua responsabilidade civil, ou até penal.

Os tribunais nunca se tendo pronunciado sobre a questão, não existe nesta data jurisprudência sobre esta matéria. Mas vários princípios e disposições legais permitem no plano civil, exigir perante a justiça indemnização por perdas e danos mutantes.

Este deputado que se desvinculou do seu partido de origem antes de uma qualquer sessão ou crise política, só o pode ter feito por má fé, com a intenção de prejudicar o partido. Ele prejudicou efectivamente o seu partido que investiu milhões para a sua eleição, e que se encontra na impossibilidade de o fazer substituir e que, por esse facto, perde hipóteses de chegar ao poder. O partido sendo uma pessoa colectiva dotada do poder de agir perante a justiça em defesa dos seus direitos e interesses, pode perfeitamente invocar os danos que sofreu e a correlação destes danos com a falta intencional do seu deputado para pedir uma reparação, porque estamos perante um delito civil previsto pelo artigo 1382 do código civil. Se o tribunal der seguimento ao pedido, o deputado será condenado a reparar os danos e todos os danos e existem fortes probabilidades de que as suas indemnizações e todos os seus bens não sejam suficientes.

Do ponto de vista penal, o artigo 120 do código penal estipula o seguinte: «será punido com cinco a dez anos de reclusão e uma multa que duplica o valor das promessas feitas ou de coisas recebidas ou pedidas quem tiver solicitado ou acordado ofertas ou promessas para:

«sendo funcionário público da ordem administrativa ou judiciária, investido por um mandato electivo, fazer ou abster-se de fazer um acto das suas funções».

O artigo 122 do mesmo código refere: «quem quer que, para obter o cumprimento ou a abstenção de um acto ou uma das vantagens ou favores previstos nos artigos anteriores, tiver usado de vias de facto ou ameaças, promessas ou ofertas será punido com as penas estabelecidas no artigo 120 contra a pessoa corrompida».

Resulta da combinação destes artigos que o deputado, investido de um mandato electivo que aceita ofertas que tendem a corrompê-lo será punido com cinco a dez anos de prisão, tal como o agente público que terá feito ofertas de corrupção.

Segundo uma boa regra democrática, qualquer Ministro da República, responsável por factos e gestos não conformes aos textos e os deputados notoriamente corrompidos devem ser processados pelo Ministério Público. Automaticamente ou a partir de uma queixa dos partidos vítimas da sua actuação.

O mandato representativo cobre de facto o voto: não cobre a imoralidade.

No Mali, o jogo democrático não se faz mais com base na convicção estabelecida em torno de um projecto de sociedade, mas sim através da compra de consciência e dos interesses pessoais ligados à filiação a tal ou tal outra dependência política.

Dito isto, o político aparece com um carácter cada vez mais frívolo, amoral e desprezando os valores democráticos e as motivações do seu eleitorado.

Seria útil que os juristas que, infelizmente, estão demasiado presentes entre o pessoal político no Mali, se interessassem mais pela questão do nomadismo dos deputados a fim de gerir estes desvios.

Autor da ficha: SOGOBA, Bakary - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)
Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA - **Geografia:** MALI

Quando a política joga contra o desenvolvimento

Fundada sobre o clientelismo, a corrupção, a chantagem e a mentira, a política é em si um factor de má governança no Senegal

A desafectação pelo político.

«Os partidos políticos concorrem para a expressão do sufrágio político». Aqui está uma frase que encontraremos certamente em todas as constituições que reconhecem o regime multi-partidário. É uma responsabilidade enorme que deveria conferir aos partidos políticos os direitos e deveres importantes na gestão da estabilidade política do país: ►►

O senhor Amadou Ndiaye, conselheiro municipal, transmite a sua visão da descentralização.

«No início, fracassámos em dar um sentido à política. Não tínhamos uma cultura política. O homem político devia ser rico para responder às necessidades específicas das populações, em detrimento do interesse geral porque não se entendia o desenvolvimento como sendo um produto da política. Os políticos aproveitaram-se disso para recrutar militantes com dinheiro.

Na realidade, foi o próprio sistema político que o permitiu. Consideremos o exemplo do partido socialista que dirigiu o país durante quarenta anos.

na educação para a cidadania; no controlo do estado da democracia.

Os partidos políticos deviam ser cadinhos onde se elaboram novos pensamentos políticos, económicos e sociais. Evidentemente, a imagem associada aos políticos possui uma carga negativa. Na consciência popular, «...a política é por definição o domínio do falso, da mentira, do engano e da traição... do enriquecimento ilícito que não é punido.»

Para renovar as instâncias do partido, procedeu ao que se denomina de «colocação dos cartões». Na teoria, isto significava que o partido punha à venda os cartões de membros na totalidade do território para todos os militantes e simpatizantes. O cartão adquirido conferia o direito de voto no seio do partido, na medida em que era a prova da adesão ao programa e à estrutura. Assim, o militante ou simpatizante podia votar na pessoa da sua escolha na sua localidade.

Na prática, os militantes e simpatizantes nunca compraram cartões. O candidato à investidura é o que comprava tantos cartões quanto a sua bolsa lhe permitia, e em seguida, «colocava-os» junto dos militantes e simpatizantes, com é certo um pouco de dinheiro para que estes usassem os cartões e votassem nele, no dia das eleições.

Na medida em que, à partida estes militantes receberam dinheiro, já só vêem isso e transformam-no na regra do jogo. De cada vez que têm

problemas sociais, vão ter com o líder político. Este sente-se igualmente obrigado a satisfazer os pedidos sociais porque pensa que se não o fizer, estes militantes vão dirigir-se a outros líderes do mesmo partido ou simplesmente a outros partidos políticos.

Por conseguinte, os dados estão falseados na origem. O rei vai nu. É todo um sistema que é preciso mudar e infelizmente desde a alternância política na chefia do Estado, podemos ver como é que as pessoas aderem ao partido do novo presidente e, por certo, não é por convicção, senão isso já teria acontecido anteriormente. Fazem-no por interesse. No palácio, os militantes entram e saem como num mercado, e a cada grupo o presidente da república dá um montante em dinheiro que denominam pudicamente «o preço do transporte». Ultimamente, houve até militantes que lutaram no palácio para obter este dinheiro.

As mentalidades são subdesenvolvidas. É necessário mudá-las. É necessário que as pessoas elejam políticos que pensem e actuem em prol do desenvolvimento e não para lhes pagarem as suas facturas e receitas médicas.

Senão teremos de nos colocar questões. Um presidente da Câmara que recebe 50000 FCFA de vencimento e que deve assistir cada cidadão nas suas cerimónias familiares e nos seus encargos sociais, como é que vai fazer? Se agir em bom rigor, vai esgotar o seu rendimento e não terá mais nada para dar, ou então procura outros meios mesmo ilegais para responder às solicitações individuais. O pior é que qualquer político lhes dirá que é obrigado a fazê-lo ou outro o fará e ganhará as eleições.

Consideremos ainda o exemplo de Khombole, cujo actual presidente da Câmara desempenhou importantes funções no aparelho de Estado, antes de se tornar embaixador durante vinte anos. Foram as populações que o reclamaram como presidente da Câmara e os políticos foram buscá-lo. Podemos pensar que este pedido se baseava em competências e na experiência do homem em resolver os problemas de Khombole. Na realidade, as populações pensavam prioritariamente que essas altas funções lhe tinham trazido suficientes riquezas para poder assisti-los do ponto de vista social. É um mal senegalês, não se pensa no interesse geral, só se pensa em si.»

Se a política é comumente encarada como uma arte e um valor de gestão da comunidade, é precisamente devido à sua finalidade que consiste em assegurar a todos e a cada um o bem-estar a que todo o ser humano pode legitimamente pretender, quando passa do Estado de Natureza à vida social, como o diria Rousseau. Seguramente, a realização deste objectivo pressupõe no mínimo um sentido da vida em sociedade, uma convicção, uma escolha e uma moralidade. Estes pré-requisitos remetem de forma genérica para o interesse geral, a cidadania, a liberdade e as virtudes.

Em África, e no Senegal em particular, a política é uma negação de tudo isto. Aqui, a política joga contra o desenvolvimento. Antes de mais, porque as relações do indivíduo com a política estão falseadas. Logo à partida, temos dois grupos em presença. O primeiro grupo formado pelos políticos que correm desenfreadamente em direcção ao poder e ao dinheiro, decididos a aproveitar-se do Estado e da política para fins pessoais. O segundo grupo constituído pelas populações que carecem quer de haveres quer de saberes, preocupadas pelos seus problemas de sobrevivência no dia a dia. O primeiro ponto de contacto entre estes dois grupos é o dinheiro. Como o ilustra esta experiência, é preciso ter dinheiro para se ser eleito pela base. É ainda preciso dinheiro para fidelizar os militantes. O dinheiro torna-se assim o elemento fundador e regulador das relações entre o político e o cidadão em detrimento de um projecto de sociedade que possa ser profícuo para todos porque virado para o desenvolvimento.

Este clientelismo político e esta chantagem social estão «institucionalizados e oficializados», no Senegal. De facto, o salário dos deputados tendo sido duplicado ultimamente, o presidente da assembleia nacional, e com ele toda a classe política, o justificaram pela necessidade de os deputados e políticos responderem ao pedido social dos militantes. A outro nível, ou seja da presidência da república, é patente que o «saco azul» é generosamente distribuído aos zeladores e cortesãos do regime. De um modo geral, o «desvio» de um político por um partido concorrente é sempre negociado empunhando milhões.

Num tal contexto, o que podem valer uma convicção, uma ideologia, um projecto de sociedade, um empenhamento colectivo? Nada! Absolutamente nada.

Daí advém que a política é por definição o domínio da falsidade, da mentira, da burla e da traição. Em suma, é o domínio da não virtude, do lucro individual e do enriquecimento ilícito impune. Esta concepção é tanto mais partilhada quanto no Senegal, os produtos dos falsários (de bijutaria ou artesanato, por exemplo) são denominados os «políticos». Está bem patente toda a conotação dada a esta palavra devido à prática. E também é percebido como um desviante qualquer um que afirme que as coisas se passam de outra forma .

Enquanto as coisas forem assim, a política será o principal entrave ao progresso das sociedades africanas. Foi certamente isso que levou alguns a perguntar-se «se a África recusava o desenvolvimento».

Autor da ficha: CISSE, Falilou Mbacké - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África

Fontes: Entrevista com o Senhor Amadou Ndiaye, conselheiro municipal

Geografia: Khombole - SENEGAL

A descentralização e a integração podem fundar um projecto de refundação do Estado em África?

A descentralização e a integração regional aparecem, aos olhos de diferentes meios sociais em África, como modalidades de recomposição do espaço público, nos diferentes escalões local, nacional e regional, capazes de fazer emergir novas modalidades de governança, mais participativas e melhor adaptadas à economia nacional e à economia global.

No entanto, as experiências levadas a cabo nestes domínios embatem num obstáculo fundamental: o desnível entre as dinâmicas institucionais e as dinâmicas sociais. Reformas políticas e institucionais levadas a cabo sem uma real inteligência dos diferentes componentes da Nação, dos modos de regulação social a que as populações se referem principalmente, das dinâmicas seculares de troca, de gestão dos recursos partilhados, impedem a sua ancoragem duradoira na sociedade. A descentralização não se limita a uma simples transferência de poder do Estado para as colectividades locais; só apresenta um interesse real se se fizer acompanhar de novas formas de relação entre os poderes públicos e a sociedade. E a re-

legitimação dos territórios sociológicos deve estar no cerne do projecto político das dinâmicas de integração regional.

Globalmente, espera-se que a participação dos indivíduos e das comunidades nos processos de tomada de decisão política à escala dos bairros, aldeias e cidades, ao nível regional, contribua para a reinvenção de novas formas de solidariedade, para voltar a dar mais espaços de liberdade de iniciativa aos cidadãos. Os processos de descentralização e integração regional devem contribuir para criar um contexto mais favorável a uma divisão mais equilibrada das responsabilidades do desenvolvimento entre o Estado e os outros actores do espaço público.

E no âmago das reformas políticas que procuram traduzir os processos de descentralização e de integração regional, a articulação entre as diferentes escalas de governança é essencial. A subsidiariedade activa tem por objecto, essencialmente, tornar coerentes de forma positiva os diferentes níveis de governo de um Estado. A virtude reside no esforço deliberado de pensar e construir pontes em todos os escalões da acção pública. O que se procura aqui é uma repartição das responsabilidades entre diferentes níveis que incite e obrigue a intervenções comuns e concertadas. É neste sentido que a descentralização e a integração regional devem serem apreendidas como modalidades de uma refundação do Estado em África

- O mercado semanal sub-regional de Diaobé: uma dinâmica popular de integração contraposta pelas autoridades administrativas e locais
- A África face ao desafio da integração regional
- Inserir o desenvolvimento da aldeia no de toda a região: *uma associação de aldeia leva a cabo um estudo de exequibilidade de uma ponte-barragem e confia a sua realização ao Estado*

O mercado semanal sub-regional de Diaobé

Uma dinâmica popular de integração contraposta pelas autoridades administrativas e locais

Diaobé é uma aldeia da região de Kolda, no sul do Senegal. Uma vez por semana, às quartas-feiras, Diaobé, que se encontra a cerca de sessenta quilómetros da Guiné-Bissau, é sobretudo o local de encontro de todas as regiões do Senegal, mas igualmente de todos os países fronteiriços do Senegal. A sua posição geográfica estratégica faz com que seja um verdadeiro cruzamento comercial onde encontramos Gambeses, Guineenses de Conakry, Bissau-guineenses, Maleses e Burkina-fasenses. Todos estas nacionalidades convergem ali para comercializar, negociar e trocar todo o tipo de produtos.

Esta intensa actividade económica em Diaobé, devido às suas constância e importância, acabou por favorecer o desenvolvimento de dinâmicas socio-culturais integrativas complexas, induzidas pelo mercado semanal sub-regional.

Com o passar do tempo, muitos comerciantes chegam a estabelecer-se definitivamente em Diaobé, mantendo ligações com os seus países de origem. Assim, muitas crianças guineenses e do Mali frequentam a escola primária de Diaobé. Há até uma menina guineense que foi aceite na segunda classe após um simples teste de leitura. Muitos casamentos entre nacionalidades diferentes são celebrados regularmente. A língua dominante é o peulh mas todas as línguas e outros dialectos da sub-região são aqui falados. Os antigos testemunham que a maioria dos habitantes de Diaobé têm parentes num ou noutro país limítrofe. Isto para dizer que a aldeia de Diaobé atrai as populações dos países vizinhos, tanto quanto os oriundos de Diaobé emigram para esses mesmos países. É por conseguinte uma dinâmica nos dois sentidos. É perfeitamente natural aqui que cada

família senegalesa de Diaobé dê mostras de afeição e de respeito pelo Guineense, Maliense, Gambiense ou Burkinense.

A aldeia de Diaobé alargou-se de forma tão vertiginosa que o chefe de aldeia nem sequer é capaz de dar uma estimativa do número de habitantes. Diaobé rouba assim a notoriedade, no plano do desenvolvimento económico, social e cultural, a Kounkané que é a capital do distrito.

Á vontade das populações dos países limítrofes em se estabelecer faz eco o desejo das famílias senegalesas em acolhê-los e viver com elas em perfeita harmonia.

Todavia, estas populações dos países vizinhos deparam-se com um verdadeiro problema de acesso à terra. Diaobé não tem lotes, não tem electricidade e tem uma tremenda falta de infra-estruturas de acolhimento apesar dos importantes interesses do mercado semanal sub-regional. Os proprietários fundiários tradicionais estão sempre dispostos a ceder terras de habitação às populações que se querem estabelecer na aldeia mas as autoridades administrativas e locais, que tem competência para afectar e desafectar as terras do domínio nacional, opõem-se aparentemente sem razões.

Assim, as populações de Diaobé partilham as suas casas com os irmãos e irmãs dos outros países. Um ancião testemunha que alberga uma família de migrantes há oito anos apesar de haver muitos terrenos disponíveis na aldeia. Advém daí que na aldeia, as populações vivem na promiscuidade e na insegurança. As pessoas amontoam-se amplamente supranumerárias nas cabanas. Recentemente, uma destas incendiou-se enquanto lá dormiam dez pessoas.

Quando podem estes aldeões fazem sacrifícios para a construção e a consolidação de um conjunto integrado e homogéneo. Foi assim que o presidente da associação de pais consentiu em ceder as suas terras ancestrais para permitir a construção do novo mercado. Não recebeu nem uma nova parcela de terreno, nem qualquer indemnização. Actualmente, está a ter preocupações com o sub-prefeito por causa do novo terreno que ocupa.

Apesar de todas estas dificuldades, os aldeões de Diaobé acreditam mais do que nunca na integração e na miscigenação. Esta convicção reafirmou-se por altura dos conflitos ocorridos na Guiné-Bissau e em Sierra Leone. De facto, a aldeia recebeu, nessa altura, centenas de refugiados. Todos acharam normal que esses refugiados viessem ali à procura de segurança. Consequentemente, todos foram alojados. Mas uma vez mais, o conselho rural e o sub-prefeito opuseram-se ao seu acesso a terras de habitação. Certos refugiados foram forçados a partir de tal modo as suas condições de vida eram precárias.

Autor da ficha: BA, Pape Mamadou, KEBE, Demba

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal)

Geografia: Senegal; Guiné; Guiné Bissau

A África face ao desafio da integração regional

A África, o continente mais pobre do mundo e, no entanto, rico em potencialidades, continua a ser o espaço de um palco de horrores e atrocidades inimagináveis. Estes conflitos armados, devidos à intolerância, ameaçam quotidianamente a paz, condição sine qua non para assegurar qualquer esforço de desenvolvimento.

Quais são as causas profundas destas guerras intermináveis num continente que em cada dia deveria cultivar o espírito de paz? Compreender o desastre de África, é voltar às origens da herança amarga. De facto, no congresso de Berlim, em 1885, e após a segunda guerra mundial, as grandes potências partilharam o mundo. Reinos, Estados e comunidades foram arbitrariamente constituídos.

No seio destes reagrupamentos existia já uma certa segregação, arbitrária da mesma forma, imposta pelos vencedores da guerra mundial.

A partir de 1960, os Estados africanos ditos independentes foram ainda divididos e foram-lhes impostas fronteiras. Doravante, colocam-se problemas de integridade territorial e de desejo de unidade nacional.

Este constrangimento de vida imposto aos africanos de acordo com os desejos das potências coloniais prende-se com um mero cálculo: é preciso dividi-los para melhor os explorar, nomeadamente os seus recursos naturais.

E avança-se muito depressa: as leis e instituições são concebidas para melhor regulamentar a exploração dos africanos.

Ideólogos racistas e xenófobos começam a animar os Estados africanos que vivem já num chauvinismo total.

A ideia de ser chefe, comandando um território bem delimitado, conduz a um poder sem partilha que tem por consequências a instituição da corrupção, do nepotismo, do abuso de poder, tudo isto apoiado pelas potências estrangeiras que reclamam hipocritamente a instauração de uma democracia com rosto humano.

Se os conflitos africanos trazem dividendos aos que os provocam, arruinam em contrapartida o futuro de África que só pede a paz para melhor gerir os seus projectos de desenvolvimento.

Durante os últimos trinta anos, a África conheceu mais de cinquenta conflitos armados diversamente apelidados de rebeliões, levantamentos, guerras, etc., um dos mais recentes, na República Democrática do Congo, em Angola, na Etiópia, no Sudão, no Níger, nos Camarões, em Sierra Leone, na República Centrafricana, na Libéria, e hoje na Costa do Marfim.

Estes conflitos custam caro ao continente: milhares de mortos e refugiados, pessoas deslocadas, o comprometimento dos esforços de desenvolvimento, o endividamento para apoiar o esforço de guerra e a compra de armamento, a destruição do tecido económico, a proliferação de doenças endémicas (sida, paludismo, meningite, tuberculose) e a destruição do tecido social e económico e do ambiente natural .

Será que os africanos vão tomar consciência por si-próprios desta situação dramática para a enfrentar?

O NEPAD, na sua componente governança, deveria trazer alguma esperança. A paz é a condição do desenvolvimento, e sem a paz não existe qualquer perspectiva para a África.

COMENTÁRIOS: as guerras assombram os horizontes do desenvolvimento da África. A integração regional que é, no entanto, reconhecida como uma das vias mais apropriadas para os países africanos saírem do seu subdesenvolvimento, está sujeita a provas duras, e mesmo comprometedoras, devido ao facto da multiplicação dos focos de tensão por todo o continente.

Analisados de perto, estes conflitos são impostos aos seus povos por dirigentes que não têm legitimidade para os desviar dos objectivos de desenvolvimento e gestão democrática.

É nisto que o acordar dos povos corre o risco de ser brutal e fatal para muitos «chefes» ainda cobertos por um nacionalismo exagerado e uma gestão autocrática do poder.

Autor da ficha: CAMARA, Issiaka - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Fontes: TEXTO ORIGINAL - **Geografia:** África

Inserir o desenvolvimento da aldeia no de toda a região

Uma associação de aldeia leva a cabo um estudo sobre a exequibilidade de uma ponte-barragem e confia a sua realização ao Estado

Os naturais de quatro aldeias Finadougou, Balawoulena, Sindougou e Kanibala reuniram-se para criar uma associação chamada «FIBASIKA».

A associação tem a sua sede social em Bamako, mas é composta por naturais das quatro aldeias que vivem no Mali e no estrangeiro.

Tem como objectivo principal criar a solidariedade entre os naturais das localidades envolvidas em todo o lado onde se encontrem. Visa igualmente alcançar um despertar de consciência das populações das cinco aldeias de origem em relação ao seu auto-desenvolvimento e a questões de interesse nacional e sub-regional, como sejam a descentralização e a integração sub-regional.

De acordo com estas ambições, a associação iniciou diligências que visam mobilizar os recursos necessários para a construção de uma ponte-barragem numa das aldeias. A partir dos seus fundos próprios e com o apoio das populações, a associação contratou dois técnicos especializados que foram ao terreno para fazer levantamentos topográficos. O plano técnico da obra foi elaborado por este últimos e encontra-se actualmente à disposição da associação.

Convencidos da qualidade técnica deste documento, os dirigentes da associação efectuaram diligências junto das autoridades regionais de Koulikoro e dos responsáveis da Operação Alto Vale do Níger (OHVN) para a consideração do seu projecto entre as suas acções prioritárias de desenvolvimento para os três anos seguintes. Foi assim que a iniciativa foi integrada no programa regional de desenvolvimento de Koulikoro e no programa de intervenção da OHVN na zona.

A esperança que acaba de renascer, no seguimento do interesse manifestado pelo projecto, por parte das autoridades regionais de Koulikoro e responsáveis da OHVN, é imensa e suscita expectativas reais sobre o plano de desenvolvimento. A mobilização de todos os actores envolvidos já começou, pois uns e outros esperam a transformação do seu sonho em realidade se a ponte-barragem de Tema puder sair das terras da aldeia daqui a cinco anos.

COMENTÁRIOS: face à crise económica que atravessa o Estado que se desresponsabiliza cada vez mais da maioria dos sectores de desenvolvimento do país, os naturais e as populações residentes das cinco aldeias tomaram consciência da necessidade de se mobilizarem para se encarregarem do desenvolvimento das suas localidades. Mas tendo em conta o custo elevado de tal obra, o Estado deve apoiar as populações na sua realização.

Autor da ficha: DOUMBIA, Falaye

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA - **Geografia:** Koulikoro - MALI

A integração regional

A questão da integração regional é um tema recorrente na medida em que o ideal regional não data de hoje. Já, por altura das independências, certos líderes políticos como Nkwamé Nkrumah, para citar apenas este último, tinham feito disso o seu credo levado à cimeira fundadora da OUA pelo grupo dito de Casablanca.

A noção de integração é apreendida de modo diferente pelos actores (políticos, operadores económicos, organizações da sociedade, populações). Todavia, existem em várias regiões pilares culturais comuns ainda visíveis e que permanecem uma potente alavanca para o processo de integração. De facto, estes povos, através de valores culturais comuns, estão predispostos à integração, pré-disposições estas reforçadas ainda mais pela similitude de condições socio-económicas caracterizadas pela multiplicidade das dificuldades. Os Estados não ficaram parados, porque várias tentativas de reagrupamento emergiram, mas na sua maioria fracassaram. Hoje em dia, a problemática da integração está no cerne do debate quaisquer que sejam os actores (Estado, sociedade civil, sector privado, etc.). A integração pressupõe a convergência e a tomada em consideração dos interesses e das percepções dos diferentes actores, mas também deve ancorar-se numa base socio-económica/cultural

endógena, o exterior constituindo apenas um contributo e não um factor determinante.

Logo, a integração não pode ser pensada em termos simples de abolição das fronteiras nacionais e a África não pode reduzir-se ao apêndice do mercado mundial. O processo de integração regional visa muito mais a construção de uma comunidade de interesses. Deve facilitar a promoção de uma agricultura capaz de satisfazer as necessidades elementares e de produzir excedentes sem esquecer a criação de uma indústria de base, de uma tecnologia e de infra-estruturas de comunicação que não teriam sido possíveis ao nível dos Estados Nacionais isolados tendo em conta os seus escassos recursos financeiros e a sua insolvência. Estes poucos reparos preliminares fundam e justificam a construção comunitária. Aparece, contudo, que o ideal regional que almejam os esforços de integração até agora envidados, se saldou por um fracasso e isso levanta algumas questões.

A primeira interrogação consiste em perguntarmos o que se entende por integração e a discussão neste ponto não é apenas semântica e teórica. De facto, trata-se de uma união, de um mercado comum, de uma mera cooperação pontual, conjuntural e sectorial limitada com finalidades económicas? Ou trata-se mais fundamentalmente de uma verdadeira união política cujas modalidades ainda estão por definir?

A segunda questão é relativa à problemática da integração. O problema fundamental em que assenta o debate é o de saber se a integração deve ser um meio ou uma finalidade. A constatação que podemos

fazer a esse respeito é que todas as experiências existentes até à data fazem da integração um meio para atingir uma finalidade precisa: o desenvolvimento. A consequência disto é muito simples: uma instrumentalização e um voluntarismo sem amarras na realidade; chefes de Estado que saem de intermináveis cimeiras com muito optimismo seguido de poucos efeitos; um Estadismo e um mimetismo excessivos. Se acordarmos nesta constatação, temos então de voltar a colocar o problema em termos de finalidade e poderemos interrogar-nos sobre as consequências desta escolha.

O Estadismo excessivo decorrente do voluntarismo leva a que os Estados sejam praticamente os únicos actores actuais, quando é seguramente irrealista querer ignorar os povos. Qual poderá ser então o papel das populações? Os desmembramentos do Estado não deveriam participar? As organizações inter-governamentais actuais não deveriam ser revistas? Qual é o lugar deixado às organizações sociais e profissionais?

O processo de construção comunitária levanta assim interesses maiores e diversos de entre os quais podemos reter quatro: a unificação e o alargamento dos mercados, a livre circulação das pessoas, a gestão das crises e a construção da paz que influenciam a segurança regional, o reforço dos actores regionais.

A unificação e o alargamento dos mercados

Face aos desafios apresentados pela globalização, o continente africano não tem outra alternativa se não criar grupos económicos, à semelhança de outras partes do mundo, para se desenvolver e participar no novo sistema mundial fazendo prova de uma competitividade económica global. É um processo complexo durante o qual serão construídos espaços protegidos livres, ajustando grandes determinantes nomeadamente de natureza jurídica e fiscal. No plano das legislações, os domínios alvo são vastos: o direito de estabelecimento, a circulação dos capitais, a fiscalidade relativa à poupança, aos valores mobiliários e outros instrumentos financeiros..., a adopção de um código comum de investimentos, a fiscalidade interior indirecta. Por outro lado, a organização da convergência dos desempenhos e das políticas macro-económicas nacionais vai necessitar da adopção de directivas de política económica e de critérios normativos, para além de uma política monetária comum e de quadros contabilísticos e estatísticos harmonizados. São medidas vinculativas cujo custo social é evidente e que necessitam de condições mínimas de participação e de mobilização das populações, de estabilidade política e institucional. Isto significa que os Estados envolvidos neste processo devem estar, por outro lado e concomitantemente, tão resolutamente empenhados num processo de democratização global das suas sociedades.

- integração em marcha: os operadores económicos do sector Agro-alimentar da África Ocidental organizam-se
- O mercado Dantokpa: um sistema de culturas religiosas e de integração regional

Integração em marcha

Os operadores económicos do sector Agro-alimentar da África Ocidental organizam-se

A situação actual da África oferece o espectáculo de um continente fragmentado e pobre. Os Estados revelaram a sua falta de capacidade para gerar o desenvolvimento; o tecido social encontra-se rasgado em todas as pontas e os valores culturais estão prestes a explodir enquanto os conflitos étnico-políticos se multiplicam face a dirigentes estatais incapazes de os resolver.

Por outro lado, a globalização corta as bases do Estado e a sua dimensão nas políticas económicas. Nestas condições, o mercado poderia ser o elemento impulsor da integração. Nesta lógica, as organizações intergovernamentais multiplicam-se sem que a sua criação, o seu funcionamento e os seus objectivos sejam racionalizados e conduzam aos resultados previstos: CEDEAO - CEAO - mais tarde UEMOA – CEA - etc.

Nos dias 7, 8 e 9 de Abril de 2000, em Bamako, foi organizada a segunda edição da conferência sobre as Perspectivas Agrícolas na África Ocidental pelo Projecto de Apoio do Sistema da Informação descentralizada do Mercado Agrícola (PASIDMA) em parceria com a Universidade de Estado do Michigan, sob a égide da Assembleia Permanente das Câmaras de agricultura do Mali (APCAM). Ofereceu aos operadores económicos da África Ocidental do sector Agro-alimentar a ocasião para reflectir sobre a criação de uma Rede designada como Rede dos Operadores Económicos do Sector Agro-Alimentar da África Ocidental (ROESAO). A aposta é, oportunamente, facilitar as trocas comerciais no nosso espaço sub-regional, trocas estas dificultadas devido às condicionantes associadas ao défice de informação, à proliferação dos postos de controlo e às burocracias que daí resultam. Foram, igualmente, examinadas outras condicionantes como as que se encontram ligadas à qualidade e ao acondicionamento dos produtos.

Desta forma, para construir efectivamente a rede, foi criado um comité de pilotagem composto por dezoito membros, ou seja, dois representantes por cada país presente na conferência. Foi presidido pelo Mali, cujos delegados designaram um dos seus, Sr. Souleymane M. KEITA, cultivador rural-horticultura e fruticultura, como Coordenador sub-regional com a missão, entre outras, de redigir um projecto de mapa, de regulação interior e de Plano de Acção a ser

discutido e alterado pelo Comité de pilotagem, na sessão seguinte. Esta sessão teve lugar em Niamey, nos dias 11, 12 e 13 de Setembro de 2000. A reunião permitiu não só discutir os textos fundamentais da rede, mas também fazer o ponto sobre as trocas que tinham sido efectuadas pelos operadores cerealíferos do Mali, Burkina-Faso e Níger que se elevavam a mais de trinta mil (30.000) toneladas. A rede estava em marcha. Três meses mais tarde, foi assinado um contrato entre os talhantes de Conakry e os operadores maleses da secção gado carne que respeitava ao fornecimento de cerca de seiscentas (600) cabeças de bovinos. Assiste-se assim ao início da execução.

Desde o dia 15 de Março de 2001, a rede está efectivamente criada e as instâncias estão implementadas. O Conselho de Administração é composto por dezoito membros. É presidido pela senhora Alizeta Savadogo, Comerciante de cereais, no Burkina-Faso.

Para cumprir a sua missão e atingir os seus objectivos em condições idóneas, a Rede dos Operadores Económicos do sector Agro-alimentar (ROESAO) implementou um quadro de colaboração com a Rede africana ocidental dos sistemas de informação dos mercados Agrícolas (SIM).

A Rede dos Operadores já possui nove (9) membros. O Burkina-Faso, o Benim, a Costa do Marfim, o Gana, a Guiné, o Mali, o Níger, o Senegal e o Togo. As zonas de défice e de excedentes alimentares estão identificadas, as trocas estão a decorrer.

Autor da ficha: KEITA, Souleymane Mansamakan - **Organismo:** Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali) - **Geografia:** ÁFRICA OCIDENTAL

O mercado Dantokpa: um sistema de culturas religiosas e de integração regional

Para um verdadeiro desenvolvimento, tem de haver uma gestão sã dos assuntos das nossas sociedades, mas também um espaço comercial securizado e viável. É para favorecer a realização desta ambição que as autoridades procuram tornar o nosso espaço comercial mais conhecido: o mercado Dantokpa, um lugar de trocas fiável.

Situado no coração de Kotonou, o mercado Dantokpa estende-se por vários hectares. Criado há séculos, Dantokpa é um mercado fora do comum. De facto, é simultaneamente um mercado de cultos, da gestão democrática e também um sistema de integração regional.

É um culto religioso porque a essência mesma deste mercado é em primeiro lugar um de um *vodoun* chamado «Dan» o que significa «Serpente». É esta serpente que toma conta de todos os utentes deste mercado. A cada período determinado, deve haver cerimónias para implorar a sua benevolência para melhor conduzir os negócios do mercado. Mulheres e homens utentes deste mercado sabem disso bem. Face a um perigo, vêm fazer os sacrifícios adequados.

Dantokpa é um mercado regional na medida em que os nacionais dos países vizinhos o frequentam. Os comerciantes de nacionalidade estrangeira têm lugares para a venda dos seus artigos. Isto permite a estes actores «pôr em contacto» a sua experiência e o seu «saber-fazer». É portanto um modelo de integração económica e regional.

COMENTÁRIOS: hoje, ninguém duvida da posição estratégica que o mercado Dantokpa ocupa na sub-região. É um ponto de atracção dos comerciantes regionais. Sob a direcção da SOGEMA (sociedade de gestão dos mercados autónoma), Dantokpa, como diz AMOUSSOU Léonce chefe do serviço administrativo e financeiro nesta sociedade, representa um «triunfo fundamental para o nosso país». Fácil será constatar que os estrangeiros que aqui vêm para cimeiras, colóquios, seminários não escapam à vontade de dar uma volta pelo mercado. É urgente para nós assegurar a sua modernização para que se torne um mercado imprescindível em África, e até no mundo.

Autor da ficha: *BIO, Adamou*

Organismo: *Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Benin)*

Geografia: *BENIM*

A livre circulação das pessoas

A partir do momento em que os Estados se envolvem nos processos de alargamento e de harmonização dos seus mercados, torna-se primordial atacar-se aos diferentes factores que limitam a circulação dos bens e das pessoas. Em primeiro lugar, porque a integração só é viável de forma duradoura quando os povos se apropriam dela. Para tal, os Estados devem

certamente impulsionar o movimento, mas a iniciativa deve muito rapidamente voltar às dinâmicas sociais e privadas comerciais. Isso pressupõe uma circulação fluida dos bens e das pessoas. Para além de grandes esforços de melhoria dos meios de informação e de comunicação, avanços importantes serão efectuados intervindo sobre factores limitativos ligados à regulamentação administrativa e policial.

Exemplos de experiências sobre a integração regional:

- As «burocracias administrativas» vulgares de um viajante gambês que devia ir à Guiné-Bissau
- Passar uma fronteira expõe à extorsão praticada pelos homens de lei: a desilusão de um jovem do Mali que acreditava na livre circulação das pessoas e dos bens, na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- A desilusão de um jovem do Mali que acreditava na livre circulação das pessoas e bens na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- Uma dinâmica de integração atenuada por dois postos de polícia em interface na fronteira do Senegal e Mauritânia

As «burocracias administrativas» vulgares de um viajante gambês que devia ir à Guiné-Bissau

Segundo o direito comunitário, qualquer cidadão da comunidade, excepto o que entra na categoria dos imigrantes inadmissíveis nos termos das leis e regulamentações em vigor no país, que deseje permanecer num Estado-membro durante um período máximo de noventa (90) dias, poderá entrar no território deste Estado-membro sem ter que apresentar um visto. Basta que o cidadão da CEDEAO possua um título de viagem e certificados internacionais de vacinação válidos.

Todos os Estados-membros da CEDEAO aboliram os vistos e autorizações de entrada. No entanto, em quase todos os países, existem muitos postos de controlo de polícia e/ou de alfândega; os cidadãos da comunidade são vítimas de burocracias administrativas que, na maior parte das vezes, se manifestam por extorsões de fundos.

A Gâmbia, Senegal e Guiné-Bissau são países vizinhos. A Gâmbia não tem fronteira comum com a Guiné-Bissau e para aí se deslocar, um viajante vindo da Gâmbia deve passar pela Casamança, a sul do Senegal. Foi a viagem que efectuei, no mês de Dezembro de 2000, e que ficou gravada na minha memória, não só devido à sua duração excepcional, mas também pelas exigências extraordinárias dos funcionários aduaneiros, polícias e guardas.

Os três países são membros da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), uma organização de integração regional, e todos assinaram a sua Convenção em matéria de livre circulação dos bens e das pessoas entre os países membros. Mas da teoria à vivência quotidiana, existe uma margem e na realidade, o viajante depara-se com problemas «extra-regulamentares» que o condenam a perder muito tempo, energia e dinheiro antes de poder chegar ao seu destino. No entanto, é de referir que existe uma guerra na Casamança contra o Senegal.

O troço gambês não leva muito tempo a percorrer -cerca de quarenta quilómetros-, mas existem ainda assim três paragens: a primeira para cobrança de um imposto municipal que não diz respeito aos automóveis privados; a segunda corresponde a um controlo de polícia dos táxis e transportes colectivos; a terceira está ao nível da fronteira, em Jiboro. Aí, preenchem-se normalmente as formalidades de saída do território gambês -registo dos bilhetes de identidade aceitáveis nos três países- e o salvo-conduto do veículo.

Chegamos a Séléti, em território senegalês, a um quilómetro da fronteira. No posto aduaneiro, um funcionário prepara, em troca de um montante de 2500 FCFA, um «salvo-conduto de circulação» que autoriza a livre circulação do automóvel, em território senegalês, durante x dias, enquanto outro revista as bagagens.

Depois da alfândega, é a vez da polícia. Para recuperarmos os nossos bilhetes de identidade, temos de pagar 500 FCFA. A partir deste momento, temos à nossa frente uma centena de quilómetros para percorrer, em território senegalês, antes da fronteira com a Guiné-Bissau. Infelizmente, teremos de nos sujeitar a cerca de dez paragens, para controlos de polícia e de guardas e controlos militares. Estes últimos demonstram um patente excesso de zelo nos seus controlos. De cada vez, é necessário descer do veículo, mostrar os

documentos e abrir as bagagens. Uma ou duas vezes até, os sacos de mão são esvaziados. Os rebeldes de Casamança usam esta via e a desconfiança dos militares é compreensível.

À entrada de Bignona, é uma barragem da Guarda. Os guardas pedem para ver os nossos documentos. Um dos passageiros do nosso veículo tem documentos da Guiné-Conakry e os guardas exigem que ele apresente uma caderneta de vacinas que ele não possui – nem nenhum de nós aliás, mas apenas o Guineense é visado. Terá de desembolsar 2000 FCFA a proveito de um guarda que nos dirá de forma displicente: «lá fazem-nos o mesmo».

Em Mpack, na fronteira com a Guiné-Bissau, está ao mesmo tempo a polícia, a alfândega e o exército. Paramos junto a uma linha traçada no alcatrão, descemos do veículo, com os nossos documentos em mão. Primeiro a polícia: 500 FCFA, para o controlo da identidade. (Anteriormente, pagava-se este montante apenas para as horas extraordinárias, ou seja se o controlo ocorresse depois das 17h). Em seguida, a alfândega: o «salva-conduto» concedido pelos seus colegas de Séléti é controlado, o funcionário aduaneiro fica com ele dizendo que o entregará no regresso. Entretanto, outro funcionário revista as bagagens. Finalmente, os militares: é necessário fazer fila, um soldado pega nos bilhetes e inscreve os pormenores num documento.

A alguns metros dali, situa-se o posto de controlo da Guiné-Bissau. Recomeçam as verificações de identidade e as revistas às bagagens com a polícia. Pedem-nos «alguma coisa para o chá», damos 200 FCFA. E depois é a alfândega da Guiné. Finalmente, estamos livres !

A primeira cidade que encontramos chama-se San Domingo. De novo, há controlos: descida do veículo, revista às bagagens, controlo dos documentos e pagamos 1000 FCFA.

A caminho agora da capital, Bissau. Teremos de parar uma dezena de vezes, cada cidade tem o seu próprio posto de controlo equipado com uma barreira atravessada na estrada. Por vezes, é preciso «dar algo para o chá», por vezes a barreira baixa e só temos de continuar simplesmente.

Tínhamos também de atravessar numa barcaça dois rios: o Cacheu e o Mansoa. Chegados à primeira embarcação, disseram-nos que a segunda estava avariada e tivemos de fazer um desvio de 150 quilómetros adicionais para chegarmos a Bissau.

Chegámos finalmente a Bissau, depois de mais de 10h de viagem.

NOTAS: E. Manneh é o animador nacional, para a Gâmbia, da Rede de Diálogos sobre a governança em África (descentralização - integração regional)

Autor da ficha: MANNEH, Ebraima

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Gâmbia)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Geografia: GÂMBIA; SENEGAL; GUINÉ-BISSAU

Passar uma fronteira expõe à extorsão praticada pelos homens de lei

A desilusão de um jovem do Mali que acreditava na livre circulação das pessoas e bens na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

«Na escola haviam-me falado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Explicaram-nos que esta organização comunitária traduzia a vontade de nossos Estados se construir um conjunto no qual as populações dos países membros poderiam circular livremente com os seus bens.

Em 1981, decidi deixar o meu país natal, o Mali, para ir até Tengrèla, na Costa do Marfim. Estava com mais trinta e seis outros passageiros num autocarro. Para passar a fronteira, os guardas obrigaram-nos a pagar cada um 500 FCFA quando estávamos todos em regra. Todos os documentos exigidos tinham sido apresentados. Quando manifestei a minha preocupação por esta prática, um guarda retorquiu: «mesmo com todos os documentos (bilhete de identidade, boletim de vacinação, passaporte) e a fotografia de Moussa TRAORE (presidente do Mali, na altura), não passarás sem pagar 500 FCFA». Perguntei-lhe se a Costa do Marfim não era membro da CEDEAO. O guarda respondeu afirmativamente, mas logo acrescentou que a CEDEAO tinha sido criada pelas pessoas, mas que a CEDEAO não os poderia impedir de ficar com os 500 FCFA.

Chegado à Costa do Marfim, encontrei trabalho como pastor. O meu empregador havia-me oferecido a hospitalidade e era, por conseguinte, também o meu tutor. Tratava-me com cuidado e respeito e até aceitou um aumento do meu salário. Explicou-me que ele também tinha parentes no Mali. Fui portanto aceite sem grande dificuldade.

Depois de um mês passado em Tengrèla, decidi partir para Deneni ainda no interior da Costa do Marfim.

À saída de Tengrèla também, os guardas pediram-nos outra vez 500 FCFA quando não há fronteiras entre Tengrèla e Deneni. Fiquei tanto mais surpreendido quando estávamos ainda no interior do território do país.

A partir deste momento, percebi que há um afastamento entre o modo como nos são apresentadas as instituições comunitárias e a realidade no terreno. Já não tinha ilusões no caminho de regresso ao Mali.

De facto, na fronteira, as forças da ordem pediram-nos que declarássemos o montante em dinheiro que possuíamos. Após a declaração, fomos revistados sistematicamente. Se se apercebessem que o montante declarado estava abaixo do montante que realmente possuíamos, apreendiam a diferença sumariamente. De qualquer forma, qualquer que fosse o montante possuído, retiravam uma percentagem. Os objectos de valor eram apreendidos. Apenas os motoristas dos veículos eram poupados. A solução era então de lhes entregar os bens e o dinheiro durante a viagem.»

COMENTÁRIOS: Atravessar uma fronteira permanece ainda um quebra-cabeças, mesmo no seio da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) devido à presença, nos pontos de

passagem, das forças da ordem. De facto, os agentes do Estado entregam-se a uma extorsão descomunal sobre os viajantes, desiludindo assim todos os sonhos de integração.

Ou seja, no seio do mesmo Estado, existe uma real contradição entre as mais altas autoridades que definem as políticas e os agentes subalternos que as executam.

A constatação é simples e geral, os agentes do Estado que são colocados nas fronteiras são os primeiros obstáculos para a integração africana. Violam e desafiam a regulamentação comunitária. Estão cada vez mais à vontade, e dispostos a ir mais longe, cada vez mais longe, pois as suas «exacções» não são punidas.

Para um pobre pequeno viajante como o Ousmane que já conhecia a CEDEAO, a desilusão é amarga e o acordar brutal. E duas questões fundamentais permanecem: onde queixar-se? Que será feito desta queixa?

Estas questões são tanto mais pertinentes quando a fronteira é, por definição, uma zona de não-direito em África, como aliás um pouco por todo o lado no mundo.

NOTAS: Ousmane KONARE é um jovem malês trabalhador de Diaobé - aldeia senegalesa da região de Kolda que acolhe um mercado semanal sub-regional.

BA, Pape Mamadou; KONARE, Ousmane - Organismo: Programa Governança SENEGAL

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA - **Geografia:** MALI; COSTA DO MARFIM; SENEGAL; GUINÉ; GUINÉ-BISSAU

Uma dinâmica de integração atenuada por dois postos de polícia em interface sobre a fronteira Senegalo-mauritanesa

As liberalizações políticas e económicas poderiam conduzir a dinâmicas que transformam a lógica de integração ao reduzir a hegemonia dos actores institucionais nacionais...

Podemos considerar que permitem a intensificação dos fluxos transterritoriais: humanos, não físicos (comunicação, informação) e materiais, criando assim pólos de intercâmbio em que as organizações profissionais e da sociedade civil investem cada vez mais.

Manaél é uma aldeia peulh da região de Tambacounda, a leste do Senegal. A cerca de dezasseis quilómetros de Bakel, Manaél situa-se na fronteira Senegalo- mauritanesa.

Uma das particularidades desta aldeia era seguramente a forte dinâmica de integração que aí se perfilava. Os senegaleses de Manaél tinham campos em território da Mauritânia. A parte do território da Mauritânia contígua ao rio não estava povoada. Os senegaleses exploravam-na e davam-lhe valor. Os Mauritaneses tinham também terras no território senegalês. As populações atravessavam o rio por onde lhes parecia melhor até para irem passear quer em território senegalês, quer em território da Mauritânia. Nenhuma delimitação era perceptível, até porque cada uma das populações tinha parentes do outro lado.

Um pescador mauritanês que se tinha instalado junto de Manaél, do lado mauritanês, tinha encontrado junto das populações desta aldeia um mercado para o escoamento do produto da sua pesca. Uma vez por ano, enchia a sua piroga de peixes que oferecia gratuitamente aos habitantes de Manaél. Aliás, foram estes últimos que foram ao outro lado da fronteira construir a casa do pescador, por solidariedade e boa vizinhança.

Infelizmente, em 1989, explodiu a Norte da fronteira um conflito entre as duas comunidades senegalesa e mauritanesa. Este conflito divulgado pela imprensa ganhou amplitude e transpôs-se às capitais dos dois países, fazendo muitos mortos de ambos os lados. Em cada país, os nacionais do outro país eram confrontados, linchados e mesmo assassinados. Uma ponte aérea foi organizada entre Dakar e Nouakchott e os sobreviventes foram repatriados. Desde essa crise e pela primeira vez, instalou-se em Manaél um posto de polícia das fronteiras que faz contraponto ao mauritanês.

Desde a crise e o surgimento dos dois postos de polícia, nada mais é como dantes. Já não se pode passar por qualquer lugar, a passagem pelos dois postos é obrigatória. A mobilidade das populações ficou assim reduzida, levando à quase impossibilidade de explorar os campos em território mauritanês para os senegaleses, e vice versa. Reina doravante na zona um clima de desconfiança e de suspeição recíproca que tendem a acentuar e a perpetuar os dois postos-fronteiriços.

COMENTÁRIOS: zona de miscigenação, Manaél é um dos numerosos focos de experiências felizes em matéria de integração dos povos. Infelizmente, alguns sobressaltos da história vêm por vezes pôr em causa certos equilíbrios e harmonias. Estes episódios infelizes acabam por se apagar com o tempo, enquanto outros, tão ou mais terríficos e lamentáveis, estão em gestação. Em África, os factores de integração e de desintegração estão tão presentes uns como outros, e alternam-se num ciclo pernicioso que os Estados e os povos nem sempre conseguiram quebrar. Foi precisamente o que aconteceu entre o Senegal e a Mauritânia.

Os postos fronteiriços foram instituídos num período de crise. A sua implantação justificava-se pelas circunstâncias excepcionais de tensão entre Estados, mas também pelos bandos armados que aproveitavam para organizar razzias.

Todavia, a sua permanência hoje em dia tende a tornar a tensão e a insegurança numa situação normal e permanente. É por conseguinte essencial que se desenvolva de novo a dinâmica de integração que existia. Estes dois postos estão aqui para lembrar às populações que mais nada será como dantes. Os Estados terão essa capacidade de se adaptar ao contexto e de tomar para cada evolução as decisões idóneas? Contudo o ciclo pernicioso que descrevemos exige pelo menos, enquanto não se rompe, uma inteligência deste tipo por parte dos Estados.

Autor da ficha: NGADJIGO; BA, Pape Mamadou

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Senegal)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA - **Geografia:** SENEGAL; Mauritânia

A gestão das crises e a construção da paz: a segurança regional

Não basta certamente que seja proclamado o princípio de livre circulação das pessoas e dos bens, bem como a supressão dos controlos de diferentes

tipos. É preciso que os povos tenham uma consciência e uma vontade de vida comuns.

Estas consciência e vontade não são óbvias tendo em conta os conflitos tradicionais, os preconceitos e as competições para o acesso aos recursos. Estes factores foram mantidos e exacerbados pelas rivalidades políticas e a crise económica.

Exemplos de experiências sobre a integração regional:

- O espaço marítimo, um espaço de solidariedade, mas também de conflitos quando as migrações fragilizam a integração da África ocidental
- A revolta tuaregue: a experiência do Mali em matéria de gestão dos conflitos
- Os conflitos nas comunidades de pesca na Costa do Marfim

O espaço marítimo, um espaço de solidariedade, mas também de conflitos quando as migrações fragilizam a integração da África ocidental

Os factores de conflitos, que podem degenerar em crise aberta, são numerosos e variáveis segundo o país:

- a luta pelo controlo do rendimento das matérias-primas;
- os conflitos político-étnicos;
- a manutenção do poder através da violência e provocando as divisões ;

▶▶

Apesar das diversidades culturais, os pescadores desenvolveram, através dos anos, cadeias de solidariedade. Esta solidariedade é palpável sobretudo no domínio dos socorros no mar. Quantos Gambenses repescados por Senegaleses; Senegaleses por Guineenses, em situações difíceis que podem por vezes saldar-se em mortes de homens, para já não falar das perdas de materiais.

Na história das pescarias africanas, contos orais feitos por pescadores permitem lembrar o acolhimento caloroso reservado aos pescadores na sua trajectória.

- a perda de coesão social, a fraqueza dos serviços públicos e a violência urbana;

- as revoltas de pobreza e de desespero;

- os conflitos fronteiriços, decorrendo muitas vezes dos outros factores citados.

Em África, os factores de integração e de desintegração estão ambos presentes, e alternam-se num ciclo pernicioso que os Estados e os povos ainda não conseguiram quebrar.

Ainda que certos esforços sejam consentidos. Por exemplo, a CEDEAO dotou-se, a 10 de Dezembro de 1999, em Lomé, de um mecanismo de prevenção, de gestão, de regulamento dos conflitos, de manutenção da paz e da segurança.

Este mecanismo reafirma os compromissos realizados ao abrigo do protocolo de não agressão assinado em Lagos, a 22 de Abril de 1978 e do protocolo de assistência mútua, em matéria de defesa assinado, em Freetown, a 29 de Maio de 1981 e das disposições da Declaração dos Princípios Políticos da CEDEAO, adoptados em ABUDJA, a 6 de Julho de 1991 sobre a liberdade, os direitos dos povos e a democratização. Além disso, a sociedade não está nas questões de gestão da paz.

Um velho pescador senegalês, Malick Guèye, originário de Saint-Louis, fala-nos ainda do acolhimento de que ele e os seus companheiros beneficiaram (lembrar-se-á até ao fim dos seus dias), no Benim e no Níger. É necessário partir desta primeira geração de pescadores senegaleses que, nos anos 60, foi pescar para o Benim e depois para o Níger. Nos anos 70 ainda, tínhamos no Senegal uma importante colónia de pescadores ganeses vindos para longas campanhas de pesca. Além da solidariedade desenvolvida por e entre os pescadores, estes últimos transmitiam o saber através dos ciclos migratórios. De facto, os migrantes legam o seu «saber-fazer» a estes países de acolhimento. Pode tratar-se de técnicas de pesca, mas também de transformação.

As secções ganeses especializadas na valorização do tubarão representam certamente um dos «vestígios» dos acampamentos temporários e semi sedentários de pescadores ganeses -no passado- ao longo das nossas costas. Estas migrações participavam na construção e na integração da África Ocidental mediante os intercâmbios aquando das estadas nos países de acolhimento. Certos pescadores sedentarizaram-se e têm famílias instaladas definitivamente na Guiné, para citar apenas estes.

Hoje em dia, as migrações são fonte de conflitos que tornam precárias as condições de segurança dos pescadores.

Entre o Senegal e a Mauritânia, as detenções de pescadores senegaleses e a apreensão das suas pirogas são mais que frequentes. Os senegaleses que contam cada vez mais com os recursos demersais de certos países como a Mauritânia têm de enfrentar um duplo constrangimento: possuir uma licença para aceder aos recursos deste país terceiro e a obrigação de aí desembarcar as suas capturas.

Face aos comportamentos desafiantes de alguns pescadores senegaleses, os guarda-costas mauritaneses recorrem às armas tendo como resultado perdas de vidas humanas.

O mesmo se passa entre o Congo, o Níger e o Gana, as migrações são fonte de intensos conflitos, na medida em que certas autoridades não hesitam em recusar estrangeiros .

Algumas situações presidem à intensificação dos conflitos entre migrantes e populações autóctones. Por um lado, temos um novo interesse acordado ao sector da pesca por parte de países antigamente considerados

como países de acolhimento por excelência. Trata-se, regra geral, de países que contavam tradicionalmente com outras riquezas. Como é o caso da Mauritânia e a Guiné Conakry que, com o número crescente de pescadores locais, decidiram desenvolver a sua pesca artesanal. Alguns, como a Mauritânia e a Guiné-Bissau implementaram sistemas de regulação a fim de preservar os seus recursos.

Por outro lado, a instalação dos migrantes na costa litoral complica o problema já espinhoso do acesso à terra para as populações autóctones. Esta situação afecta também os operadores que praticam a transformação para o mercado regional. É o caso dos Burkinabenses e dos Guineenses baseados na aldeia de Joal, no Senegal, que se deparam com dificuldades face a empresas transformadoras Senegalesas que os consideram como concorrentes para o acesso à terra indispensável à construção dos fornos de fumeiros. É preciso lembrar que existe uma grande colónia de Burkinabenses e de Guineenses baseados nesta aldeia e que controlam sub-secções inteiras: transformação no local, expedição e comercialização para o seu país de origem.

Finalmente, a raridade do recurso é de tal ordem que se coloca um problema de coabitação pacífica, não só entre migrantes e autóctones, mas também entre pescadores da mesma nacionalidade. O conflito que se instalou no Senegal, desde 1979, entre os migrantes de Saint-Louis e os pescadores de Kayar é prova disso.

Autor da ficha: SALL, Aliou - **Organismo:** CREDETIP = Centro de Pesquisas e Estudos para o Desenvolvimento das Tecnologias Intermédias de Pesca

Fontes: TEXTO ORIGINAL - **Geografia:** SENEGAL

A revolta tuaregue: a experiência malesa em matéria de gestão dos conflitos

O Norte do Mali corresponde ao espaço geográfico das três regiões económicas e administrativas de Tombouctou, Gao e Kidal, ou seja cerca de dois terços do território nacional com aproximadamente 10% da população do Mali. No Norte do Mali, as populações brancas nómadas do Saará (tuaregues e mouros) coabitam com as populações negras de agricultores e de criadores de gado.

Esta região foi atravessada, após o acesso do Mali à independência por rebeliões armadas (1962-64) que os diferentes governos tentaram erradicar em vão pela repressão. A partir de 1972, uma seca persistente instalou-se nesta zona, aniquila os rebanhos, riqueza principal das populações nómadas. Empobrecidas, procuram refúgio nos países vizinhos, nomeadamente a Argélia e a Líbia. Na Líbia, os jovens são alistados na Legião islâmica e recebem uma formação militar e ideológica. Alguns desses jovens imigrantes formarão os movimentos que desencadeiam as hostilidades em Junho de 1990.

Para pôr fim ao conflito, o governo do general Moussa Traoré escolhe a repressão que faz inúmeras vítimas inocentes. Em 1991, este governo militar é derrubado e substituído por outro que decide resolver o problema do Norte. Assina com os rebeldes o Pacto nacional, a 11 de Abril de 1992 que prevê nomeadamente: a integração dos ex-rebeldes nos serviços públicos (corpo administrativo fardado e administração geral) e nas actividades socio-económicas; uma redução do dispositivo militar nas regiões do Norte; o regresso da administração e dos serviços técnicos no Norte; a retoma das actividades económicas e a implementação de programas de desenvolvimento socio-económico de envergadura a médio e longo prazo; o regresso dos refugiados; a aplicação do programa de descentralização.

Mas estes acordos não conseguem impedir o regresso da violência porque uma fracção dos rebeldes reclama uma aplicação imediata dos acordos, coisa que o governo não pode fazer por falta de meios. De Agosto de 1994 a Julho de 1995, a situação caracteriza-se por novos combates, exacções contra as populações civis e os rebeldes. É durante este período que aparece o Ganda Koy (os «mestres da terra»). Utiliza o sentimento de exasperação das populações sedentárias fartas de serem vítimas dos ataques dos rebeldes «brancos». A crise toma um contorno racial que volta a pôr na ordem do dia as relações conflituosas seculares sedentários-nómadas, brancos (tuaregues e mouros)-negros.

Perante esta crise muito grave, o novo governo do presidente Alpha Omar Konaré adopta uma estratégia de tratamento coerente e profundo do conjunto dos problemas com um contributo activo da sociedade civil, dos países envolvidos de perto ou de longe no conflito (Mauritânia, Argélia e a sub-região da África Ocidental) e o apoio dos parceiros para o desenvolvimento.

A mediação nacional é efectuada pela sociedade civil através dos chefes tradicionais, personalidades religiosas, anciãos, quadros do Estado oriundos do meio e organizações femininas. Foi esta mediação que permitiu os primeiros contactos informais com a revolta e que desencadeou a dinâmica de diálogo e de negociações oficiais. Permitiu, na sequência de inúmeros encontros, nomeadamente no seio e entre as comunidades, reconciliar, restaurar a confiança e renovar as actividades económicas, abandonadas há mais de quatro anos. Os encontros intercomunitários põem em presença comunidades que os conflitos opuseram quando na realidade têm frequentemente fortes laços de parentesco, vizinhança, solidariedade e de complementaridade. Estes encontros tiveram um grande impacto na reconciliação. No decorrer destes encontros, as comunidades lembraram-se mutuamente que ao longo da História, constituíram e deram origem em conjunto Estados como o Império do Gana, do Mali, o Reino songhaï e a Confederação tuaregue Iwillimidère da Boucle do Níger, e que sempre cultivaram a paz que devem salvaguardar. Na realidade, esta cultura da paz precisa de ser mantida pela sua introdução no ensino e na educação, bem como pela adopção de uma simbologia carregada de memória e forte como a «Chama da paz», organizada em Tombouctou, a 27 de Março de 1996 e cujo combustível foram 3000 armas que serviram para a guerra, etc.

No plano internacional, a mediação foi assegurada pela Argélia e confortada pelo recurso aos serviços das personalidades estrangeiras tendo experiência na matéria e reconhecidas pela sua neutralidade. Com estes mediadores, os contactos com os rebeldes tornaram-se frequentes, o que permitiu desanuviar o clima.

Esta crise tem ramificações em toda a sub-região porque este povo está disperso através da sub-região (Mauritânia, Níger, Burkina-Faso, Argélia etc.), o que confere a este conflito uma dimensão sub-regional que o governo malês integrou aceitando os países vizinhos como facilitadores (Argélia e Mauritânia). Pôr fim ao conflito pressupõe também que se cortem as fontes de fornecimento de armas. Assim, com o impulso do Mali, os países da África Ocidental adoptaram uma moratória sobre o fabrico, importação e exportação das armas leves em África Ocidental.

Para consolidar a paz, o Mali lança uma verdadeira ofensiva diplomática em direcção aos parceiros para o desenvolvimento a fim de os informar e mobilizar em prol do reforço da paz no Norte do Mali. Trata-se nomeadamente, da cooperação alemã, suíça, canadiana, PNUD, etc. Para uma gestão transparente destes contributos financeiros e materiais, uma Mesa Redonda sectorial sobre o Norte foi organizada. Inclui todos os parceiros para o desenvolvimento, actores do desenvolvimento, sociedade civil, representantes da revolta, parceiros sociais, etc.

COMENTÁRIO: um conflito não pode ser resolvido de forma duradoura pela força. Apenas o diálogo permite chegar a uma solução sustentável. Este diálogo, para ser eficaz, deve integrar todos os que estão envolvidos no conflito. Recusando qualquer nacionalismo receoso que muitas vezes caracteriza os governos africanos (recusa da ingerência estrangeira nos assuntos internos), o governo apelou aos seus vizinhos porque este conflito não podia ser isolado do seu contexto e a sua solução devia ser global. A sociedade civil, principal vítima dos conflitos, foi correctamente envolvida antes, durante e após o conflito. Para uma resolução sustentável de qualquer conflito, convém implementar um quadro de diálogo com os parceiros.

Autor da ficha: DAFF, Sidiki Abdoul - **Organismo:** Centro de Pesquisas Populares para a Acção Cidadã (CERPAC), BP 19347, Guédiawaye, Senegal

Geografia: Mali; Burkina-Faso; Níger; Mauritânia; Argélia

Os conflitos nas comunidades piscatórias na Costa do Marfim

A pesca nos planos de água parece ter sido repartida entre diferentes comunidades. No mar, são os pescadores ganeses, senegaleses, beninenses, togolezes que estão maioritariamente presentes. O espaço lagunar está reservado aos ribeirinhos autóctones. Nos planos de água continental, os *bozos*, de origem malesa são dominantes. Estas comunidades instalaram-se progressivamente (colocação das barragens na água, desenvolvimento da economia de plantação). A coabitação entre estas diferentes comunidades foi por vezes marcada por conflitos que convém analisar.

As origens dos conflitos podem ser classificadas em três categorias:

A evolução tecnológica e a capitalização: nas aldeias ribeirinhas, originalmente, as pescas individual e colectiva eram praticadas para benefício da comunidade, sob o controlo dos mais velhos. A evolução tecnológica permitiu a introdução de material de pesca com melhor desempenho, nomeadamente, as redes de arrasto de praia que exigem uma forte capitalização. O território de pesca dos aldeões está repartido em dois domínios, um reservado para as grandes redes, outro para a pesca individual. A partilha das águas da aldeia reservadas a uma técnica de pesca, ou seja a uma categoria social, consagra a marginalização dos produtores individuais excluídos das suas próprias águas da aldeia que lhes pertenciam normalmente. A diferenciação social aparece. Os proprietários das grandes redes, ao adquiri-las por conta própria, posicionam-se doravante como categoria social dominante e deixam de ser os mais velhos da produção familiar. As formas de pesca não são um dado herdado do passado, mas sim um efeito da evolução das relações sociais entre os aldeões, eles-próprios condicionados por uma evolução global inicialmente exterior a estas sociedades.

A escolarização e o êxodo rural: a escolarização das crianças vai retirar às famílias uma mão de obra remunerada a partir do esforço colectivo. As crianças, na escola e na aldeia, pouco contribuem para a criação da riqueza familiar. O ensino secundário é sempre feito fora da aldeia. É o primeiro nível de ruptura entre os jovens e os mais velhos nas aldeias com forte taxa de escolarização. Após os estudos, é a cidade que oferece uma melhor hipótese de promoção social. A atracção da cidade está ainda muito presente para aqueles que não concluíram a sua escolaridade. O êxodo rural acaba por deixar a aldeia aos antigos e a uma reduzida proporção de jovens em idade de trabalhar que não prevêem uma ida para a cidade. A partida de jovens obriga a aldeia a voltar-se para os pescadores estrangeiros que autoriza progressivamente a pescar e a quem aplica taxas. O número e a importância destes vai aumentando à medida que o controlo efectuado pela população de acolhimento abranda. A crise económica dos anos 1980 e 1990 provocou o regresso dos jovens às aldeias. Estes «recém chegados» acusam os antigos de terem vendido em saldo o seu património e de não terem tomado nenhuma medida de gestão que garantisse a perenidade da exploração. As hierarquias, poderes e obrigações internas parecem-lhes arbitrarias. O espaço lagunar torna-se o campo de expressão deste conflito geracional.

A reduzida integração das comunidades de pesca estrangeiras: a relativa prosperidade da Costa do Marfim e o desenvolvimento da agricultura nas zonas ribeirinhas dos planos de água em detrimento da pesca favoreceu a implantação maciça dos pescadores migrantes. Estes chegam com a sua tecnologia que nem sempre é aceite pelos autóctones. Vivem isolados (fora da aldeia, acampamentos nos locais de pesca) e participam muito pouco nas actividades de desenvolvimento das aldeias de acolhimento. A sua única motivação é a rentabilidade das suas operações de pesca. Estão dispostos a partir alhures, assim que o recurso haliêutico diminua. Esta situação cria sentimentos de rejeição e traduz-se por conflitos de ocupação do espaço.

Os conflitos frequentemente encontrados na pesca artesanal dão azo com demasiada frequência a confrontos intra e inter-comunitários, por vezes violentos.

Geralmente, a administração é envolvida para encontrar uma solução a estes conflitos. Mas a experiência demonstrou que não está suficientemente apetrechada para os resolver. Contenta-se em analisar apenas os aspectos técnicos, tomando portanto medidas regulamentares (baseadas nos pareceres biológicos e técnicos e ignorando completamente a «biomassa social») que muitas vezes não são aplicáveis. Nestes casos, muitas vezes é o factor tempo que é usado para trazer a paz e a compreensão entre as comunidades antagonistas. Na realidade, trata-se de deixar a dinâmica interna reajustar-se por si-própria.

Parece porém que a administração será sempre o árbitro destes conflitos. Todavia, deve deixar de ser o único recurso. É necessário inventar um mecanismo de resolução que integre os interessados (pescadores e comunidades de pesca). Apesar de os conflitos serem inevitáveis, é possível preveni-los através de uma boa compreensão das relações entre comunidades com base em informações idóneas e uma boa legibilidade da sua dinâmica interna. Para tal, parece indispensável integrar o conflito na abordagem de gestão das pescarias e documentá-las para as tornar objectivas e preparar assim potenciais respostas.

Autor da ficha: KONAN, Angaman

Organismo: ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESCA ARTESANAL (ADEPA)

Fontes: TEXTO ORIGINAL

Geografia: Costa do Marfim; Senegal; Gana; Benim; Togo

O reforço dos actores regionais

Para a realização do ideal de integração, os Estados africanos dotaram-se de instituições regionais às quais entregaram a responsabilidade das iniciativas de integração.

Estas instituições supranacionais devem por um lado, encontrar os seus lugares e articulações com os Estados Nacionais, e por outro, com as sociedades civis dos diferentes países.

Devem igualmente, para serem eficazes, dotar-se de estruturas de organização, ferramentas e

procedimentos que permitam simultaneamente reconhecer a diversidade dos países e contribuir para reforçar a unidade da região.

No entanto, a integração regional não poderá ser apenas da responsabilidade das instituições. Os actores da sociedade civil (empresas, meios de comunicação social, organizações culturais e educativas, organizações de agricultores e, mais amplamente, o mundo associativo...) têm um papel essencial para uma construção «a partir de baixo» da Unidade Africana, complementar às diligências institucionais.

Exemplos de experiências sobre a integração regional:

- Integração regional, um belo exemplo de cooperação descentralizada
- Organização e mecanismo de segurança sub-regional

Organização e mecanismo de segurança sub-regional

A Carta das Nações Unidas encoraja a existência de acordos ou organismos regionais destinados a regular os assuntos que, dizendo respeito à manutenção da paz e à segurança internacional, se prestam a uma acção de carácter regional, contando que estes acordos e estes Organismos e suas actividades sejam compatíveis com os objectivos e os princípios das Nações Unidas.

No dia 10 de Dezembro de 1999, em Lomé, a CEDEAO, com vista a restaurar a paz e a segurança na sub-região, dotou-se de um mecanismo de prevenção, gestão, regulação dos conflitos e de manutenção da paz e da segurança. Este mecanismo reafirma os compromissos realizados, ao abrigo do protocolo de não agressão, assinado em Lagos a 22 de Abril de 1978, e do protocolo de assistência mútua em matéria de defesa, assinado em Freetown a 29 de Maio de 1981, e das disposições da Declaração dos Princípios Políticos

da CEDEAO, adoptados em ABUDJA a 6 de Julho de 1991, sobre a liberdade, os direitos dos povos e a democratização.

No seu seio existem instituições: a Conferência dos chefes de Estados e de governo, o Conselho de Mediação e Segurança e o Secretariado Executivo. O mecanismo dispõe de três órgãos: Comissão de Defesa e de Segurança, Conselho dos Sábios e Grupo de Controlo do Cessar-fogo da CEDEAO-ECOMOG.

Após a sua adopção, as instituições do mecanismo foram implementadas e tomaram a cargo o conjunto das questões relativas à paz e à segurança na sub-região. As diferentes crises em curso são examinadas regularmente pelas estruturas apropriadas do mecanismo com vista a restaurar uma paz duradoura na sub-região. A segurança sub-regional é global e o seu êxito dependerá da contribuição dos diferentes actores, quer no domínio da prevenção, quer no da regulação dos conflitos para restaurar uma paz duradoura.

COMENTÁRIOS: a segurança regional foi, muitas vezes, considerada como domínio exclusivamente reservado aos Estados. No terreno, verificamos que apesar das disposições da CEDEAO, é difícil solucionar o conflito em redor dos países da bacia do rio Mano (Serra Leoa, Libéria, Guiné...). A segurança nacional é cada vez mais uma ilusão e fala-se agora de segurança regional, pois bem sabemos que quando surge um conflito num país, os outros países vizinhos rapidamente sofrem consequências. O exemplo-tipo é a proliferação, circulação e transferência das armas ligeiras que atraem os germes da violência e do banditismo.

Cada vez mais, os dirigentes da CEDEAO tendem a implicar a sociedade civil nesta noção de segurança regional. A Organização das Nações Unidas realizou actos neste sentido, associando a sociedade civil, na preparação da conferência das Nações Unidas, de 09 a 20 de Julho de 2001, em Nova Iorque, sobre o comércio ilegal de armas ligeiras.

Autor da ficha: DADJO Markoua

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Togo)

Geografia: África

Integração regional, um belo exemplo de cooperação descentralizada

As actividades sociais, económicas, culturais, educativas... são cada vez mais conduzidas por actores organizados em espaços formais e não formais. São realizadas por ONGs, redes de pescadores, agricultores, caçadores, pesquisadores, universitários, peritos... que ocupam um lugar cada vez mais importante.

Mas esta estruturação da sociedade civil tem dificuldades em aceder aos espaços de decisão que respeitam a construção da integração regional.

Tal coloca o problema das capacidades destas organizações para construir uma posição e propostas nos domínios onde prevalecem abordagens muitas vezes burocráticas.

Na primeira fila destas capacidades encontra-se a aquisição de peritagem necessária para existir no diálogo com as instituições.

O reforço das redes ao nível regional e seus levantamentos de divisões sectoriais (agricultores, pescadores, jornalistas, empresários...) são indispensáveis quer para a elaboração das propostas que repondam às necessidades da integração quer para adquirir o peso necessário para se fazer ouvir.

No seguimento do avanço significativo do processo de globalização, diferentes pólos regionais e sub-regionais estão a ser estruturados com vista à harmonização das suas políticas ou da procura de mercados comuns de desenvolvimento. A região ocidental africana, é claro, não escapou a esta corrente mundial. Assim, o presidente Alpha Oumar KONARE, para além de consagrar o seu segundo mandato à luta contra a pobreza, também envidou esforços para o êxito da integração africana. A sociedade civil não ficou à margem deste movimento e até se lhe adiantou.

O caso a que aludimos aqui coloca em relação de parceria, baseada na complementaridade entre a reflexão e a acção, duas organizações não-governamentais do Sul, ou seja, a Associação para a Protecção da Natureza (APN-Sahel) do Burkina-Faso e a Rede Africana para o Desenvolvimento Integrado (RADI Senegal) e uma ONG do Norte, unidade - serviço - cooperação (USC-Canadá).

Esta cooperação descentralizada tem por objectivos essenciais:

- favorecer a partilha de experiências e de peritagem em matéria de gestão sustentável da diversidade biológica, na perspectiva de uma segurança alimentar que respeite o Ambiente;
- apoiar técnica e financeiramente iniciativas locais inovadoras em relação à conservação dos recursos genéticos das plantas e a segurança alimentar.

Uma Aliança deste tipo cujo fundamento se resumia à similitude das missões para organizações de parcerias, das suas zonas geográficas todas elas do Sahel (aridez do clima, vegetação arbustiva e espinhosa) e populações parceiras não era óbvia. Estas questões tinham por fundamento a disparidade dos meios, a distância e a diferença entre o grau de profissionalismo das estruturas envolvidas. Mas o empenhamento excepcional das estruturas parceiras serviu de alavanca para a materialização desta vontade comum.

De 1995 até agora, cerca de vinte agentes do desenvolvimento e produtores do Mali, Senegal e Burkina-Faso foram envolvidos nos programas de intercâmbio de experiências,

através de visitas de intercâmbio e de oficinas de trabalho. Para além da tomada de consciência promovida por este fórum, foram apresentadas acções concretas pelas partes envolvidas para servir de quadro de aplicação dos conhecimentos e competências adquiridas. Trata-se nomeadamente de:

- apoio financeiro do USC-Canadá, para a extensão e equipamento da quinta de sementes de Niandane (Podor), no Senegal, a fim de aumentar a produtividade e a produção agrícolas e elevar o papel das mulheres e o seu acesso aos benefícios;
- apoio técnico do USC-Canadá, para a construção de um arboreto municipal, em Djibo (Burkina-Faso);
- apoio técnico de RADI, para a instalação e especialização de dois agricultores de Douentza, no Mali, na secção de produção e comercialização das sementes hortícolas e cerealíferas de qualidade;
- lançamento de um jornal que ligue as estruturas e os seus parceiros para além das fronteiras físicas arbitrariamente impostas pela colonização e mantidas pelos regimes pós-coloniais.

Os condicionalismos actuais, com que se depara a parceria, resumem-se à insuficiência dos meios que permitem uma intensificação das trocas e dos apoios. Em 1997, face a estas condicionantes, os parceiros tentaram desenvolver um projecto sub-regional sujeito ao ACDI, tendo recebido muitas cartas de apoio dos respectivos governos do Mali, Burkina-Faso e Senegal. Perante a impossibilidade para o ACDI de financiar um projecto sub-regional em benefício de três países, através de uma única ONG Canadiana, estão reflexões actualmente em curso para desenvolver um projecto com a possível implicação da Solidariedade Canadá Sahel (SCS), um consórcio de ONGs do Canadá e do Sahel e o Secretariado Permanente da Convenção Internacional de Luta contra a Seca e a Desertificação.

COMENTÁRIOS: A lição a tirar deste exemplo de parceria, mostra suficientemente que as populações de base ultrapassaram o processo político da integração. Esta integração social e económica deve ser investida e incluída nas políticas, se este movimento não for para se manter teórico. A sociedade civil e as populações têm um importante papel enquanto contra-poder para levar os governantes em direcção a uma integração económica e socio-cultural que respeite e valorize os conhecimentos e práticas seculares.

Autor da ficha: FOFANA, Mamby

Organismo: Rede de Diálogo Sobre a Governança em África (Mali)

Fontes: RELATO DE EXPERIÊNCIA

Geografia: Douentza; Djibo; Dakar - MALI; BURKINA FASO; SENEGAL

Caderno n° 2007-02

Distribuição: disponível no sítio de recursos da Aliança

www.afrique-gouvernance.net

Perfis de governança

Um diagnóstico da governança em África a
partir das experiências concretas de actores

Este documento apresenta as principais experiências a partir das quais foram construídas as propostas da Aliança para refundar a governança em África. Cada tema, diagnosticado em termos de condicionantes, fracassos ou oportunidades, é ilustrado, pelo menos, por duas fichas de experiências constituindo olhares cruzados de actores provenientes, na medida do possível, de meios diferentes. *«Esperamos que após esta leitura partilhem a nossa convicção de que para fazer face à crise mundial da governança, a África deve partir de questões das suas populações para fazer emergir as suas respostas específicas»*

A Aliança para refundar a governança em África liga os actores africanos e não-africanos empenhados na acção e reflexão, preocupados em promover simultaneamente ao nível dos cidadãos africanos e do mundo um diálogo sobre a gestão dos assuntos públicos em África.

Apoiado por:

Direcção do Desenvolvimento e da Cooperação Suíça
Fundação Charles Léopold Mayer para o progresso do
Homem