

Memorando do Workshop 3



<http://jaga.afrique-gouvernance.net>

Reconstruir o estado Africano pós-colonial através da descentralização e integração regional

Contexto e Principais Questões

Se considerarmos a sua localização geográfica (em diferentes sub-regiões) no continente ou a sua cultura administrativa (Francófona, Lusófona, Arabófona, Anglófona) o estado Africano pós-colonial sofre de um défice de legitimidade que se manifesta por dificuldades reais em garantir a coesão e estabilidade no seu seio, e para atender às necessidades incompressíveis da sua população. Consequentemente, existe um desfazamento entre as realidades institucionais do Estado e a dinâmica das sociedades. A crise do Estado tem como base várias causas, incluindo o fato de:

- O estado pós-colonial é um modelo importado cuja implementação em África muitas vezes ignorou a necessidade de se adaptar à personalidade sociocultural das sociedades e a participação das populações na sua construção;
- O estado pós-colonial foi monopolizado e pervertido pelas elites políticas que esvaziaram o modelo importado da sua substância, desviando o seu espírito e sentido, transformando a sua vocação e seus poderes através da gestão patrimonial dos assuntos públicos;
- O estado pós-colonial está emaranhado numa crise económica que persiste e tem vindo a aumentar desde os anos 70, e que limitou severamente sua capacidade de intervenção a favor das exigências sociais e do desenvolvimento;
- O estado pós-colonial instalou-se numa dependência ideológica e financeira resistente e perniciosa relativamente aos países estrangeiros. Face às suas dificuldades internas, favoreceu o encontro com o exterior (instituições financeiras internacionais, antigas potências coloniais, a doutrina liberal) em detrimento da mobilização das populações e da pesquisa de soluções endógenas;
- O estado pós-colonial evoluiu num sistema fechado (democracia formal, e abordagem partidária), que teve frequentemente, como meio de acção contra as aspirações e demandas do povo, a coerção e a violência.

Hoje em dia, a relação entre o Estado pós-colonial e as sociedades africanas parece entrar numa terceira fase (com a esperança da independência, a rejeição da crise, o interesse renovado com a "onda de democratização" e da "Primavera Árabe"). Para reforçar esta tendência, o **Estado deve ser reconstruído para ser:**

- **Um Estado visionário e inteligente.** Deve ser capaz de visão, ou seja, fora da influência do curto prazo e da lógica da emergência, dar-se a um projecto colectivo, inclusivo a longo prazo, assegurando ao mesmo tempo a coerência da sua acção;

- **Um Estado capaz de gerir e resolver as crises** sociais, económicas, ecológicas, com meios de regulação por vezes ancorados nos valores e mecanismos das sociedades africanas, integrando valores universais e os mecanismos internacionais para a resolução de crises;
- **Um Estado capaz de atender às necessidades das suas populações** e de lhes oferecer perspectivas e oportunidades para o desenvolvimento socioeconómico, cultural, científico, etc. ;
- **Um estado inclusivo** que envolve todos os seus componentes na decisão, e cuja acção é benéfica para todos, sem excepção;
- **Um Estado que opera com base em princípios fundamentais** como o consenso, a solidariedade, a justiça e a transparência.

A construção deste Estado deve ser alimentada por uma verdadeira prospectiva dinâmica e uma reflexão constante - com a instituição do "think tank" ou "ideia de negócio" - que vai além de curto prazo dos mandatos políticos e seus objectivos de manutenção do poder.

Reconstruir o estado Africano pós-colonial através da descentralização

Na tentativa de reconstrução do Estado, a descentralização deve estar no centro do processo. É verdade que, em outras partes do mundo, alguns estados foram construídos para a centralização, vindo a descentralizar-se séculos mais tarde, parece que em África, os Estados em construção - onde a centralização acentuou as dificuldades – devem tentar **construir-se a partir do local**.

No entanto, se a descentralização vem como auxílio, deverá ser na condição de ser um projecto de uma nova sociedade com uma visão partilhada e um entendimento comum das questões, um projecto eminentemente colectivo, inclusivo e virado para o futuro:

- Que inclui **todos os componentes** da sociedade, do Estado ao indivíduo, na sua concepção e na sua implementação (superando a concepção administrativa e tecnicista de descentralização como é praticada hoje);
- Que visa **mudanças profundas** na vida social, política, económica, cultural, ambiental, etc. (Que não se limita a uma simples transferência de competências e de recursos entre o Estado e as autoridades locais);
- Que sirva para **alavancar uma verdadeira política de planeamento do território e de desenvolvimento económico local** (convergência entre o Estado, as autoridades locais e o sector privado, levando a grandes investimentos, bem como equipamentos estruturantes);
- Que reflecta e afecte o novo papel do Estado refundado e suas relações com os atores, territórios e recursos de toda a ordem (que não se reduza, por um lado, à resistência dos funcionários públicos e do poder político ameaçado, e por outro, às colectividades locais);
- Que seja **uma descentralização multi-nivelada** (autoridades locais base, e autoridades locais intermediárias entre estas e o Estado), de modo a levar em conta a relevância de todos os níveis e conseguir uma relevante cooperação e complementaridade eficaz entre elas;
- Que não **seja um modelo a ser replicado** em todos os países, mas que cada estado faça a sua própria descentralização de acordo com a sua própria realidade, e os seus objectivos específicos.

Obviamente, o actual processo de descentralização na maioria dos países africanos encontra-se num impasse, já que estes foram incapazes de alterar as relações e as dinâmicas entre o governo, as autoridades locais e as sociedades, de alterar as relações entre o centro e a periferia, de estimular o desenvolvimento socioeconómico dos territórios e da governação em geral (regulação, participação das autoridades tradicionais e religiosas, democracia participativa, etc.)

No entanto, se a descentralização tardar em contribuir para a melhoria do bem-estar das pessoas e das relações entre as diferentes categorias de atores, ela será em breve considerada uma política inútil.

Além disso, uma recentralização da gestão dos assuntos públicos poderá estar na ordem do dia, como já é praticada insidiosamente através de alguns instrumentos e mecanismos centrais de financiamento da descentralização e desenvolvimento local. Finalmente, os estados recentralizados provavelmente enfrentarão o risco de incessantes conflitos sociais e políticos, ou o risco de separação.

Hoje em dia, a África dispõe de activos significativos para, por sua vez, reconstruir as suas políticas de descentralização, incluindo:

- **Uma variedade de experiências** de descentralização com diversas inspirações e níveis variáveis de avanço. Essas experiências podem ser capitalizadas, compartilhadas e difundidas, e permitir que cada país aprenda com os seus sucessos e os seus fracassos;
- **Um dinamismo da sociedade civil e um despertar da consciência** das populações cada vez mais interessadas na gestão dos assuntos públicos, e sedentas de participação;
- **Uma proclamação formal** (inclusive nas constituições) e um **compromisso firmado dos Estados** com uma organização descentralizada;
- Uma tomada de consciência das instituições de integração, do interesse do local e das políticas de descentralização (UA com a carta da governação local e a Convenção Africana para a cooperação transfronteiriça, UEMOA com a plataforma das colectividades territoriais, etc.).

Com base na visão e activos acima referidos, poderão ser definidos os seguintes **objectivos estratégicos**:

1. **Construir políticas de descentralização, inclusivas, consensuais, capazes de suportar os objectivos de mudança das sociedades africanas**, incluindo:
 - O surgimento de resistência e mal-entendidos em redor da descentralização (construir uma **visão política colectiva e um entendimento partilhado** da descentralização; uma direcção independente dos processos);
 - A integração das **línguas nacionais** nas conciliações institucionais e no processo de concepção e implementação da descentralização;
 - O aprofundamento da **democracia participativa** nas áreas locais (espaços e mecanismos de intercâmbio estabelecidos entre as comunidades locais e as diferentes categorias de atores; modos de regulação e de gestão que criem confiança entre todos os atores locais);

2. **Melhoria da engenharia institucional e controle do processo de descentralização, especialmente através de:**

- **Fortalecimento dos recursos estratégicos** e da capacidade de acção do Estado para iniciar e conduzir o processo descentralização (vontade política, estratégia, agenda, financiamento);
- Fortalecimento dos recursos estratégicos e da capacidade de **acção das colectividades locais** (autonomia política, jurídica, financeira (reforma fiscal, perequação), administrativa das colectividades locais);
- Participação efectiva das **colectividades locais** no **desenvolvimento de políticas nacionais** de desenvolvimento socioeconómico através da sua representação eficaz no seio das instituições do Estado (instituição específica ou parlamento).

3. **Levar a cabo uma descentralização que promove e impulsiona o desenvolvimento económico e social dos territórios, nomeadamente pelo:**

- **Envolvimento do sector privado** na definição e execução das questões de desenvolvimento local;
- **Desenvolvimento das PME/PMI** e do empreendedorismo local para trazer o desenvolvimento local.

Reconstruir o estado pós-colonial através da integração regional

A integração regional é a 1ª política a realizar para reconstruir o Estado africano pós-colonial. Tendo em conta a dinâmica mundial e as novas orientações dos seus parceiros, a África já não tem opção de escolha entre a "integração adequada" e "integração imposta". Num contexto de globalização e liberalismo dominante, o risco da não integração comprometerá a soberania dos Estados, condenados a lidar sozinhos com as grandes potências estrangeiras e ao conjunto dos outros continentes.

Além disso, as dificuldades do Estado pós-colonial tendem a aumentar dramaticamente. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao desenvolvimento, a fraqueza das economias nacionais e a pequena dimensão dos mercados internos não podem fazer face às questões e desafios actuais. Em segundo lugar, face à insegurança organizada em rede, que transcende fronteiras, os Estados isolados terão grande dificuldade em assegurar a paz e a estabilidade no seu território. Finalmente, a conjugação das duas dificuldades acima poderá levar à "re-colonização" do continente africano pela presença de exércitos estrangeiros - obrigados a intervir para garantir a segurança dos seus estados - e à apropriação dos sectores produtivos e recursos naturais pelas potências estrangeiras.

Portanto, os africanos devem tomar a iniciativa de elaborar e implementar **uma verdadeira política de integração regional e sub-regional, simultaneamente construída para "cima" e para "baixo"**, e que será:

- **Um factor de desenvolvimento** (com instituições de integração muito mais eficazes, e cujas acções têm um impacto positivo na vida das populações);
- **Um factor de paz e de segurança** (com instituições capazes de retirar os Estados da lógica de confronto armado, e gerir as crises através do diálogo e mediação);
- **Um factor de fortalecimento do Estado** (economias de escala, a complementaridade e a partilha de recursos, co-gestão recursos partilhados);

- **Um factor de integração no mundo** (uma força de negociação e de propostas face resto do mundo);
- Uma integração em que **tanto as populações como as sociedades africanas** se reconhecem (instituições e políticas de integração conhecidas e aceites pelas populações, porque lhes são rentáveis, e porque estão envolvidas na sua construção e implementação).

Neste projecto, apesar dos obstáculos encontrados desde o lançamento do processo de construção da comunidade, a África tem vantagens significativas, incluindo:

- **Os laços sociais e culturais** que transcendem as fronteiras herdadas da colonização;
- **A mobilidade das populações** africanas, especialmente em áreas fronteiriças;
- **O dinamismo das trocas**, mesmo que informais, de ambos os lados das fronteiras (comércio, serviços, emprego, etc.);
- **As diversas experiências de integração** nas diferentes sub-regiões e a trajectória da UA, que contém lições para o futuro;
- **As experiências de integração em outras partes do mundo** podem enriquecer o projecto de integração do continente das diferentes sub-regiões;
- **O compromisso declarado dos Estados e sua consagração formal** - incluindo nas constituições - para alcançar a integração regional e sub-regional.

Para que o projecto de integração se realize de forma harmoniosa e eficaz, e, para reconstruir o estado pós-colonial, é importante alcançar os seguintes objectivos estratégicos:

1. Melhorar as percepções e as estratégias para a integração regional e sub-regional, nomeadamente através de:

- Uma "**re-conceptualização**" das noções de Estado e de integração em relação à nova visão e aos objectivos de integração (sair do conceito "Estado = governo, e " integração = instituições e instrumentos para chegar a um Estado e uma integração que se refere às populações);
- Uma **territorialização** das políticas comunitárias e de integração (para dar vida à forte ligação entre a descentralização e integração regional);
- Uma **socialização** dos processos e uma democratização das instituições de integração regionais e sub-regionais (eleição de parlamentos, uma representação das diferentes categorias de actores);
- A construção de uma cultura de inclusão (programa escolar que integre a problemática, a mobilidade escolar e universitária);
- A **transparência** na implementação da integração e no funcionamento das organizações de integração regionais e sub-regionais através duma comunicação adequada e informação permanente sobre os processos, os projectos e as realizações.

2. Fortalecer a engenharia institucional e o controlo da integração regional e sub-regional, nomeadamente através de:

- Fortalecimento dos recursos estratégicos e dos meios de acção das organizações regionais e sub-regionais de modo a concluir os processos e as políticas de integração;
- Fortalecimento dos recursos estratégicos e da capacidade de acção do Estado para aderir e participar dos processos das políticas de integração regionais e sub-regionais;

- O **estabelecimento de redes e espaços regionais temáticos** e socioprofissionais, conectados aos territórios e às instituições nacionais, sub-regionais e regionais (sector privado, universidades, partidos políticos).
3. **Realizar uma integração regional e sub-regional orientada para o desenvolvimento do continente e dos territórios**, através de:
- O desenvolvimento de instalações estruturais e de projectos territoriais para um desenvolvimento harmonioso e equilibrado, benéfico para todos;
 - O desenvolvimento da cooperação transfronteiriça e o melhoramento da prestação de serviços públicos básicos nessas áreas.

Papel e responsabilidades dos actores

- **O Estado** deve iniciar, monitorar, facilitar e apoiar o processo de mudança desejada por todos os actores;
- **O sector privado** deverá continuar a fazer negócios, contribuindo para atender às questões das políticas públicas, incorporando a problemática do financiamento e destas políticas no seu "Doing Business";
- **As elites intelectuais** devem constituir-se em "think tank" para uma prospectiva contínua e uma reflexão permanente sobre os problemas e desafios da África, e desenvolver propostas para resolvê-los;
- **A sociedade civil** deve garantir a sensibilização das populações e constituir-se numa força contínua de controlo, de interpelação e de apresentação de propostas;
- **As autoridades tradicionais e religiosas** devem assegurar a regulação, a mediação e a consciencialização;
- **Os partidos políticos** devem incorporar as questões de descentralização e de integração nos seus projectos, bem como sensibilizar os seus membros;
- **As organizações de integração** regional e sub-regional, devem facilitar e impulsionar o processo de integração, de acordo com a mudança desejada pelo conjunto de actores.